Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
RIMVYDASE NORKUSE
přednesené dne 6. března 2025 [1]

Věc C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
proti
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Cour de cassation (Kasační soud, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Celní unie – Vrácení nebo prominutí dovozního nebo vývozního cla – Nařízení (EHS) č. 1430/79 – Celní kodex Unie – Nařízení (EU) č. 952/2013 – Podmínky pro vrácení z úřední povinnosti – Tříletá lhůta ode dne oznámení celního dluhu – Povědomí celních orgánů o totožnosti dotčených hospodářských subjektů a o částce, která má být každému z nich vrácena, aniž je nutné provádět důkladné šetření – Právo na řádnou správu"

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (Kasační soud, Francie) na základě článku 267 SFEU se týká výkladu čl. 2 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1430/79 ze dne 2. července 1979 o vracení nebo promíjení dovozního nebo vývozního cla [2], ve znění nařízení Rady (EHS) č. 3069/86 ze dne 7. října 1986 [3] (dále jen „nařízení č. 1430/79"), a čl. 236 odst. 2 třetího pododstavce nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství [4] (dále jen „celní kodex Společenství").

2. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi YX a společností Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, dříve Caves Andorranes SA (dále jen „Caves Andorranes"), společností založenou podle andorského práva, na jedné straně a ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (ministr hospodářství, financí a oživení, Francie) a directeur général des douanes et droits indirects (generální ředitel pro cla a nepřímé daně, Francie) na straně druhé ve věci vrácení neoprávněně vybraného cla z úřední povinnosti. Dotčená cla byla vyměřena v důsledku nesprávného použití celních předpisů, které bylo zjištěno a opraveno až po několika letech. V tomto ohledu francouzské orgány v podstatě tvrdí, že samy nebyly schopny určit podniky,

[1] – Původní jazyk: francouzština.
[2] – Úř. věst. 1979, L 175, s. 1.
[3] – Úř. věst. 1986, L 286, s. 1.
[4] – Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04. s. 307.

kterých se tato správní praxe týkala, ani určit částky, které měly být vráceny. Kromě toho podle nich právo požadovat vrácení podléhá lhůtám stanoveným celními předpisy. Ve své žalobě proti zamítnutí vrácení dotčeného cla společnost Caves Andorranes tuto argumentaci zpochybňuje.

3. Strany sporu tak vyjádřily rozdílné postoje jak k rozsahu vyšetřovacích povinností celních orgánů, tak k tříleté pevné promlčecí lhůtě, kterou unijní právo stanoví pro správní řízení týkající se vrácení. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost rozhodnout o nutnosti obnovit stav, který by byl v souladu s unijním právem, ve prospěch podniku, kterému vznikla škoda, i když od okamžiku, kdy došlo ke správnímu porušení, uplynula značná doba. Soudní dvůr bude muset ve svém rozsudku vysvětlit, jak lze tento cíl sladit se zájmy právní jistoty a řádného fungování celní správy.

II. Právní rámec

A. Nařízení č. 1430/79

4. Devátý bod odůvodnění nařízení č. 1430/79 zněl takto:

„vzhledem k tomu, že je nezbytné upřesnit další věcné a formální podmínky, kterým musí podléhat vrácení nebo prominutí dovozního nebo vývozního cla; že je zejména třeba stanovit lhůty, ve kterých může dotyčná osoba podat za tímto účelem žádost příslušným orgánům […]“ (*neoficiální překlad*)

5. Článek 1 tohoto nařízení stanovil:

„1. Toto nařízení stanoví podmínky, za kterých příslušné orgány vracejí nebo promíjejí dovozní nebo vývozní clo.

2. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

e) ‚zaúčtováním‘ správní akt, kterým se řádně vyměřuje částka dovozního nebo vývozního cla, kterou mají příslušné orgány vybrat;

[…]“ (*neoficiální překlad*)

6. Článek 2 uvedeného nařízení stanovil:

„1. Dovozní clo se vrátí nebo promine, pokud je příslušným orgánům náležitě prokázáno, že zaúčtovaná částka tohoto cla:

se týká zboží, u něhož nevznikl celní dluh nebo u něhož celní dluh zanikl jinak než zaplacením částky nebo promlčením,

je z jakéhokoli důvodu vyšší než ta, která byla dlužná ze zákona.

2. Vrácení nebo prominutí dovozního cla z některého z důvodů uvedených v odstavci 1 se schválí na základě žádosti podané u příslušného celního úřadu před uplynutím tří let ode dne, kdy bylo clo zaúčtováno orgánem příslušným pro výběr.

Tuto lhůtu nelze nijak prodloužit, ledaže dotyčná osoba prokáže, že jí v podání žádosti v uvedené lhůtě zabránily nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc.

Příslušné orgány z úřední povinnosti vrátí nebo prominou částku, pokud v této lhůtě samy zjistí existenci jedné nebo druhé situace popsané v odstavci 1.“ (*neoficiální překlad*)

7. Článek 15 první pododstavec téhož nařízení stanovil:

„Vrácení nebo prominutí dovozního nebo vývozního cla se poskytne pouze osobě, která clo zaplatila nebo je povinna jej zaplatit, nebo osobám, které převzaly její práva a povinnosti.“ (*neoficiální překlad*)

8. Článek 16 druhý pododstavec nařízení č. 1430/79 stanovil:

„K žádosti musí být přiloženy všechny důkazy, které má žadatel k dispozici, aby mohly příslušné orgány rozhodnout o této žádosti s ohledem na důvody, které žadatel uvedl. Pokud to příslušné orgány považují za nezbytné, mohou žadateli stanovit lhůtu k předložení dalších důkazů.“ (*neoficiální překlad*)

9. Toto nařízení bylo zrušeno článkem 251 celního kodexu Společenství.

B. Celní kodex Společenství

10. Článek 236 celního kodexu Společenství stanovil:

„1. Dovozní nebo vývozní clo se vrátí, jestliže se zjistí, že v době, kdy bylo zaplaceno, nebyla jeho částka dlužná ze zákona nebo že byla zaúčtována v rozporu s čl. 220 odst. 2.

Dovozní nebo vývozní clo se promine, jestliže se zjistí, že v době, kdy bylo zaúčtováno, nebyla jeho částka dlužná ze zákona nebo že byla zaúčtována v rozporu s čl. 220 odst. 2.

Clo se nevrátí ani nepromine, jestliže skutečnosti, které vedly k zaplacení nebo k zaúčtování částky, která nebyla dlužná ze zákona, vyplývají z úmyslného jednání zúčastněné osoby.

2. Dovozní nebo vývozní clo se vrátí nebo promine na základě žádosti podané u příslušného celního úřadu ve lhůtě tří let ode dne, kdy byla částka cla dlužníkovi sdělena.

Tato lhůta se prodlouží, jestliže zúčastněná osoba prokáže, že nemohla podat žádost ve stanovené lhůtě z důvodu nepředvídatelných okolností nebo vyšší moci.

Celní orgány vrátí nebo prominou clo z úřední povinnosti, pokud samy v této lhůtě zjistí, že nastala některá ze skutečností uvedených v odst. 1 prvním a druhém pododstavci.“

11. V souladu se svým čl. 253 druhým pododstavcem se tento kodex použil od 1. ledna 1994.

12. Uvedený kodex byl zrušen článkem 186 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) (Úř. věst. 2008, L 145, s. 1), který byl sám zrušen článkem 286 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2013, L 269, s. 1) (oprava Úř. věst. 2016, L 267, s. 2, dále jen „celní kodex Unie“).

