

Zadeva C-447/20**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

22. september 2020

Predložitveno sodišče:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugalska)

Datum predložitvene odločbe:

1. julij 2020

Pritožnik:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Nasprotna stranka:

LM

Predmet postopka v glavni stvari

Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v postopku med inštitutom Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (v nadaljevanju: inštitut IFAP) in osebo LM, v katerem je prvonavedeni vložil pritožbo zoper sodbo, s katero je bil zaradi pretečenega štiriletnega zastaralnega roka sprejet ugovor [vložen na sodišču] zoper postopek davčne izvršbe, ki ga je sprožil pritožnik proti nasprotni stranki zaradi dolgov, ki izhajajo iz neupravičeno prejetih pomoči v okviru operativnega programa AGRO.

Predmet in pravna podlaga vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

V obravnavani zadevi je treba določiti, ali je ugovor [na sodišču] v postopku davčne izvršbe ustrezno pravno sredstvo za odločanje o zastaranju postopkov vračila neupravičeno prejetih finančnih pomoči, in če je, kateri roki in pravila za izračun se uporabljajo, pri čemer je treba upoštevati določbe člena 3(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

Vprašanja za predhodno odločanje

I. Ali je nacionalna zakonodaja – ki upravičencu do subvencije nalaga vložitev tožbe pri pristojnem upravnem sodišču zoper akt, s katerim je odrejeno vračilo zneskov, ki so bili zaradi nepravilnosti neupravičeno prejeti, če pa tožba ni bila vložena v roku, navedeni akt postane pravnomočen [...] (to pomeni, kadar upravičenec obrambnih sredstev, ki jih ima na voljo na podlagi nacionalnega prava, ne uporabi v roku) in se lahko posledično zahteva vračilo neupravičeno plačanega zneska v skladu z določbami in roki, ki veljajo v nacionalnem pravu – v nasprotju s členom 3(1) Uredbe št. 2988/95?

II. Ali je nacionalna zakonodaja – v skladu s katero se upravičenec do subvencije ne more sklicevati na pretek štiri- do osemletnega roka v sodnem postopku izvršbe, začetem proti njemu, ker se lahko navedeno vprašanje obravnava samo v okviru tožbe, vložene v upravnem sporu zoper akt, s katerim je bilo zaradi ugotovljene nepravilnosti odrejeno vračilo neupravičeno prejetih zneskov – v nasprotju s členom 3(1) Uredbe št. 2988/95?

Navedene določbe prava Unije

Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti: člen 3.

Navedene določbe nacionalnega prava

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) (uredba-zakon št. 163-A/2000 z dne 27. julija, s katerim so določena splošna pravila, ki se uporabljajo za operativni program za kmetijstvo in kmetijski razvoj (POADR/Programa) ter za kmetijsko komponento operativnih programov na regionalni ravni okvira podpore Skupnosti III – MCA III]

„Člen 11

Enostranska odpoved ali sprememba pogodbe s strani agencije IFADAP

1. Agencija IFADAP lahko enostransko odpove pogodbe, kadar upravičenec ne izpolnjuje katere koli od obveznosti, ki bi jih moral, ali kadar upravičenec iz njemu pripisljivega razloga ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več katere koli od zahtev, ki bi jih moral izpolnjevati za dodelitev pomoči.
2. Agencija IFADAP lahko v primeru neizpolnjevanja obveznosti tudi enostransko spremeni pogodbo, zlasti znesek pomoči, kadar je to upravičeno glede

na pogoje, pod katerimi se je dejansko izvajal projekt, oziroma glede na neobstoj ali pomanjkljivo predložitev dokazil.

Člen 12

Vračilo pomoči in stroški

1. Če agencija IFADAP odpove pogodbo, bo moral upravičenec vrniti zneske, prejete v okviru pomoči, skupaj z zakonitimi obrestmi, ki so začele teči na datum, ko so mu bili navedeni zneski dani na voljo, pri čemer pa se lahko uporabijo tudi druge kazni, določene z zakonom.
2. Vračilo, določeno v prejšnjem odstavku, bo moralo biti izvedeno v 15 dneh po obvestitvi o odpovedi pogodbe, o kateri mora biti upravičenec izrecno obveščen.
3. Če upravičenec ne izvede navedenega vračila v roku, določenem v prejšnjem odstavku, se začnejo dolgovanemu znesku prištevati zamudne obresti z 2-odstotno obrestno mero, in sicer od datuma pretoka navedenega roka do dejanskega vračila.
4. V primeru, določenem v prejšnjem odstavku, bo moral upravičenec poleg tega agenciji IFADAP plačati še ustrezne zneske zunajsodnih stroškov izterjave, ki znašajo 10 % skupne vrednosti zneskov, plačanih upravičencu.
5. Določbe prejšnjih odstavkov se uporabljajo v primeru enostranske spremembe pogodbe, ki določa obveznost vračila prejetih zneskov, pri čemer se uporabi odstotek, naveden v odstavku 4 o znesku, ki ga je treba vrniti.[...]

