

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 29. září 2005<sup>1</sup>

1. Je-li vnitrostátním orgánům nebo soudům předložena stížnost nebo žaloba proti rozhodnutí o uložení sankce, mohou zkoumat, zda vývozce požádal o vyšší náhradu, než jaká mu přísluší, pokud rozhodnutí o navrácení neoprávněně získané částky nabylo právní moci? V případě záporné odpovědi na tuto otázku, bylo by nutné poskytnout odlišnou odpověď, jestliže legální žádosti o vrácení částky spočívá na výkladu práva Společenství, který byl Soudním dvorem v později vyhlášeném rozsudku vyvrácen?

Hamburg-Jonas (dále jen „Hauptzollamt“) týkajícího se uložení sankce stanovené v čl. 11 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) nařízení Komise (EHS) č. 3665/87 ze dne 27. listopadu 1987, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty<sup>2</sup> (*neoficiální překlad*), této společnosti.

3. Tato věc vyzývá Soudní dvůr k upřesnění podmínek použití rozhodnutí o uložení sankce a jeho skloubení s žádostí o vrácení částky vyžadované na základě čl. 11 odst. 3 nařízení č. 3665/87.

2. Takové jsou v podstatě otázky položené Finanzgericht Hamburg (Německo) v rámci sporu mezi společností ED & F Man Sugar Ltd (dále jen „žalobkyně“) a Hauptzollamt

2 — Úř. věst. L 351, s. 1, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2945/94 ze dne 2. prosince 1994, kterým se mění nařízení č. 3665/87 v oblasti navrácení neoprávněně vyplacených částek a sankcí (Úř. věst. 310, s. 57, dále jen „nařízení č. 3665/87“). Toto nařízení bylo zrušeno 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), které je pozdější ke skutkovým okolnostem sporu, a tedy nepoužitelné v projednávaném případě.

1 — Původní jazyk: francouzština.

## I – Právní rámec

- b) čistou hmotnost těchto produktů nebo případně množství vyjádřené v měrných jednotkách, které mají být vzaty v úvahu při výpočtu náhrady;

### A – Právo Společenství

1. Režim vývozních náhrad pro zemědělské produkty

- c) pokud je to nezbytné k výpočtu náhrady, složení příslušných produktů nebo odkaz na něj.

4. Nařízení č. 3665/87 zavádí společná prováděcí pravidla režimu vývozních náhrad a především určuje hmotněprávní a procesní pravidla pro získání těchto dotací.

[...]“ (*neoficiální překlad*)

5. Hlava 2 uvedeného nařízení ve své první kapitole, nazvané „Nárok na náhradu“, upřesňuje podmínky, které musejí hospodářské subjekty splnit, aby takový nárok získaly. Mezi těmito podmínkami je uvedena podmínka stanovená v čl. 3 odst. 5 tohoto nařízení, podle které:

6. Jestliže vývozce v případě zpracování nebo skladování zboží před vývozem žádá o získání náhrady předem, musí v souladu s čl. 25 odst. 2 druhým pododstavcem nařízení č. 3665/87 předložit celním orgánům platební prohlášení obsahující označení a množství základních produktů a jejich míru výtěžnosti.

„Doklad použitý při vývozu pro získání nároku na náhradu musí obsahovat všechny údaje nezbytné k výpočtu náhrady a zejména:

7. Co se týče čl. 5 odst. 1 téhož nařízení, tento stanoví:

- a) označení produktů podle nomenklatury používané pro náhrady;

„Výplata diferencované nebo nediferencované náhrady je podmíněna kromě toho, že produkt opustil celní území Společenství,

tím, že produkt, s výjimkou případu, kdy zanikl v průběhu dopravy v důsledku případu vyšší moci, byl dovezen do třetí země, a případně do určené třetí země ve lhůtě dvanácti měsíců po datu přijetí vývozního prohlášení:

- a) pokud existují vážné pochybnosti, pokud jde o skutečné místo určení produktu

poskytovány pouze na základě objektivních kritérií, zejména co se týče množství, povahy a vlastností vyváženého produktu a jeho zeměpisného místa určení; že ve světle získaných zkušeností je třeba zesílit boj proti nesrovnalostem, a zejména proti podvodům škodícím rozpočtu Společenství; že je nezbytné za tímto účelem stanovit opatření k navrácení neoprávněně vyplacených částek a sankce, které přimějí vývozce k dodržování právní úpravy Společenství;

nebo

[...]

- b) pokud může být produkt zpětně dovezen do Společenství [...]

