

Дело C-447/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

22 септември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Supremo Tribunal Administrativo (Португалия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 юли 2020 г.

Жалбоподател:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Ответник:

LM

Предмет на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване е оправено в производство между Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (Институт за финансиране на земеделието и риболова, наричан по-нататък „IFAP“) и LM, в което първият обжалва решението, съгласно което на основание изтичането на давностния срок от четири години се отхвърля възражението срещу изпълнението на данъчни задължения, предявено от него срещу ответника поради съмнения за неправомерно получени помощи в рамките на оперативната програма AGRO.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

В разглежданото положение е важно да се установи дали възражението срещу изпълнението на данъчни задължения е подходящият процесуален способ за произнасяне относно процесуалната погасителна давност в производството за връщане на неправомерно платени финансови помощи и при утвърдителен отговор какъв е срокът и приложимите правила за

изчисляването му с оглед на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности.

Преюдициални въпроси

I. Допуска ли член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 решение в националното право, съгласно което на получателя на безвъзмездна финансова помощ е възложена тежестта да оспорва по съдебен ред пред компетентния съд акта, който определя връщането на неправомерно получени суми поради установяването на нередност, като в противен случай [...] липсата на оспорване в определен срок на този акт (т.е. неупражняването своевременно от получателя на предоставените му от националното право средства за защита) води до необжалваемост на този акт и следователно възможността да се иска възстановяване на неправомерно платената сума съгласно правилата и сроковете, предвидени в националното право?

II. Допуска ли член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 решение в националното право, съгласно което получателят на безвъзмездна финансова помощ не може да се позове на изтекъл срок от 4 или 8 години в производството по принудително изпълнение срещу него, а може да постави този въпрос за преценка едва в производството по обжалване на акта, с който се разпорежда връщането на неправомерно получени суми поради установяването на нередност?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности: член 3.

Релевантни разпоредби на националното право

Decreto-Lei n.º 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) (Декрет-закон № 163-A/2000 от 27 юли 2000 г. — за установяване на общи правила за прилагане на оперативната програма за селско стопанство и развитие на селските райони (POADR/Programa), както и на селскостопанския компонент на регионалните оперативни програми на III-тата общностна рамка за подпомагане (QCA III)

Член 11.º

Едностранно прекратяване или изменение на договора от IFADAP

1- IFADAP може едностранно да прекрати договорите при неизпълнение от страна на бенефициера на някое от задълженията му или при липса или преустановяване на някое от условията за отпускане на помощта, за което носи отговорност.

2- В случай на неизпълнение IFADAP може също едностранно да измени договора, по-специално що се отнася до размера на помощта, ако това е оправдано с оглед на конкретните условия, установени при изпълнението на проекта, или при липса или недостатъчно доказателствени документи.

Член 12.°

Възстановяване на помощи и разходи

1- При прекратяване на договора от IFADAP за получателя възниква задължение да възстанови получените като помощ суми заедно със законната лихва, изчислена от датата, на която тези суми са му предоставени, без да се засяга прилагането на други предвидени в закона санкции.

2- Предвиденото в предходния параграф възстановяване се извършва в срок от 15 дни след уведомяването за прекратяването, като получателят изрично се уведомява за това.

3- Ако получателят не извърши възстановяването в срока по предходния параграф, върху дължимите суми се начислява мораторната лихва от 2 %, считано от изтичането на посочения срок до действителното възстановяване.

4- При настъпване на положението, посочено в предходната точка, получателят се задължава и да заплати на IFADAP разходите, направени във връзка с извънсъдебно събиране на дължимите суми в размер на 10 % от общата сума на помощите, получени от получателя.

5- Разпоредбите на предходните параграфи се прилагат при едностранно изменение на договора, което предвижда задължение за връщане на получените суми заедно с процента, предвиден в параграф 4, начислен върху подлежащата на възстановяване сума. [...]

Член 15.°

Изпълнителни основания

Изпълнителни основания са издадените от IFADAP актове за установяване на публични вземания. [...]

Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (Декрет-закон № 4/2015 от 7 януари 2015 г. за одобряване на Административнопроцесуален кодекс)

Член 163.º

Подлежащи на отмяна актове и режим на унищожаемост

1- Подлежат на отмяна административните актове, приети в нарушение на принципите или другите приложими правни норми, за чието нарушаване не е предвидено друго наказание.

2- Подлежащият на отмяна акт поражда правни последици, които могат да бъдат унищожени с обратна сила, ако актът бъде отменен с решение, постановено от административните съдилища или от самата администрация.

3- Подлежащите на отмяна актове могат да бъдат обжалвани пред самата администрация или пред компетентния административен съд в определените от закона срокове. [...]

Член 179.º

Изпълнение на парични задължения

1- Когато по силата на административен акт на публичноправно юридическо лице или по негово разпореждане трябва да бъде изплатена парична сума, при липса на доброволно изпълнение в определения срок, се образува производство за принудително събиране на данъчни задължения, уредено в данъчното процесуално законодателство.

2- За изпълнението на разпоредбите на предходния параграф компетентният орган в съответствие със законовите разпоредби издава акт за установяване на публично задължение, равностоен на изпълнително основание, и го изпраща на компетентната служба на данъчната администрация заедно с административната преписка.

Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro - Código do Processo nos Tribunais Administrativos (Декрет-закон № 214-G/2015 от 2 октомври 2015 г. - Процесуален кодекс на административните съдилища)

Член 58.º

Срокове

1- Освен ако в закона е предвидено друго, оспорването на нищожните актове не е обвързано със срок, а оспорването на унищожаемите актове следва да бъде извършено в срок от:

а) една година, ако актът се оспорва от прокурора;

b) три месеца в останалите случаи.

2- Без да се накърнява разпоредбата на член 59.º, установените в предходния параграф срокове се изчисляват съгласно член 279.º do Código Civil (Гражданския кодекс).

3- Оспорване се допуска след изтичането на срока по параграф 1, буква b):

a) когато е налице основателна пречка по смисъла на гражданското процесуално законодателство;

b) в срок от три месеца, считано от датата на преустановяване на грешката, когато в състезателно производство се докаже, че в конкретния случай своевременното подаване на жалба не е можело да се очаква при полагане на обичайната дължима грижа, поради факта че поведението на администрацията е довела заинтересованото лице до грешка; или

c) в случай, че не е изтекъл една година от датата на издаване на акта или на публикуването му, ако то е задължително, забавянето следва да се счита за основателно поради двусмислието на приложимата правна уредба или затрудненията в конкретния случай да се идентифицира обжалваемият акт или квалификацията му като административен акт или като нормативен акт.

Decreto-Lei n.º 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (Декрет-закон № 433/99 от 26 октомври 1999 г. за одобряване на Данъчнопроцесуален кодекс)

Член 148.º

Приложно поле на изпълнението на данъчни задължения

1- Производството за изпълнение на данъчни задължения включва принудителното събиране на следните вземания: [...]

2- По реда на производството за изпълнение на данъчни задължения могат да се събират в случаите и при условията изрично предвидени в закона:

a) други задължения към държавата и други публичноправни юридически лица, които трябва да се заплатят по силата на административен акт;

b) връщане на неправомерно платени суми.

Член 204.º

Основания за възражението срещу принудителното изпълнение

1- Възражение може да се прави на някое от следните основания: [...]

d) Погасяване на изискуемото задължение по давност.