C. Celní kodex Unie

13. Článek 116 celního kodexu Unie stanoví:

„1. Jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto oddíle částky dovozního nebo vývozního cla se vracejí nebo promíjejí z kteréhokoliv z těchto důvodů:

a) přeplatky na částkách dovozního nebo vývozního cla;

[…]

4. Pokud celní orgány ve lhůtách uvedených v čl. 121 odst. 1 samy zjistí, že částka dovozního nebo vývozního cla má být vrácena nebo prominuta podle článků 117, 119 nebo 120, vrátí ji nebo prominou z vlastního podnětu, s výhradou pravidel týkajících se rozhodovacích pravomocí.

[…]“

14. Článek 117 odst. 1 tohoto kodexu stanoví:

„Částka dovozního nebo vývozního cla se vrátí nebo promine, pokud původně oznámená částka odpovídající celnímu dluhu přesahuje splatnou částku nebo pokud byl celní dluh dlužníkovi oznámen v rozporu s čl. 102 odst. 1 písm. c) nebo d).“

15. Článek 121 uvedeného kodexu, nadepsaný „Postup při vrácení nebo prominutí cla“, v odstavci 1 stanoví:

„Žádosti o vrácení nebo prominutí cla podle článku 116 se předkládají celním orgánům v těchto lhůtách:

a) v případě přeplatků na částkách dovozního nebo vývozního cla, […] ve lhůtě tří let ode dne, kdy byl celní dluh oznámen;

[…]

Lhůty uvedené v prvním pododstavci písm. a) a b) se prodlouží, prokáže-li žadatel, že mu v podání žádosti ve stanovené lhůtě zabránily nepředvídatelné okolnosti nebo vyšší moc.“

16. V souladu s čl. 288 odst. 2 tohoto kodexu se ustanovení celního kodexu Unie uvedená v předchozích třech bodech tohoto stanoviska použijí od 1. května 2016.

III. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

17. Andorrští dovozci mezi lety 1988 a 1991 dovezli do Andorry prostřednictvím společnosti Ysal, celního zástupce usazeného ve Francii, zboží pocházející mimo jiné ze třetích zemí. Z těchto dovozů vznikla povinnost zaplatit ve Francii dovozní clo. V této době totiž francouzské celní orgány vyžadovaly, aby zboží ze třetích zemí určené pro Andorru bylo při přechodu francouzského území propuštěno do volného oběhu.

18. Dne 23. ledna 1991 zveřejnila Evropská komise odůvodněné stanovisko COM (90) 2042 final, kterým jednak konstatovala, že Francouzská republika nesplnila své povinnosti vyplývající z některých ustanovení (tehdejšího) práva Společenství tím, že stanovila takový požadavek propuštění do volného oběhu [5], a jednak vyzvala tento členský stát, aby do 30 dnů dosáhl souladu s tímto odůvodněným stanoviskem.

19. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že dne 6. června 1991 zveřejnilo ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ministerstvo hospodářství, financí a rozpočtu, Francie) v *Úředním věstníku Francouzské republiky* oznámení pro vývozce, kterým zrušilo tuto podmínku propuštění do volného oběhu.

20. Dne 20. května 2008 podala společnost Ysal proti francouzské celní správě žalobu k tribunal d'instance (soud prvního stupně) na vrácení cla, které bylo neoprávněně vybráno touto správou na základě dovozních prohlášení do Andorry podepsaných mezi lety 1988 až 1991.

21. Rozsudkem ze dne 15. června 2010 tento soud prohlásil žalobu společnosti Ysal za nepřípustnou z důvodu nedostatku aktivní legitimace a právního zájmu na podání žaloby. Tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem cour d'appel (odvolací soud) ze dne 13. prosince 2011. Rozsudkem ze dne 21. ledna 2014 Cour de cassation (kasační soud) zamítl kasační opravný prostředek podaný společností Ysal.

22. K blíže neurčenému datu uvedení andorrští dovozci, jejichž právním nástupcem se stala společnost Caves Andorranes a YX, vrátili společnosti Ysal částku odpovídající dovoznímu clu, které tato společnost zaplatila jejich jménem.

23. Dne 16. července 2015 podali společnost Caves Andorranes a YX na francouzskou celní správu žaloby na zaplacení částky odpovídající clu neoprávněně vybranému touto správou u tribunal de grande instance de Toulouse (soud prvního stupně v Toulouse, Francie). Rozsudkem ze dne 4. července 2017 tento soud žaloby společnosti Caves andorranes a YX zamítl.

24. Cour d'appel de Toulouse (odvolací soud v Toulouse, Francie) rozsudkem ze dne 10. února 2020 tento rozsudek potvrdil. V tomto ohledu rozhodl, že aby mohla celní správa přistoupit k vrácení cla z úřední povinnosti podle čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1430/79 a čl. 236 odst. 2 třetího pododstavce celního kodexu Společenství, musela by mít k dispozici údaje nezbytné k určení jak výše cla, které má být vráceno, tak totožnosti každé osoby povinné zaplatit clo, aniž musela provést nepřiměřené šetření.

[5] – Pojem „propuštění do volného oběhu" je definován v čl. 201 odst. 2 celního kodexu Unie. Zahrnuje výběr veškerého dlužného dovozního cla; případně výběr dalších poplatků stanovených příslušnými platnými předpisy týkajícími se výběru těchto poplatků; uplatnění obchodněpolitických opatření a zákazů a omezení, pokud nebyla uplatněna v dřívější fázi; a splnění dalších formalit stanovených pro dovoz daného zboží. V souladu s čl. 201 odst. 3 tohoto kodexu propuštěním do volného oběhu získává zboží, které není zbožím Unie, celní status zboží Unie.

25. Společnost Caves Andorranes a YX podali u Cour de cassation (kasační soud), který je předkládajícím soudem, proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek, na jehož podporu v podstatě tvrdí, že cour d'appel de Toulouse (odvolací soud v Toulouse) rozsudkem ze dne 10. února 2020 porušil čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1430/79. Povinnost vrácení cla z úřední povinnosti stanovená tímto ustanovením je podmíněna pouze dodržením tříleté lhůty ode dne, kdy bylo clo dlužníkovi oznámeno. Naproti tomu uvedené ustanovení nestanoví, že celní orgány musí mít k dispozici údaje týkající se výše tohoto cla a totožnosti každé osoby povinné clo zaplatit. Cour d'appel de Toulouse (odvolací soud v Toulouse) tedy doplnil do téhož ustanovení podmínku, kterou neobsahuje.

26. Předkládající soud uvádí, že francouzská celní správa tvrdí, že může z úřední povinnosti vrátit dovozní nebo vývozní clo pouze tehdy, pokud má k dispozici veškeré údaje, které jí umožňují konstatovat, že toto clo bylo vybráno neoprávněně a musí být vráceno. Nelze po ní požadovat, aby provedla důkladné šetření za účelem stanovení výše cla, které má být vráceno každému z dotčených hospodářských subjektů.

27. Tento soud se tedy zabývá tím, zda ustanovení čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1430/79 a čl. 236 odst. 2 celního kodexu Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že příslušný orgán je povinen z úřední povinnosti přistoupit k vrácení cla, které není ze zákona dlužné, pouze tehdy, pokud má k tomu všechny nezbytné údaje, a pokud tomu tak není, nemusí provádět nepřiměřené šetření.

28. Podle předkládajícího soudu vyvstává rovněž předběžná otázka, zda k vrácení cla celním orgánem z úřední povinnosti může dojít po uplynutí tříleté lhůty ode dne, kdy bylo clo oznámeno dlužníkovi. S přihlédnutím k rozsudku ze dne 14. června 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, bod 21), v němž Soudní dvůr rozhodl, že čl. 236 odst. 2 první pododstavec celního kodexu Společenství omezuje dobu, po kterou lze vrátit clo, které není dlužné ze zákona, na tři roky, se tento soud zabývá tím, zda čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1430/79 musí být vykládán v tom smyslu, že po uplynutí této lhůty již příslušné orgány nemohou přistoupit k vrácení cla z úřední povinnosti, i když je prokázáno, že během této lhůty konstatovaly, že toto clo nebylo dlužné ze zákona.

