



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

6. října 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 — Ochrana finančních zájmů Evropské unie — Článek 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 první pododstavec — Zpětné vymáhání vývozní náhrady — Promlčecí lhůta — Začátek běhu (dies a quo) — Jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu — Vznik škody — Trvající protiprávní jednání — Jednorázové protiprávní jednání“

Ve věci C-59/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Finanzgericht Hamburg (finanční soud, Německo) ze dne 13. prosince 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 7. února 2014, v řízení

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export

proti

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, K. Jürimäe (zpravodajka), J. Malenovský, M. Safjan a A. Prechal, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export D. Ehlem, Rechtsanwalt,
- za řeckou vládu I. Chalkiasem a E. Leftheriotou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi J. Baquero Cruzem a P. Rossim jakož i B. Eggers, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. června 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společnostmi Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export a Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Hlavní celní úřad v Hamburku-Jonas, dále jen „Hauptzollamt“) ve věci vrácení vývozních náhrad.

Právní rámec

Nařízení č. 2988/95

- 3 Článek 1 nařízení č. 2988/95 stanoví:

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

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

- 4 Článek 3 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

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

V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. [...]

[...]“

- 5 Článek 4 uvedeného nařízení se týká správních opatření, která vedou k odnětí neoprávněně získaných výhod. Článek 5 tohoto nařízení uvádí správní sankce, k nimž mohou vést úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti.

Nařízení (EHS) č. 565/80

- 6 Článek 5 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 565/80 ze dne 4. března 1980 o platbách vývozních náhrad předem, pokud jde o zemědělské produkty (Úř. věst. L 62, s. 5; Zvl. vyd. 03/04, s. 156), před jeho zrušením nařízením Komise (ES) č. 1713/2006 ze dne 20. listopadu 2006, kterým se ruší předběžné financování vývozních náhrad, pokud jde o zemědělské produkty (Úř. věst. L 321, s. 11), stanovil, že „[n]a žádost zúčastněné strany se částka rovnající se vývozní náhradě vyplátí, jakmile jsou produkty nebo zboží propuštěny do režimu uskladňování v celním skladu nebo svobodného celního pásma za účelem jejich vývozu ve stanovené lhůtě“.

7 Článek 6 tohoto nařízení stanovil:

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

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

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

nebo

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

Nařízení (EHS) č. 3665/87

8 Článek 17 odst. 1 nařízení Komise (EHS) č. 3665/87 ze dne 27. listopadu 1987, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (*Citované pasáže z nařízení jsou neoficiálním překladem*) (Úř. věst. L 351, s. 1), před jeho zrušením nařízením Komise (ES) č. 800/1999 ze dne 15. dubna 1999, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (Úř. věst. L 102, s. 11; Zvl. vyd. 03/25, s. 129), zněl takto:

„Produkty musí být dovezeny v nezměněném stavu do třetí země nebo do jedné ze třetích zemí, pro které je náhrada stanovena, do 12 měsíců ode dne přijetí vývozního prohlášení [...]“

9 Článek 18 odst. 1 tohoto nařízení stanovil:

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

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

nebo

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

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

10 V souladu s čl. 5 odst. 1 a článkem 6 nařízení č. 565/80 poskytl Hauptzollamt v rozhodnutích z let 1992 a 1993 žalobkyni v původním řízení platbu vývozní náhrady předem oproti poskytnutí jistoty. Tyto předem vyplacené vývozní náhrady se vztahovaly k několika zásilkám hovězího masa, které byly uskladněny za účelem jejich vývozu.

11 Dopisem ze dne 10. srpna 1993 předala žalobkyně v původním řízení Hauptzollamt celní prohlášení č. 79/239 vydané jordánskými orgány dne 9. března 1993. Toto prohlášení potvrzovalo propuštění zásilky hovězího masa vyvezeného žalobkyní v původním řízení ke spotřebě v Jordánsku. Dne 30. dubna 1996 a 4. března 1998 uvolnil Hauptzollamt jistoty složené žalobkyní v původním řízení.

