

Predmet C-448/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

22. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. srpnja 2020.

Žalitelj:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Druge stranke u žalbenom postupku:

BD

Autoridade Tributaria e Aduaneira

Predmet glavnog postupka

Ovaj se zahtjev za prethodnu odluku upućuje u okviru postupka između Instituta de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (Institut za financiranje poljoprivrede i ribarstva, Portugal; u daljnjem tekstu: IFAP) i osobe BD u kojem prvonavedeni institut pobija presudu kojom je, zbog isteka roka zastare od četiri godine, prihvaćen prigovor [u sudskom postupku] protiv postupka prisilne naplate koji je žalitelj pokrenuo protiv druge stranke u žalbenom postupku zbog dugova nastalih u pogledu nepravilno stečenih potpora u okviru Operativnog programa AGRO.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U ovom predmetu valja utvrditi je li prigovor [u sudskom postupku] u postupku prisilne naplate prikladno postupovno sredstvo za odlučivanje o zastari postupaka za povrat nepravilno stečenih financijskih potpora i, u slučaju potvrdnog odgovora, koji se rok i pravila o izračunu primjenjuju, uzimajući u obzir odredbe

članka 3. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.

Prethodna pitanja

I. Protivi li se članku 3. stavku 1. Uredbe br. 2988/95 nacionalni propis kojim se korisniku bespovratnih sredstava nalaže obveza podnošenja tužbe nadležnom sudu protiv akta kojim se nalaže povrat nepravilno stečenih iznosa zbog nastanka nepravilnosti, jer bi u protivnom navedeni akt postao pravomoćan [...] ako se protiv njega pravodobno ne podnese pravni lijek (odnosno, ako korisnik pravodobno ne podnese pravna sredstva koja ima na raspolaganju na temelju nacionalnog prava), i jer bi se, stoga, mogao zatražiti povrat nepravilno stečenog iznosa u skladu s pravilima i rokovima utvrđenim nacionalnim pravom?

II. Protivi li se članku 3. stavku 1. Uredbe br. 2988/95 nacionalni propis u skladu s kojim se korisnik bespovratnih sredstava ne može pozvati na istek roka od četiri ili osam godina u sudskom postupku prisilne naplate koji je protiv njega pokrenut, s obzirom na to da se navedeno pitanje može ocijeniti samo u okviru tužbe podnesene protiv akta kojim se nalaže povrat nepravilno stečenih iznosa zbog utvrđenja nepravilnosti?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 3. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica

Navedene odredbe nacionalnog 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 sa zakonskom snagom br. 163-A/2000 od 27. srpnja o utvrđivanju općih pravila za primjenu operativnog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj (POADR/Program) i poljoprivredne komponente regionalnih operativnih programa iz III. Okvira potpore zajednice – CSF III)

„Članak 11.

Raskid ili jednostrana izmjena ugovora koju izvršava Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (Institut za financiranje i potporu razvoju poljoprivrede i ribarstva, Portugal, u daljnjem tekstu: IFADAP)

1. IFADAP može jednostrano raskinuti ugovore ako korisnik ne ispuni neku od svojih obveza ili ako, iz razloga koji se može pripisati korisniku, ne ispuni ili prestane ispunjavati neki od zahtjeva za dodjelu potpore.

2. U slučaju neispunjenja obveze, IFADAP također može jednostrano izmijeniti ugovor, osobito iznos potpora, ako je to opravdano uvjetima u kojima se projekt stvarno odvijao ili nepostojanjem ili nedostatnošću dokazne dokumentacije.

Članak 12.

Povrat potpora i troškovi

1. U slučaju da IFADAP raskine ugovor, korisnik treba vratiti iznose stečene na ime potpore, zajedno sa zakonskim kamatama koje počinju teći od dana kad su mu navedeni iznosi stavljeni na raspolaganje, ne dovodeći u pitanje primjenu drugih, zakonom predviđenih kazni.
2. Povrat predviđen u prethodnom stavku treba izvršiti u roku od 15 dana od obavijesti o raskidu ugovora, koju korisniku treba izričito dostaviti u tu svrhu.
3. Ako korisnik ne izvrši povrat u roku predviđenom u prethodnom stavku, uz dugovani iznos obračunat će se zatezne kamate po stopi od 2 %, od datuma isteka navedenog roka i do stvarnog povrata.
4. U slučaju predviđenom u prethodnom stavku, korisnik IFADAP-u usto treba platiti iznose koji odgovaraju troškovima izvansudske naplate dugovanih iznosa i koji dosežu 10 % ukupne vrijednosti iznosa koje je primio korisnik.
5. Odredbe prethodnih stavaka primjenjuju se u slučaju jednostrane izmjene ugovora kojim se određuje obveza povrata stečenih iznosa, pri čemu se na iznos koji treba vratiti primjenjuje postotak naveden u stavku 4. [...]

