

Cauza C-448/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

22 septembrie 2020

Instanța de trimitere:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugalia)

Data deciziei de trimitere:

1 iulie 2020

Recurent:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Intimate:

BD

Autoridade Tributaria e Aduaneira

Obiectul procedurii principale

Prezenta cerere de decizie preliminară este formulată în cadrul unei proceduri între Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. [Institutul pentru Finanțarea Agriculturii și a Pescuitului, denumit în continuare „IFAP”] și BD, în care primul atacată hotărârea prin care s-a admis, ca urmare a împlinirii termenului de prescripție de patru ani, contestația [pe cale judiciară] la procedura de executare silită inițiată de recurent împotriva intimatelor pentru datoriile rezultate din ajutoarele primite în mod nejustificat în cadrul Programului Operațional – Măsura AGRIS.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

În prezenta cauză, trebuie să se stabilească dacă respectiva contestație formulată [pe cale judiciară] în cadrul unei proceduri de executare silită constituie cadrul procedural adecvat în care instanța poate fi sesizată cu privire la termenul de prescripție a procedurilor de rambursare a ajutoarelor financiare primite în mod

nejustificat și, în caz afirmativ, ce termen de prescripție și reguli de calcul se aplică, luând în considerare articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.

Întrebările preliminare

1) Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 se opune unei reglementări naționale care impune beneficiarului unei subvenții obligația de a introduce o acțiune în contencios administrativ în fața instanței competente împotriva actului prin care se dispune rambursarea sumelor primite în mod nejustificat ca urmare a săvârșirii unei abateri, în caz contrar actul respectiv rămânând definitiv dacă nu este atacat în termen (și anume, dacă beneficiarul nu exercită în termen mijloacele de apărare conferite de dreptul național) și, în consecință, putând să se solicite rambursarea sumei plătite în mod nejustificat în conformitate cu normele și cu termenele de prescripție prevăzute de dreptul național?

2) Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 se opune unei reglementări naționale conform căreia beneficiarul unei subvenții nu poate invoca împlinirea termenului de prescripție de patru sau de opt ani în procedura judiciară de executare silită inițiată împotriva sa, deoarece această chestiune poate fi analizată numai în cadrul unei acțiuni în contencios administrativ introduse împotriva actului prin care se dispune rambursarea sumelor primite în mod nejustificat, ca urmare a constatării unei abateri?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene: articolul 3.

Dispozițiile de drept național invocate

Decretul-lege nr. 163-A/2000 din 27 iulie 2000 de stabilire a normelor generale privind aplicarea Programului Operațional pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală POADR/Program) și a componentei agricole a programelor operaționale din domeniul regional din III Cadru de Sprijin Comunitar – CSC III

„Articolul 11

Rezilierea sau modificarea unilaterală a contractului de către IFADAP

1. IFADAP poate rezilia unilateral contractele în cazul în care beneficiarul nu își îndeplinește vreuna dintre obligațiile care îi revin sau în cazul în care, dintr-un motiv imputabil beneficiarului, nu (mai) este îndeplinită vreuna dintre condițiile prevăzute pentru acordarea ajutorului.

2. În cazul neîndeplinirii obligațiilor, IFADAP poate de asemenea să modifice unilateral contractul, în special valoarea ajutoarelor, dacă această modificare se justifică în lumina condițiilor în care s-a desfășurat efectiv proiectul sau în cazul lipsei sau al insuficienței documentelor justificative.

Articolul 12

Rambursarea ajutoarelor și a cheltuielilor

1. În cazul rezilierii contractului de către IFADAP, beneficiarul are obligația de a rambursa sumele primite cu titlu de ajutor, precum și dobânzile legale acumulate de la data la care a primit aceste sume, fără a aduce atingere aplicării altor sancțiuni prevăzute de lege.

2. Rambursarea prevăzută la alineatul anterior se efectuează în termen de cincisprezece zile de la notificarea rezilierii contractului, iar beneficiarul trebuie notificat în mod expres în acest sens.

3. În cazul în care beneficiarul nu efectuează rambursarea în termenul prevăzut la alineatul anterior, suma datorată acumulează dobânzi de întârziere la o rată de 2 % de la data împlinirii termenului menționat și până la rambursarea efectivă.