Člen 15

Izvršilni naslovi

Izvršilni naslovi so dolžniški certifikati, ki jih izda agencija IFADAP.[...]"

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro — Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (uredba-zakon št. 4/2015 z dne 7. januarja, s katero je bil potrjen zakonik o upravnem postopku)

„Člen 163

Izpodbojni akti in ureditev izpodbojnosti

1. Izpodbojni so upravni akti, ki so bili sprejeti ob kršitvi pravnih načel ali pravil, ki se uporabljajo in za kršitev katerih ne obstaja druga kazen.
2. Izpodbojni akt ima pravne učinke, ki se lahko retroaktivno odpravijo z razveljavitvenim sklepom upravnih sodišč ali razveljavitveno odločbo same uprave.

3. Izpodbojne akte je mogoče izpodbijati pri sami upravi ali na pristojnih upravnih sodiščih, v zakonsko določenih rokih. [...]

Člen 179

Izvršba denarnih obveznosti

1. Kadar je treba na podlagi upravnega akta pravni osebi javnega prava ali za njen račun plačati določen znesek, se v primeru namernega neplačila tega zneska v predpisanem roku uvede postopek davčne izvršbe, določen v zakonodaji, ki ureja davčni postopek.

2. Pristojni organ za namene določb predhodnega odstavka v skladu z zakonskimi določbami izda potrdilo, ki velja kot izvršilni naslov in ki ga skupaj z upravnim spisom predloži pristojni službi davčne uprave.“

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro — Código do Processo nos Tribunais Administrativos (uredba-zakon št. 214-G/2015 z dne 2. oktobra, zakonik o upravnem postopku)

„Člen 58

Roki

1. Razen če zakon določa drugače, za vložitev tožbe v upravnem sporu zoper nične akte ni predpisanega roka, medtem ko je treba tožbo v upravnem sporu zoper izpodbojne akte vložiti v naslednjih rokih:

- (a) enem letu, če tožbo vloži državno tožilstvo;
- (b) treh letih v preostalih primerih.

2. Brez poseganja v določbe odstavka 4 člena 59 se roki, navedeni v prejšnjem odstavku, izračunavajo v skladu z določbami člena 279 civilnega zakonika.

3. Po preteku roka, določenega v točki (b) odstavka 1, je tožba dopustna:

- (a) v primeru upravičene ovire, kot je določeno v civilnoprocesni zakonodaji;
- (b) če se vloži v trimesečnem roku od prenehanja napake, kadar se ob upoštevanju načela kontradiktornega postopka dokaže, da v konkretnem primeru od običajno skrbnega državljana ni bilo mogoče zahtevati, da v roku vloži tožbo, ker ga je zavedlo ravnanje uprave, ali
- (c) če je zato, ker od datuma sprejetja akta ali njegove objave, če je ta obvezna, ni preteklo eno leto, treba odlašanje šteti za upravičeno glede na dvoumnost zakonodajnega okvira, ki se uporablja, ali v konkretnem primeru glede na obstoječe težave pri določitvi izpodbojnega akta ali njegovi opredelitvi kot upravnega akta ali kot prepisa.“

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro — Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (uredba-zakon št. 433/99 z dne 26. oktobra, s katero je bil potrjen zakonik o upravnem in sodnem postopku na davčnem področju)

„Člen 148

Področje uporabe postopka davčne izvršbe

1. Cilj postopka davčne izvršbe je prisilna izterjava naslednjih dolgov: [...]
2. V okviru postopka davčne izvršbe se v primerih in pod pogoji, določenimi z zakonom, lahko izterjajo tudi:
 - (a) drugi dolgovi do države in drugih pravnih oseb javnega prava, ki jih je treba plačati na podlagi upravnega akta;
 - (b) povračila ali zahtevki za plačilo.

