

Věc C-487/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

22. září 2020

Předkládající soud:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugalsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

1. července 2020

Navrhovatel:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Odpůrkyně:

LM

Předmět původního řízení

Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána v rámci řízení mezi Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (Institut pro financování zemědělství a rybolovu, dále jen „IFAP“) a LM, v němž prvně uvedený napadá rozsudek, kterým bylo na základě uplynutí čtyřleté promlčecí lhůty vyhověno námitce proti daňovému exekučnímu řízení, jenž zahájil navrhovatel proti odpůrkyni v souvislosti s dluhy vyplývajícími z neoprávněně obdržených podpor v rámci operačního programu AGRO.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

V projednávané věci je třeba určit, zda námitka v rámci exekučního řízení představuje vhodný právní prostředek k rozhodnutí o promlčení řízení o vrácení neoprávněně získaných finančních podpor, a pokud ano, jaká lhůta a pravidla počítání se použijí s ohledem na ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Předběžné otázky

I. Brání čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vnitrostátní právní úpravě, která příjemci dotace ukládá, aby podal žalobu k příslušnému soudu proti aktu, kterým se nařizuje vrácení částek obdržených neoprávněně z důvodu nesrovnalosti, neboť jinak se tento akt stane konečným [...], není-li proti němu včas podán opravný prostředek (to znamená, pokud příjemce nevyužije včas opravných prostředků, které má podle vnitrostátního práva), a v důsledku toho bude možné požadovat vrácení neoprávněně vyplacené částky v souladu s pravidly a lhůtami stanovenými vnitrostátním právem?

II. Brání čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vnitrostátní právní úpravě, podle níž se příjemce dotace nemůže dovolávat uplynutí lhůty čtyř nebo osmi let v rámci exekučního řízení, které bylo proti němu zahájeno, jelikož tato otázka může být posouzena pouze v rámci žaloby podané proti aktu, kterým se nařizuje vrácení částek obdržených neoprávněně z důvodu zjištění nesrovnalosti?

Uplatňované předpisy unijního práva

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství: článek 3.

Uplatňované předpisy vnitrostátního 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) [nařízení s mocí zákona č. 163-A/2000 ze dne 27. července 2000, kterým se stanoví obecná prováděcí pravidla Operačního programu pro zemědělství a rozvoj venkova (POADR/Programa) a částí zemědělství operačních programů v oblasti regionálního rozvoje Rámce podpory Společenství III — RPS III]

„Článek 11

Jednostranné ukončení nebo změna smlouvy ze strany IFADAP

1. IFADAP může jednostranně ukončit smlouvu v případě, že příjemce nesplní některé ze svých povinností, nebo pokud z důvodu přičitatelného příjemci není splněna nebo přestane být splňována některá z podmínek stanovených pro poskytnutí podpory.

2. V případě nesplnění povinností může IFADAP rovněž jednostranně změnit smlouvu, zejména výši podpor, je-li to odůvodněno s ohledem na podmínky, za kterých byl projekt skutečně realizován, nebo v případě chybějících či nedostatečných dokladů.

Článek 12

Vrácení podpor a nákladů

1. V případě ukončení smlouvy ze strany IFADAP je příjemce povinen vrátit částky obdržené jako podpora spolu se zákonnými úroky ode dne, kdy mu byly tyto částky poskytnuty, aniž je dotčeno uplatnění jiných, zákonem stanovených sankcí.
2. Vrácení podle předchozího odstavce musí být provedeno ve lhůtě patnácti dnů od oznámení ukončení smlouvy, přičemž příjemce o tom musí být výslovně informován.
3. Pokud příjemce neprovede vrácení ve lhůtě stanovené v předchozím odstavci, začínají běžet z dlužné částky úroky z prodlení ve výši 2 % ode dne uplynutí uvedené lhůty až do skutečného vrácení.
4. V případě uvedeném v předchozím odstavci musí příjemce kromě toho zaplatit IFADAP částky odpovídající nákladům na mimosoudní vymáhání dlužných částek, které činí 10 % celkové hodnoty částek poskytnutých příjemci.
5. Ustanovení předchozích odstavců se použijí v případě jednostranné změny smlouvy, která stanoví povinnost vrátit přijaté částky, přičemž procentní podíl uvedený v odstavci 4 se uplatní na částku, která má být vrácena. [...]

