

Sprawa C-448/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

22 września 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Supremo Tribunal Administrativo (naczelny sąd administracyjny, Portugalia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1 lipca 2020 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Druga strona postępowania

BD

Autoridade Tributária e Aduaneira

Przedmiot postępowania głównego

Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został wniesiony w ramach postępowania między Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (zwanym dalej „IFAP”) a BD, w którym IFAP wniósł odwołanie od wyroku uwzględniającego z powodu upływu czteroletniego terminu przedawnienia sprzeciw wobec podatkowego postępowania egzekucyjnego wszczętego przez stronę wnoszącą odwołanie przeciwko drugiej stronie postępowania w odniesieniu do długów wynikających z pomocy nienależnie otrzymanej w ramach programu operacyjnego – działanie AGRIS.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W niniejszej sprawie konieczne jest ustalenie, czy sprzeciw w podatkowym postępowaniu egzekucyjnym jest odpowiednim środkiem proceduralnym do rozpoznania kwestii przedawnienia możliwości wszczęcia postępowań w sprawie zwrotu nienależnie otrzymanej pomocy finansowej, a jeśli tak, to jaki jest termin i jakie są zasady jego obliczania mające zastosowanie w świetle przepisów art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

Pytania prejudycjalne

I. Czy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na beneficjenta dotacji obowiązek wniesienia do właściwego sądu skargi na akt nakazujący zwrot kwot nienależnie otrzymanych w związku z wystąpieniem nieprawidłowości, pod rygorem uprawnocnienia się tego aktu [...] w przypadku braku wniesienia skargi w terminie (to znaczy w sytuacji, gdy beneficjent nie skorzysta w terminie ze środków obrony przysługujących mu na mocy prawa krajowego), i które w związku z tym przewidują możliwość żądania od tego beneficjenta zwrotu nienależnie wypłaconej kwoty zgodnie z przepisami i terminami określonymi w prawie krajowym?

II. Czy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi beneficjent dotacji nie może powoływać się na upływ terminu czterech lub ośmiu lat we wszczętym przeciwko niemu postępowaniu egzekucyjnym, gdyż kwestia ta może być oceniana wyłącznie w ramach postępowania w sprawie skargi na akt nakazujący zwrot nienależnie otrzymanych kwot ze względu na stwierdzenie nieprawidłowości?

Przywołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich: art. 3.

Przywołane przepisy prawa krajowego

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) [dekret z mocą ustawy nr 163-A/2000 z dnia 27 lipca, ustanawiający ogólne zasady wdrażania programu operacyjnego dla rolnictwa i rozwoju obszarów

wiejskich (PORROW/program) oraz aspektu rolnego w programach operacyjnych o zasięgu regionalnym III wspólnotowych ram wsparcia – WRW III]

Artykuł 11

Jednostronne rozwiązanie lub zmiana umowy przez IFADAP

1- IFADAP może jednostronnie rozwiązać umowę w przypadku, gdy beneficjent nie wykonuje któregośkolwiek ze spoczywających na nim obowiązków lub gdy z przyczyn leżących po stronie beneficjenta którakolwiek z przesłanek wymaganych do przyznania pomocy nie jest spełniona lub przestała być spełniana.

2- W przypadku niewykonania obowiązku IFADAP może również jednostronnie zmienić umowę, w szczególności kwotę pomocy, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na warunki, w których projekt faktycznie był realizowany, lub w razie braku bądź niewystarczającej dokumentacji uzasadniającej.

Artykuł 12

Zwrot pomocy i kosztów

1- W przypadku rozwiązania umowy przez IFADAP beneficjent zobowiązany jest do zwrotu kwot otrzymanych tytułem pomocy wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia, w którym kwoty te zostały mu udostępnione, bez uszczerbku dla możliwości zastosowania innych przewidzianych w ustawie sankcji.

2- Zwrot, o którym mowa w poprzednim ustępie, powinien nastąpić w terminie piętnastu dni od dnia powiadomienia o rozwiązaniu umowy, przy czym beneficjent musi zostać wyraźnie powiadomiony o tym fakcie.

3- Jeżeli beneficjent nie dokona zwrotu w terminie przewidzianym w poprzednim ustępie, należna kwota zostanie powiększona o odsetki za zwłokę w wysokości 2%, licząc od dnia upływu tego terminu do dnia rzeczywistego zwrotu.

4- W przypadku, o którym mowa w poprzednim ustępie, beneficjent zobowiązany jest ponadto do zapłaty na rzecz IFADAP kwot odpowiadających kosztom pozasądowego dochodzenia należnych kwot, wynoszącym 10% całkowitej wartości kwot otrzymanych przez beneficjenta.