[...]“ (neoficiální překlad)

8. Článek 11 nařízení č. 3665/87 stanoví režim náhrad a sankcí pro účinnější boj proti nesrovnalostem a podvodům zjištěným při přidělování vývozních náhrad. První, třetí a pátý bod odůvodnění nařízení č. 2945/94 jsou následujícího znění:

vzhledem k tomu, že pokud vývozce poskytne nesprávné údaje, mohou tyto údaje vést k vyplacení neoprávněných náhrad, jestliže chyba není zjištěna; že pokud je chyba zjištěna, je zcela namístě uložit vývozci sankci spočívající v zaplacení částky přiměřené částce, jež by byla neoprávněně získána, pokud by chyba nebyla zjištěna a že, pokud byl nesprávný údaj poskytnut úmyslně, je rovněž namístě uložit větší sankci;

„vzhledem k tomu, že platná právní úprava Společenství stanoví, že vývozní náhrady jsou

[...]

vzhledem k tomu, že získané zkušenosti, stejně jako nesrovnalosti a především podvody zjištěné v tomto kontextu ukazují, že je toto opatření nezbytné, přiměřené, dostatečně odstrašující a že musí být jednotně uplatňováno ve všech členských státech.“  
(*neoficiální překlad*)

Za požadovanou náhradu se považuje částka vypočtená na základě údajů poskytnutých podle článku 3 nebo čl. 25 odst. 2. Pokud se sazba náhrady mění podle místa určení, vypočte se rozlišená část náhrady na základě údajů poskytnutých podle článku 47.“  
(*neoficiální překlad*)

9. Článek 11 odst. 1 první a druhý pododstavec nařízení č. 3665/87 zní následovně:

10. Článek 11 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 3665/87 upřesňuje:

„Pokud je zjištěno, že za účelem poskytnutí vývozní náhrady, vývozce požádal o náhradu vyšší, než je použitelná náhrada, je splatnou náhradou pro daný vývoz náhrada pro skutečný vývoz, snížená o částku odpovídající:

„Aniž je dotčena povinnost zaplatit zápornou částku, jak je uvedeno v odstavci 1 čtvrtém pododstavci, je příjemce povinen v případě neoprávněné výplaty náhrady vrátit neoprávněně získané částky, včetně jakékoli sankce stanovené v odstavci 1 prvního pododstavce, a úroky vypočtené za období, které uplynulo mezi vyplacením a vrácením [...]“  
(*neoficiální překlad*)

a) polovině rozdílu mezi požadovanou náhradou a náhradou použitelnou na skutečný vývoz;

2. Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95

b) dvojnásobku rozdílu mezi požadovanou náhradou a použitelnou náhradou, pokud vývozce úmyslně poskytl nepravdivé údaje.

11. V rámci účinnějšího boje proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Evropských společenství přijala Rada nařízení (ES,

Euratom) č. 2988/95<sup>3</sup>. To vytváří společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství<sup>4</sup>. Upravuje obecná pravidla týkající se správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství<sup>5</sup>.

12. Podle devátého bodu odůvodnění tohoto nařízení „opatření a sankce Společenství stanovené za účelem plnění cílů společné zemědělské politiky tvoří nedílnou součást režimu podpor [...] [a] mají svůj vlastní účel“.

13. V souladu s čl. 2 odst. 1 druhou větou nařízení č. 2988/95 tato správní opatření a sankce „musí být účinné, přiměřené a odrazující, aby poskytovaly odpovídající ochranu finančních zájmů Společenství“.

3 — Nařízení Rady ze dne 18. října 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 312, s. 1).

4 — Viz čtvrtý bod odůvodnění uvedeného nařízení.

5 — „Nesrovnalosti“ je třeba ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 rozumět „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“.

14. Článek 4 odst. 1 téhož nařízení dále stanoví, že každá nesrovnalost vede k odnětí neoprávněně získané výhody, především formou povinnosti nahradit neoprávněně získané částky. Článek 5 odst. 1 uvedeného nařízení mimo jiné vyjmenovává správní sankce, které mohou být uvaleny v případě úmyslných nesrovnalostí nebo nesrovnalostí způsobených z nedbalosti. Mezi těmito sankcemi je uvedeno především „zaplacení vyšší částky, než byly částky neoprávněně přijaté“<sup>6</sup>.

## B – Vnitrostátní právo

15. Článek 48 zákona o správním řízení (Verwaltungsverfahrensgesetz) ze dne 25. května 1976<sup>7</sup> se týká rušení správních aktů vykazujících nesrovnalosti a má následující znění:

„Správní akt vykazující nesrovnalosti může být i poté, kdy nabyl právní moci, zcela či částečně zrušen, s budoucím nebo retroaktivním účinkem. Správní akt zakládající nebo deklarující právo nebo výhodu právní povahy (správní akt příznávající práva) může být

6 — Viz čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení č. 2988/95.

7 — BGBl. I, s. 1253.

zrušen pouze s výhradou ustanovení odstavců 2 až 4.

## II – Skutkový stav a původní řízení

[...]“

16. Co se týká článku 51 uvedeného zákona, týkajícího se revize řízení, tento je následujícího znění:

„Orgán musí na žádost účastníka rozhodnout o zrušení nebo změně platného správního aktu

1. pokud došlo k pozdější změně skutkových nebo právních okolností stojících u zrodu správního aktu ve prospěch účastníka;
2. existují-li nové důkazy, které by měly za následek rozhodnutí pro účastníka příznivější;
3. jsou-li dány důvody pro revizi ve smyslu článku 580 občanského soudního řádu (Zivilprozessordnung)“.

17. Dne 12. a 13. února 1998 podala žalobkyně u příslušného úřadu německé celní správy čtyři vývozní prohlášení týkající se zásilky 100 tun bílého cukru do Polska, pro které žádala příznání vývozních náhrad.