Člen 204

Utemeljitev ugovora zoper davčno izvršbo

1. Ugovor zoper davčno izvršbo lahko temelji le na: [...]
- (d) zastaranju dolga, ki je predmet davčne izvršbe.“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Agencija IFADAP (predhodnica agencije IFAP) in oseba LM sta 13. februarja 2002 sklenili pogodbo o dodelitvi pomoči v okviru programa AGRO/Ukrep 5 – preprečevanje in ponovna vzpostavitev potenciala kmetijske proizvodnje, ki ga sofinancira EKUJS.
- 2 Dne 15. februarja 2002 sta družba ABISTRAL — Construções e Terraplanagens, L.^{da}, in oseba LM sporazum formalno pisno potrdili.
- 3 Oseba LM je bila 26. februarja 2006 v priporočenem pismu s povratnico obveščena, da je bilo na podlagi vrste inšpekcijskih pregledov ugotovljeno neizpolnjevanje zakonodaje, ki se uporablja, pri čemer so za neupravičene šteli nekateri zneski, ki se nanašajo na nekatere postavke, kot so stroški dela osebe LM, stroški snovne predelave odpadkov iz rušenja objektov, ker naj ne bi bilo dokazil, in plačila družbi ABISTRAL, ker ni predložila bančnega potrdila o dejanskem odtegljaju od čekov, tako da ni dokazala dejanskega plačila. V skladu z zakonom je imela za odgovor na voljo 10 dni, po preteku katerih naj bi se poravnala subvencija.
- 4 Oseba LM je podpisala navedeno povratnico 1. marca 2006.

- 5 Dne 17. marca 2006 je agencija IFADAP prejela odgovor osebe LM.
- 6 Agencija IFAP je osebi LM poslala obvestilo, v katerem je bilo navedeno: „[...] Po končani preiskovalni fazi upravnega postopka [...] je treba sprejeti končno odločbo, [...] v skladu s pogoji in utemeljitvami, navedenimi v nadaljevanju: Dne 20. decembra 2001 je bilo potrjeno imenovanje za navedeni projekt [...] in 7. marca 2002 je bila sklenjena pogodba o dodelitvi pomoči v znesku naložbe v višini 145.080,36 EUR, ki ustrezajo subvenciji v višini 108.810,27 EUR. Na podlagi revizije, ki je bila izvedena v zvezi s projektom, je bilo [osebi LM] v obvestilu [...] z dne 23. februarja 2006 [...] sporočeno, da ne spoštuje zakonodaje, ki se uporablja za ukrep 5 v okviru programa AGRO, kar je bilo ugotovljeno v okviru ukrepov fizičnega in revizorskega pregleda, posledično pa je bilo ugotovljeno tudi, da ni mogoče odobriti stroškov, na katere se nanaša navedeno obvestilo. Dne 17. marca 2006 smo prejeli njegov dopis z odgovorom[...]“.
- 7 Dne 23. junija 2011 je agencija IFAP osebi LM predložila obvestilo o prostovoljnem plačilu zneska, navedenega v prejšnjem odstavku.
- 8 Servico de Finanças do Porto 1 (davčni urad v Portu 1) je 8. avgusta 2012 uvedel postopek davčne izvršbe za izterjavo dolgov, ki izhajajo iz neupravičeno prejetih zneskov v okviru operativnega programa POAGRO v višini 29.917,67 EUR.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

1. **Agencija IFAP** trdi, da – kar zadeva sporni postopek davčne izvršbe – ni sprejela upravnega akta, na podlagi katerega bi ji morala oseba LM (nasprotna stranka) plačati 29.917,67 EUR (to je razlika med prvotno vrednostjo pomoči in vrednostjo, prejeto po izključitvi neupravičenih stroškov) do 30. aprila 2010, tako da lahko zastaralni rok začne teči šele od tega datuma.
2. Poleg tega dodaja, da Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (upravno in davčno sodišče v Portu) ni bilo stvarno pristojno, temveč je bil stvarno pristojen senat upravnega in davčnega sodišča za upravne spore, saj se zastaranje nanaša na preučitev, presojo in ugotavljanje dejstev v povezavi z zakonitostjo nastanka, spremembe ali ugasnitve terjatve agencije IFAP.
3. Po njenem mnenju se je Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (upravno in davčno sodišče v Portu) v svoji sodbi zmotilo, s tem ko je za namene uporabe člena 3 Uredbe št. 2988/95 zamenjalo rok postopka (naveden v tem členu) z rokom terjatve/dolga (za katerega se ne uporablja ta člen).
4. Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (upravno in davčno sodišče v Portu) je dejansko storilo napako pri presoji dokazov, s tem ko je v izpodbijani sodbi opustilo preučitev, presojo in ugotavljanje upoštevni dejstev v zvezi z zastaranjem, zlasti v povezavi z datumom, na katerega bi morala oseba LM v upravnem postopku dokazati zatrjevano plačilo v zvezi s „snovno predelavo odpadkov“, in s tem ko je v navedeni sodbi ugotovilo, da je datum sklenitve