Článek 15

Exekuční tituly

Potvrzení o dluhu vydané IFADAP jsou exekučními tituly. [...]"

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro — Aprova o Código do Procedimento Administrativo (nařízení s mocí zákona č. 4/2015 ze dne 7. ledna 2015, kterým se stanoví správní řád)

„Článek 163

Relativně neplatné akty a režim relativní neplatnosti

1. Správní akty, které byly přijaty v rozporu s použitelnými právními zásadami nebo pravidly, za jejichž porušení není stanovena jiná sankce, jsou relativně neplatné.
2. Relativně neplatný akt vyvolává právní účinky, které mohou být se zpětnou účinností zrušeny zrušujícím rozhodnutím správních soudů nebo samotné správy.
3. Relativně neplatné akty mohou být napadeny u samotného správního orgánu nebo u příslušného správního soudu ve lhůtách stanovených zákonem. [...]

Článek 179

Exekuce na peněžitá plnění

1. Má-li být na základě správního aktu zaplacen peněžitá částka právnické osobě veřejného práva nebo podle jejích pokynů, má její nezaplacení ve stanovené lhůtě za následek zahájení exekučního řízení podle právní úpravy daňového řízení.
2. Pro účely ustanovení předchozího odstavce vydá příslušný orgán v souladu se zákonem potvrzení představující exekuční titul, které předá, spolu se správním spisem, příslušnému útvaru daňové správy.

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro — Código do Processo nos Tribunais Administrativos (nařízení s mocí zákona č. 214-G/2015 ze dne 2. října 2015, soudní řád správní)

„Článek 58

Lhůty

1. Nestanoví-li zákon jinak, nevztahuje se na žalobu proti absolutně neplatným aktům žádná lhůta, zatímco proti relativně neplatným aktům musí být žaloba podána v těchto lhůtách:
 - a) jeden rok v případě jejího podání státním zástupcem;
 - a) tři měsíce v ostatních případech.
2. Aniž je dotčen čl. 59 odst. 4, lhůty uvedené v předchozím odstavci se počítají v souladu s článkem 279 občanského zákoníku.
3. Po uplynutí lhůty stanovené v odst. 1 písm. b) je žaloba přípustná:
 - a) existuje-li odůvodněná překážka v souladu s ustanoveními občanského práva procesního;
 - b) je-li podána ve lhůtě tří měsíců ode dne odstranění nedostatku, pokud se při dodržení zásady kontradiktorního řízení prokáže, že v daném případě nebylo možné po občanovi postupujícím s řádnou péčí požadovat, aby podal žalobu včas, jelikož jej jednání správního orgánu uvedlo v omyl, nebo
 - c) jestliže v době do jednoho roku od přijetí aktu nebo jeho zveřejnění, je-li toto zveřejnění povinné, musí být prodlení považováno za odůvodněné s ohledem na nejednoznačnost příslušného právního rámce nebo obtíže v daném případě identifikovat napadnutelný akt či kvalifikovat jej jako správní nebo normativní akt.“

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro — Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (nařízení s mocí zákona č. 433/99 ze dne 26. října 1999, kterým se schvaluje zákon o daňovém řízení správním a soudním)

„Článek 148

Působnost daňového exekučního řízení

1. Předmětem daňového exekučního řízení je vymáhání následujících dluhů: [...]
2. V daňovém exekučním řízení lze v případech a za podmínek stanovených zákonem vymáhat rovněž:
 - a) jiné dluhy vůči státu a jiným veřejnoprávním právnickým osobám, které mají být uhrazeny na základě správního aktu;
 - b) náhrady a vrácení.