18. Čtyřmi rozhodnutími ze dne 6. dubna 1998 ji Hauptzollamt poskytl vývozní náhrady ve výši 84 831,16 DEM.

19. Poté, co šetřeními provedenými Zollkriminalamt Köln (trestním odborem celní správy Kolín) vyšly najevo poznatky svědčící o tom, že bílý cukr, který měl být vyvezen do Polska, České republiky a do Švýcarska, nedorazil do třetích zemí určení, Hauptzollamt v rámci přezkumu dokumentů předložených žalobkyní, osvědčujících dovoz zboží, konstatoval, že tyto dokumenty nedosvědčují uvedení zboží vyvezeného do Polska do volného oběhu, ale pouze jejich propuštění do režimu pasivního zušlechťovacího styku.

20. Jelikož žalobkyně nebyla schopna předložit důkaz o dovozu dotčeného produktu do

třetí země určení, vyžadovaný podle čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení č. 3665/87, Hauptzollamt žádal čtyřmi rozhodnutími ze dne 17. dubna 2000, přijatými v souladu s čl. 11 odst. 3 téhož nařízení, vrácení celé částky vyplacených náhrad. Žalobkyně vrátila požadovanou částku, aniž by podala opravný prostředek proti rozhodnutím o navrácení částky, která tak nabyla právní moci. Poté ji Hauptzollamt čtyřmi rozhodnutími ze dne 5. června 2000 udělil na základě čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce písm. a) nařízení č. 3665/87 sankci ve výši 42 415,60 DEM.

21. Poté, co Hauptzollamt zamítl její stížnost podanou proti těmto rozhodnutím o uložení sankce, podala žalobkyně žalobu k Finanzgericht Hamburg, ve které uplatňovala protiprávnost uvedených rozhodnutí přijatých Hauptzollamt. Tvrdí totiž, že jejich legalita podléhá legalitě rozhodnutí o navrácení částky přijatých o několik týdnů dříve. Přitom dle žalobkyně je oprávněnost těchto rozhodnutí o navrácení částky zpochybněna výkladem čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení č. 3665/87, který Soudní dvůr podal v rozsudku Emsland-Stärke<sup>8</sup> vydaném dne 14. prosince 2000, poté co uvedená rozhodnutí o navrácení částky vstoupila v platnost. Vzhledem k této judikatuře má totiž žalobkyně za to, že Hauptzollamt nebyl po vyplacení náhrady oprávněn vyžadovat důkaz stanovený čl. 5 odst. 1 písm. a) uvedeného

nařízení. Tvrdí tak, že žádost o navrácení částky je protiprávní, a že v důsledku toho Hauptzollamt již nebyl oprávněn udělit jí sankci stanovenou čl. 11 odst. 1 prvním pododstavcem písm. a) nařízení č. 3665/87.

22. Hauptzollamt tvrdí, že žalobkyně měla námitky, které vznášá před Finanzgericht Hamburg, uplatnit dříve podáním opravného prostředku proti rozhodnutím o navrácení částky. Jelikož tato rozhodnutí nabyla právní moci, je dle jeho názoru nesporné, že žalobkyně požadovala vyšší náhradu, než je použitelná náhrada.

### III – Předběžné otázky

23. S ohledem na tvrzení předložená účastníky původního řízení se Finanzgericht Hamburg rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující dvě předběžné otázky:

„1) Jsou vnitrostátní orgány a soudy oprávněny v rámci řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o uložení

8 — C-110/99, Recueil, s. I-11569.

sankce opírajícímu se o čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 3665/87 zkoumat, zda vývozce žádal vyšší náhradu, než jaká mu přísluší, pokud rozhodnutí o jejím navrácení dle čl. 11 odst. 3 prvního pododstavce uvedeného nařízení nabylo právní moci před vydáním rozhodnutí o uložení sankce?

- 2) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku, smí být v řízení proti rozhodnutí o uložení sankce dle čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 za okolností vylíčených v tomto rozhodnutí zkoumáno, aby byl zohledněn v mezidobí podaný výklad práva Společenství, zda vývozce žádal vyšší vývozní náhradu, než je použitelná náhrada?“

25. První se týká odůvodnění rozhodnutí o navrácení a o uložení sankce, která Hauptzollamt přijal v souladu s čl. 11 odst. 1 a 3 nařízení č. 3665/87. Aby totiž bylo možné poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, mám za to, že je třeba posoudit předběžné otázky s ohledem na okolnosti sporu v původním řízení.

26. Z předkládacího usnesení tak vyplývá, že Hauptzollamt zdůvodnil vymáhání vývozních náhrad tím, že žalobkyně nebyla schopna předložit důkaz o uvedení cukru vyvezeného do Polska do volného oběhu, vyžadovaný čl. 5 odst. 1 prvním pododstavcem písm. a) nařízení č. 3665/87<sup>9</sup>.

#### IV – Analýza

##### *A – K dosahu předběžných otázek*

24. Aby bylo možné rozptýlit veškeré nejasnosti ohledně smyslu a dosahu předběžných otázek, zdá se mi nezbytné uvést dvě poznámky.