4. În situația prevăzută la alineatul anterior, beneficiarul este obligat de asemenea să plătească către IFADAP sumele corespunzătoare cheltuielilor extrajudiciare de recuperare a sumelor datorate, în valoare de 10 % din suma totală primită de beneficiar.

5. Dispozițiile alineatelor anterioare sunt aplicabile în cazul modificării unilaterale a contractului din care rezultă obligația de rambursare a sumelor primite, cărora li se aplică procentul menționat la alineatul 4. [...]

Articolul 15

Titluri executorii

CertIFICATELE DE CREANȚĂ EMISE DE IFADAP CONSTITUIE TITLURI EXECUTORII [...]"

Decretul-lege nr. 4/2015 din 7 ianuarie 2015 de aprobare a Codului de procedură administrativă.

„Articolul 163

Acte anulabile și regimul nulității

1. Sunt anulabile actele administrative adoptate cu încălcarea principiilor sau a normelor juridice aplicabile, atunci când nu este prevăzută o altă sancțiune.

2. Actul anulabil produce efecte juridice care pot fi eliminate cu caracter retroactiv printr-o hotărâre de anulare pronunțată de instanțele de contencios administrativ sau printr-o decizie de anulare adoptată de administrația însăși.

3. Actele anulabile pot fi atacate la administrația însăși sau la instanțele de contencios administrativ competente în termenele prevăzute de lege [...]

Articolul 179

Executarea obligațiilor pecuniare

1. În cazul în care, în temeiul unui act administrativ, trebuie să se achite o sumă unei persoane juridice de drept public sau la cererea sa, neachitarea acesteia în mod voluntar în termenul prevăzut determină inițierea procedurii de executare silită prevăzute de legislația în domeniul procedurii fiscale.

2. În sensul alineatului anterior, organismul competent emite, în conformitate cu prevederile legale, un certificat cu valoare de titlu executoriu, pe care îl transmite serviciului competent din cadrul Administrației fiscale, împreună cu dosarul procedurii administrative.”

Decretul-lege nr. 214-G/2015 din 2 octombrie 2015 privind Codul de procedură administrativă

„Articolul 58

Termene

1. Cu excepția cazului în care legea prevede altfel, introducerea unei acțiuni în contencios administrativ împotriva actelor nule este imprescriptibilă, în timp ce acțiunea împotriva actelor anulabile trebuie introdusă în următoarele termene:

- a) de un an, în cazul în care este formulată de Ministerul Public;
- b) de trei luni, în celelalte cazuri.

2. Fără a aduce atingere articolului 59 alineatul 4, termenele de prescripție prevăzute la alineatul anterior se calculează în conformitate cu articolul 279 din Codul civil.

3. După împlinirea termenului de prescripție prevăzut la alineatul 1 litera b), acțiunea se admite:

- a) în cazul unui impediment justificat, în conformitate cu legislația procedurală civilă;
- b) cu condiția ca aceasta să fie introdusă în termen de trei luni de la încetarea erorii, dacă se stabilește, în conformitate cu principiul procedurii contradictorii, că, în situația concretă, un cetățean care dă dovadă de o diligență normală nu ar fi

putut să introducă acțiunea în termen, deoarece a fost indus în eroare de comportamentul administrației, sau

c) în cazul în care, atunci când nu a trecut un an de la data adoptării actului sau a publicării sale, dacă aceasta este obligatorie, întârzierea trebuie considerată justificată de ambiguitatea cadrului normativ aplicabil sau de dificultățile existente, în situația concretă, în ceea ce privește identificarea actului atacabil sau calificarea acestuia ca act administrativ sau ca normă.”

Decretul-lege nr. 433/99 din 26 octombrie 1999 de aprobare a Codului de procedură administrativă și judiciară în materie fiscală

„Articolul 148

Domeniul de aplicare al procedurii de executare silită

1. Procedura de executare silită are ca obiect recuperarea forțată a următoarelor creanțe: [...]
2. În cadrul procedurii de executare silită se pot recupera de asemenea, în situațiile și în condițiile prevăzute de lege:
 - a) alte datorii la bugetul de stat și către alte persoane juridice de drept public care trebuie plătite în temeiul unui act administrativ;
 - b) rambursări sau restituiri.