pogodbe o zagotavljanju blaga in storitev med osebo LM in družbo ABISTRAL L.^{da} (15. februar 2002) datum, na katerega je začel teči zastaralni rok za „dolg, ki je predmet izvršbe“ in ki ustreza terjatvi v korist agencije IFAP, pri čemer ta terjatev na navedeni datum pravno še ni nastala (saj je nastala šele ob sprejetju upravnega akta, ki je predmet izvršbe, to je 30. aprila 2010).

5. **Oseba LM** meni, da je bilo navedeno sodišče stvarno pristojno in ker se v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) v zvezi z določbami Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 za zastaralni rok dolga, ki je predmet izvršbe, uporablja zastaralni rok postopka, to pomeni štiri leta od storitve nepravilnosti, ki se konča najpozneje na dan preteka roka, ki traja dvakrat dlje od zastaralnega roka, ne da bi pristojni organ izrekel kakršno koli kazen.
6. Ta rok se uporablja, ker tako Sodišče kot tudi Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska) menita, da nacionalno pravo ne določa posebnega roka v zvezi s tem, zato se uporablja rok, določen v členu 3(1) navedene uredbe.
7. Kršitev je bila storjena 15. februarja 2002, vendar je bila oseba LM o njej obveščena šele 1. marca 2006, do 30. aprila 2010 pa v upravnem postopku ni bila sprejeta dokončna odločba.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

1. Na prvem mestu, **agencija IFAP** sprašuje, ali v okviru ugovora postopku davčne izvršbe sodišča, pristojna za davčnega zavezanca, lahko odločajo o zastaranju postopka v zvezi z zahtevo vračila, določenega v točki 1 člena 3 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95. Po njenem mnenju gre v obravnavanem primeru za upravni, ne davčni dolg, zato je treba za preveritev, ali je davčno sodišče pristojno, najprej ugotoviti, ali je pravno sredstvo v obliki ugovora zoper davčno izvršbo ustrezno za zagotovitev sodnega varstva v obravnavanem primeru.
2. **Oseba LM** je prosila Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (upravno in davčno sodišče v Mirandeli), naj odloči o zakonitosti davčne izvršbe, uvedene proti njej, pri čemer se je glede domnevne nezakonitosti izterjave sklicevala na zastaranje: **akt, s katerim se je zahtevalo vračilo pomoči** (in ki je torej izvršilni naslov), **je bil sprejet 23. junija 2011**, to pomeni *več kot osem let po* datumu, na katerega so bile domnevno storjene nepravilnosti pri izvajanju pogodbe, to je **15. februar 2002**, poleg tega pa agencija IFAP navedene nepravilnosti ni sporočila do **1. marca 2006**, to je po preteku štirih let od storitve nepravilnosti.
3. Tudi če bi se dolžnik, ki ni izpodbijal odločbe, s katero se zaradi storjenih nepravilnosti zahteva vračilo pomoči, lahko skliceval na njeno zastaranje v okviru ugovora davčni izvršbi, se pojavlja težava glede roka, ki ga je treba uporabiti: ali mora to biti **štiriletni rok od storitve nepravilnosti** (člen 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95); če je – glede na to, da navedeni rok ni absoluten in da sodišče, ki odloča o ugovoru zoper davčno izvršbo, ni pristojno za odločanje o

upravnem vprašanju – torej treba uporabiti **osemletni rok od storitve nepravilnosti** (člen 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95) ali je – glede na to, da gre za izvršitev upravne odločbe, s katero se zahteva vračilo neupravičeno plačnih zneskov (izvršitev upravnega akta) – treba osemletnemu roku, določenem za izvršitev navedenega ukrepa, prišteti triletni rok, ki ga ima na voljo uprava za izvršitev odločbe, tako da mora za popolno zastaranje obveznosti **preteči enajstletni rok od storitve nepravilnosti** (člen 3(2) Uredbe št. 2988/95).