27. Pokud jde o rozhodnutí o uložení sankce, zdá se, že Hauptzollamt měl za to, že podmínky uložení sankce byly splněny, vzhledem k tomu, že tím, že nezpochybnil žádost o navrácení částky, vývozce konkludentně přiznal, že požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada<sup>10</sup>. Jelikož na druhé straně předkládající soud mnohokrátě upřesňuje, že vývozce ve svých vývozních prohlášeních předložil správné údaje<sup>11</sup>, odůvod-

<sup>9</sup> – Viz předkládací rozhodnutí ve francouzském znění, s. 3.

<sup>10</sup> – Tamtéž, s. 4.

<sup>11</sup> – Tamtéž, s. 9 a 10.



nění rozhodnutí o uložení sankce se nezdá být jasně vyjádřeno.

28. Druhá poznámka se týká tvrzení žalobkyně, dle kterého je žádost o navrácení částky vydaná Hauptzollamt dle výše uvedeného později vydaného rozsudku Emsland-Stärke protiprávní.

29. Je třeba poznamenat, že ačkoliv Soudní dvůr v této věci rozhodl, že požadavek důkazu o uvedení dotčeného produktu do volného oběhu na trhu třetí země dovozu stanovený čl. 10 odst. 1 nařízení (EHS) č. 2730/79<sup>12</sup> může být uložen pouze před udělením vývozní náhrady<sup>13</sup>, Soudní dvůr rovněž rozhodl, že náhrada musí být vrácena, pokud příslušné vnitrostátní orgány konstatují, že vývozní operace představuje zneužití vyplývající z úmyslu vývozce získat výhodu vycházející z použití právní úpravy Společenství umělým vytvořením podmínek pro její získání<sup>14</sup>.

12 — Nařízení Komise ze dne 29. listopadu 1979, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 317, s. 1), platné v době rozhodné z hlediska skutečností tohoto sporu a jehož čl. 10 odst. 1 v podstatě odpovídá čl. 5 odst. 1 nařízení č. 3665/87.

13 — Viz výše uvedený rozsudek Emsland-Stärke (body 48 a 49).

14 — Tamtéž (body 50 až 54).

30. S ohledem na konkrétní okolnosti dotčeného postupu v původním řízení mám za to, že přísluší vnitrostátnímu soudu posoudit, je-li to vhodné a v souladu s vnitrostátními procesními pravidly, legalitu této žádosti o navrácení částky s ohledem na výklad relevantního ustanovení přijatý v mezidobí Soudním dvorem<sup>15</sup>.

31. Po vyložení těchto údajů posoudím nejprve první otázku a poté případně otázku druhou.

#### B – K první předběžné otázce

32. Svoji první otázkou se Finanzgericht Hamburg táže, zda jsou vnitrostátní orgány a soudy oprávněny posuzovat, v rámci žaloby nebo stížnosti proti rozhodnutí o uložení sankce opírajícímu se o čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 3665/87, požadoval-li vývozce vyšší náhradu, než je použitelná

15 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. ledna 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Recueil, s. I-837), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že „zásada spolupráce vyplývající z článku 10 ES ukládá správnímu orgánu, jemuž byla předložena žádost v tomto smyslu, znovu posoudit pravomocné správní rozhodnutí, aby mohl být zohledněn výklad relevantního ustanovení přijatý mezitím Soudním dvorem, jestliže

— je dle vnitrostátního práva nadán pravomocí zrušit toto rozhodnutí;

— dotčené rozhodnutí nabylo právní moci v důsledku rozsudku vnitrostátního soudu rozhodujícího v poslední instanci;

— takový rozsudek je z pohledu pozdější judikatury Soudního dvora založený na chybném výkladu práva Společenství přijatém, aniž by byly Soudnímu dvoru předloženy předběžné otázky za podmínek stanovených čl. 234 odst. 3 ES a

— dotčený se obrátil na správní orgán bezprostředně poté, co se o takové judikatuře dozvěděl“.

náhrada, jestliže se rozhodnutí o navrácení částky přijaté v souladu s čl. 11 odst. 3 prvním pododstavcem tohoto nařízení opírá o neexistenci důkazu o vývozu produktu do třetí země určení, vyžadovaného čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení, a nabylo právní moci před přijetím rozhodnutí o uložení sankce.

33. Předkládající soud se v podstatě snaží zjistit, zda je vývozce oprávněn zpochybňovat rozhodnutí o uložení sankce opírající se o čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 3665/87, jestliže bylo toto rozhodnutí přijato v návaznosti na žádost o navrácení vývozních náhrad opírající se o neexistenci důkazu o uvedení produktu na trh ve třetí zemi určení, přičemž toto navrácení vývozce nezpochybnil.

34. Jinými slovy se Finanzgericht Hamburg táže, zda nenapadené rozhodnutí o navrácení vývozních náhrad zavádí existenci podmínek uložení dotčené sankce, stanovené čl. 11 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení č. 3665/87.

35. Domnívám se, že není možné provést takový úsudek a že na první otázku je třeba odpovědět kladně.

36. Zastávám totiž názor, že rozhodnutí o uložení sankce nemůže být vyneseno v případě, jaký nastal v projednávaném případě, kdy hospodářský subjekt nebyl schopný předložit důkaz o uvedení produktu do volného oběhu ve třetí zemi určení, vyžadovaný podle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 3665/87.