29. Za těchto podmínek se Cour de cassation (kasační soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 2 odst. 2 [nařízení č. 1430/79], převzatý do čl. 236 odst. 2 [třetího pododstavce] [celní kodexu Společenství, vykládán] v tom smyslu, že vrácení z úřední povinnosti cla vybraného celním orgánem je omezeno lhůtou tří let počínající dnem, kdy orgán pověřený výběrem cla uvedené clo zaúčtoval, nebo [v tom smyslu], že musí být celní správa schopna do tří let od okamžiku, kdy došlo ke skutečnosti rozhodné pro vznik cla, zjistit, že clo nebylo dlužné?

2) Musí být čl. 2 odst. 2 [nařízení č. 1430/79], převzatý do čl. 236 odst. 2 [třetího pododstavce] [celního kodexu Společenství, vykládán] v tom smyslu, že vrácení z úřední povinnosti cla vybraného celním orgánem je podmíněno tím, že tento orgán zná totožnost dotyčných hospodářských subjektů, jakož i částky, které mají být vráceny každému z nich, aniž by byl povinen provádět důkladné nebo nepřiměřené šetření?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

30. Předkládací rozhodnutí ze dne 13. března 2024 došlo kanceláři Soudního dvora dne 17. března 2024.

31. Francouzská vláda a Komise předložily písemná vyjádření ve lhůtě stanovené v článku 23 Statutu Soudního dvora Evropské unie.

32. Na všeobecné schůzi konané dne 5. listopadu 2024 rozhodl Soudní dvůr, že se nebude konat jednání k přednesu řečí.

V. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

33. Vytvoření celní unie podle článku 28 SFEU vyžaduje kromě zavedení společného celního sazebníku také sjednocení obecných celních pravidel a odpovídajících celních postupů pro výběr, pozastavení nebo osvobození od dovozního cla. V opačném případě by rozdíly mezi vnitrostátními celními předpisy mohly narušovat pohyb zboží v rámci jednotného trhu. Původním cílem proto bylo harmonizovat celní předpisy členských států. Harmonizace celního práva prostřednictvím mnoha jednotlivých právních úprav týkajících se nejrůznějších témat však vedla k právní roztříštěnosti [6]. Teprve od 1. ledna 1994 začalo na nadnárodní úrovni platit jednotné celní procesní právo v podobě celního kodexu Společenství. Celní kodex Unie, platný od 9. října 2013, je použitelný od 1. května 2016 [7]. Vnitrostátní právní předpisy upravují organizaci celní správy, která je odpovědná za správní uplatňování celního práva Unie.

34. Je třeba připomenout, že Evropská unie má v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. a) SFEU výlučnou pravomoc v oblasti celní unie a v souladu s čl. 1 odst. 1 celního kodexu Unie se tento kodex použije jednotně na celém celním území Unie. Výběr cla členskými státy jménem Unie ze zboží dováženého na celní území Unie tak podléhá pouze evropským právním předpisům na základě zásady přednosti práva Unie [8], což v projednávané věci znamená, že dotyčný členský stát, tj. Francie, použije příslušná ustanovení práva Unie, konkrétněji ta ustanovení týkající se tranzitu a vrácení neoprávněně vybraného cla, namísto jakýchkoli ustanovení svých vnitrostátních právních předpisů, která se mohou od celního kodexu Unie odchylovat.

35. Je třeba připomenout, že skutkový základ sporu v původním nastal před více než 30 lety a několik věcí bylo projednáno před francouzskými soudy. Z tohoto důvodu předkládající soud ve svých otázkách odkazuje jak na čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1430/79, tak na čl. 236 odst. 2 třetí pododstavec celního kodexu Společenství. Tato ustanovení, která jsou nyní převzata čl. 116 odst. 4 ve spojení s čl. 121 odst. 1 celního kodexu Unie, byla použitelná *ratione temporis* v době, kterou překládající soud považuje za relevantní. V tomto ohledu je třeba uvést, že se uvedená ustanovení liší pouze svým zněním, zatímco *jejich normativní obsah zůstal nezměněn*. Proto budu ve snaze usnadnit čtení tohoto stanoviska odkazovat spíše na *společné prvky právní úpravy*

6 – Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), Mnichov 2024, C. C. II. bod 29) poskytuje stručný přehled historie vzniku celního kodexu Unie.

7 – Viz body 11, 12 a 16 tohoto stanoviska.

8 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, body 58 a 61).

týkající se řízení o vrácení. Tento přístup se mi jeví o to vhodnější, že výklad, který zastávám, se má použít i na podobné případy, na něž se vztahují ustanovení celního kodexu Unie platného v současné době [9].

36. Pro úplnost připomínám, že podle ustálené judikatury jsou procesní pravidla obecně považována za použitelná na všechny spory probíhající v okamžiku jejich vstupu v účinnost, na rozdíl od hmotněprávních pravidel, která jsou obvykle vykládána jako v zásadě nepoužitelná na situace existující před jejich vstupem v účinnost [10]. Pro účely této analýzy je třeba za hmotněprávní normu považovat ustanovení, které stanoví *podmínky, které upravují základ a vznik nároku na vrácení cla*, zatímco procesní pravidla zahrnují *ustanovení upravující podmínky pro výkon tohoto práva*, a zejména lhůtu pro podání žádosti o vrácení nebo lhůtu, ve které musí orgány konstatovat existenci některé z okolností odůvodňujících vrácení.

37. Projednávaná věc vyvolává řadu právních otázek, které spolu bytostně souvisejí. Lze je obecně rozdělit do tří samostatných tematických okruhů: i) rozsah povinnosti celního orgánu vrátit neoprávněně vybrané clo z úřední povinnosti; ii) postup, který je třeba dodržet v případě, že povinnost vrátit clo vznikne na základě zjištění, že neexistuje právní základ pro požadavek platby neoprávněně vybraného cla; a iii) legislativní cíl tříleté lhůty stanovené v celní právní úpravě. V zájmu jasnosti a racionality navrhuji zabývat se předběžnými otázkami položenými předkládajícím soudem společně. Budu se jimi zabývat v rámci vyložení těchto tematických os.

B. K přípustnosti

38. Před posouzením otázek ve věci samé považuji za nezbytné se stručně vyjádřit k otázce přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. I když žádná ze zúčastněných stran tuto námitku nepřípustnosti nevznáší, je třeba se zabývat tím, zda je odpověď na otázky položené předkládajícím soudem nezbytná pro vyřešení sporu v původním řízení. Vzhledem k tomu, že celní právní úprava stanoví tříletou lhůtu pro podání žádostí o vrácení neoprávněně vybraného cla a skutkový základ v tomto sporu nastal před více než 30 lety, jeví se tyto otázky *prima facie* irelevantní.

39. Podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu práva Unie položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že požadovaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [11].

40. Otázky položené předkládajícím soudem nepovažuji za hypotetické, neboť se domnívám, že výklad ustanovení týkajících se povinností celních orgánů v rámci řízení o vrácení může být užitečný i pro objasnění otázky, zda má společnost Caves Andorranes *nárok na náhradu škody za porušení práva Unie* v souladu se zásadami stanovenými v judikatuře Soudního dvora. Existují

[9] – Soudní dvůr ve svých rozsudcích často uvádí, zda byl normativní obsah určitého ustanovení převzat ustanovením, které jej nahradilo, takže se k němu vztahuje stejný výklad (viz rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Bayerischer Rundfunk a další, C-337/06, EU:C:2007:786, bod 30).