- 12 Ode dne 28. února 1998 do 14. března 1998 prováděl Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) kontrolu, v jejímž průběhu bylo zjištěno, že celní prohlášení vydané jordánskými orgány bylo stornováno před výběrem dovozního cla a dotčená zásilka hovězího masa byla ve skutečnosti zpětně vyvezena do Iráku.
- 13 Rozhodnutím ze dne 23. září 1999 nařídil Hauptzollamt navrácení částky 103 289,89 eur. Poté, co žalobkyně v původním řízení podala odvolání proti rozhodnutí o navrácení, rozhodnutím ze dne 26. září 2011 byla tato částka snížena na 59 545,70 eur. Ve zbývající části bylo odvolání zamítnuto rozhodnutím ze dne 23. ledna 2012.
- 14 Dne 5. února 2012 podala žalobkyně v původním řízení žalobu k Finanzgericht Hamburg, kterou se domáhá zrušení tří výše uvedených rozhodnutí. Tvrdí, že nárok na vrácení je promlčen. Má za to, že podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 běží promlčecí doba nikoli od okamžiku uvolnění jistoty, nýbrž od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Článek 1 odst. 2 tohoto nařízení totiž podle ní spojuje pojem „nesrovnalost“ s jednáním nebo opomenutím hospodářského subjektu. Tvrdí, že pro určení, zda je nárok na vrácení neoprávněně vyplacených částek promlčen, je tudíž třeba vycházet z data vyhotovení celního prohlášení vydaného jordánskými orgány, kterým je 10. srpen 1993.
- 15 Předkládající soud se přiklání k názoru, že promlčecí lhůta běží bez ohledu na okamžik, kdy se materializovala škoda, od okamžiku, kdy došlo k jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které je porušením unijního právního předpisu. Takový výklad podle něj vyplývá ze znění čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Má totiž za to, že znění čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení naznačuje, že unijní normotvůrce, který použil podmiňovací způsob při vypracování tohoto ustanovení, nespojuje pojem „nesrovnalost“ se vznikem škody, jelikož chování hospodářského subjektu může být nesrovnalostí také, pokud „by mohlo“ poškodit rozpočet Unie. Kromě toho je názoru, že ze znění čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce uvedeného nařízení, který zmiňuje „okamžik[...], kdy došlo k nesrovnalosti“, vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu spojit začátek běhu promlčecí lhůty nikoli s „odhalením“ nesrovnalosti, nýbrž s „okamžikem, kdy k ní došlo“, tedy s jednáním hospodářského subjektu, které musí spočívat v porušení unijního právního předpisu.
- 16 Předkládající soud má však za to, že v případech, v nichž bylo porušení unijních právních předpisů zjištěno až poté, co došlo k poškození, může být otázka určení začátku běhu promlčecí lhůty posouzena jinak. Podle něj lze mít za to, že pojem „nesrovnalost“ uvedený v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 předpokládá splnění dvou podmínek, a sice chování hospodářského subjektu a z něj vzniklé škody.
- 17 V případě, že by promlčecí lhůta stanovená v č. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 začala běžet až ode dne, kdy nastalo poškození, klade si předkládající soud otázku, zda k „poškození“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 dojde, jakmile je částka odpovídající vývozní náhradě předem vyplacena nebo až tehdy, když je vývozní náhrada definitivně přiznána tím, že je uvolněna jistota.
- 18 Za těchto okolností se Finanzgericht Hamburg rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je pro předpoklad existence nesrovnalosti, která je nezbytná pro začátek běhu promlčecí doby podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 a je definována v čl. 1 odst. 2 téhož nařízení, v případě porušení unijního právního předpisu odhaleného až poté, co nastalo poškození, nutné, aby při jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu kumulativně došlo i k poškození souhrnného rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unii spravovaných, tedy že promlčecí doba začne plynout až od okamžiku, kdy nastalo poškození, nebo začíná promlčecí doba plynout nezávisle na okamžiku, kdy poškození nastalo, již při samotném jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení unijního právního předpisu?

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

Dochází – v souvislosti s požadavkem na vrácení vývozní náhrady, která byla přiznána s konečnou platností – k „poškození“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 již v případě, že byla vývozci vyplacena částka odpovídající vývozní náhradě ve smyslu čl. 5 odst. 1 nařízení č. 565/80, ač předtím nebyla uvolněna jistota podle článku 6 nařízení č. 565/80, nebo k poškození dochází až v okamžiku uvolnění jistoty nebo přiznání vývozní náhrady s konečnou platností?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 19 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, kdy bylo porušení unijního právního předpisu zjištěno až poté, co nastalo poškození, musí být čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95 vykládány v tom smyslu, že promlčecí lhůta začíná běžet ode dne, kdy došlo k poškození rozpočtu Unie či rozpočtů Unii spravovaných, nebo v tom smyslu, že tato lhůta začíná běžet bez ohledu na toto datum ode dne, kdy dojde k jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které je porušením unijního práva.
- 20 Úvodem je třeba připomenout, že pravidlo o čtyřleté promlčecí době stanovené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 je při neexistenci unijní odvětvové právní úpravy nebo vnitrostátní právní úpravy, která by upravovala zvláštní režim promlčení, použitelné na nesrovnalosti stanovené v článku 4 uvedeného nařízení, které poškozují finanční zájmy Unie (v tomto smyslu viz rozsudek Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:190, body 39 a 40, jakož i citovaná judikatura).
- 21 Kromě toho je třeba uvést, že čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 je použitelný v projednávaném případě, přestože ke skutkovým okolnostem ve věci v původním řízení došlo v letech 1992 a 1993. Jak již Soudní dvůr rozhodl, promlčecí lhůta stanovená v tomto ustanovení, se použije na nesrovnalosti, k nimž došlo před vstupem tohoto nařízení v platnost (v tomto smyslu viz rozsudek Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, bod 34).
- 22 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pro určení působnosti ustanovení unijního práva, v projednávaném případě čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95, je třeba vzít v úvahu zároveň jejich znění, kontext a cíle (rozsudek Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, bod 26 a citovaná judikatura).
- 23 Podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 činí promlčecí doba pro zahájení stíhání čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Článek 1 odst. 2 tohoto nařízení definuje pojem „nesrovnalost“ jako jakékoli porušení unijního právního předpisu vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Unie nebo rozpočty Unii spravované.
- 24 Skutečnost, že došlo k nesrovnalosti, od které začíná běžet promlčecí lhůta, předpokládá tedy splnění dvou podmínek, a sice jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení unijního právního předpisu, jakož i poškození nebo možného poškození rozpočtu Unie.
- 25 Za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, kdy bylo porušení unijního práva zjištěno až poté, co došlo k poškození, začíná běžet promlčecí lhůta od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, a sice od okamžiku, kdy došlo jak k jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení unijního práva, tak k poškození rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unii spravovaných.