37. Z toho tedy vyvozují, že jestliže rozhodnutí o navrácení částky bylo přijato z důvodu porušení čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení, podmínka uložení sankce, dle které vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada, nemohla být posouzena. Krom toho mám za to, že taková podmínka nemůže být vyvozena z pouhé skutečnosti, že hospodářský subjekt uvedenou žádost o vrácení částky nezpochybnil.

38. Domnívám se tedy, že v takovém případě, který je předmětem původního řízení, musejí vnitrostátní orgány a soudy mít možnost posoudit, zda jsou splněny podmínky uložení sankce a především, zda vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada.

39. Toto posouzení zakládám jednak na obsahu čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce

a odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 a jednak na cíli sledovaném uvedeným nařízením.

snížení výše použitelné náhrady, nebo jako uhrazení finanční pokuty<sup>18</sup>. V důsledku toho může tato sankce ukládat společnosti zvláště těžkou finanční zátěž, která je v některých případech schopna ohrozit její životaschopnost<sup>19</sup>.

1. Obsah čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce a odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87

40. Je třeba připomenout, že čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 3665/87 stanoví uložení sankce, „[p]okud je zjištěno, že za účelem poskytnutí vývozní náhrady, vývozce požádal o náhradu vyšší, než je použitelná náhrada [...]“. V souladu s tímto ustanovením je splatná náhrada pro daný vývoz snížena buď o polovinu rozdílu mezi požadovanou náhradou a náhradou použitelnou na skutečný vývoz<sup>16</sup>, nebo dvojnásobek tohoto rozdílu, pokud vývozce úmyslně dodal nepravdivé údaje<sup>17</sup>.

41. Na rozdíl od žádosti o navrácení částky, jejímž účelem je pouze odebrat neoprávněně získanou finanční výhodu, se rozhodnutí o uložení sankce projeví buď jako znatelné

42. Za těchto podmínek se zdá být podstatné zaručit hospodářskému subjektu striktním výkladem znění čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 v souladu se zásadou legality a právní jistoty dostatečnou právní ochranu. Jak totiž Soudní dvůr mnohokrát rozhodl, požadavek právní jistoty musí být prosazován o to přísněji, je-li dotčená právní úprava schopna s sebou přinášet finanční následky pro hospodářský subjekt<sup>20</sup>.

43. Zaprvé, z výrazů použitých v textu čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 vyplývá, že působnost režimu sankcí se omezuje na případy, kdy je konstatováno, že „vývozce

16 — Viz čl. 11 odst. 1 první pododstavec písm. a) nařízení č. 3665/87.

17 — Tamtéž, písmeno b).

18 — Viz čl. 2, 4 a 5 nařízení č. 2988/95 pro znázornění obecných pravidel pro správní opatření (jako je vrácení částky) a sankce.

19 — Viz čl. 11 odst. 1 první pododstavec písm. a) a b) nařízení č. 3665/87.

20 — Viz zejména rozsudky ze dne 9. července 1981, *Gondrand Frères a Garancini* (169/80, Recueil, s. 1931, bod 17); ze dne 15. prosince 1987, *Nizozemsko v. Komise* (326/85, Recueil, s. 5091, bod 24); ze dne 22. února 1989, *Komise v. Francie a Spojené království* (92/87 a 93/87, Recueil, s. 405, bod 22); ze dne 13. února 1996, *Van Es Douane Agenten* (C-143/93, Recueil, s. I-431, bod 27), a ze dne 23. září 2003, *BGL* (C-78/01, Recueil, s. I-9543, body 71 až 73).

požádal o náhradu vyšší, než je použitelná náhrada“<sup>21</sup>. (*neoficiální překlad*)

44. Tato podmínka použití, převzatá jako taková předkládajícím soudem v jeho předběžných otázkách, má vlastní definici.

45. Pojem „požadovaná náhrada“ je totiž definován v druhém pododstavci výše uvedeného ustanovení, jako „částka vypočtená na základě údajů poskytnutých podle článku 3, nebo čl. 25 odst. 2 [nařízení č. 3665/87]“. (*neoficiální překlad*) V souladu s uvedenými články jsou těmito údaji informace obsažené v dokumentu použitém při vývozu pro získání náhrady a týkají se především označení produktů, jejich hmotnosti a složení<sup>22</sup>. Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. dubna 2005, Käserei Champignon Hofmeister, „dokument nebo dokumenty obsahující údaje stanovené v uvedeném článku 3 nebo čl. 25 odst. 2, na základě nichž se vypočte výše náhrady, představují žádost, která, v případě nesprávných údajů, povede k uplatnění sankce stanovené v uvedeném čl. 11 odst. 1“<sup>23</sup>.

21 — Zdůrazněné mnou.

22 — Viz čl. 3 odst. 5 první pododstavec a čl. 25 odst. 2 první pododstavec nařízení č. 3665/87.

23 — C-385/03, Sb. rozh. s. I-2997 (bod 22).

