

Vec C-447/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

22. september 2020

Vnútroštátny súd:

Supremo Tribunal Administrativo

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

1. júl 2020

Navrhovateľ:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Odporkyňa:

LM

Predmet konania vo veci samej

Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v rámci konania medzi Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (Inštitút pre financovanie poľnohospodárstva a rybolovu) (ďalej len „IFAP“) a LM, v ktorom IFAP podal odvolanie proti rozsudku, ktorým sa vyhovelo námietke podanej v exekučnom konaní začatom navrhovateľom proti odporkyni, z dôvodu uplynutia štvorročnej premlčacej doby, v súvislosti s dlhmi vyplývajúcimi z neoprávnene prijatej pomoci v rámci operačného programu AGRO.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

V prejednávanej veci je potrebné určiť, či námietka v exekučnom konaní je vhodným procesným prostriedkom na rozhodovanie o premlčaní konaní týkajúcich sa vrátenia neoprávnene prijatej finančnej pomoci, a ak áno, aké sú lehoty a príslušné pravidlá počítania lehôt s ohľadom na článok 3 ods. 1 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev.

Prejudiciálne otázky

I. Bráni článok 3 ods. 1 nariadenia č. 2988/95 vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ukladá príjemcovi dotácie povinnosť podať správnu žalobu na príslušný súd proti aktu, ktorým sa nariaďuje vrátenie neoprávnene prijatých súm z dôvodu existencie nezrovnalosti, pretože v opačnom prípade, ak sa proti tomuto aktu nepodá žaloba včas (to znamená, ak príjemca včas neuplatní opravné prostriedky, ktoré mu poskytuje vnútroštátne právo), uvedený akt nadobudne právoplatnosť..., a v dôsledku toho sa môže požadovať vrátenie neoprávnene vyplatennej sumy v súlade s pravidlami a lehotami stanovenými vnútroštátnym právom?

II. Bráni článok 3 ods. 1 nariadenia č. 2988/95 vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa príjemca dotácie nemôže odvolávať na uplynutie štvorročnej alebo osemročnej lehoty v rámci súdneho exekučného konania začatého proti nemu, keďže uvedenú otázku možno posúdiť len v rámci správnej žaloby podanej proti aktu, ktorým sa nariaďuje vrátenie neoprávnene prijatých súm z dôvodu zistenej nezrovnalosti?

Uvedené ustanovenia práva Únie

Článok 3 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev.

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

Decreto-Lei n. 163-A/2000, de 27 de julho – Estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (POADR/Programa), bem como da componente agrícola dos programas operacionais de âmbito regional do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) [zákonný dekrét č. 163-A/2000 z 27. júla 2000, ktorým sa stanovujú všeobecné pravidlá uplatňovania operačného programu pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (POADR/Programa) a poľnohospodárskej zložky regionálnych operačných programov III. rámca podpory Spoločenstva – MCA III]

„Článok 11

Jednostranné ukončenie alebo zmena zmluvy zo strany IFADAP

1. IFADAP môže jednostranne ukončiť zmluvy v prípade, ak príjemca nesplní niektorú z povinností, ktoré sa na neho vzťahujú, alebo ak z dôvodu, ktorý možno pripísať príjemcovi, nesplňa alebo prestane spĺňať niektorú z podmienok požadovaných na účely poskytnutia pomoci.
2. V prípade nesplnenia povinnosti môže IFADAP tiež jednostranne zmeniť zmluvu, najmä výšku pomoci, ak je to odôvodnené z hľadiska podmienok, za ktorých bol projekt skutočne vypracovaný, alebo v prípade chýbajúcej alebo nedostatočnej podpornej dokumentácie.

Článok 12

Vrátenie pomoci a nákladov

1. V prípade ukončenia zmluvy zo strany IFADAP musí príjemca vrátiť sumy prijaté ako pomoc spolu so zákonnými úrokmi odo dňa poskytnutia uvedených súm, bez toho, aby bola dotknutá možnosť uplatniť ďalšie sankcie stanovené zákonom.
2. Vrátenie pomoci stanovenej v predchádzajúcom odseku sa musí uskutočniť do pätnástich dní po oznámení o ukončení zmluvy, pričom príjemca musí byť o tejto skutočnosti výslovne informovaný.
3. V prípade, že príjemca nevykoná vrátenie pomoci v lehote stanovenej v predchádzajúcom odseku, k dlžnej sume sa pripočítajú úroky z omeškania vo výške 2 % odo dňa uplynutia uvedenej lehoty a až do skutočného vrátenia pomoci.
4. V prípade uvedenom v predchádzajúcom odseku musí príjemca zaplatiť IFADAP aj sumy zodpovedajúce nákladom na mimosúdne vymáhanie dlžných súm, ktoré predstavujú 10 % z celkovej hodnoty súm poskytnutých príjemcovi.

