

**C-448/20. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. szeptember 22.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Supremo Tribunal Administrativo (Portugália)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2020. július 1.

**Felperes:**

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

**Alperesek:**

BD

Autoridade Tributaria e Aduaneira

**Az alapeljárás tárgya**

A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (mezőgazdasági és halászati finanszírozásokért felelős hivatal) (a továbbiakban: IFAP) és BD közötti azon eljárásban terjesztették elő, amelyben az IFAP fellebbezést nyújtott be azon ítélet ellen, amely a négyéves elévülési idő lejártja miatt helyt adott a felperes által az alperesekkel szemben az Operatív Program – AGRIS Intézkedés keretében jogosulatlanul kapott támogatásokból eredő tartozások miatt indított fizetési meghagyásos eljárással szembeni ellentmondásnak.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

A jelen ügyben meg kell határozni, hogy valamely fizetési meghagyásos eljárásban a [bíróági úton történt] ellentmondás alkalmas eljárási útnak minősül-e a jogosulatlanul kapott pénzügyi támogatások visszatérítése iránti eljárások elévülésének elbírálásához, és igenlő válasz esetén, mely határidőt és milyen

számítási szabályokat kell alkalmazni, tekintettel az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 3. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseire.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

I. Ellentétes-e a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésével az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely támogatás kedvezményezettje számára előírja, hogy közigazgatási pert kell indítania a hatáskörrel rendelkező bíróságnál a valamely szabálytalanság miatt jogosulatlanul kapott összegek visszafizetését elrendelő aktus ellen, annak terhe mellett, hogy ha határidőn belül nem nyújt be keresetet (azaz ha a kedvezményezett nem él határidőn belül a belső jog által nyújtott védelmi eszközökkel), az aktus jogerőssé válik, [...] és ebből következően a nemzeti jog által megállapított szabályok és határidők alapján követelhető a jogosulatlanul kifizetett összeg visszatérítése?

II. Ellentétes-e a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésével az a nemzeti szabályozás, amely szerint valamely támogatás kedvezményezettje a vele szemben indított bírósági végrehajtási eljárásban nem hivatkozhat a négy vagy nyolcéves határidő lejártára, mivel ezt a kérdést csak a szabálytalanság megállapítása miatt jogosulatlanul kapott összegek visszafizetését elrendelő aktussal szemben indított közigazgatási per keretében lehet értékelni?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet, 3. cikk.

### **A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések**

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) (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Operatív Programra [POADR/Program] és a III. Közösségi Támogatási Keret [KTK III] regionális jellegű operatív programjainak mezőgazdasági alkotóelemére vonatkozó általános végrehajtási szabályok megállapításáról szóló, 2000. július 27-i 163-A/2000. sz. törvényerejű rendelet)

#### 11. cikk

A szerződés IFADAP általi egyoldalú megszüntetése vagy módosítása

1. Az IFADAP egyoldalúan megszüntetheti a szerződéseket, amennyiben a kedvezményezett nem teljesít bármely rá háruló kötelezettséget, vagy ha a

kedvezményezettnek felróható okból a támogatás nyújtásához szükséges bármely feltétel nem áll fenn, vagy már nem áll fenn.

2. Jogsértés esetén az IFADAP egyoldalúan is módosíthatja a szerződést, különösen a támogatások összegét, ha az a projekt tényleges megvalósításának körülményei alapján, illetve az igazoló dokumentumok hiánya vagy elégtelensége miatt indokolt.

## 12. cikk

### A támogatások és a költségek visszatérítése

1. A szerződésnek az IFADAP általi megszüntetése esetén a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie a támogatás jogcímén kapott összegeket, az ezen összegek rendelkezésére bocsátásától esedékes törvényes kamatokkal együtt, a törvényben előírt egyéb szankciók alkalmazhatóságának sérelme nélkül.

2. Az előző bekezdésben említett visszafizetést a szerződés megszüntetésének közlését követő tizenöt napon belül kell teljesíteni, és erről kifejezetten értesíteni kell a kedvezményezettet.

3. Amennyiben a kedvezményezett az előző bekezdésben előírt határidőn belül nem teljesíti a visszatérítést, a követelt összeget 2%-os késedelmi kamat terheli, az említett határidő lejártának napjától a tényleges visszafizetésig.

4. Az előző bekezdésben említett esetben a kedvezményezett köteles továbbá megfizetni az IFADAP részére a követelt összegek nemperes eljárásban történő beszedésére vonatkozó költségeknek megfelelő összeget, amely a kedvezményezett által kapott összegek teljes értékének 10%-át teszi ki.

5. Az előző bekezdésekben foglalt rendelkezéseket a szerződés olyan egyoldalú módosítása esetén kell alkalmazni, amely a kapott összegekre vonatkozó visszafizetési kötelezettséget határoz meg, a visszatérítendő összegre pedig a 4. bekezdésben említett százalékot kell alkalmazni. [...]