46. V tomto smyslu uvádí třetí bod odůvodnění nařízení č. 2945/94, v odezvě na čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87, že „pokud vývozce poskytne nesprávné údaje, mohou tyto údaje vést k vyplacení neoprávněných náhrad, jestliže chyba není zjištěna; že pokud je chyba zjištěna, je zcela namístě uložit vývozci sankci spočívající v zaplacení částky přiměřené částce, jež by byla neoprávněně získána, pokud by chyba nebyla zjištěna, a že pokud byl chybný údaj poskytnut úmyslně, je rovněž namístě uložit větší sankci“. (*neoficiální překlad*) Zákodárce Společenství tak vývozci, jakožto poslednímu článku výrobního, zpracovatelského a vývozního řetězce zemědělských produktů, ukládá povinnost podat správné prohlášení.

47. V důsledku toho se působnost rozhodnutí o uložení sankce zdá být omezena na případy, kdy vývozce ve svém vývozním prohlášení předložil, omylem nebo úmyslně, nesprávné údaje. Jinými slovy, nedomnívám se, že taková sankce může být uložena v případě obdobného případu v původním řízení, kdy hospodářský subjekt nebyl schopen předložit důkaz o splnění celních formalit při dovozu produktu do třetí země určené vyžadovaný čl. 5 odst. 1 nařízení č. 3665/87. Připuštění opaku by dle mého názoru vyvolalo několik problémů.

48. Nejprve, tak jak jsem již zdůraznil, by takový výklad byl zjevně v rozporu se zásadou legality a právní jistoty. Odpovídal by totiž přidání ustanovení k textu čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 a dodával by tomuto článku širší působnost, než jakou zákonodárce Společenství bezpochyby zamýšlel. Přitom z ustálené judikatury vyplývá, že „sankce, a to i mimotrestní povahy, může být uvalena pouze v případě, že spočívá na jasném a jednoznačném legálním základě“<sup>24</sup>. V důsledku toho v případě, že by si zákonodárce Společenství přál uplatnit sankci i v jiných případech, pravděpodobně by se postaral o upřesnění v tomto smyslu v čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení, jelikož tento text tvoří jedno ze základních ustanovení režimu založeného tímto nařízením.

49. Dále se domnívám, že takový výklad by mohl být v rozporu se zásadou přiměřenosti sankce připomenutou nejen v pátém bodě odůvodnění nařízení č. 2945/94 a v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 2988/95, ale rovněž judikaturou Soudního dvora<sup>25</sup>. Tato judikatura totiž mnohokrát zdůraznila problémy, se kterými se vývozci mohou setkat při získávání celních dokumentů od orgánů třetí země dovozu, vůči kterým nemají žádný

nátlakový prostředek<sup>26</sup>. V důsledku toho by uložení sankce v takovém případě bylo dle mého názoru nevhodné, s ohledem na obtíž, na které hospodářské subjekty narážejí při získávání důkazů vyžadovaných dle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 3665/87.

50. A konečně, takový výklad by dle mého názoru mohl zasahovat do zásady jednotného ukládání sankce, připomenuté v pátém bodě odůvodnění nařízení č. 2945/94, vzhledem k tomu, že Účetní dvůr Evropských společenství konstatoval mezi jednotlivými členskými státy velké rozdíly, co se týče ověřování a uznávání důkazů o příchodu produktu do místa určení<sup>27</sup>.

51. V důsledku toho ze znění čl. 11 odst. 1 prvního a druhého pododstavce nařízení č. 3665/87 vyplývá, že sankce nemůže být uložena v případě, kdy hospodářský subjekt nepředložil důkaz vyžadovaný podle čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení. Za těchto podmínek

24 — Viz zejména rozsudky ze dne 25. září 1984, Könecke (117/83, Recueil, s. 3291, bod 11), a ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, s. I-6453, bod 52).

25 — Viz výše uvedený rozsudek ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (body 59 až 68). V této věci Soudní dvůr uznal přiměřenou povahu sankce schválené v souladu s čl. 11 odst. 1 prvním pododstavcem písm. a) nařízení č. 3665/87 a uplatněné v případě nesprávnosti prohlášení.

26 — Viz zejména rozsudky ze dne 12. července 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Recueil, s. I-3265, bod 27), a ze dne 19. června 2003, Eribrand (C-467/01, Recueil, s. I-6471, bod 41).

27 — Zvláštní zpráva č. 7/2001 o vývozních náhradách – Místo určení a uvedení na trh, doprovázená odpovědní Komise (Úř. věst. 2001, C 314, s. 1, body 9 až 13). Účetní dvůr upřesňuje, že jako důkazy o splnění celních formalit pro propuštění zboží ke spotřebě mohou být přijaty různé druhy dokumentů, neboť, jak zdůrazňuje, jejich uznávání není předmětem žádné harmonizace.

mám za to, že příslušný vnitrostátní orgán nemůže posuzovat, zda vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada, v rámci žádosti o navrácení částky opírající se o porušení čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení.

52. Zadruhé se nedomnívám, že podmínky použití rozhodnutí o uložení sankce by mohly být vyvozeny z pouhé skutečnosti, že hospodářský subjekt nezpochybnil výše uvedenou žádost o navrácení částky.