- 26 Takový závěr je potvrzen cílem nařízení č. 2988/95, kterým podle jeho čl. 1 odst. 1 je ochrana finančních zájmů Unie. *Dies a quo* je tedy den, kdy dojde k poslední z událostí, a sice buď den, kdy nastane poškození, pokud toto poškození nastane po jednání nebo opomenutí, které představuje porušení unijního práva nebo den, kdy dojde k tomuto jednání nebo opomenutí, pokud je dotčená výhoda přiznána po uvedeném jednání nebo opomenutí. Splnění cíle ochrany finančních zájmů Unie je tudíž usnadněno.
- 27 Tento závěr nemůže být kromě toho zpochybněn argumentem řecké vlády, že *dies a quo* je dnem, kdy příslušné orgány odhalily nesrovnalost. Tento argument je totiž v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž datum, ke kterému vnitrostátní orgány zjistily nesrovnalost, nemá vliv na začátek běhu promlčecí doby (rozsudek Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, bod 67).
- 28 Podle ustálené judikatury Soudního dvora ostatně platí, že správní orgán váže obecná povinnost řádné péče při ověřování správnosti plateb, které uskutečňuje a které zatěžují rozpočet Unie (rozsudek Ze Fu Fleischhandel GmbH a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 44). Uznat, že *dies a quo* je den, kdy došlo k odhalení dotčené nesrovnalosti, by bylo v rozporu s touto povinností řádné péče.
- 29 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95 musí být vykládány v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, kdy bylo porušení unijního právního předpisu zjištěno až poté, co nastalo poškození, začíná běžet promlčecí lhůta od okamžiku, kdy došlo jak k jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které je porušením unijního práva, tak k poškození rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unii spravovaných.

Ke druhé otázce

- 30 Ve druhé otázce se předkládající soud zabývá okamžikem, kdy za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, dojde k „poškození“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95.
- 31 Dříve, než bude tato otázka zodpovězena, je třeba připomenout sled událostí ve věci v původním řízení. Zaprvé byla v průběhu let 1992 a 1993 žalobkyni v původním řízení přiznána formou zálohy částka rovnající se vývozní náhradě v souladu s čl. 5 odst. 1 nařízení č. 565/80. Zadruhé žalobkyně v původním řízení předložila dne 10. srpna 1993 celní prohlášení vydané jordánskými orgány za účelem prokázání splnění celních formalit propuštění ke spotřebě v souladu s čl. 17 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 nařízení č. 3665/87. Zatřetí dne 30. dubna 1996 a 4. března 1998 byly uvolněny jistoty složené v okamžiku poskytnutí zálohy v souladu s článkem 6 nařízení č. 565/80.
- 32 Za takových okolností je třeba mít za to, že k „poškození“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 dojde v den, kdy je přijato rozhodnutí o konečném přiznání dotčené výhody, v projednávaném případě vývozní náhrady. Od tohoto okamžiku je totiž rozpočet Unie skutečně poškozen. O tomto poškození nelze mít za to, že k němu může dojít přede dnem, kdy je tato výhoda přiznána s konečnou platností, neboť jinak by bylo uznáno, že promlčecí lhůta pro navrácení téže výhody může plynout již v okamžiku, kdy tato výhoda ještě přiznána nebyla.
- 33 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 musí být vykládán v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, k poškození dojde, jakmile je přijato rozhodnutí o přiznání vývozní náhrady dotčenému vývozcí.

K nákladům řízení

- 34 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství musí být vykládány v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, kdy bylo porušení unijního právního předpisu zjištěno až poté, co nastalo poškození, začíná běžet promlčecí lhůta od okamžiku, kdy došlo jak k jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení unijního práva, tak k poškození rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unii spravovaných.
- 2) Článek 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 musí být vykládán v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, k poškození dojde, jakmile je přijato rozhodnutí o přiznání vývozní náhrady dotčenému vývozci.

Podpisy.