[10] – Viz rozsudek ze dne 23. února 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, bod 31 a citovaná judikatura).

[11] – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, bod 67).

náznaky, že by společnost Caves Andorranes mohla tento cíl přinejmenším podpůrně sledovat [12]. V důsledku toho by prvky výkladu ohledně *případné otázky týkající se vrácení neoprávněně vybraného cla z úřední povinnosti* vyplývající z budoucího rozsudku Soudního dvora mohly být užitečné pro vyřešení sporu v případě, že by žalobce v původním řízení uplatnil *odpovědnost francouzské celní správy za případné porušení unijního práva* [13].

41. Z důvodů uvedených v předchozích bodech tohoto stanoviska je třeba vycházet z předpokladu, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

C. K věci samé

1. Povinnost celního orgánu vrátit neoprávněně vybrané clo z úřední povinnosti

42. Unijní celní právní úprava stanoví dva různé způsoby pro vrácení neoprávněně vybraného dovozního cla. První z těchto způsobů vyžaduje předchozí žádost podanou za tímto účelem příslušnému celnímu úřadu před uplynutím tříleté lhůty ode dne zaúčtování bezdůvodného cla, zatímco druhý je výsledkem spontánního jednání celní správy, která musí vrátit clo z úřední povinnosti, pokud ve stejné lhůtě zjistí, že nastala některá ze situací, které vrácení odůvodňují.

43. Projednávaná věc se týká *druhého způsobu*. V tomto ohledu je třeba úvodem poznamenat, že celní právní úprava stanoví *obecnou povinnost vrátit clo*, pokud jsou splněny určité podmínky, kterými se budu zabývat níže. Konkrétněji z čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1430/79 i z čl. 236 odst. 1 celního kodexu Společenství vyplývá, že „clo se vrátí“, zatímco čl. 116 odst. 1 celního kodexu Unie stanoví, že částky dovozního cla „se vracejí“ z důvodů uvedených právními předpisy.

44. Mezi podmínky, které zakládají nárok na vrácení a mohou se v závislosti na posouzení předkládajícího soudu uplatnit v projednávané věci, patří skutečnost, že „nevznikl celní dluh“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1430/79 nebo že v době, kdy bylo zaplaceno, „nebyla jeho částka dlužná ze zákona“ v souladu s čl. 236 odst. 1 celního kodexu Společenství. Ustanovení čl. 116 odst. 1 písm. a) celního kodexu Unie stanoví vrácení „přeplatků na částkách dovozního cla“. Navzdory poněkud odlišnému znění mají tato ustanovení společné to, že jsou v zásadě zaměřena na situaci, kdy *správa vyměřila clo bez právního důvodu*. Vzhledem k tomu, že tato ustanovení stanoví podmínky, které upravují základ a vznik nároku na vrácení cla, představují *hmotněprávní pravidla*.

45. Tato hmotněprávní pravidla je třeba odlišit od *procesních pravidel*, která v projednávané věci hrají rozhodující roli. Jedná se o ustanovení citovaná v bodě 35 tohoto stanoviska, která se, jak jsem již uvedl, nezměnila z hlediska svého normativního obsahu, neboť v podstatě stanoví, že „celní orgány z úřední povinnosti vrátí clo […] pokud v této lhůtě samy zjistí, [že jsou splněny podmínky pro tento krok]“. Tato právní úprava vyžaduje několik poznámek z mé strany pro účely jejího výkladu. Použiji přitom výkladové metody uznávané v judikatuře Soudního dvora. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje

[12] – První generální advokát obchodního, finančního a hospodářského senátu Cour de cassation (Kasační soud) tuto možnost zmiňuje ve svém stanovisku založeném do vnitrostátního spisu.

[13] – Viz rozsudek ze dne 22. prosince 2022, Ministre de la Transition écologique a Premier ministre (Odpovědnost státu za znečištění ovzduší) (C-61/21, EU:C:2022:1015, body 34 a násl.).

výklad ustanovení unijního práva, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož zapadá, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [14].

46. Na základě těchto úvah se mi zdá, že samotné znění těchto ustanovení („vrátí z úřední povinnosti“) potvrzuje zaprvé, že celní správě přísluší jednat z vlastního podnětu, a zadruhé, že *událost, která ji upozornila na skutečnost, že clo bylo vybráno neoprávněně*, musela nastat během tříleté lhůty („v této lhůtě“). Podle mého názoru je zřejmé, že tuto právní úpravu nelze chápat v tom smyslu, že k samotnému vrácení cla musí dojít v této lhůtě.

47. Z kontextuálního hlediska se mi zdá, že tento výklad týkající se vracení z úřední povinnosti je podpořen výkladem ustanovení týkajících se prvního způsobu vracení neoprávněně vybraného dovozního cla, totiž řízení na základě žádosti. Podle této právní úpravy se „clo vrátí na základě žádosti podané u příslušného celního úřadu *ve lhůtě tří let*“ [15] od data, kterým je v závislosti na použité verzi den „zaúčtování uvedeného cla orgánem příslušným pro výběr“, den „sdělení uvedeného cla dlužníkovi“ nebo datum „oznámení celního dluhu“. Výjimečně se tato lhůta prodlouží, jestliže zúčastněná osoba prokáže, že nemohla podat žádost ve stanovené lhůtě z důvodu nepředvídatelných okolností nebo vyšší moci.

48. Odhlédneme-li od rozdílů ve znění dotčených ustanovení, je zřejmé, že unijní normotvůrce chtěl při úpravě tohoto způsobu vrácení cla rovněž stanovit tříletou lhůtu, v níž musí orgány zjistit, že clo bylo vybráno neoprávněně. Jinými slovy, v rámci tohoto způsobu je žádost podaná dlužníkem *prostředkem, díky němuž se orgány dozvědí o* okolnostech, které zakládají nárok na vrácení cla a které jim ukládají povinnost jednat. Naproti tomu z výkladu uvedených ustanovení vyplývá, že tento způsob nestanoví žádnou konkrétní lhůtu pro provedení vrácení. Logika, z níž vychází právní úprava obou způsobů uvedených v předchozích bodech tohoto stanoviska, je tedy velmi podobná.

49. Pokud by tedy byla taková žádost podána těsně *před* uplynutím tříleté lhůty, mohla by správa zcela oprávněně přistoupit k vrácení později, tj. po uplynutí této lhůty, aniž porušila unijní celní právní předpisy. Tento výklad podporuje judikatura Soudního dvora, neboť Soudní dvůr v rozsudku C & J Clark International rozhodl, že z článku 236 celního kodexu Společenství vyplývá, že „v zásadě a s výjimkou nepředvídatelných událostí nebo vyšší moci může být clo, které nebylo v době platby dlužné ze zákona, vráceno po uplynutí lhůty tří let ode dne, kdy byla dlužníkovi oznámena částka tohoto cla, *pouze pokud dlužník v této lhůtě platně podal žádost v* tomto smyslu vnitrostátním celním orgánům“ [16].

50. Navíc v dřívějším rozsudku CIVAD, který se týkal situace, kdy byla žádost o vrácení cla podána *po* uplynutí této lhůty, tj. opožděně, rozhodl Soudní dvůr, že „hospodářský subjekt v *zásadě již nemůže požadovat vrácení* antidumpingového *cla* zaplaceného […], u něhož uplynula lhůta tří let stanovená v čl. 236 odst. 2 celního kodexu [Společenství]“ [17]. S přihlédnutím k těmto vysvětlením se zdá, že dotčená právní úprava předpokládá, že orgány se musí v této lhůtě dozvědět o neexistenci právního základu pro výběr dovozního cla, což se týká jak vrácení z úřední

[14] – Viz rozsudek ze dne 29. července 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească“ Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, bod 38).