## 15. cikk

### Végrehajtható okiratok

Az IFADAP által kiállított, tartozást megtestesítő igazolások végrehajtható okiratnak minősülnek. [...]"

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv jóváhagyásáról szóló, 2015. január 7-i 4/2015. sz. törvényerejű rendelet)

## 163. cikk

### A megsemmisíthető aktusok és a megsemmisíthetőség szabályozása

1. Megsemmisíthetők azok a közigazgatási aktusok, amelyeket azon alkalmazandó elvek vagy jogszabályok megsértésével fogadtak el, amelyek megsértése esetén más szankció nem került előírásra.

2. A megsemmisíthető aktus olyan joghatásokat vált ki, amelyek a közigazgatási bíróságok megsemmisítést kimondó határozatával vagy magának a közigazgatási szervnek a megsemmisítést kimondó határozatával visszamenőleges hatállyal szüntethetők meg.

3. A megsemmisíthető aktusok ellen a törvényben előírt határidőn belül jogorvoslással lehet élni a közigazgatási szervnél vagy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási bíróságok előtt. [...]

#### 179. cikk

##### Pénzbeli követelések végrehajtása

1. Ha adott közigazgatási aktus értelmében valamely közjogi jogi személy számára vagy annak rendelkezése alapján kell bizonyos pénzüsszeget megfizetni, ezen összegnek az előírt határidőn belüli akaratlagos meg nem fizetése az adóeljárásra vonatkozó szabályozásban előírt fizetési meghagyásos eljárás megindítását vonja maga után.

2. Az előző bekezdés alkalmazásában a hatáskörrel rendelkező hatóság a törvény előírása értelmében végrehajtható okiratnak minősülő tanúsítványt állít ki, amelyet a közigazgatási eljárás irataival együtt megküld az adóhatóság illetékes hivatalának.”

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro – Código do Processo nos Tribunais Administrativos (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv, 2015. október 2-i 214 G/2011. sz. rendelettörvény)

#### 58. cikk

##### Határidők

1. Ha törvény másként nem rendelkezik, a semmis aktusok ellen közigazgatási tárgyú kereset benyújtása nincs határidőhöz kötve, míg a megtámadható aktusok ellen a következő határidőn belül kell keresetet előterjeszteni:

- a) az ügyészség kérelme esetén egy év;
- b) egyéb esetekben három hónap.

2. A 59. cikk (4) bekezdésének sérelme nélkül, az előző bekezdésben említett határidőket a polgári törvénykönyv 279. cikkében foglalt rendelkezés szerint kell kiszámítani.

3. Az 1. bekezdés b) pontjában megállapított határidő lejártát követően a kereset a következő esetekben fogadható el:

a) ha a polgári eljárásjogban foglalt rendelkezéseknek megfelelően igazolt akadály áll fenn;

b) feltéve, hogy a megtévesztés megszűnésétől számított három hónapon belül nyújtják be, amennyiben a kontradiktórius eljárás elvének tiszteletben tartása mellett igazolják, hogy a konkrét ügyben a szokásos gondossággal eljáró személytől nem lehetett elvárni, hogy a keresetet kellő időben nyújtsa be, mivel megtévesztette a hatóság magatartása

c) amennyiben az aktus elfogadásától vagy – ha a közzététel kötelező – közzétételétől számítva nem telt el egy év, a kése delmet igazoltnak kell tekinteni az alkalmazandó jogszabályi háttér kétértelműségére vagy a konkrét esetben fennálló nehézségekre figyelemmel, amelyek a megtámadható aktus azonosításából vagy abból erednek, hogy az közigazgatási aktusnak vagy jogszabálynak minősíthető-e.”

Decreto Lei n. 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (az adóügyi közigazgatási és bírósági eljárásról szóló, 1999. október 26-i 433/1992. sz. rendelet törvény)

#### 148. cikk

##### A fizetési meghagyásos eljárás hatálya

1. A fizetési meghagyásos eljárás célja az alábbi tartozások behajtása: [...]
2. A törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel fizetési meghagyásos eljárás keretében is behajthatók:
  - a) az állammal és más közjogi jogi személlyel szembeni egyéb tartozások, amelyeket valamely közigazgatási aktus értelmében kell megfizetni;
  - b) visszafizetések vagy visszatérítések;

#### 204. cikk

##### A fizetési meghagyással szembeni ellentmondás indokai

1. A fizetési meghagyással szembeni ellentmondás kizárólag a következő indokokon alapulhat: [...]
- d) a meghagyás tárgyát képező tartozás elévülése.”