5. Ustanovenia predchádzajúcich odsekov sa uplatnia v prípade jednostrannej zmeny zmluvy, ktorá stanovuje povinnosť vrátiť prijaté sumy, s uplatnením percentuálneho podielu uvedeného v odseku 4 na sumu, ktorá sa má vrátiť. ...

Článok 15

Exekučné tituly

Osvedčenia o dlhu vydané IFADAP sú exekučnými titulmi. ...“

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (legislatívny dekrét č. 4/2015 zo 7. januára 2015, ktorým sa schvaľuje správny poriadok)

„Článok 163

Relatívne neplatné akty a režim relatívnej neplatnosti

1. Správne akty, ktoré boli prijaté v rozpore s platnými právnymi zásadami alebo normami, za porušenie ktorých nie je stanovená iná sankcia, sú relatívne neplatné.
2. Relatívne neplatný akt má právne účinky, ktoré možno retroaktívne zrušiť na základe rozhodnutia správnych súdov o vyhlásení neplatnosti alebo rozhodnutia samotného správneho orgánu o vyhlásení neplatnosti.
3. Relatívne neplatné akty možno napadnúť na samotnom správnom orgáne alebo na príslušných správnych súdoch v zákonom stanovených lehotách. ...

Článok 179

Vymáhanie peňažných záväzkov

1. Ak zo správneho aktu vyplýva povinnosť zaplatiť sumu právnickej osobe, ktorá sa spravuje verejným právom alebo takáto povinnosť vyplýva z jej príkazu, dobrovoľné nezaplatenie tejto sumy v stanovenej lehote bude mať za následok začatie exekučného konania stanoveného v právnych predpisoch upravujúcich daňové konanie.
2. Na účely ustanovení predchádzajúceho odseku príslušný orgán vydá v súlade s právnymi predpismi osvedčenie s povahou exekučného titulu, ktoré postúpi príslušnému orgánu správy daní spolu so správnym spisom.“

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro – Código do Processo nos Tribunais Administrativos (legislatívny dekrét č. 214-G/2015 z 2. októbra 2015, Správny poriadok)

„Článok 58

Lehoty

1. Pokiaľ zákon nestanovuje inak, podanie žaloby proti absolútne neplatným aktom nepodlieha časovej lehote, zatiaľ čo proti relatívne neplatným aktom sa žaloba musí podať v rámci týchto časových lehôt:

- a) jedného roka, v prípade návrhu prokurátora;
- b) troch mesiacov v ostatných prípadoch.

2. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 59 ods. 4 sa lehoty uvedené v predchádzajúcom odseku počítajú podľa článku 279 občianskeho zákonníka.

3. Po uplynutí lehoty stanovenej v písmene b) odseku 1 je žaloba prípustná:

a) ak ide o oprávnenú prekážku v súlade s ustanoveniami občianskeho procesného práva;

b) za predpokladu, že sa podá v lehote troch mesiacov odo dňa odstránenia nedostatku, ak sa pri dodržaní zásady kontradiktórneho konania preukáže, že v konkrétnom prípade nebolo možné od primerane obozretného občana požadovať, aby podal žalobu v lehote, keďže z dôvodu konania správneho orgánu bol uvedený do omylu, alebo

c) v prípade, ak neuplynul jeden rok od dátumu prijatia aktu alebo od jeho zverejnenia, ak je toto zverejnenie povinné, oneskorenie sa musí považovať za odôvodnené s ohľadom na nejednoznačnosť platného právneho rámca alebo na existujúce ťažkosti v konkrétnom prípade identifikovať napadnuteľný akt alebo ho kvalifikovať ako správny alebo normatívny akt.“

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (legislatívny dekrét č. 433/99 z 26. októbra 1999, ktorým sa schvaľuje správny a súdny poriadok v daňových veciach)

„Článok 148

Pôsobnosť exekučného konania

- 1. Účelom exekučného konania je vymáhanie týchto dlhov: ...
- 2. V rámci exekučného konania je v prípadoch a za podmienok uvedených v zákone možné vymáhať aj:
 - a) iné dlhy voči štátu a iným právnickým osobám, ktoré sa spravujú verejným právom, ktoré vyplývajú zo správneho aktu;
 - b) vrátenia alebo doplatky platieb.