Članak 15.

Ovršne isprave

Potvrde o dugu koje je izdao IFADAP jesu ovršne isprave [...]"

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (Uredba sa zakonskom snagom br. 4/2015 od 7. siječnja o Zakoniku o upravnom postupku)

„Članak 163.

Akti koji se mogu poništiti i pravila o pobojnosti

1. Mogu se poništiti upravni akti koji su doneseni protivno načelima ili mjerodavnim pravnim pravilima za čiju povredu nije predviđena drukčija kazna.
2. Akt koji se može poništiti ima pravne učinke koji se retroaktivno mogu ukloniti odlukom o poništenju upravnih sudova ili odlukom o poništenju same Uprave.

3. Protiv akata koji se mogu poništiti moguće je podnijeti pravni lijek samoj Upravi ili nadležnim upravnim sudovima u zakonom utvrđenim rokovima. [...]

Članak 179.

Izvršenje novčanih obveza

1. Ako na temelju upravnog akta treba platiti određeni iznos pravnoj osobi javnog prava ili prema njezinu nalogu, dobrovoljno neplaćanje tog iznosa u utvrđenom roku dovodi do pokretanja postupka prisilne naplate predviđenog propisima kojima se uređuje porezni postupak

2. Za potrebe odredbi iz prethodnog stavka, nadležno tijelo izdaje, u skladu sa zakonskim odredbama, potvrdu koja ima snagu ovršne isprave koju prosljeđuje nadležnoj službi porezne uprave sa spisom upravnog postupka.”

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro – Código do Processo nos Tribunais Administrativos (Uredba sa zakonskom snagom br. 214-G/2015 od 2. listopada, Zakonik o upravnom postupku)

„Članak 58.

Rokovi

1. Osim ako je zakonom predviđeno drukčije, na podnošenje tužbe u upravnom sporu protiv ništavih akata ne primjenjuje se nikakav rok, dok tužbu protiv akata koji se mogu poništiti treba podnijeti u sljedećim rokovima:

- (a) jedna godina, u slučaju da postupak pokreće državno odvjetništvo;
- (b) tri mjeseca u svim ostalim slučajevima.

2. Ne dovodeći u pitanje stavak 4. članka 59., rokovi navedeni u prethodnom stavku računaju se u skladu s odredbama članka 279. Código Civil (Građanski zakonik).

3. Nakon isteka roka utvrđenog u točki (b) stavka 1., tužba se prihvaća:

(a) ako postoji opravdana prepreka, u skladu sa zakonodavstvom o građanskom postupku;

(b) pod uvjetom da je podnesena u roku od tri mjeseca od prestanka nepravilnosti, ako se dokaže, u skladu s načelom kontradiktornog postupka, da se, u konkretnom slučaju, od uobičajeno pažljivog građanina nije moglo tražiti da pravodobno podnese tužbu jer ga je postupanje Uprave navelo na pogrešku, ili

(c) ako, s obzirom na to da nije protekla jedna godina od dana donošenja akta ili njegove objave, ako je obvezna, kašnjenje treba smatrati opravdanim zbog dvosmislenosti mjerodavnog pravnog okvira ili postojećih poteškoća, u

konkretnom slučaju, za utvrđivanje akta koji se može pobijati ili njegovu kvalifikaciju kao upravnog akta ili pravila.”

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (Uredba sa zakonskom snagom br. 433/99 od 26. listopada o Zakoniku o upravnom i sudskom postupku u području oporezivanja)

„Članak 148.

Područje primjene postupka prisilne naplate

1. Cilj je postupka prisilne naplate prisilna naplata sljedećih dugova: [...]
2. U okviru postupka prisilne naplate, u slučajevima i uvjetima predviđenim zakonom, također se mogu naplatiti:
 - (a) drugi dugovi prema državi i ostalim pravnim osobama javnog prava koje treba platiti na temelju upravnog akta;
 - (b) naknade ili povrati.

Članak 204.