[15] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[16] – Rozsudek ze dne 19. června 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, bod 50). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[17] – Rozsudek ze dne 14. června 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, bod 21). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

povinnosti, tak vrácení na žádost. Opačný výklad, podle kterého by samotné vrácení bylo omezeno tříletou lhůtou, by vedl k zániku nároku na vrácení v závislosti na rychlosti jednání správních orgánů, což by bylo v rozporu s právní jistotou.

51. V projednávané věci je nesporné, že během tříleté lhůty nebyla podána žádná žádost o vrácení. To vyvolává otázku, jaké právní požadavky musí být splněny, aby celní orgány mohly zasáhnout. Zejména je třeba vyjasnit, jakou míru jistoty musí mít celní orgány ohledně nároku občana na vrácení neoprávněně vybraného cla. Touto otázkou se budu podrobněji zabývat poté, co stručně vysvětlím funkci tříleté lhůty stanovené v dotčené právní úpravě.

2. Funkce tříleté pevné promlčecí lhůty

52. Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku CIVAD, výše uvedená tříletá lhůta je pevnou promlčecí lhůtou, tj. zákonem stanovenou lhůtou, během níž může věřitel uplatnit svůj nárok na vrácení. Uplynutí této lhůty má v zásadě za následek ztrátu tohoto nároku. Podle názoru Soudního dvora je taková tříletá promlčecí lhůta přiměřená, jelikož nemůže prakticky znemožnit nebo nadměrně ztížit výkon práv přiznaných unijním právním řádem [18].

53. Soudní dvůr rozhodl, že taková pevná promlčecí lhůta je v zájmu právní jistoty, která chrání jak jednotlivce, tak dotyčnou správu, a přesto nebrání tomu, aby jednotlivec využil práv, která mu přiznává unijní právní řád. Konečně Soudní dvůr rozhodl, že pokud celní právní úprava stanoví určité výjimky z tříleté lhůty, například v případě vyšší moci, připomněl, že vrácení zaplaceného dovozního nebo vývozního cla je umožněno pouze za určitých podmínek a ve specificky stanovených případech. Takové vrácení tedy představuje výjimku z běžného režimu dovozů a vývozů, a v důsledku toho musí být ustanovení je upravující vykládána striktně [19].

54. Judikatura citovaná v předchozích bodech tohoto stanoviska se týká ustanovení upravujících vrácení cla na základě žádosti hospodářského subjektu. Zdá se mi však, že stejné uvažování založené na právní jistotě je použitelné i na tříletou lhůtu v případě způsobu vrácení cla z úřední povinnosti, což v důsledku znamená, že jsou použitelné všechny výkladové zásady vyplývající z uvedené judikatury.

3. Míra jistoty, kterou musí mít celní orgány, a postup, který je třeba dodržet pro účely vrácení

55. Právní úprava citovaná v bodě 35 tohoto stanoviska, která upravuje procesní aspekty vrácení neoprávněně vybraného cla, stanoví, že „celní orgány vrátí z úřední povinnosti […] *pokud samy zjistí* […] *že nastala* některá ze situací [zakládajících takový nárok]“ [20], což vyvolává otázku, čeho se toto „zjištění“ přesně týká a jaká míra jistoty je vyžadována, pokud jde o existenci nároku na vrácení.

[18] – Rozsudek ze dne 14. června 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, body 21 a 22).

[19] – Rozsudek ze dne 14. června 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, body 23 a 24).

[20] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

56. Podle mého názoru znění příslušných hmotněprávních ustanovení citovaných v bodě 44 tohoto stanoviska neponechává pochybnosti o tom, že povědomí celních orgánů musí zahrnovat okolnosti, které zakládají nárok na vrácení. To konkrétně znamená *povědomí o podstatných skutečnostech*, a sice o provedených celních transakcích, totožnosti podniků, které se těchto transakcí týkaly, zaplacených částkách a samozřejmě o neexistenci celního dluhu [21].

57. V případě existence těchto skutečností jsou celní orgány povinny clo vrátit a *nemají žádný prostor pro volné uvážení*. V tomto ohledu a na rozdíl od toho, co naznačuje Komise, nelze jasně rozlišit mezi skutečným zjištěním, že podmínky pro vrácení jsou splněny, a povinností to zjistit, neboť jinak by pojem „vrácení z úřední povinnosti“ ztratil smysl. Je-li si celní správa vědoma skutečností uvedených v předchozím bodě tohoto stanoviska, je třeba dospět k závěru, že je povinna provést zjištění a vrácení z úřední povinnosti. Podmínka *zjištění* ve striktním slova smyslu se podle mého názoru shoduje s *povinností zjistit* za určitých podmínek. Opačný výklad, který by vycházel z neexistence jakékoli povinnosti celního orgánu z úřední povinnosti zjistit, že určitá částka může být vrácena, by vedl k vyloučení jakéhokoli soudního přezkumu, a tudíž i odsouzení za porušení této povinnosti, neboť porušení neexistující povinnosti je již pojmově nemožné. Takový výsledek by byl v rozporu s cílem vrácení z úřední povinnosti založeným na obecné povinnosti vracet poplatky vybrané v rozporu s unijními právními předpisy.

58. Klíčovou otázkou však je, jakým způsobem by celní orgány měly pro tento účel získávat potřebné informace, zejména zda postačí, když jim tyto informace sdělí například dotčené podniky, nebo by měly být spíše proaktivní a provést šetření, aby získaly více jasných informací. Je zřejmé, že zjištění učiněné celními orgány z úřední povinnosti, že podmínky pro vrácení jsou splněny, není rozhodně věcí náhody a vždy vyžaduje z jejich strany určité aktivní jednání. Způsob, jakým celní orgány jednají, a míra jejich proaktivity budou analyzovány níže. V této fázi lze s jistotou říci, že břemeno spočívající v zajištění toho, aby správní orgány získaly povědomí o neexistenci celního dluhu, by nemělo ležet pouze na dotčeném podniku, neboť jinak by to vedlo k požadavku, aby tento podnik ve všech případech podal žádost o vrácení. Jinými slovy, *de facto* by existoval pouze jeden způsob vrácení neoprávněně vybraného cla, zatímco celní předpisy jasně stanoví *dva různé způsoby*.

59. Aby právní úprava týkající se vrácení z úřední povinnosti neztratila svůj smysl, je podle mého názoru rozumné uložit celním orgánům povinnost, aby samy provedly šetření za účelem zjištění výše uvedených podstatných skutečností pro umožnění vrácení. Tento výklad vychází rovněž z analýzy různých jazykových verzí výrazu „celní orgány *samy zjistí*“ [22] použitého dotčenou právní úpravou, což naznačuje iniciativu ze strany správy, tedy *šetření, jehož cílem je získat informace*. Ve zněních ve španělském a anglickém jazyce je dokonce výslovně obsaženo sloveso „odhalit“.

60. Vnitrostátní orgány mají pravomoc provádět celní kontroly podle celních předpisů [23]. Je však třeba upřesnit, že povinnost zjistit skutkový stav a podle toho jednat by měla záviset *na dané situaci*. Souhlasím s francouzskou vládou a Komisí, že celní orgány by v zásadě neměly být povinny přijímat *nepřiměřená opatření* ke zjištění totožnosti hospodářských subjektů a částek, které mají být vráceny. Chtěl bych však zdůraznit, že můj postoj se liší, pokud jde o závěry, které

[21] – V „Pokynech o vracení a promíjení“ (strana 32), které vypracovalo Generální ředitelství Komise pro daně a celní unii, se pouze uvádí, že „celní orgány musí mít k dispozici *všechny údaje potřebné k* vrácení“, aniž jsou konkrétnější (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

[22] – Viz znění v jazyce španělském („cuando las propias autoridades aduaneras descubran“), dánském („toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer“), německém („stellen die Zollbehörden selbst […] fest“), anglickém („where the customs authorities themselves discover“), italském („se le autorità doganali constatano“), litevském („Jeigu muitinė per тозu laikotarpį pati nustato“), nizozemském („de douaneautoriteiten [....] tot de vaststelling komen“) a portugalském („as próprias autoridades aduaneiras verifiquem“).