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 Az IFAP a 2011. július 13-i határozattal közölte BD-vel, hogy az Agris intézkedés regionális szintű operatív programok keretében 2004. április 20-án kötött támogatásnyújtási szerződést egyoldalúan megszünteti, és a tartozásként fennálló összeg visszafizetését követelte.
- 2 2015. december 16-án az adóhatóság fizetési meghagyásos eljárást indított BD-vel szemben.
- 3 2015. december 21-én BD-t az eljárásba vonták a „tartozásigazolás” jogcímén. 2006. május 31-én az IFAP feltárta, hogy BD szabálytalanságokat követett el az IFAP-val kötött szerződés teljesítése során azáltal, hogy a jóváhagyott beruházást engedély nélkül módosította, amely körülményről 2006. december 12-én tájékoztatta BD-t. 2006. december 20-án BD panaszt nyújtott be.

### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 1 Az IFAP szerint a Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (mirandelai közigazgatási és adóügyi bíróság, Portugália) 2018. április 16-i ítéletében azért adott helyt a BD által a közigazgatási eljárás elévülésére alapított ellentmondásnak, mivel ezen eljárást összetévesztette azt a tartozás behajtására vonatkozó elévüléssel. Ez a jogrendben jogerőssé vált, mivel az IFAP által hozott végleges határozatot bíróság előtt nem támadták meg. Az eljárás elévülésére a közigazgatási bíróság előtt kellett volna hivatkozni, de ez nem történt meg.
- 2 Az az összeg, amellyel BD a végleges határozat értelmében az IFAP-nak tartozik, az adóhatóságnak nem minősülő közjogi szerv által elfogadott közigazgatási aktuson alapul, ezért a törvényben kifejezetten e tekintetben előírt határidő hiányában a polgári törvénykönyvben előírt húsz éves határidőt kell alkalmazni.
- 3 Továbbá azt állítja, hogy mivel az állítólagos szabálytalanságokat 2004. december 31. előtt követték el, és a szerződés megszüntetéséről szóló értesítést a támogatások visszatérítésére vonatkozó fizetési meghagyással együtt 2011. szeptember 13-án küldték meg, jelentősen meghaladásra került az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében előírt négyéves határidőt.
- 4 Azt az időpontot figyelembe véve, amikor a támogatásoknak megfelelő összeg behajtását célzó tartozásigazolást kiállították, illetve azon időpontot, amikor a fizetési meghagyásos eljárás során az idézés megtörtént, azaz 2015 decemberében, már régen lejárt az e rendelkezésben előírt nyolcéves elévülési idő, amelyet a jelen ügyben is alkalmazni kell.



### Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokainak rövid bemutatása

- 1 Először is, az **IFAP** azt a kérdést teszi fel, hogy egy fizetési meghagyással szembeni ellentmondás keretében az adóügyekben eljáró bíróságok elbírálhatják-e a visszatérítés iránti kérelemmel kapcsolatos eljárásnak a 2988/95/EK, Euratom rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében előírt elévülését. Véleménye szerint a jelen ügyben közigazgatási, nem pedig adójogi jellegű tartozásról van szó, ezért annak bizonyításához, hogy az adóügyi bíróság hatáskörrel rendelkezik, mindenekelőtt azt kell meghatározni, hogy a fizetési meghagyással szembeni ellentmondással kapcsolatos eljárás-e a jelen ügyben a hatékony jogorvoslat biztosítására alkalmas eljárás.
- 2 **BD** azt kérte a Tribunal Administrativo e Fiscal do Mirandelától (mirandelai közigazgatási és adóügyi bíróság), hogy a vele szemben kibocsátott fizetési meghagyás jogszerűségével kapcsolatban foglaljon állást, és a behajtás feltételezett jogellenességét az elévülésre alapította: **a támogatás visszatérítését előíró aktust** (amely ebből következően végrehajtható okiratnak minősül) **2011. július 13-án fogadták el**, vagyis az onnantól számított négy év elteltével, hogy az IFAP feltárta a szerződés teljesítése során elkövetett szabálytalanságokat (**2006. május 31.**)
- 3 Még azt elfogadva is, hogy végrehajtásra kötelezett személy, aki nem támadta meg azt a határozatot, amely szabálytalanságok elkövetése miatt előírta a támogatás visszatérítését, a fizetési meghagyással szembeni ellentmondás keretében hivatkozhatott volna annak elévülésére, felmerül az alkalmazandó határidő kérdése: **a szabálytalanság elkövetését követő négyéves határidőt** (a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése) kell-e alkalmazni; mivel e határidő nem abszolút jellegű, és a fizetési meghagyással szembeni ellentmondást elbíráló bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a közigazgatási kérdésben való döntésre, a **szabálytalanság elkövetésétől számított nyolcéves határidőt** kell-e alkalmazni (a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése), vagy pedig, ha a jogosulatlanul kifizetett összegek visszatérítését előíró közigazgatási határozat végrehajtásáról (a közigazgatási aktus végrehajtásáról) van szó, az intézkedés végrehajtására előírt nyolcéves határidőhöz hozzá kell-e számítani a határozat végrehajtására a hatóság rendelkezésére álló hároméves határidőt, és így ahhoz, hogy a kötelezettség teljesen elévüljön, **a szabálytalanság elkövetéséről számítva tizenegy évnek** kell eltelnie.
- 4 Az Európai Unió Bírósága több alkalommal is megállapította, hogy a hivatkozott 3. cikk (1) bekezdését közigazgatási intézkedések és közigazgatási szankciók esetére is alkalmazni kell (lásd e tekintetben: Handlbauer ítélet, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht, Kühl und Zerlegebetrieb és társai ítélet, C- 278/07–C 280/07, EU:C:2009:38**; Cruz & Companhia ítélet, C-341/13, EU:C:2014:2230; Pfeifer & Langen ítélet, C-52/14, EU:C:2015:381; Corman ítélet, C-131/10, EU:C:2010:825; Glencore Céréales France ítélet, C-584/15, EU:C:2017:160; Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export ítélet, C-59/14,