Temelji prigovora protiv prisilne naplate

1. Prigovor protiv prisilne naplate može se temeljiti samo na sljedećim osnovama: [...]
 - (d) zastara duga koji je predmet prisilne naplate.”

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Odlukom od 13. srpnja 2011. osoba BD je obaviještena o odluci kojom je IFAP jednostrano raskinuo ugovor o dodjeli potpore u okviru operativnih programa na regionalnoj razini u okviru mjere Agris, sklopljen 20. travnja 2004., i zahtijevao povrat dugovanog iznosa.
- 2 Porezna uprava je 16. prosinca 2015. pokrenula postupak prisilne naplate protiv osobe BD.
- 3 Osoba BD je 21. prosinca 2015. pozvana da sudjeluje u postupku na temelju „potvrde o stanju duga”. IFAP je 31. svibnja 2006. utvrdio da je osoba BD počinila nepravilnosti u izvršenju ugovora koji je sklopila s IFAP–om jer je bez odobrenja izmijenila odobreno ulaganje te je o tome obavijestio osobu BD 12. prosinca 2006. Osoba BD je 20. prosinca 2006. podnijela tužbu.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 1 **IFAP** smatra da je u presudi od 16. travnja 2018., Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (Upravni i porezni sud u Mirandeli) prihvatio prigovor koji je osoba BD temeljila na zastari upravnog postupka brkajući je sa zastarom naplate duga. Potonja se ustalila u pravnom poretku jer se konačna odluka IFAP-a nije pobijala sudskim putem. Zastaru postupka trebalo je isticati pred Upravnim sudom, ali to nije učinjeno.
- 2 Iznos koji osoba BD duguje IFAP-u na temelju konačne odluke temelji se na upravnom aktu koji je donijelo javno tijelo koje nije dio porezne uprave u kojem se slučaju, s obzirom na zakonom nije izričito predviđen rok, primjenjuje dvadesetogodišnji rok predviđen Građanskim zakonikom.
- 3 Usto tvrdi da je, s obzirom na to da su navodne nepravilnosti počinjene prije 31. prosinca 2004. i da je obavijest o raskidu ugovora, popraćena nalogom za povrat potpora, dostavljena 13. rujna 2011., uvelike prekoračen četverogodišnji rok predviđen člankom 3. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, koji je primjenjiv u ovom predmetu.
- 4 Uzimajući u obzir datum izdavanja potvrde o stanju duga za naplatu iznosa koji odgovara potporama i datum poziva na postupak prisilne naplate, odnosno prosinac 2015., također je već prije nekog vremena istekao osmogodišnji zastarni rok predviđen navedenim pravilom, koje se također primjenjuje u ovom predmetu.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 1 Kao prvo, **IFAP** postavlja pitanje mogu li porezni sudovi, u okviru prigovora protiv postupka prisilne naplate, odlučivati o zastari za pokretanje postupka koji se odnosi na podnošenje zahtjeva za povrat iz stavka 1. članka 3. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95. Prema njegovu mišljenju, ovdje je riječ o dugu upravne a ne porezne prirode, na način da, u svrhu provjere nadležnosti poreznog suda, najprije treba odrediti je li postupovno sredstvo prigovora protiv prisilne naplate prikladno kako bi se osigurala sudska zaštita u ovom slučaju.
- 2 Osoba BD zatražila je od Tribunala Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu) da odluči o zakonitosti prisilne naplate pokrenute protiv nje, pri čemu je navodnu nezakonitost naplate temeljila na zastari: **akt kojim se zahtijevao povrat potpore** (i koji je stoga ovršna isprava) **donesen je 13. srpnja 2011.**, odnosno nakon što je istekao četverogodišnji rok od dana kada je IFAP utvrdio nepravilnosti u izvršenju ugovora (**31. svibnja 2006.**).
- 3 Čak i ako se prihvati da se ovršenik koji nije pobijao odluku kojom se zahtijeva povrat potpore zbog nastanka nepravilnosti može pozvati na njegovu zastaru u okviru prigovora protiv prisilne naplate, pojavljuje se problem koji rok treba primijeniti: treba li primijeniti **rok od četiri godine od dana kada je počinjena**

nepravilnost (članak 3. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 2988/95); treba li onda, s obzirom na to da navedeni rok nije apsolutan i da sud koji odlučuje o prigovoru protiv prisilne naplate nije nadležan odlučivati o upravnom pitanju, primijeniti **rok od osam godina od dana kada je počinjena nepravilnost** (članak 3. stavak 1. treći podstavak Uredbe br. 2988/95); ili, s obzirom na to da je riječ o izvršenju upravne odluke kojom se zahtijeva povrat nepravilno stečenih iznosa (izvršenje upravnog akta), treba li roku od osam godina predviđenom za primjenu mjere pribrojiti rok od tri godine kojim Uprava raspolaze za izvršenje odluke tako da, kako bi nastupila potpuna zastara obveze, treba isteći **rok od jedanaest godina od dana kada je počinjena nepravilnost** (članak 3. stavak 2. Uredbe br. 2988/95).