5- Przepisy ustępów poprzedzających mają zastosowanie w przypadku jednostronnej zmiany umowy określającej obowiązek zwrotu otrzymanych kwot, przy czym stawkę procentową wskazaną w ust.4 stosuje się do kwoty podlegającej zwrotowi. [...]

Artykuł 15

Tytuły egzekucyjne

Zaświadczenia o długu wydane przez IFADAP są tytułami egzekucyjnymi. [...]

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (dekret z mocą ustawy nr 4/2015 z dnia 7 stycznia, ustanawiający kodeks postępowania administracyjnego)

„Artykuł 163

Akty podlegające stwierdzeniu nieważności i zasady stwierdzenia nieważności

1. Akty administracyjne wydane z naruszeniem mających zastosowanie zasad lub przepisów prawa, za których naruszenie nie przewidziano żadnej innej sankcji, podlegają stwierdzeniu nieważności.
2. Akt podlegający stwierdzeniu nieważności wywołuje skutki prawne, które mogą zostać uchylone ze skutkiem wstecznym w drodze orzeczenia o stwierdzeniu nieważności wydanego przez sąd administracyjny lub w drodze decyzji o stwierdzeniu nieważności samego organu administracji.
3. Akty podlegające stwierdzeniu nieważności mogą być przedmiotem zaskarżenia do samego organu administracji lub do właściwych sądów administracyjnych w terminach przewidzianych w ustawie. [...]

Artykuł 179

Egzekucja zobowiązań pieniężnych

1. Jeżeli na mocy aktu administracyjnego należy zapłacić kwotę na rzecz osoby prawnej prawa publicznego lub na podstawie decyzji tej osoby, brak zapłaty tej kwoty w sposób dobrowolny w wyznaczonym terminie skutkuje wszczęciem postępowania egzekucyjnego przewidzianego w przepisach regulujących postępowanie podatkowe.
2. Do celów poprzedniego ustępu właściwy organ wydaje zgodnie z przepisami ustawy zaświadczenie określające wartość tytułu egzekucyjnego, które jest przekazywane właściwemu organowi administracji podatkowej wraz z aktami postępowania administracyjnego”.

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro – Código do Processo nos Tribunais Administrativos (dekret z mocą ustawy nr 214-G/2015 z dnia 2 października – kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi)

„Artykuł 58

Terminy

1. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wniesienie skargi do sądu na akty nieważne nie podlega żadnemu terminowi, natomiast wniesienie takiej skargi na

akty podlegające stwierdzeniu nieważności musi nastąpić w następujących terminach:

- a) w terminie jednego roku w przypadku skargi wniesionej przez prokuraturę;
- b) w terminie trzech miesięcy w pozostałych przypadkach.

2. Z zastrzeżeniem przepisów art. 59 ust. 4, terminy, o których mowa w poprzednim ustępie, oblicza się zgodnie z przepisami art. 279 kodeksu cywilnego.

3. Po upływie terminu określonego w ust. 1 lit. b) skarga jest dopuszczalna:

- a) gdy zachodzi uzasadniona przeszkoda zgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania cywilnego;

- b) pod warunkiem, że zostanie wniesiona w terminie trzech miesięcy od daty ustania błędu, o ile zostanie wykazane, z poszanowaniem zasady postępowania kontradyktoryjnego, że w danym przypadku nie można było wymagać od obywatela dochowującego zwykłej staranności, aby złożył skargę w odpowiednim terminie, gdyż zachowanie organu administracji wprowadziło go w błąd; lub

- c) jeżeli przed upływem jednego roku od daty przyjęcia aktu lub jego publikacji, w przypadku gdy jest ona obowiązkowa, zwłokę należy uznać za uzasadnioną w świetle niejednoznaczności mających zastosowanie ram prawnych lub istniejących trudności w konkretnym przypadku w zakresie określenia zaskarżalnego aktu lub zakwalifikowania go jako aktu administracyjnego lub normy”.

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (dekret z mocą ustawy nr 433/99 z dnia 26 października, ustanawiający kodeks postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach podatkowych)

„Artykuł 148

Zakres stosowania podatkowego postępowania egzekucyjnego

1. Celem podatkowego postępowania egzekucyjnego jest odzyskanie następujących długów: [...]

2. W ramach podatkowego postępowania egzekucyjnego w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie mogą również być dochodzone:

- a) inne długi wobec państwa i innych osób prawnych prawa publicznego, które powinny być spłacone na podstawie aktu administracyjnego;

- b) zwroty lub wymiany.