EU:C:2015:660; Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer [FranceAgriMer] ítélet, C-383/14, EU:C:2015:541, stb.). A Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítélezési gyakorlatában az is egyértelmű, hogy a 2988/95/EK, Euratom rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében előírt, a közös agrárpolitika területén a szankciók kiszabására és a szabálytalanul kapott uniós támogatások visszatérítésére vonatkozó eljárás elévülési ideje négy év azon időponttól számítva, amikor az uniós jog megsértését megvalósító cselekmény vagy mulasztás, illetve az uniós költségvetést érintő kár bekövetkezett, és az elévülési idő minden esetben a legutoljára bekövetkezett esemény megvalósulásának időpontjától kezdődik, amely legfeljebb nyolc évig terjedhet. Az államok a tételek visszatérítését követelő, illetve a szankciót kiszabó aktus elfogadásától számítva még további három évvel rendelkeznek ahhoz, hogy végrehajtsák az említett aktust. Úgy tűnik tehát, hogy az államnak tizenegy év áll rendelkezésére a jogalap nélkül kifizetett összeg behajtására, feltéve, hogy a visszatérítést előíró aktust érvényesen közli, legkésőbb a szabálytalanság elkövetésétől számított nyolc éven belül.

- 5 A **portugál jog** szerint az eljárás elévülése, amelyet a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése ír elő, olyan kérdés, amelyre LM-nek az eljárást lezáró aktussal szembeni, megfelelő közigazgatási kereset benyújtása során kellett volna hivatkoznia, mivel egy fizetési meghagyással szembeni ellentmondás keretében nem vizsgálható a végrehajtható okirat jogszerűsége a szabálytalanság bizonyítására vonatkozó eljárás állítólagos elévülése miatt, amely eljárás a támogatás visszatérítését előíró aktus elfogadásával zárult.
- 6 Következésképpen azt kell meghatározni, hogy azon nemzeti szabályok, amelyekből az következik, hogy a közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az uniós rendelet szerinti elévülés elbírálására, valamint az, hogy a meghagyással szembeni ellentmondás nem megalapozott, összeegyeztethető-e az uniós joggal, és különösen, hogy azok sértik-e a 2988/95 rendelet 3. cikkében foglalt rendelkezéseket.

[A fent hivatkozott (I. és II.) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó nemleges válasz esetén] a kérdést előterjesztő bíróság két további kérdést (III. és IV.) tesz fel, amelyek nem szerepelnek határozatának rendelkező részében:

III. Úgy kell-e tekinteni a 2988/95 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében előírt hároméves elévülési időt, mint azon tartozás elévülési idejét, amelyet a finanszírozási szabálytalanságok előfordulása miatt jogosulatlanul kapott összegek visszafizetését előíró aktus keletkeztet? E határidő ezen aktus elfogadásának időpontjától kezdődik-e?

IV. [Ellentétes-e] a 2988/95 rendelet 3. cikkével az a nemzeti szabályozás, amely szerint a finanszírozási szabálytalanságok fennállása miatt jogosulatlanul kapott összegek visszafizetését előíró aktussal keletkező tartozás elévülésére előírt hároméves határidőnek a hivatkozott aktus elfogadásának időpontjától kell kezdődnie, és az említett összegekkel kapcsolatos fizetési meghagyásos eljárás



megindításáról szóló közléssel meg kell szakadnia, és függőben kell maradnia a panasz, fellebbezés, kereset vagy ellentmondás esetén indult eljárást lezáró végleges vagy jogerős határozat meghozataláig, amennyiben ezek a tartozás behajtásának felfüggesztésével járnak?

MUNKADOKUMENTUM