Článek 204

Odůvodnění námitky proti exekuci

1. Námitka proti exekuci může být založena pouze na následujících důvodech: [...]
- d) promlčení dluhu, který je předmětem exekuce.“

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 13. února 2002 uzavřely IFADAP [(předchůdce IFAP)] a LM smlouvu o poskytnutí podpory v rámci programu AGRO/Opatření 5 Prevence a obnova potenciálu zemědělské produkce, spolufinancovaného EZOF.
- 2 Dne 15. února 2002 byla podepsána smlouva mezi společností ABISTRAL — Construções e Terraplanagens, Lda a LM.
- 3 Dne 26. února 2006 bylo LM oznámeno doporučeným dopisem s dodejkou, že na základě série inspekcí bylo zjištěno nesplnění použitelných právních předpisů, takže určité částky v některých položkách nejsou uznatelné: náklady na mzdu manžela LM; náklady na recyklaci materiálu pocházejícího z demolice vzhledem k chybějícím dokladům a platby společnosti ABISTRAL, jelikož nebyl předložen bankovní doklad potvrzující skutečné uplatnění šeků, takže nebyla prokázána skutečná platba. V souladu se zákonem měla LM na odpověď lhůtu 10 dnů, po jejímž uplynutí bude provedena úprava dotace.
- 4 LM podepsala uvedenou dodejku dne 1. března 2006.

- 5 Dne 17. března 2006 obdržel IFADAP odpověď LM.
- 6 IFAP zaslal LM sdělení následujícího znění: „[...] Po ukončení fáze správního šetření [...] je třeba přijmout konečné rozhodnutí [...] v souladu s podmínkami a na základech, které jsou uvedeny dále: Dne 20. prosince 2001 byla schválena přihláška uvedeného projektu [...] a dne 7. března 2002 byla uzavřena smlouva o poskytnutí podpor odpovídajících dotaci ve výši 108 810,27 eur, přičemž investovaná částka činila 145 080,36 eur. Po provedení auditu projektu byla [LM] informována oznámením [...] ze dne 23. února 2006 [...] o porušeních právních předpisů použitelných na opatření 5 programu AGRO, zjištěných v rámci fyzické a účetní kontroly, a v důsledku toho o nemožnosti uznat výdaje uvedené v tomto oznámení. Dne 17. března 2006 jsme obdrželi Vaši odpověď [...]“.
- 7 Dne 23. června 2011 IFAP zaslal LM výzvu, aby dobrovolně uhradila částku uvedenou v předchozím bodě.
- 8 Dne 8. srpna 2012 zahájil Serviço de Finanças do Porto 1 (daňový úřad Porto 1) daňové exekuční řízení k vymození dluhů vyplývajících z podpor neoprávněně obdržených v rámci operačního programu POAGRO ve výši 29 917,67 eur.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 1 **IFAP** tvrdí, že pokud jde o sporné exekuční řízení, přijal správní akt, na základě kterého je LM (strana, která podala námitku) povinna zaplatit mu částku 29 917,67 eur (rozdíl mezi původní výší podpory a výší po vyloučení nezpůsobilých výdajů), až dne 30. dubna 2010, takže promlčecí lhůta může začít běžet až od tohoto data.
- 2 Kromě toho Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (správní a daňový soud v Porto) podle něj není příslušný pro tuto oblast, pro niž je příslušná správní sekce Tribunal Administrativo e Fiscal (správní a daňový soud), jelikož promlčení se týká přezkumu, posouzení a zjištění skutkového stavu v souvislosti s legalitou vzniku, změny nebo zániku pohledávky IFAP.
- 3 IFAP se domnívá, že Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto se v rozsudku dopustil nesprávného posouzení, když pro účely použití článku 3 nařízení č. 2988/95 zaměnil promlčení vztahující se na řízení (podle tohoto článku) s promlčením pohledávky/dluhu (na které se tento článek nepoužije).
- 4 Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto se totiž dopustil nesprávného posouzení důkazů tím, že v napadeném rozsudku opomněl přezkoumat, posoudit a určit skutečnosti relevantní pro promlčení, zejména pokud jde o datum, ke kterému měla LM prokázat v průběhu správního řízení platbu uplatňovanou z titulu „recyklace materiálu“, a tím, že v tomto rozsudku stanovil, že datum uzavření smlouvy o dodávce zboží a služeb mezi LM a společností ABISTRAL Lda (15. února 2002) je počáteční den lhůty pro promlčení „dluhu, který je předmětem exekuce“, odpovídajícího pohledávce ve prospěch IFAP, která k tomuto dni ještě