Artykuł 204

Podstawy sprzeciwu wobec egzekucji

1. Sprzeciw wobec egzekucji może się opierać wyłącznie na następujących podstawach: [...]

d) przedawnienie długu będącego przedmiotem egzekucji

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Pismem z dnia 13 lipca 2011 r. BD doręczono decyzję IFAP dotyczącą jednostronnego rozwiązania umowy o przyznaniu pomocy w ramach regionalnych programów operacyjnych w zakresie działania AgriS, którą podpisano w dniu 20 kwietnia 2004 r. oraz o powstaniu obowiązku zwrotu wypłaconej kwoty.
- 2 W dniu 16 grudnia 2015 r. organ podatkowy wszczął podatkowe postępowanie egzekucyjne przeciwko BD.
- 3 W dniu 21 grudnia 2015 r. BD wszczęło postępowanie egzekucyjne na podstawie „zaświadczenia o zadłużeniu”. W dniu 31 maja 2006 r. wykryto nieprawidłowości, jakich dopuścił się BD w wykonaniu umowy zawartej z IFAP, ponieważ zmienił inwestycję, a którą wyrażono zgodę, bez zezwolenia, a w dniu 12 grudnia 2006 r. poinformowano go, że IFAP wykrył owe nieprawidłowości. W dniu 20 grudnia 2006 r. BD wniósł zażalenie.

Istotne argumenty stron postępowania głównego

- 1 **IFAP** twierdzi, że Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (TAFM) (sąd ds. administracyjnych i podatkowych w Mirandeli) uznał w wyroku z dnia 16 kwietnia 2018 r. sprzeciw BD oparty na przedawnieniu terminu dla wszczęcia postępowania administracyjnego, myląc ten termin z terminem przedawnienia dla dochodzenia długu. Do przedawnienia doszło w porządku prawnym w wyniku braku sądowego zaskarżenia ostatecznej decyzji wydanej przez IFAP. Przedawnienie terminu do wszczęcia postępowania powinno być podniesione przed Tribunal Administrativo, do czego nie doszło.
- 2 Roszczenie o zapłatę kwoty, której zapłaty powinien dokonać BD na rzecz IFAP na podstawie ostatecznej decyzji, czyli w oparciu o akt administracyjny wydany przez instytucję publiczną, która nie jest organem podatkowym, z tego względu, oraz z uwagi na brak szczególnego terminu przewidzianego w ustawie, przedawnia się w terminie dwudziestu lat, przewidzianym w kodeksie cywilnym.
- 3 Twierdzi ponadto, że z uwagi na to, że zarzucane naruszenia zostały popełnione w dniu 31 grudnia 2004 r., a powiadomienie o rozwiązaniu umowy wraz z nakazem zwrotu pomocy zostało dokonane w dniu 13 września 2011 r., doszło do znacznego przekroczenia czteroletniego terminu przewidzianego w art. 3 ust. 1

rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, które ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

- 4 Biorąc pod uwagę datę i wydania zaświadczenia o długu w celu odzyskania odnośnej kwoty pomocy oraz datę wystąpienia z wnioskiem egzekucyjnym, to znaczy grudzień 2015 r., data ta również wykracza poza ośmioletni termin przedawnienia przewidziany w tym akcie prawnym, również mający zastosowanie w niniejszej sprawie.

Zwizęle uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 1 W pierwszej kolejności **IFAP** podnosi kwestię, czy w ramach sprzeciwu wobec podatkowego postępowania egzekucyjnego sądy do spraw podatkowych mogą rozpatrywać przedawnienie dla wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o zwrot przewidziane w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95. Zdaniem **IFAP** w niniejszej sprawie chodzi o dług o charakterze administracyjnym, nefiskalnym, w związku z czym w celu ustalenia, czy sąd do spraw podatkowych jest właściwy, należy przede wszystkim określić, czy środek procesowy w postaci sprzeciwu wobec egzekucji podatkowej jest odpowiedni dla zapewnienia ochrony sądowej w niniejszym przypadku.
- 2 **BD** wniósł do TAFM o orzeczenie w przedmiocie zgodności z prawem skierowanej przeciw niemu przymusowej egzekucji, opierając zarzucaną bezprawność egzekucji na stwierdzeniu przedawnienia: **akt, który nakazał zwrot pomocy finansowej** (a tym samym akt, który służy za tytuł egzekucyjny), **został wydany w dniu 13 lipca 2011 r.**, to znaczy po upływie czteroletniego terminu od chwili, w której **IFAP** stwierdził nieprawidłowości w wykonaniu umowy. **(31.5.2006)**.
- 3 Nawet przy założeniu, że osoba, wobec której wszczęto egzekucję, nie zaskarżyła decyzji nakazującej zwrot pomocy z powodu dopuszczenia się nieprawidłowości, mogła powołać się na przedawnienie w ramach sprzeciwu wobec egzekucji podatkowej, pojawia się kwestia terminu, jaki należy zastosować: czy powinno się zastosować **termin czterech lat od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości** (art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95); czy też, biorąc pod uwagę, że termin ten nie jest bezwzględny, a sąd rozpatrujący sprzeciw wobec egzekucji nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie kwestii administracyjnej, należy zastosować **termin ośmiu lat od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości** (art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95); czy też zważywszy, iż chodzi o wykonanie decyzji administracyjnej nakazującej zwrot kwot nienależnie wypłaconych (wykonanie aktu administracyjnego), do ośmioletniego terminu przewidzianego w przypadku zastosowania środka należy doliczyć trzyletni termin przysługujący organowi administracji na wykonanie decyzji, w związku z czym, aby nastąpiło całkowite przedawnienie zobowiązania,