53. Skutečnost, že proti žádosti o navrácení částky nebyl podán žádný opravný prostředek ze strany vývozce a že nabyla právní moci, totiž neznamená, že tento subjekt požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 1 prvního a druhého pododstavce nařízení č. 3665/87.

54. Krom toho, neexistence opravného prostředku proti rozhodnutí o navrácení částky dle mého názoru nemůže automaticky vyvolat uplatnění rozhodnutí o uložení sankce. Je totiž třeba zdůraznit, že sankce byla pojata tak, aby se mohla ukládat samostatně, nezávisle na jakékoliv žádosti o navrácení částky, takže nemůže být považována za pouhý doplňkový akt.

55. Ze znění čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 tak vyplývá, že příslušný vnitrostátní orgán může přijmout rozhodnutí o uložení sankce, jakmile je „konstatováno“, že vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada.

56. Za těchto podmínek může být sankce vynesena dříve, než bude hospodářskému subjektu uhrazena jakákoliv vývozní náhrada. Jak již zdůraznil Soudní dvůr, zabývající se výkladem téhož ustanovení, ze znění čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 vyplývá, že „zákonodárce Společenství chtěl, aby sankce [...] byla uplatněna nikoliv poté, co rozpočet Společenství utrpí finanční ztrátu vyplývající z neoprávněného vyplacení vývozní náhrady, ale v počátečním stádiu, kdy vývozce v žádosti o náhradu uvede, třeba i neúmyslně, nesprávné údaje“<sup>28</sup>.

57. Nicméně rozhodnutí o uložení sankce může být rovněž přijato po uhrazení vývozní náhrady. Tehdy mohou nastat dva případy.

28 — Viz výše uvedený rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Käserei Champignon Hofmeister (bod 34).

58. V prvním případě může příslušný vnitrostátní orgán konstatovat existenci chybných údajů a rozhodnout o tom, že bude nejen požadovat navrácení neoprávněně získané částky, ale rovněž uplatní sankci. Tento případ postihuje výslovně čl. 11 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 3665/87, který, připomínám, stanoví, že „v případě neoprávněně výplaty náhrady je příjemce povinen vrátit neoprávněně získané částky, včetně každé sankce stanovené v odstavci 1 prvním pododstavci, [...]“<sup>29</sup>. (neoficiální překlad) Použití výrazu „včetně“ dle mého názoru znamená, že žádost o navrácení částky a rozhodnutí o uložení sankce mohou být v tomto případě použity kumulativně.

59. Znění čl. 11 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 přitom nijak neuvádí, jak se za takových okolností režim vrácení částky a režim sankce skloubí. Konstatuji pouze, že ve znění tohoto ustanovení neexistuje žádný prvek uvádějící, že by rozhodnutí o navrácení částky nabývalo důležitosti hlavního rozhodnutí, jehož doplňkem by bylo rozhodnutí o uložení sankce.

60. Domnívám se tedy, že v takové situaci přísluší, v souladu s procesní autonomií, která jim je poskytnuta při provádění režimu vývozních náhrad, každému příslušnému

vnitrostátnímu orgánu přijmout uvedená rozhodnutí tak, aby byla zachována vývozci poskytnutá práva a záruky.

61. Ve druhém případě může příslušný vnitrostátní orgán vynést sankci z důvodu existence nesprávného prohlášení, zatímco žádost o navrácení částky byla již přijata z jiného důvodu. Za těchto podmínek se podle mého názoru jedná o dva různé akty, které musejí jako takové moci býti předmětem přezkumu legality ze strany vnitrostátních orgánů a soudů.

62. Je tedy nutno konstatovat, že obsah čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce a odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 3665/87 brání tomu, aby podmínka uplatnění sankce, podle které vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada, byla posuzována v rámci žádosti o navrácení částky opírající se o porušení čl. 5 odst. 1 téhož nařízení, nebo byla vyvozena z pouhé skutečnosti, že vývozce uvedené rozhodnutí o navrácení částky nezpochybnil.

63. Tento rozbor mi připadá potvrzený s ohledem na účel sledovaný nařízením č. 3665/87.

## 2. Účel sledovaný nařízením č. 3665/87

jících kontrol je stěží představitelné, zákonodárce Společenství tak hospodářskému subjektu uložil pod hrozbou finanční pokuty povinnost správného prohlášení.

64. Z účelu nařízení č. 3665/87, tak jak je vyjádřen v názvu a v prvním, druhém a pátém bodě odůvodnění nařízení č. 2945/94, jasně vyplývá, že má za cíl potírat nesrovnalosti a podvody zjištěné v oblasti vývozních náhrad vytvořením jednak režimu navrácení neoprávněně vyplacených částek a jednak režimu sankcí<sup>30</sup>. V souladu s devátým bodem odůvodnění nařízení č. 2988/95 vybavil zákonodárce Společenství každý z těchto nástrojů „vlastním účelem“.