4. **Sodišče** je večkrat menilo, da se odstavek 1 navedenega člena 3 uporablja tako za upravne ukrepe kot tudi upravne kazni (glej v tem smislu sodbe *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, od C-278/07 do 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, itd.) Poleg tega v sodni praksi Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (upravno in davčno sodišče v Mirandeli) ni sporno, da je zastaralni rok za uvedbo spora iz člena 3(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95, ki se nanaša na naložitev kazni in vračilo nepravilno prejetih pomoči Unije v okviru skupne kmetijske politike, štiri leta od trenutka, v katerem je bilo storjeno bodisi dejanje bodisi opustitev, ki pomenita kršitev prava Unije, pa tudi škodo za proračun Unije, pri čemer zastaralni rok vsekakor začne teči na datum, na katerega je prišlo do nazadnje storjenega dejanja, pri čemer se lahko ta rok podaljša na največ osem let. Države imajo za izvršitev akta, s katerim se zahteva vračilo navedenih postavk ali s katerim se naloži kazen, na voljo še dodatna tri leta od njegovega sprejetja. Tako se zdi, da ima država na voljo največ enajstletni rok za prisilno izterjavo neupravičeno plačanega zneska, pod pogojem da veljavno vroči akt, s katerim se zahteva vračilo, najpozneje v osemletnem roku, ki začne teči od storitve nepravilnosti.
5. V skladu s **portugalskim pravom** je zastaranje, na katero se nanaša člen 3(1) navedene Uredbe št. 2988/95, vprašanje, na katero bi se morala oseba LM sklicevati ob vložitvi ustrezne upravne pritožbe zoper akt, s katerim se konča postopek, ne da bi bilo mogoče v okviru ugovora zoper davčno izvršbo preučiti zakonitost izvršilnega naslova zaradi domnevnega zastaranja postopka preverjanja nepravilnosti, ki se je končal s sprejetjem akta, s katerim se zahteva vračilo subvencije.
6. Težava nastane, ker za namene prava Unije v praksi ni upoštevna razlika med zastaranjem postopka in zastaranjem dolga, poleg tega pa navedena ureditev določa rok za vračilo nepravilno dodeljene pomoči, ki – kot se zdi – preprečuje njeno izterljivost.
7. Zato je treba ugotoviti, ali so nacionalna pravila, iz katerih – kot se zdi – izhajajo, da upravno sodišče ni pristojno za odločanje o zastaranju, ki ga določa uredba Unije,

in neobstoj podlage za ugovor zoper davčno izvršbo, skladni s pravom Unije, zlasti pa, ali so v nasprotju z določbami člena 3 Uredbe št. 2988/95.

(Če bo odgovor na zgoraj navedeni vprašanji za predhodno odločanje (I in II) nikalen, predložitveno sodišče postavlja še dve vprašanji (III in IV), ki nista zajeti v izreku njegovega sklepa:

III. Ali je treba triletni zastaralni rok iz odstavka 2 člena 3 Uredbe št. 2988/95 šteti za rok zastaranja dolga, ki nastane s sprejetjem akta, s katerim se zahteva vračilo neupravičeno prejetih zneskov, ker je prišlo do nepravilnosti pri financiranju? Ali navedeni rok začne teči od datuma sprejetja tega akta?

III. [Ali je] nacionalna zakonodaja – v skladu s katero mora triletni rok, določen za zastaranje dolga, ki nastane s sprejetjem akta, s katerim se zahteva vračilo neupravičeno prejetih zneskov, ker je prišlo do nepravilnosti pri financiranju, začeti teči od datuma sprejetja tega akta in se mora prekiniti z obvestitvijo o uvedbi postopka davčne izvršbe za izterjavo navedenih zneskov, pri čemer se prekine do sprejetja dokončne ali pravnomočne odločbe, s katero se konča postopek v primeru pritožbe, izpodbijanja, tožbe ali ugovora, kadar določijo prekinitev izterjave dolga – v nasprotju s členom 3 Uredbe št. 2988/95?)

DELOVNI DOKUMENT