musi upłynąć **termin jedenastu lat od dnia, w którym dopuszczono się nieprawidłowości** (art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95).

- 4 Trybunał orzekał wielokrotnie, że ust. 1 wspomnianego art. 3 ma zastosowanie zarówno do środków administracyjnych, jak i do sankcji administracyjnych [zob. podobnie wyroki: Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388; Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., 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 itp.]. W orzecznictwie Supremo Tribunal Administrativo bezsporne jest również, że termin przedawnienia dla wszczęcia postępowania przewidziany w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95, który dotyczy nałożenia sankcji i zwrotu pomocy Unii otrzymanej w sposób nieprawidłowy w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, wynosi cztery lata od chwili, w której miało miejsce zarówno działanie lub zaniechanie stanowiące naruszenie prawa Unii, jak i szkoda w budżecie Unii, przy czym termin przedawnienia rozpoczyna bieg w każdym razie w dniu, w którym miało miejsce zdarzenie, które wystąpiło jako ostatnie, i może zostać przedłużony maksymalnie do ośmiu lat. Po przyjęciu aktu nakazującego zwrot korzyści lub nakładającego sankcję państwa członkowskie dysponują jeszcze trzyletnim okresem na wykonanie tego aktu. Wydaje się zatem, że państwo dysponuje terminem nawet jedenastu lat na dochodzenie nienależnie wypłaconej kwoty, pod warunkiem że zawiadomi skutecznie o akcie nakazującym zwrot najpóźniej w ciągu ośmiu lat od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości.
- 5 W świetle prawa portugalskiego przedawnienie dla wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, jest kwestią, którą LM powinna była podnieść poprzez wniesienie skargi na akt kończący postępowanie, przy czym w ramach sprzeciwu wobec egzekucji nie można zbadać zgodności z prawem tytułu egzekucyjnego ze względu na domniemane przedawnienie dla wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieprawidłowości, które zakończyło się przyjęciem aktu nakazującego zwrot dotacji.
- 6 Należy zatem ustalić, czy przepisy krajowe, z których wydaje się wynikać brak właściwości sądu administracyjnego do rozpoznania przedawnienia ustanowionego w rozporządzeniu Unii, a także brak podstawy do wniesienia sprzeciwu wobec egzekucji są zgodne z prawem Unii, a w szczególności czy naruszają przepisy art. 3 rozporządzenia nr 2988/95.

[Na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na wyżej wskazane pytania prejudycjalne (I i II) sąd odsyłający kieruje dwa inne pytania (III i IV), które nie są ujęte w sentencji jego orzeczenia:

III. Czy trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 należy uznać za termin przedawnienia długu

powstałego w wyniku aktu nakazującego zwrot kwot nienależnie otrzymanych ze względu na nieprawidłowości w finansowaniu? Czy termin ten rozpoczyna swój bieg w dniu przyjęcia owego aktu?

IV. Czy art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 (stoi na przeszkodzie) przepisom krajowym, zgodnie z którymi trzyletni termin przedawnienia długu, powstającego w wyniku aktu nakazującego zwrot kwot nienależnie otrzymanych z powodu nieprawidłowości w finansowaniu, powinien rozpocząć bieg od dnia przyjęcia tego aktu i ulega przerwaniu w chwili powiadomienia o wszczęciu postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do tych kwot, oraz ulega zawieszeniu do czasu wydania ostatecznego lub prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w przypadkach odwołania, zaskarżenia, skargi lub sprzeciwu, gdy prowadzą one do zawieszenia dochodzenia spłaty długu?]

DOKUMENT ROBOCZY