

Zadeva C-448/20**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)

Nasprotni stranki:

BD

Autoridade Tributária e Aduaneira (davčna in carinska uprava)

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 BD, 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 nasprotnima strankama zaradi dolgov, ki izhajajo iz neupravičeno prejetih pomoči v okviru operativnega programa – Medida AGRIS.

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.

Vprašanji 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 neobstoje 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 preteka 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 outubro — 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 izpodobnjega 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. S sklepom z dne 13. julija 2011 je bila oseba BD obveščena o odločbi, s katero je agencija IFAP enostransko odpovedala pogodbo o dodelitvi pomoči v okviru operativnih programov na regionalni ravni v okviru ukrepa Agris, sklenjeno 20. aprila 2004, in zahtevala vračilo dolgovanega zneska.
2. Davčni urad je 16. decembra 2015 zoper osebo BD uvedel postopek davčne izvršbe.
3. Oseba BD je bila 21. decembra 2015 pozvana pred sodišče na podlagi „dolžniškega certifikata“. Dne 31. maja 2006 je agencija IFAP ugotovila, da je oseba BD storila nepravilnosti pri izvajanju pogodbe, ki jo je sklenila z agencijo IFAP, s tem ko je brez dovoljenja spremenila odobreno naložbeno pomoč, pri čemer je bila oseba BD o tej okoliščini obveščena 12. decembra 2006. Oseba BD je 20. decembra 2006 vložila pritožbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

1. **Agencija IFAP** meni, da je Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (upravno in davčno sodišče v Mirandeli) v sodbi z dne 16. aprila 2018 ob ugoditvi ugovoru, ki ga je oseba BD podprla z zastaranjem upravnega postopka, to zastaranje zamenjalo z zastaranjem, ki velja za izterjavo dolga. To zastaranje se je uveljavilo v pravni ureditvi, ker se ni na sodišču izpodbijala končna odločba agencije IFAP. Zastaranje postopka bi bilo treba izpodbijati pri upravnem sodišču, vendar se ni.
2. Znesek, ki ga oseba BD dolguje agenciji IFAP na podlagi končne odločbe, temelji na upravnem aktu, ki ga je sprejel javni organ, ki ni sestavni del davčne uprave, zato se zaradi nedoločitve posebnega roka v zakonu uporablja rok 20 let, določen v civilnem zakoniku.
3. Poleg tega trdi, da ker so bile domnevne nepravilnosti storjene pred 31. decembrom 2004 in ker je bilo obvestilo o odpovedi pogodbe, ki mu je bil priložen nalog za vračilo pomoči, poslano 13. septembra 2011, je bil znatno presežen štiriletni rok, določen v členu 3(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, ki se uporablja v obravnavanem primeru.
4. Ob upoštevanju datuma, na katerega je bil izdan dolžniški certifikat za izterjavo zneska, ki ustreza pomočem, in datuma, na katerega je bil izdan poziv na sodišče v okviru postopka davčne izvršbe, to je decembra 2015, je prav tako dolgo od preteka osemletnega zastaralnega roka, določenega v navedenem predpisu, ki se prav tako uporablja v obravnavanem primeru.

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 BD** 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 nezakonnosti izterjave sklicevala na zastaranje: **akt, s katerim se je zahtevalo vračilo pomoči** (in ki je torej izvršilni naslov), **je bil sprejet 13. julija 2011**, to pomeni po preteku štiriletnega roka od datuma, na katerega je agencija ugotovila nepravilnosti pri izvajanju pogodbe (**31. maj 2006**).

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, določenemu 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 BD 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. Zato je treba ugotoviti, ali so nacionalna pravila, iz katerih izhaja, 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 se zaradi njihove vložitve prekine izterjava dolga – v nasprotju s členom 3 Uredbe št. 2988/95?)