Článok 204

Právny základ námietky proti exekúcii

1. Námietka proti exekúcii sa môže zakladať len na týchto dôvodoch: ...
- d) premlčanie dlhu, ktorý je predmetom exekúcie.“

Stručné zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej

- 1 IFADAP [(predchodca IFAP)] a LM uzatvorili 13. februára 2002 zmluvu o poskytnutí pomoci v rámci programu AGRO/Opatrenie 5 Prevencia a obnova potenciálu poľnohospodárskej výroby, spolufinancovaného z EPUZF.
- 2 ABISTRAL – Construções e Terraplanagens, L.^{da} a LM podpísali 15. februára 2002 písomnú dohodu.
- 3 Dňa 26. februára 2006 bola LM doporučeným listom s potvrdením o doručení informovaná, že na základe kontrol bolo zistené porušenie platných právnych predpisov, pričom sa určité sumy týkajúce sa konkrétnych položiek považovali za neoprávnené: mzdové náklady manžela LM; náklady na zhodnotenie materiálov z demolácie, keďže chýbali podporné dokumenty, a platby spoločnosti ABISTRAL, pretože nebol poskytnutý bankový dokument preukazujúci skutočné uplatnenie šekov, čím sa nepreukázala skutočná platba. V súlade so zákonom mala LM na odpoveď 10 dní, po uplynutí ktorých sa malo pristúpiť k úprave dotácie.
- 4 LM podpísala uvedené potvrdenie o doručení 1. marca 2006.
- 5 Dňa 17. marca 2006 IFADAP dostal odpoveď od LM.
- 6 IFAP zaslal LM oznámenie s nasledujúcim znením: „... Po ukončení fázy vyšetrovania v správnom konaní... je potrebné prijať konečné rozhodnutie... v súlade s podmienkami a z dôvodov uvedených nižšie: Dňa 20. decembra 2001 bola schválená žiadosť na uvedený projekt... a 7. marca 2002 bola uzatvorená zmluva o poskytnutí pomoci zodpovedajúcej dotácii vo výške 108 810,27 eura, pričom investovaná suma predstavovala čiastku 145 080,36 eura. Na základe auditu vykonaného v súvislosti s projektom bola [LM] prostredníctvom oznámenia... z 23. februára 2006... informovaná o porušeníach právnych predpisov uplatniteľných na opatrenie 5 programu AGRO, zistených pri fyzickej a účtovnej kontrole, a v dôsledku toho o nemožnosti uznať náklady uvedené v tomto oznámení. Dňa 17. marca 2006 sme dostali Váš list s odpoveďou...“.
- 7 IFAP zaslal 23. júna 2011 LM výzvu na dobrovoľné zaplatenie sumy uvedenej v predchádzajúcom bode.
- 8 Dňa 8. augusta 2012 začal Serviço de Finanças do Porto 1 (Daňový úrad Porto 1, Portugalsko) exekučné konanie s cieľom vymoženia pohľadávok vyplývajúcich