[23] – Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, oddíl 4 („la gestion du risque et des fraudes“), Namur 2019, s. 542 a násl., vysvětluje, že celní kontrola byla vždy považována za jednu z výsad celní správy.

je třeba z tohoto zjištění vyvodit. Požadavek proporcionality se týká existence přiměřeného poměru mezi cílem vrátit neoprávněně vybrané clo na jedné straně a úsilím, které musí celní správa vynaložit k dosažení tohoto cíle, na straně druhé. Přiměřenost jednání celního orgánu by neměla být posuzována *in abstracto*, ale s přihlédnutím ke konkrétní situaci, v níž k vrácení cla z úřední povinnosti dochází. Závažnější situace zahrnující více hospodářských subjektů tak může vyžadovat důkladnější opatření ze strany celního orgánu, aniž se tato opatření nutně jeví jako nepřiměřená.

61. V běžné situaci, kdy se jedná o jediného dovozce, se kontrola totožnosti dovozce a částky, která má být vrácena, za účelem vrácení z úřední povinnosti jeví jako rozumné a přiměřené opatření. Proč by tomu tak nemělo být ve specifické situaci, která se týká několika hospodářských subjektů dotčených nesprávným použitím celních předpisů ze strany správy? V posledně uvedeném případě je skutečnost, že zjištění, že podmínky pro vrácení jsou splněny, vyžaduje dodatečné úsilí a zdroje ze strany celní správy, přirozeným důsledkem *závažnosti situace*, kterou má tato správa napravit, a tato skutečnost by neměla být jen z tohoto důvodu považována za nepřiměřené opatření.

62. Důvody, které vedly k výběru přeplatků, by mohly být rovněž jedním z *faktorů, které je třeba zohlednit při posuzování přiměřenosti dodatečného šetření*, které má celní správa provést. Skutečnost, že k přeplatku přispěla správa chybným použitím celních předpisů, spíše vyžaduje, aby tato správa zaujala aktivnější přístup k vrácení přeplatku hospodářskému subjektu, než vyčkávací přístup, kdy je přeplatek vrácen pouze v případě, že hospodářský subjekt podá žádost. Krom toho bych chtěl zdůraznit, že na rozdíl od toho, co naznačuje francouzská vláda, nelze absenci vrácení z úřední povinnosti vždy kompenzovat možností hospodářského subjektu uplatnit svůj nárok na vrácení. Hospodářský subjekt si totiž nemusí být nutně vědom okolností, které zakládají nárok na vrácení, a nebude vždy schopen podat žádost v tomto smyslu.

63. S ohledem na všechny tyto skutečnosti, a zatímco běžná řádná péče je vhodná při každodenních správních činnostech, takže správě nelze vytýkat, že nesplnila svou povinnost řádné péče, pokud jsou chyby při použití celních předpisů zjištěny až v průběhu pravidelných kontrol [24], se domnívám, že *závažnější porušení vyžadují dodatečná opatření* ze strany správy, aby bylo možné určit přesný rozsah povinnosti vrácení cla. Jinými slovy, opatření, která má celní správa přijmout, musí být přiměřená závažnosti situace.

64. Posouzení přiměřenosti přijatých opatření *in concreto* sice přísluší předkládajícímu soudu, Soudní dvůr mu však může poskytnout pokyny, které mu umožní tento úkol splnit. Pokud jde o projednávanou věc, na rozdíl od názoru zúčastněných stran se domnívám, že francouzské orgány neučinily vše, co bylo nezbytné pro správné uplatnění celních právních předpisů. Skutečnost, že je *několik let po sobě* nesprávně uplatňovaly [25], což mělo *finanční důsledky pro velké množství podniků*, je podle mého názoru okolností, která měla francouzské orgány přimět k přijetí dodatečných opatření k vrácení neoprávněně vybraného cla z úřední povinnosti. Svůj názor vysvětlím podrobněji dále.

[24] – Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, Mnichov 2022, článek 116, body 46 až 48; Niestedt, M., EU-*Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Mnichov 2024, článek 116, bod 13, vysvětlují, že celní orgány nejsou povinny zkoumat každý jednotlivý případ, aby určily, zda je vrácení možné. Taková obecná povinnost kontroly by vzhledem k velkému počtu celních transakcí orgány nadměrně zatěžovala. Naproti tomu jsou celní orgány povinny clo vrátit, pokud při *celní kontrole, externím auditu* atd. zjistí skutečnosti, které takové vrácení odůvodňují.

[25] – I když se projednávaná věc týká pouze dovozů v letech 1988 až 1991, nic to nemění na tom, že se zdá, že praxe francouzských celních orgánů začala mnohem dříve. To v každém případě zřejmě naznačuje odůvodněné stanovisko Komise, které uvádí, že tato praxe byla založena na „oznámení vývozcům zboží směřujícího do údolí Andorry“ zveřejněném v roce 1950, které bylo změněno v letech 1974, 1978 a 1983. Podle tohoto oznámení byl tranzit zboží, které není ve volném oběhu ve Společenství, do Andorry podmíněn předložením zvláštního povolení vydaného prefekturou Pyrénées-Orientales (departementu Východní Pyreneje).

65. Úvodem je třeba poznamenat, že dne 23. ledna 1991 zveřejnila Komise odůvodněné stanovisko COM(90) 2042 final, v němž jednak konstatovala, že Francouzská republika tím, že stanovila požadavek na propuštění zboží pocházejícího ze třetích zemí a určeného pro Andorru při přechodu francouzského území do volného oběhu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývaly z některých ustanovení práva Společenství, a jednak francouzské orgány vyzvala, aby dosáhly souladu s tímto odůvodněným stanoviskem do 30 dnů. Ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, dále vyplývá, že dne 6. června 1991 zveřejnilo ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ministerstvo hospodářství, financí a rozpočtu) v *Úředním věstníku Francouzské republiky* oznámení dovozcům a vývozcům, kterým zrušilo tento požadavek propuštění do volného oběhu. Podle mého názoru je třeba tuto reakci francouzských orgánů chápat jako účinné přiznání porušení celních předpisů a snahu dosáhnout souladu s požadavky práva Společenství.

66. Odůvodněné stanovisko Komise neponechává žádný prostor pro pochybnosti. Cla vybíraná v rámci režimu volného oběhu byla v rozporu s platnými předpisy, a proto nebyla dlužná ze zákona. Lze tedy konstatovat, že celní orgány o tom byly obecně informovány nebo si toho alespoň byly vědomy. Stejně tak lze předpokládat, že se celní orgány zabývaly otázkou možného vrácení neoprávněně vybraného cla z úřední povinnosti nebo na základě žádosti, zejména proto, že celní předpisy stanovily *obecnou povinnost vrácení* při splnění podmínek, jak jsem již uvedl v tomto stanovisku [26].