právně nevznikla (neboť k tomu došlo až přijetím správního aktu, který je předmětem exekuce, tedy dne 30. dubna 2020).

- 5 **LM** má za to, že soud je příslušný pro danou oblast a že v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (EU) týkající se ustanovení nařízení (ES) č. 2988/95 je lhůta pro promlčení dluhu, který je předmětem exekuce, dána promlčecí lhůtou pro zahájení řízení, tedy čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, která končí nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí lhůty, aniž příslušný orgán uložil sankci.
- 6 Tato lhůta je použitelná, neboť jak Soudní dvůr EU, tak Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) mají za to, že vnitrostátní právo za tímto účelem nestanoví žádnou konkrétní lhůtu, takže se použije lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení.
- 7 K protiprávnímu jednání došlo dne 15. února 2002, ale **LM** bylo oznámeno až dne 1. března 2006 a konečné rozhodnutí ve správním řízení bylo přijato až 30. dubna 2010.

Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 1 Zprvée, **IFAP** pokládá otázku, zda v rámci námitky proti daňovému exekučnímu řízení mohou soudy rozhodovat o promlčení řízení o žádosti o vrácení podle čl. 3 odst. 1 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95. Podle jeho názoru se zde jedná o dluh správní, nikoliv daňové povahy, takže pro ověření, zda je daňový soud příslušný, je třeba nejprve určit, zda procesní postup prostřednictvím námitky je způsobilý zaručit v projednávaném případě soudní ochranu.
- 2 **LM** navrhla, aby Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto rozhodl o legalitě vůči ní zahájeného exekučního řízení, přičemž údajnou protiprávnost vymáhání odůvodňuje promlčením: **akt požadující vrácení podpory** (a představující tedy exekuční titul) **byl přijat dne 23. června 2011**, tedy více než osm let po dni, ke kterému údajně došlo k nesrovnalostem v rámci plnění smlouvy, **15. února 2002**, a **IFAP** mimoto oznámil tuto nesrovnalost až dne **1. března 2006**, tedy po uplynutí čtyř let poté, co došlo k nesrovnalosti.
- 3 I kdyby bylo připuštěno, že povinný, který nenapadl rozhodnutí, jímž je od něj požadováno vrácení podpory kvůli nesrovnalostem, by se mohl dovolávat promlčení v rámci námitky proti exekučnímu řízení, vyvstává problém, jakou lhůtu je třeba uplatnit: zda to má být lhůta **čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti** (čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95); zda, vzhledem k tomu, že tato lhůta není absolutní a soudce, který rozhoduje o námitce, nemá pravomoc rozhodnout o správní otázce, má být použita **lhůta osmi let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti** (čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 2988/95), nebo zda vzhledem k tomu, že jde o exekuci na základě správního rozhodnutí, kterým se ukládá vrácení neoprávněně vyplacených částek (výkon správního rozhodnutí), je nutné přičíst ke lhůtě osmi let stanovené pro použití

opatření lhůtu tří let, kterou má správní orgán pro výkon rozhodnutí, takže k tomu, aby došlo k promlčení, musí uběhnout lhůta jedenácti let **od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti** (čl. 3 odst. 2 nařízení č. 2988/95).