Articolul 204

Motivele contestației la executare

1. Contestația la executare se poate întemeia numai pe următoarele motive: [...]
 - d) prescripția datoriei care face obiectul executării.”

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

1. Prin decizia din 13 iulie 2011, lui BD i s-a notificat decizia prin care IFAP rezilia unilateral contractul de acordarea a ajutorului în cadrul programelor operaționale din domeniul regional, măsura Agris, încheiat la 20 aprilie 2004, și solicita rambursarea sumei datorate.
2. La 16 decembrie 2015, Autoritatea fiscală a inițiat o procedură de executare silită împotriva lui BD.
3. La 21 decembrie 2015, BD a fost citată în procedură în temeiul „certificatului de creanță”. La 31 mai 2006, IFAP a constatat că BD săvârșise abateri în ceea ce

privește executarea contractului încheiat cu acesta, modificând investiția aprobată fără autorizare, împrejurare care a fost notificată către BD la 12 decembrie 2006.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

1. **IFAP** consideră că, prin hotărârea din 16 aprilie 2018, Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela [Tribunalul Administrativ și Fiscal din Mirandela] a admis contestația formulată de BD în temeiul prescripției procedurii administrative, confundând-o cu prescripția recuperării creanței. Hotărârea respectivă a rămas definitivă în ordinea juridică, deoarece decizia adoptată de IFAP nu a fost atacată în instanță. Prescripția procedurii ar fi trebuit să fie invocată în fața Tribunalului de Contencios Administrativo, dar acest lucru nu s-a întâmplat.
2. Suma pe care BD o datorează IFAP în temeiul deciziei finale are la bază un act administrativ adoptat de un organism public care nu face parte din Autoritatea fiscală, motiv pentru care, în lipsa unui termen de prescripție prevăzut expres de lege, se aplică termenul de douăzeci de ani prevăzut de Codul civil.
3. Acesta susține de asemenea că, având în vedere că pretinsele abateri au fost săvârșite anterior datei de 31 decembrie 2004 și că rezilierea contractului, însoțită de cererea de rambursare a ajutoarelor au fost notificate la 13 septembrie 2011, s-a depășit cu mult termenul de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul 1 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, aplicabil în prezenta cauză.
4. Având în vedere data la care s-a emis certificatul de creanță în vederea recuperării sumei aferente ajutoarelor și data efectuării citării în procedura de executare silită, și anume, decembrie 2015, s-a împlinit și termenul de prescripție de opt ani prevăzut de regulamentul menționat, care este de asemenea aplicabil în prezenta cauză.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

1. În primul rând, **IFAP** ridică problema dacă, în cadrul contestației la executare, instanțele fiscale pot fi sesizate cu privire la prescripția procedurii de cerere de rambursare prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95. În opinia sa, este vorba despre o datorie administrativă, iar nu fiscală, astfel încât, pentru a verifica dacă instanța fiscală este competentă, trebuie să se stabilească în primul rând dacă calea procedurală a contestației la executare este cea adecvată pentru garantarea protecției jurisdicționale în prezenta cauză.
2. **BD** a solicitat Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto [Tribunalul Administrativ și Fiscal din Porto] să se pronunțe cu privire la legalitatea procedurii de executare silită inițiate împotriva sa, invocând împlinirea termenului de prescripție drept temei pentru pretinsa nelegalitate a recuperării creanței: **actul prin care se solicita rambursarea ajutorului** (și care, prin urmare, constituie titlul

executoriu) a fost adoptat la 13 iulie 2011, și anume după împlinirea termenului de prescripție de patru ani de la data la care IFAP a identificat abaterile săvârșite cu privire la executarea contractului (31 mai 2006).

