

Predmet C-447/20

**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)

Druška stranka u žalbenom postupku:

LM

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 LM 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 potvrđnog 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 ispuní neku od svojih obveza ili ako, iz razloga koji se može pripisati korisniku, ne ispuní 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 pobožnosti

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 IFADAP (prethodnik IFAP-a) i osoba LM 13. veljače 2002. sklopili su ugovor o dodjeli potpore u okviru programa AGRO/Mjera br. 5 Prevencija i obnova poljoprivrednog proizvodnog potencijala, koji sufinancira EFSJP.
- 2 Društvo ABISTRAL – Construções e Terraplanagens, L.^{da} i osoba LM 15. veljače 2002. sklopili su pisani sporazum.
- 3 Osoba LM je 26. veljače 2006. preporučenom pošiljkom uz povratnicu obaviještena o tome da je, na temelju niza inspekcijskih provjera, utvrđena povreda mjerodavnog propisa na način da se smatralo da se određeni iznosi povezani s određenim stavkama ne mogu subvencionirati: troškovi radne snage supruge osobe LM; troškovi uporabe materijala nakon rušenja jer ne postoje popratni dokumenti i iznosi plaćeni društvu ABISTRAL jer nije dostavilo bankovni dokument kojim se dokazuje gotovinski popust na čekove tako da nije dokazano stvarno plaćanje. U skladu sa zakonom, dodijeljen joj je rok od 10 dana da odgovori, nakon čega je trebalo provesti ispravak subvencije.

- 4 Osoba LM potpisala je potvrdu o primitku 1. ožujka 2006.
- 5 IFADAP je 17. ožujka 2006. primio odgovor osobe LM.
- 6 IFAP je osobi LM poslao obavijest koja glasi kako slijedi: „[...] Nakon završetka istražne faze upravnog postupka [...] treba donijeti konačnu odluku, [...] u skladu s uvjetima i osnovama navedenim u nastavku: Prijava za navedeni projekt odobrena je 20. prosinca 2001. [...] te je 7. ožujka 2002. sklopljen ugovor o dodjeli potpora u iznosu ulaganja od 145 080,36 eura, što odgovara subvenciji od 108 810,27 eura. Na temelju revizije provedene u vezi s projektom, [osoba LM] je obaviješću [...] od 23. veljače 2006. [...] obaviještena o povredama zakonodavstva koje se primjenjuje na mjeru br. 5 programa AGRO, utvrđenim u okviru fizičke i računovodstvene provjere i, stoga, nemogućnosti da se prihvate troškovi iz navedene obavijesti. Njezin smo odgovor dobili 17. ožujka 2006. [...]”
- 7 IFAP je 23. lipnja 2011. osobi LM uputio dopis o dobrovoljnom plaćanju iznosa iz prethodnog stavka.
- 8 Serviço de Finanças do Porto 1 (Porezni ured u Portu 1, Portugal) pokrenuo je 8. kolovoza 2012. postupak prisilne naplate radi naplate dugova nastalih u pogledu nepravilno stečenih potpora u okviru operativnog programa POAGRO u iznosu od 29 917,67 eura.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 1 **IFAP** tvrdi da je, što se tiče spornog postupka prisilne naplate, upravni akt na temelju kojeg je osoba LM (podnositelj prigovora) bila obvezna platiti mu 29 917,67 eura (razlika između prvotne vrijednosti potpore i vrijednosti nakon isključenja troškova koji se ne mogu subvencionirati) donio tek 30. travnja 2010. tako da rok zastare može početi teći tek od tog datuma.
- 2 Isto tako tvrdi da Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu, Portugal) nije bio stvarno nadležan, pri čemu je stvarno nadležan bio odjel za upravne sporove Tribunala Administrativo e Fiscal (Upravni i porezni sud), s obzirom na to da zastara utječe na ispitivanje, ocjenu i utvrđivanje činjenica u pogledu zakonitosti uspostave, izmjene ili prestanka potraživanja IFAP-a.
- 3 Smatra da je Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu) u svojoj presudi počinio pogrešku time što je pomiješao, za potrebe primjene članka 3. Uredbe br. 2988/95, zastaru za pokretanje postupka (predviđenu navedenim člankom) i zastaru potraživanja/duga (na koju se taj članak ne primjenjuje).
- 4 Naime, Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu) počinio je pogrešku u ocjeni dokaza time što u pobijanoj presudi nije ispitao, ocijenio i utvrdio relevantne činjenice koje se odnose na zastaru, osobito koje se

odnose na dan kad je osoba LM u upravnom postupku trebala dokazati navodno plaćanje na ime „oporabe materijala”, i time što je u navedenoj presudi datum sklapanja ugovora za nabavu robe i usluga između osobe LM i društva ABISTRAL L.^{da} (15. veljače 2002.) utvrdio kao datum početka računanja roka zastare za „dug koji je predmet izvršenja”, koji odgovara potraživanju IFAP-a, i koji na taj dan još nije nastao u njegovu pravnom okviru (jer je nastao tek kad je donesen upravni akt koji je predmet izvršenja, odnosno 30. travnja 2010.).

- 5 **LM** smatra da je sud bio stvarno nadležan i da se, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije (Sud) koja se odnosi na odredbe Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95, na rok zastare duga koji je predmet izvršenja primjenjuje rok zastare za pokretanje postupka, odnosno četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost, koji istječe najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare, a da nadležno tijelo nije odredilo kaznu.
- 6 Taj je rok primjenjiv jer Sud i Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal) smatraju da se nacionalnim pravom ne predviđa nikakav poseban rok u tu svrhu, pa se primjenjuje rok predviđen člankom 3. stavkom 1. navedene uredbe.
- 7 Povreda je počinjena 15. veljače 2002., ali je osoba LM o tome obaviještena tek 1. ožujka 2006. te je konačna odluka u upravnom postupku donesena tek 30. travnja 2010.

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 **LM** 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 23. lipnja 2011.**, odnosno *više od osam godina od* dana kad su navodno počinjene nepravilnosti u okviru izvršenja ugovora, **15. veljače 2002.**, te je IFAP, osim toga, obavijest o navedenoj nepravilnosti dostavio tek **1. ožujka 2006.**, odnosno četiri godine od kada je počinjena nepravilnost.
- 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 11 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 LM 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.

- 7 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?]