- 4 **Soudní dvůr EU** opakovaně konstatoval, že odstavec 1 uvedeného článku 3 se vztahuje jak na správní rozhodnutí, tak na správní sankce [v tomto smyslu viz rozsudky *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další**, C-278/07 a 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.]. V judikatuře Supremo Tribunal Administrativo je rovněž nesporné, že promlčecí lhůta pro zahájení řízení stanovená v čl. 3 odst. 1 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95, která se týká ukládání sankcí a vrácení unijních podpor neoprávněně přijatých v rámci společné zemědělské politiky, činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo jak k jednání nebo opomenutí zakládajícímu porušení unijního práva, tak k poškození rozpočtu Unie, přičemž v každém případě promlčecí lhůta začíná běžet dnem, kdy došlo k poslední události, a může trvat nejdéle osm let. Státy mají po přijetí aktu, který vyžaduje vrácení částek nebo kterým se ukládá sankce, k dispozici ještě tři roky pro výkon tohoto aktu. Stát má podle všeho tedy k dispozici lhůtu až jedenácti let k tomu, aby dosáhl nuceného vymožení neoprávněně vyplacené částky, za podmínky, že platně oznámí akt požadující vrácení nejpozději do osmi let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti.
- 5 Ve světle **portugalského práva** je promlčení řízení podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 otázkou, kterou měla LM namítnout při podání příslušné žaloby proti aktu, kterým se končí řízení, přičemž v rámci námítky proti exekučnímu řízení nelze zkoumat legalitu exekučního titulu z důvodu údajného promlčení řízení o zjištění nesrovnalosti, které vedlo k přijetí aktu požadujícího vrácení dotace.
- 6 Problém vyvstává proto, že z hlediska unijního práva je rozdíl mezi promlčením řízení a promlčením dluhu v praxi irelevantní, a toto právo stanoví lhůtu pro vrácení protiprávně poskytnuté podpory, jejíž uplynutí podle všeho brání vymahatelnosti této podpory.
- 7 Je tedy třeba určit, zda jsou vnitrostátní pravidla, z nichž podle všeho vychází nedostatek pravomoci správního soudu rozhodnout o promlčení stanoveném unijním nařízením, jakož i neexistence základu pro námítku proti exekučnímu řízení, v souladu s unijním právem, konkrétně zda porušují ustanovení článku 3 nařízení č. 2988/95.

[V případě záporné odpovědi na výše uvedené předběžné otázky (I a II) pokládá předkládající soud další dvě otázky (III a IV), které nejsou součástí výroku jeho rozhodnutí:

III. Má být za tříletou promlčecí lhůtu stanovenou v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 2988/95 považována lhůta pro promlčení dluhu, který vznikne prostřednictvím aktu, jenž vyžaduje vrácení částek obdržených neoprávněně z důvodu nesrovnalostí při financování? Začíná uvedená lhůta běžet ode dne přijetí tohoto aktu?

IV. [Brání] článek 3 nařízení č. 2988/95 vnitrostátní právní úpravě, podle níž lhůta tří let stanovená pro promlčení dluhu, který vznikne prostřednictvím aktu, jenž vyžaduje vrácení částek obdržených neoprávněně z důvodu nesrovnalostí při financování, musí začít běžet ode dne přijetí tohoto aktu a musí být přerušena oznámením o zahájení exekučního řízení týkajícího se těchto částek, přičemž toto přerušení trvá až vydání konečného nebo pravomocného rozhodnutí, kterým se končí řízení, v případech stížnosti, napadení, opravného prostředku nebo námitky, pokud přerušují vymáhání dluhu?]

PRACOVNÍ DOKUMENT