z neoprávnene získanej pomoci v rámci operačného programu POAGRO vo výške 29 917,67 eura.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 1 **IFAP** uvádza, že pokiaľ ide o sporné exekučné konanie, prijal správny akt, na základe ktorého mu bola LM (namietateľka) povinná zaplatiť sumu 29 917,67 eura (rozdiel medzi pôvodnou hodnotou pomoci a hodnotou získanou po vylúčení neoprávnených nákladov) do 30. apríla 2010, takže premlčacia doba môže začať plynúť až od tohto dátumu.
- 2 Uvádza tiež, že Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Správny a daňový súd Porto, Portugalsko) nebol príslušný podľa predmetu konania, pre ktorý je príslušné správne oddelenie Tribunal Administrativo e Fiscal (Správny a daňový súd Porto, Portugalsko), keďže premlčanie sa dotýka preskúmania, posúdenia a zistenia skutočností týkajúcich sa zákonnosti vzniku, zmeny alebo zániku pohľadávky IFAP.
- 3 Domnieva sa, že Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Správny a daňový súd Porto, Portugalsko) sa vo svojom rozsudku dopustil chyby, keď na účely uplatnenia článku 3 nariadenia č. 2988/95 zamenil premlčanie konania (uvedené v tomto článku) s premlčaním pohľadávky/dlhu (na ktoré sa tento článok nevzťahuje).
- 4 Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Správny a daňový súd Porto, Portugalsko) sa totiž dopustil nesprávneho posúdenia dôkazov tým, že v napadnutom rozsudku opomenul preskúmanie, posúdenie a zistenie relevantných skutočností z hľadiska premlčania, najmä pokiaľ ide o dátum, kedy mala LM v správnom konaní preukázať uvádzanú platbu za „zhodnotenie materiálov“, a v uvedenom rozsudku stanovil dátum uzatvorenia zmluvy o dodaní tovaru a poskytovaní služieb medzi LM a ABISTRAL L.^{da} (15. február 2002) ako začiatok plynutia premlčacej doby „dlhu, ktorý je predmetom exekúcie“, zodpovedajúceho pohľadávke v prospech IFAP, ktorá k uvedenému dátumu ešte nevznikla vo svojej právnej sfére (stalo sa tak až po prijatí správneho aktu, ktorý je predmetom exekúcie, a to 30. apríla 2010).
- 5 **LM** sa domnieva, že súd bol príslušný podľa predmetu konania, a že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (Súdny dvor EÚ) týkajúcou sa ustanovení nariadenia (ES, Euratom) č. 2988/95 sa na premlčaciu dobu dlhu, ktorý je predmetom exekúcie, vzťahuje premlčacia doba konania, teda štyri roky od času spáchania nezrovnalosti, ktorá uplynie najneskôr v deň, keď vyprší dvojnásobok premlčacej doby bez toho, aby príslušný orgán uložil sankciu.
- 6 Táto premlčacia doba je uplatniteľná, pretože Súdny dvor Európskej únie a aj Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) (STA) zastávajú názor, že vnútroštátne právo nestanovuje na tento účel žiadnu konkrétnu lehotu, takže sa uplatňuje premlčacia doba stanovená v článku 3 ods. 1 uvedeného nariadenia.

- 7 K porušeniu došlo 15. februára 2002, avšak LM bola informovaná až 1. marca 2006, a konečné rozhodnutie v správnom konaní bolo prijaté až 30. apríla 2010.

Stručné zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 1 **IFAP** kladie predovšetkým otázku, či pri námietke v exekučnom konaní môžu súdy pre daňové veci rozhodovať o premlčaní konania týkajúceho sa žiadosti o vrátenie pomoci stanovenom v článku 3 odseku 1 nariadenia (ES, Euratom) č. 2988/95. Podľa jeho názoru ide o pohľadávku administratívnej a nie daňovej povahy, takže na účely overenia príslušnosti súdu pre daňové veci je potrebné v prvom rade určiť, či procesný prostriedok námietky proti exekúcii je vhodný na zabezpečenie súdnej ochrany v prejednávanej veci.
- 2 **LM** sa domáhala, aby Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Správny a daňový súd Porto, Portugalsko) rozhodol o zákonnosti exekúcie, ktorá bola proti nej začatá, pričom údajnú nezákonnosť vymáhania zakladala na premlčaní: **akt, ktorým sa požadovalo vrátenie pomoci** (a ktorý tak predstavuje exekučný titul) **bol prijatý 23. júna 2011**, teda *viac ako osem rokov po dátume* údajného spáchania nezrovnalostí v rámci plnenia zmluvy, ku ktorému došlo **15. februára 2002**, a okrem toho IFAP oznámil uvedenú nezrovnalosť až **1. marca 2006**, teda po uplynutí štyroch rokov od spáchania nezrovnalosti.
- 3 Ak by sa pripustilo, že by sa povinný, ktorý nepodal odvolanie proti rozhodnutiu, ktorým sa požaduje vrátenie pomoci z dôvodu spáchania nezrovnalostí, mohol odvolávať na jeho premlčanie v rámci námietky proti exekúcii, vzniká problém týkajúci sa lehoty, ktorá sa má uplatniť: či to musí byť **lehota štyroch rokov od spáchania nezrovnalosti** (článok 3 ods. 1 prvý pododsek nariadenia č. 2988/95); či vzhľadom na to, že uvedená lehota nie je absolútna a súd, ktorý rozhoduje o námietke proti exekúcii, nemá právomoc rozhodovať o správnej otázke, sa má teda uplatniť **lehota ôsmich rokov od spáchania nezrovnalosti** (článok 3 ods. 1 tretí pododsek nariadenia č. 2988/95), alebo či tým, že ide o výkon správneho rozhodnutia, ktorým sa požaduje vrátenie neoprávnene vyplatených súm (výkon správneho aktu), je potrebné k lehote ôsmich rokov stanovenej na uplatnenie opatrenia pridať lehotu troch rokov, ktorú má správny orgán na vykonanie rozhodnutia, takže na celkové premlčanie povinnosti by musela uplynúť **lehota jedenástich rokov od spáchania nezrovnalosti** (článok 3 ods. 2 nariadenia č. 2988/95).
- 4 **Súdny dvor EÚ** opakovane zastával názor, že odsek 1 uvedeného článku 3 sa vzťahuje tak na správne opatrenia, ako aj na správne sankcie [pozri v tomto zmysle rozsudky Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a.i.**, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38; Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230; Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381; Corman, C-131/10, EU:C:2010:825; Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160; Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export, C-59/14, EU:C:2015:660; Établissement national des

produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), C-383/14, EU:C:2015:541, atd.]. Podľa judikatúry Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) je tiež nesporné, že premlčacia doba konania stanovená v článku 3 ods. 1 nariadenia (ES, Euratom) č. 2988/95, ktorá sa týka ukladania sankcií a vrátenia neoprávnene získanej pomoci Únie v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, je štyri roky od okamihu, keď došlo ku konaniu alebo opomenutiu, ktoré predstavuje porušenie práva Únie, a ku vzniku škody pre rozpočet Únie, pričom v každom prípade premlčacia doba začína plynúť dňom, kedy došlo k udalosti, ktorá nastala naposledy, s možnosťou jej predĺženia najviac na osem rokov. Štáty majú ešte tri roky na to, aby po prijatí aktu, ktorým sa požaduje vrátenie súm alebo ktorým sa ukladá sankcia, vykonali uvedený akt. Zdá sa tak, že štát má lehotu až jedenásť rokov na vymáhanie neoprávnene vyplatennej sumy za predpokladu, že platne doručí akt, ktorým sa požaduje vrátenie pomoci, najneskôr do ôsmich rokov od spáchania nezrovnalosti.

- 5 V zmysle **portugalského práva** je premlčanie konania uvedené v článku 3 ods. 1 tohto nariadenia č. 2988/95 otázkou, na ktorú sa mala LM odvolávať pri podaní príslušnej žaloby proti aktu, ktorým sa ukončuje konanie bez toho, aby bolo možné v rámci námietky proti exekúcii preskúmať zákonnosť exekučného titulu z dôvodu údajného premlčania konania z dôvodu nezrovnalosti, ktoré bolo ukončený prijatím aktu, ktorým sa požaduje vrátenie dotácie.
- 6 Problém vyplýva z toho, že na účely práva Únie je rozdiel medzi premlčaním konania a premlčaním pohľadávky v praxi irelevantný a uvedený právny poriadok stanovuje lehotu na vrátenie neoprávnene poskytnutej pomoci, ktorá po jej uplynutí zrejme bráni jej vymožiteľnosti.
- 7 Je preto potrebné určiť, či vnútroštátne právne predpisy, z ktorých zrejme vyplýva nedostatok právomoci správneho súdu na prejednanie premlčania stanoveného v nariadení Únie, ako aj chýbajúci právny základ na podanie námietky proti exekúcii, sú v súlade s právom Únie, a najmä či porušujú článok 3 nariadenia č. 2988/95.

[V prípade zápornej odpovede na vyššie uvedené prejudiciálne otázky (I a II) kladie vnútroštátny súd ďalšie dve otázky (III a IV), ktoré nie sú uvedené vo výrokovej časti rozhodnutia:

III. Má sa premlčacia lehota troch rokov stanovená v článku 3 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 považovať za premlčaciu dobu pohľadávky, ktorá vyplýva z aktu, ktorým sa požaduje vrátenie neoprávnene prijatých súm z dôvodu existencie nezrovnalostí vo financovaní? Začína uvedená lehota plynúť odo dňa prijatia tohto aktu?

IV. Bráni článok 3 nariadenia č. 2988/95 vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej lehota troch rokov stanovená pre premlčanie pohľadávky, ktorá vyplýva z aktu, ktorým sa požaduje vrátenie neoprávnene prijatých súm z dôvodu existencie nezrovnalostí vo financovaní, začína plynúť odo dňa prijatia tohto aktu

a prerušuje sa oznámením o začatí konania na vymáhanie uvedených súm, pričom plynutie lehoty sa prerušuje až do prijatia konečného alebo právoplatného rozhodnutia, ktorým sa ukončuje konanie v prípadoch podania sťažnosti, opravných prostriedkov, žaloby alebo námietky, kedy sa rozhodlo o pozastavení vymáhania pohľadávky?]

PRACOVNÝ DOKUMENT