3. Chiar dacă s-ar admite că persoana care face obiectul executării care nu a atacat decizia prin care i se solicită să ramburseze ajutorul ca urmare a săvârșirii unor abateri ar putea invoca prescripția în cadrul unei contestații la executare, se ridică problema privind termenul de prescripție care trebuie aplicat: dacă acesta trebuie să fie **cel de patru ani de la săvârșirea abaterii** [articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95], sau dacă, având în vedere că termenul respectiv nu este absolut, iar instanța sesizată cu contestația la executare nu este competentă să se pronunțe cu privire la chestiunea administrativă, trebuie să se aplice **termenul de prescripție de opt ani de la săvârșirea abaterii** [articolul 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95], sau dacă, fiind vorba despre aplicarea unei decizii administrative prin care se solicită rambursarea sumelor plătite în mod nejustificat (executarea actului administrativ), la termenul de prescripție de opt ani prevăzut pentru aplicarea măsurii este necesar să se adauge termenul de trei ani de care dispune administrația pentru aplicarea deciziei, astfel încât, în vederea prescripției totale a obligației, trebuie să treacă **un termen de unsprezece ani de la săvârșirea abaterii** [articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95].
4. **Curtea** a statuat în repetate rânduri că articolul 3 alineatul (1) se aplică atât măsurilor administrative, cât și sancțiunilor administrative [a se vedea în acest sens Hotărârea Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, Hotărârea **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții**, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, Hotărârea Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, Hotărârea Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, Hotărârea Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, Hotărârea Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, Hotărârea Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export, C-59/14, EU:C:2015:660, Hotărârea Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), C-383/14, EU:C:2015:541, etc.]. De asemenea, potrivit unei jurisprudențe constante a Supremo Tribunal Administrativo [Curtea Administrativă Supremă], termenul de prescripție a procedurii prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95, referitor la aplicarea sancțiunilor și la rambursarea ajutoarelor Uniunii primite în mod nejustificat în domeniul politicii agricole comune, este de patru ani de la momentul atât al acțiunii sau omisiunii care constituie o încălcare a dreptului Uniunii, cât și al producerii prejudiciului adus bugetului Uniunii, și începe să curgă în orice caz de la data la care s-a produs ultimul eveniment, cu posibilitate de extindere până la maximum opt ani. În vederea executării actului respectiv, statele dispun de încă trei ani după adoptarea actului prin care se solicită rambursarea sumelor sau prin care se aplică sancțiunea. Astfel, statul pare să dispună de un termen de până la opt ani pentru executarea silită a sumei plătite în mod nejustificat, cu condiția notificării în mod valabil a actului prin care se solicită rambursarea, cel târziu în termen de opt ani de la săvârșirea abaterii.

5. Conform **dreptului portughez**, prescripția procedurii menționate la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 trebuia invocată de BD prin introducerea acțiunii în contencios administrativ corespunzătoare împotriva actului prin care se pune capăt procedurii, nefiind posibilă examinarea legalității titlului executoriu în cadrul contestației la executare, ca urmare a pretensei prescripției a procedurii de verificare a abaterii, care s-a încheiat cu adoptarea actului prin care se solicită rambursarea subvenției.
6. În consecință, trebuie să se stabilească dacă normele naționale, din care pare să rezulte incompetența instanței administrative de a se pronunța cu privire la termenul de prescripție prevăzut de regulamentul Uniunii, precum și lipsa unui temei pentru a formula contestație la executare sunt conforme cu dreptul Uniunii și, în special, dacă acestea încalcă articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95.

[În cazul unui răspuns negativ la întrebările preliminare menționate anterior (I și II), instanța de trimitere formulează alte două întrebări (III și IV), care nu figurează în dispozitivul hotărârii sale:

III. Termenul de prescripție de trei ani prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie considerat un termen de prescripție a datoriei rezultate din actul prin care se solicită rambursarea sumelor primite în mod nejustificat ca urmare a unor abateri privind finanțarea? Termenul respectiv începe să curgă de la data adoptării acestui act?

IV. Articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95 [se opune] unei reglementări naționale conform căreia termenul de trei ani prevăzut pentru prescripția datoriei care rezultă din actul prin care se solicită rambursarea sumelor primite în mod nejustificat ca urmare a unor abateri privind finanțarea trebuie să înceapă să curgă de la data adoptării aceluși act și trebuie întrerupt prin notificarea inițierii procedurii de executare silită a sumelor respective, fiind suspendat până la luarea unei decizii definitive prin care se pune capăt procedurilor de reclamație, contestație, recurs sau opoziție, atunci când determină suspendarea recuperării creanței?]