67. Z úředního sdělení francouzských orgánů o změně jejich správní praxe vyplývá, že si byly vědomy nutnosti chránit zájmy dotčených hospodářských subjektů tím, že je výslovně informovaly. V této souvislosti je třeba upozornit na skutečnost, že celní orgány mají povinnost poskytovat informace, neboť podle čl. 14 odst. 2 celního kodexu Unie „*udržují pravidelný kontakt s hospodářskými subjekty* a dalšími orgány, které se podílejí na mezinárodním obchodu se zbožím". Toto ustanovení rovněž stanoví, že celní orgány „*podporují průhlednost tím, že zcela zpřístupňují* celní předpisy, *obecná správní rozhodnutí a formuláře žádostí*, a to pokud možno bezplatně a prostřednictvím internetu" [27]. Toto ustanovení odráží *požadavky transparentnosti a zveřejňování* pro zajištění řádné správy. Je třeba poznamenat, že tyto požadavky již platily v mezinárodním hospodářském právu v rozhodné době z hlediska skutkového stavu ve věci v původním řízení [28]. Lze tedy říci, že tímto úředním sdělením celní orgány splnily svou *minimální* povinnost poskytnout informace o platné právní úpravě.

68. Takový přístup však rozhodně nepostačoval k nápravě protiprávnosti situace, která přetrvávala několik let, tj. k zajištění toho, aby se podniky dotčené porušením unijního práva, které lze přičíst francouzským orgánům, mohly domoci vrácení. Je totiž třeba poznamenat, že oznámení zveřejněné francouzskými orgány pouze oznamuje zrušení požadavku na propuštění do volného oběhu *do budoucna*, ale neříká nic o vyřizování případných stížností podniků, kterým v *minulosti* vznikla finanční újma [29]. Toto oznámení rovněž mlčí o možnosti těchto podniků požádat přímo celní orgány o informace o rozsahu porušení, kterého se dopustily, o možnosti přispět k objasnění skutečností týkajících se celních transakcí, které se jich týkají, nebo případně podat žádost o vrácení.

[26] – Viz bod 43 tohoto stanoviska.

[27] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[28] – Toto ustanovení provádí požadavky mezinárodního práva, konkrétně dohod uzavřených v rámci Světové obchodní organizace (WTO), konkrétněji článku X bodu 1 Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) a Dohody o usnadnění obchodu (AFE) (Witte, P., Zollkodex der Union, Mnichov 2022, článek 14, body 33 až 35).

[29] – Ze spisu ostatně vyplývá, že Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Francouzské republice, které vedlo ke změně správní praxe celních orgánů, na základě stížnosti podané obchodníkem s výrobky pocházejícími z Polska a určenými pro Andorru.

69. Toto úřední sdělení neupřesňuje, že tato změna správní praxe celních orgánů je ve skutečnosti důsledkem zásahu Komise, která je upozornila na existenci porušení práva Společenství. Hospodářské subjekty, které nebyly o těchto událostech informovány, tedy nemohly určit příčinu změny této správní praxe. Takové informace byly přitom nezbytné k tomu, aby dotčené podniky mohly účinně uplatnit svá práva. Bez dodatečných opatření hrozilo, že některé podniky nebudou vědět o možnostech, které se pro ně otevřely.

4. Požadavky vyplývající z obecné zásady řádné správy

70. Takový přístup je podle mého názoru neslučitelný s požadavky vyplývajícími z obecné zásady řádné správy, které musí členské státy při uplatňování unijního práva dodržovat [30]. Zejména se domnívám, že francouzské orgány nedodržely dvě základní povinnosti, jejichž dodržováním se vyznačuje řádná správa, a to povinnost *odůvodnit správní rozhodnutí* a dále povinnost *spravedlivého zacházení s adresátem veřejné správy* [31].

71. Jak uvedl Soudní dvůr ve své judikatuře, povinnost uvést odůvodnění rozhodnutí přijímaných vnitrostátními orgány má mimořádný význam, jelikož jejich adresátům *umožňuje hájit jejich práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné podat proti takovým rozhodnutím žalobu*. Je rovněž nezbytná k tomu, aby byly soudy plně schopny provést přezkum legality těchto rozhodnutí [32]. Podle mého názoru tato povinnost odůvodnění přichází v úvahu i v takovém případě, jako je projednávaná věc, kdy rozhodnutí správy o změně její správní praxe, kterým nepřímo připouští porušení práva Unie, *otevírá cestu žádostem o vrácení neoprávněně získaného cla*. Dodržení tohoto požadavku na odůvodnění je o to důležitější, že celní orgány jsou povinny takové vrácení provést a že se uplatní tříletá lhůta [33].

72. Zdá se mi totiž, že pokud dostatečně přesné a podrobné odůvodnění neposkytne sama správa, která zná všechny skutkové a právní aspekty týkající se tohoto porušení, bude pro adresáta veřejné správy obtížné, ne-li nemožné, uplatnit některá práva přiznaná právem Unie, jako je právo na vrácení cla. Navíc je třeba v této souvislosti připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou *musí být* v případech, kdy právo Unie zakládá práva jednotlivců, *zajištěno, aby se příjemci mohli dozvědět o všech svých právech a tato práva* v případě potřeby *uplatnit* před vnitrostátními soudy [34]. Tento požadavek je zvláště relevantní ve *vztahu mezi občanem a správou*, o který se jedná v projednávané věci [35]. Dosažení tohoto cíle by bylo přitom vážně ohroženo, pokud by správa zamlčovala takové zásadní informace, jako je vznik události zakládající právo na vrácení.

30 – Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, bod 39).

31 – V případě zásady řádné správy se nejedná o konkrétní zásadu správního práva, nýbrž o souhrn vícero zásad a do jisté míry o souborný pojem pro všechny nebo některé zásady správního práva. Mnohdy se používá jako synonymum pro zásady, jež jsou charakteristické pro správní řízení v právním státě. Zásada řádné správy například vyžaduje, aby orgány napravovaly svá pochybení či nedostatky, aby řízení bylo vedeno nestranně a objektivně a rozhodnutí byla přijímána v přiměřené lhůtě. Vedle toho zahrnuje rozsáhlou povinnost řádné péče orgánu a právo být vyslechnut, tedy povinnost úředníka poskytnout dotčeným osobám před vydáním rozhodnutí příležitost se vyjádřit, jakož i povinnost odůvodnit rozhodnutí (viz stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci Gorostiaga Atxalandabaso v. Parlament, C-308/07 P, EU:C:2008:498, bod 89).

32 – Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, bod 40).

33 – Viz bod 50 tohoto stanoviska.

34 – Viz rozsudky ze dne 15. května 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, bod 21), a ze dne 9. března 2023, État belge a Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, bod 28).

35 – Viz rozsudky ze dne 8. května 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 57), a ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, bod 122).

73. Rovněž je třeba připomenout, že zásada řádné správy znamená také povinnost jednat spravedlivě. Zásada ekvity má zásadní význam pro vytvoření atmosféry důvěry a předvídatelnosti ve vztazích mezi jednotlivci a správou [36]. Zejména to znamená důvěru v legalitu aktů správy [37]. Tato zásada je považována za velmi široký pojem, který tvoří základ dalších zásad správního práva Unie, jako jsou zásady nestrannosti, legality, legitimního očekávání, nediskriminace a rovného zacházení, jakož i zásada proporcionality [38].

74. V projednávané věci je zřejmé, že v důsledku opomenutí důležitých informací o možnosti požádat o vrácení cla ze strany správy byly podniky, které byly před změnou praxe celní správy povinny zaplatit neoprávněně clo, znevýhodněny oproti ostatním podnikům. Naproti tomu, kdyby francouzské orgány veřejně uvedly důvody, proč byla taková změna správní praxe nezbytná, bylo by se všemi podniky zacházeno stejně. Z tohoto důvodu se domnívám, že v projednávané věci nebyla dodržena zásada ekvity.

75. V tomto ohledu nebylo podle mého názoru nepřiměřené vyžadovat, aby celní orgány poskytly dodatečné informace a zavedly vhodné postupy umožňující vrácení neoprávněně vybraného cla. Takový přístup se jeví nezbytný vzhledem k závažnosti porušení celních předpisů, a to jak z hlediska délky trvání, tak z hlediska rozsahu. Ze spisu totiž vyplývá, že porušení trvalo několik let a zřejmě tím byl ovlivněn veškerý obchod mezi Andorrou a třetími zeměmi.