66. Zadruhé, rozhodnutí o uložení sankce se zdá být pojato tak, aby mohlo být uplatněno samostatně.

65. Zaprvé, z třetího bodu odůvodnění nařízení č. 2945/94 vyplývá, že zavedení správní sankce odpovídá na zvláštní snahu zákonodárce Společenství o účinnější boj proti nesrovnalostem a nedbalostem zjištěným orgány ve vývozních prohlášeních. Jak jsem již zdůraznil, příslušné vnitrostátní orgány totiž posuzují existenci nároku na náhradu a vypočítávají jeho výši právě na základě tohoto dokumentu. Jelikož žádosti o poskytnutí náhrady jsou příliš početné na to, aby mohly být podrobovány systematickým a úplným kontrolám, a posílení stáva-

67. Zákonodárce Společenství totiž konstatoval, že pouhé vrácení neoprávněně vyplacených částek nechrání účinně finanční zájmy Společenství. Jednak jejich vrácení neumožňuje zabránit tomu, aby finanční prostředky Společenství utrpěly újmu, jelikož o něm může být podle definice rozhodnuto až po vyplacení náhrady. Jednak rovněž neumožňuje odradit hospodářské subjekty od nerozvážného nebo trestuhodného chování.

68. Zavedení režimu sankce tak odpovídá na tyto dvě obavy. Umožňuje nejprve lépe chránit finanční zájmy Společenství, neboť, jak jsem již uvedl, o sankci může být rozhodnuto, jakmile jsou chybné údaje schopny způsobit újmu, tj. dostatečně dlouhou dobu před poskytnutím náhrady hospodářskému subjektu.

30 — Viz výše uvedené rozsudky ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (bod 60), a ze dne 14. dubna 2005, Käserei Champignon Hofmeister (bod 27).



69. Dále, jak uvádí druhý a pátý bod odůvodnění nařízení č. 2945/94, tato sankce musí být „odstrašující“. Na rozdíl od žádosti o navrácení částky tak uložení sankce nesměřuje k obnově právního stavu, ani k náhradě újmy nebo odstranění následků protiprávního jednání, ale odsuzuje protiprávní jednání, ať je způsobeno z nedbalosti nebo úmyslně.

70. S ohledem na účel nařízení č. 3665/87 a odlišné a samostatné cíle sledované žádosti o navrácení částky a rozhodnutím o uložení sankce je dle mého názoru zjevné, že sankce přijatá v souladu s čl. 11 odst. 1 uvedeného nařízení musí být považována za samostatně použitelný akt, který v rámci systému zavedeného tímto nařízením plně zajišťuje ochranu finančních zájmů Společenství. Považovat rozhodnutí o uložení sankce za pouhý doplňkový akt k rozhodnutí o navrácení částky by tedy mohlo zbavit toto rozhodnutí jeho plné účinnosti, což by bylo v protikladu s cílem sledovaným zákonodárcem Společenství.

71. V důsledku toho mám za to, že cíl sledovaný nařízením č. 3665/87 brání tomu, aby podmínka uložení sankce, podle které vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada, byla posuzována v rámci žádosti o navrácení částky opírající

se o porušení čl. 5 odst. 1 téhož nařízení, nebo byla vyvozena z pouhé skutečnosti, že vývozce nepodal proti tomuto rozhodnutí o navrácení částky opravný prostředek.

72. S ohledem na výše uvedené mám tedy za to, že nic nebrání tomu, aby v rámci přezkumu legality rozhodnutí o uložení sankce vnitrostátní orgány a soudy posoudily, zda vývozce skutečně požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 1 prvního a druhého pododstavce nařízení č. 3665/87.

73. Závěrem všech těchto úvah mám za to, že vnitrostátní orgány a soudy jsou v rámci řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o uložení sankce opírajícímu se o čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 3665/87 oprávněny posoudit, zda vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada, jestliže rozhodnutí o navrácení částky, opírající se o neexistenci důkazu o dovozu dotčeného produktu do třetí země určení, tak jak je vyžadován čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení, nabylo právní moci před přijetím rozhodnutí o uložení sankce.

*C – K druhé předběžné otázce*

74. Předkládající soud položil tuto otázku pouze pro případ, že by na první otázku bylo

odpovězeno záporně. S ohledem na odpověď na uvedenou otázku, kterou jsem Soudnímu dvoru navrhl, se domnívám, že na druhou předběžnou otázku není nezbytné odpovídat.

**V – Závěry**

75. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Finanzgericht Hamburg odpověděl následovně:

„Vnitrostátní orgány a soudy jsou v rámci řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o uložení sankce opírajícímu se o čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení Komise (EHS) č. 3665/87 ze dne 27. listopadu 1987 o společných podmínkách použití vývozních náhrad zemědělských produktů, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2945/94 ze dne 2. prosince 1994, kterým se mění nařízení č. 3665/87, co se týče navrácení neoprávněně vyplacených částek a sankcí, oprávněny posoudit, zda vývozce požadoval vyšší náhradu, než je použitelná náhrada, jestliže se rozhodnutí o navrácení částky přijaté v souladu s čl. 11 odst. 3 prvním pododstavcem nařízení č. 3665/87, ve znění nařízení č. 2945/94, opírá o neexistenci důkazu o dovozu dotčeného produktu do třetí země určené vyžadovaného čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení a jestliže nabylo právní moci před přijetím rozhodnutí o uložení sankce.“