- 4 **Sud Europske unije** je više puta utvrdio da se stavak 1. navedenog članka 3. primjenjuje na upravne mjere i upravne kazne (vidjeti u tom smislu presude *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388; *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr.*, 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.). Isto tako, u sudskoj praksi Supremo Tribunala Administrativo (Visoki upravni sud) nije sporno da rok zastare za pokretanje postupka predviđen člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95, koji se odnosi na izricanje kazni i povrat nepravilno stečenih potpora Unije u okviru zajedničke poljoprivredne politike, iznosi četiri godine od trenutka u kojem je poduzeta radnja ili je došlo do propusta koji čine povredu prava Unije jer predstavljaju štetu za proračun Unije, pri čemu rok zastare u svakom slučaju počinje teći od dana kad je nastala posljednja činjenica, uz mogućnost produljenja na najviše osam godina. Nakon donošenja akta kojim se zahtijeva povrat stavaka ili kojim se nalaže kazna, države imaju još tri godine za njegovo izvršenje. Stoga se čini da država raspolaze rokom od najviše 11 godina kako bi prisilno naplatila nepravilno stečeni iznos, pod uvjetom da valjano dostavi akt kojim se zahtijeva povrat, najkasnije u roku od osam godina od dana kada je počinjena nepravilnost.
- 5 Uzimajući u obzir **portugalsko pravo**, zastara za pokretanje postupka na koju se odnosi članak 3. stavak 1. navedene Uredbe br. 2988/95 pitanje je na koje se osoba BD trebala pozvati prilikom podnošenja odgovarajuće tužbe u upravnom sporu protiv akta kojim se završava postupak, pri čemu u okviru prigovora protiv prisilne naplate nije moguće ispitati zakonitost ovršne isprave zbog navodne zastare za pokretanje postupka provjere nepravilnosti, koji je završio donošenjem akta kojim se zahtijeva povrat subvencije.
- 6 Pojavljuje se problem jer, za potrebe prava Unije, u praksi nema razlike između zastare za pokretanje postupka i zastare duga te se navedenim poretom predviđa rok za izvršenje povrata nepravilno dodijeljene potpore za koji se čini da sprečava njegovu izvršivost nakon što istekne.

Posljedično, treba utvrditi jesu li nacionalna pravila, iz kojih, čini se, proizlazi nenadležnost upravnog suda za odlučivanje o zastari utvrđenoj Uredbom Unije, kao i nepostojanje temelja za prigovor protiv prisilne naplate, u skladu s pravom Unije i, osobito, povređuju li odredbe članka 3. Uredbe br. 2988/95.

[U slučaju niječnog odgovora na ranije navedena prethodna pitanja (I. i II.), sud koji je uputio zahtjev postavlja još dva pitanja (III. i IV.), koja se ne nalaze u izreci njegove odluke:

III. Treba li smatrati da je rok zastare od tri godine predviđen stavkom 2. članka 3. Uredbe br. 2988/95 rok zastare duga koji nastaje aktom kojim se zahtijeva povrat nepravilno stečenih iznosa jer je došlo do nepravilnosti u financiranju? Počinje li navedeni rok teći od dana donošenja tog akta?

IV. [Protivi li se] članku 3. Uredbe br. 2988/95 nacionalni propis u skladu s kojim rok od tri godine predviđen za zastaru duga koji nastaje aktom kojim se zahtijeva povrat nepravilno stečenih iznosa jer je došlo do nepravilnosti u financiranju treba početi teći od dana donošenja tog akta te ga treba prekinuti na temelju obavijesti o pokretanju postupka prisilne naplate navedenih iznosa, pri čemu se obustavlja do donošenja konačne ili pravomoćne odluke kojom se završava postupak u slučajevima pritužbe, tužbe, žalbe ili prigovora, kad se njima određuje suspenzija naplate duga?]