5. Postavení práva na vrácení v právním řádu Unie

76. Tento požadavek je o to naléhavější, že je třeba vzít v úvahu postavení práva na vrácení v právním řádu Unie. V tomto ohledu je třeba připomenout, že celní předpisy týkající se vrácení neoprávněně vybraného cla jsou pouze *vyjádřením zásady vlastní právu Unie*, a to obecné zásady vracení bezdůvodného obohacení [39]. Podle ustálené judikatury totiž platí, že „nárok na vrácení daní vybraných v členském státě v rozporu s pravidly práva [Unie] je důsledkem a doplňkem práv přiznaných jednotlivcům ustanoveními práva [Unie], tak jak jsou vykládána Soudním dvorem. Členský stát je tedy v zásadě povinen vrátit daně vybrané v rozporu s právem [Unie]“ [40].

77. Z ustálené judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že „každý adresát veřejné správy, kterému vnitrostátní orgán uložil povinnost zaplatit daň, clo nebo jiný poplatek v rozporu s unijním právem, má na základě unijního práva nárok získat od dotyčného členského státu příslušnou peněžní částku zpět“. Podle Soudního dvora „takový adresát veřejné správy má rovněž podle unijního práva nejen nárok získat nazpět od tohoto členského státu neoprávněně vybranou peněžní částku, nýbrž i úroky, které mají kompenzovat nedostupnost této částky“. Soudní dvůr rovněž uvádí, že „předmětem takového porušení může být jakékoli pravidlo unijního práva, ať se jedná o ustanovení primárního nebo sekundárního práva, jakož i obecnou zásadu unijního

[36] – Lenaerts, K., „In the Union we trust: Trust-enhancing principles of Community Law“, *Common Market Law Review*, sv. 41, č. 2, 2004, s. 337 a násl.

[37] – V tomto ohledu viz Evropský parlament, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, říjen 2012, s. 1-12.

[38] – Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 71.

[39] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions a další (C-415/20, C-419/20 a C-427/20, EU:C:2022:306, bod 62).

[40] – Viz rozsudek ze dne 28. ledna 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, bod 45). Waelbroeck, M., „La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire“, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, s. 161 a násl. vysvětluje původ této judikatury.

práva“. Konečně Soudní dvůr rozhodl, že „nároků na vrácení částek a vyplacení úroků se lze dovolávat, pokud byla povinnost zaplatit uložena „*na základě nesprávného použití* […] *unijního aktu*“ [41].

78. Tuto judikaturu nezpochybňuje jiná judikatura Soudního dvora, podle níž platí, že jelikož takové vrácení představuje výjimku z běžného režimu dovozů a vývozů, musí být ustanovení je upravující vykládána striktně [42]. Kromě toho, že tato judikatura musí být chápána ve svém pravém smyslu, tj. jako připomínka zásady legality, podle níž je správa oprávněna jednat pouze v případech specificky vymezených právem Unie, zejména pokud by uplatnění určitých celních pravidel vedlo ke ztrátám vlastních zdrojů na úkor rozpočtu Unie [43], přičemž proti výkladu této judikatury v tom smyslu, že vylučuje právo na vrácení, svědčí následující argumenty.

79. Zaprvé je třeba upřesnit, že výklad podporovaný v tomto stanovisku nemá za cíl vytvořit další důvod pro vrácení, který by byl použitelný ve všech případech. Jde spíše o určení *rozsahu povinností celních orgánů v rámci druhého způsobu* stanoveného v celních předpisech, tj. v případě, kdy celní orgány vracejí clo z úřední povinnosti poté, co z vlastního podnětu zjistí, že celní dluh nevznikl.

80. Zadruhé, jak již bylo v tomto stanovisku uvedeno, má správa principiální povinnost vrátit neoprávněně vybrané clo. Striktní výklad pravidel pro vrácení neoprávněně vybraného cla tedy nemůže sloužit jako argument pro odmítnutí takového vrácení v případech, kdy jsou splněny právní podmínky. Specifická ustanovení celního práva musí být spíše vykládána způsobem, který je v souladu s výše uvedenou obecnou zásadou vracení bezdůvodného obohacení.

6. Dílčí závěry

81. V tomto stanovisku jsem posoudil řadu právních aspektů týkajících se nároku na vrácení cla stanoveného celním právem s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci. Na základě této analýzy je třeba vyvodit několik dílčích závěrů za účelem odpovědi předkládajícímu soudu.

82. Zaprvé bylo zjištěno, že vrácení neoprávněně vybraného cla vyžaduje, aby i) žádost byla podána ve tříleté lhůtě stanovené celními předpisy nebo ii) aby orgány samy v této lhůtě zjistily, že clo nebylo dlužné ze zákona. Toto vrácení však nemusí být provedeno v uvedené lhůtě. Pokud je jedna z výše uvedených podmínek splněna včas, může být uvedené vrácení provedeno po uplynutí téže lhůty [44].

83. Zadruhé bylo zjištěno, že proto, aby celní orgány mohly provést vrácení, musí mimo jiné zjistit totožnost dotčených podniků a částky, které mají být vráceny. Celní orgány však nesmí zůstat pasivní, ale musí jednat z vlastního podnětu v případě závažného porušení celních předpisů nebo nesrovnalostí. Celní orgány by proto měly být povinny přijmout veškerá opatření odpovídající situaci, včetně šetření, a v dobré víře spolupracovat s dotčenými podniky proto, aby byl zajištěn výkon jejich práv [45].

[41] – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions a další (C-415/20, C-419/20 a C-427/20, EU:C:2022:306, body 51, 52, 61, 63 a 64). Kurzívou zvýraznil autor stanoviska.

[42] – Viz rozsudek ze dne 14. června 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, bod 24).

[43] – Příjmy z cel společného celního sazebníku představují vlastní zdroje Unie, které vybírají členské státy a poskytují je Komisi. Soudní dvůr rozhodl, že je na členských státech, aby přijaly opatření nezbytná k zajištění skutečného výběru cel v plné výši [viz rozsudek ze dne 11. července 2019, Komise v. Itálie (Vlastní zdroje – Vymáhání celního dluhu), C-304/18, EU:C:2019:601, body 49 a 50].

[44] – Viz body 42 až 54 tohoto stanoviska.

[45] – Viz body 55 až 75 tohoto stanoviska.

84. Zatřetí, pokud by podle posouzení předkládajícího soudu již nebylo možné vrátit neoprávněně vybrané clo, například z důvodu uplynutí tříleté lhůty stanovené celními předpisy, mohl by tento soud na žádost žalobce v původním řízení přezkoumat, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky pro náhradu škody z důvodu porušení unijního práva.

VI. Závěry

85. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky, které podal Cour de cassation (Kasační soud, Francie), odpověděl takto:

„Článek 2 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1430/79 ze dne 2. července 1979 o vracení nebo promíjení dovozního nebo vývozního cla, převzatý čl. 236 odst. 2 třetím pododstavcem nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství,

musí vykládán v tom smyslu, že

proto, aby celní orgány mohly vrátit neoprávněně vybrané clo z úřední povinnosti, musí ve lhůtě tří let ode dne zaúčtování tohoto cla zjistit, že uvedené clo nebylo dlužné ze zákona. Aby mohlo být vrácení provedeno, musí toto zjištění obsahovat totožnost dotčených subjektů a částky, jež mají být každému z nich vráceny. Šetření pro tyto účely musí být přiměřené závažnosti situace, kterou musí příslušný orgán napravit.“