Кратко представяне на фактическата обстановка и на производството

- 1 На 13 февруари 2002 г. между IFADAP и LM е сключен договор за отпускане на помощ по програма AGRO/Мярка 5 Превенция и възстановяване на потенциала за селскостопанско производство, съфинансирана от ФЕОГА.
- 2 На 15 февруари 2002 г. е съставено писмено споразумение между ABISTRAL Construções e Terraplanagens, Lda. и LM.
- 3 На 26 февруари 2006 г. LM е уведомен с препоръчано писмо с обратна разписка, че след проверки е установено нарушение на приложимото законодателство, поради което някои суми, отнасящи се до определени рубрики, са счетени за недопустими: разходи за работна сила за съпруга на LM, разходите за изваждане на камък от разрушаването на строителството поради липса на доказателствени документи; плащания на ABISTRAL, тъй като не представила банков документ, доказващ действителното осребряване на чекове и следователно не е доказала действителното плащане. В съответствие със закона е разполагала с 10 дни, за да изрази становище, след което се извършва оценка на безвъзмездната помощ.
- 4 Посочената обратна разписка е подписана от LM на 1 март 2006 г.
- 5 На 17 март 2006 г. IFADAP получава отговора на LM.
- 6 IFAP изпраща на LM писмо със следното съдържание: „[...] След приключване на фазата на разследване в административното производство [...] следва да бъде постановено окончателно решение, [...] на следните основания и условия: кандидатурата за посочения проект [...] е одобрена на 20 декември 2001 г. и на 7 март 2002 г. е сключен договор за отпускане на помощи в размер на 145 080,36 EUR, съответстващ на 108 810,27 EUR безвъзмездна помощ. В резултат на извършения одит по проекта с писмо от 23 февруари 2006 г. [LM] е уведомена за случаи на неизпълнение на приложимото законодателство към мярка 5 от програма AGRO, установени в рамките на дейности по физически/счетоводен контрол, и следователно за недопустимостта на разходите, посочени в горното писмо. В отговор [...] на 17 март 2006 г. е получено писмо от нея [...]“.
- 7 На 23 юни 2011 г. IFAP изпраща на LM покана за доброволно плащане на посочената в предходната точка сума.
- 8 На 8 август 2012 г. Serviço de Finanças do Porto 1 (данъчна служба 1, Порто) образува производство по принудително събиране на данъчни задължения от неправомерно получени помощи по оперативната програма POAGRO в размер на 29 917,67 EUR.

Основни доводи на страните в главното производство

- 1 **IFAP** твърди, че за разглежданото принудително събиране на данъчни задължения едва на 30 април 2010 г. е издаден административният акт, съгласно който за LM (длъжник) възниква задължение да заплати 29 917,67 EUR (разлика между първоначалната стойност на помощта и получената стойност след изключването на недопустимите разходи) и, че само считано от тази дата може да започне да тече давностният срок.
- 2 Той изтъква също, че Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Административен и данъчен съд, Порто, наричан по-нататък „ТАФР“) е материално некомпетентен, тъй като компетентността по този вид административни производства е на ТАФ, доколкото този давностен срок е от значение за разглеждането, преценката и решението относно фактите във връзка със законосъобразността на възникването, изменението и/или погасяването на вземането на IFAP.
- 3 В решението си ТАФР е допуснал грешка, като за целите на прилагането на член 3 от Регламент № 2988/95, е обърнал (предвиденият в него) давностен срок с погасителната давност на вземането/задължението (за която не се прилага посоченият член).
- 4 В действителност, като в обжалваното съдебно решение пропуска разглеждането, преценката и решението относно релевантните факти относно давността, по-специално фактите относно датата на която LM е трябвало да докаже твърдяното плащане за „изваждане на камък“ и в същото решение определя датата на сключване на договора за доставка на стоки и/или предоставяне на услуги между нея и ABISTRAL LDA (15 февруари 2002 г.), като дата, на която започва да тече давностният срок за „задължението, предмет на принудителното изпълнение“, съответстващо на вземането на IFAP, което задължение към въпросната да все още не е възникнало в нейната правна сфера (то възниква на практика с издаването на подлежащия на изпълнение административен акт на 30 април 2010 г.), е допуснал грешка при преценката на доказателствата.
- 5 **LM** счита, че ТАФР е материално компетентен и, че съгласно практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) относно правните норми на Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 по отношение на давностния срок за подлежащото на изпълнение задължение се прилага процесуалният давностен срок, а именно четири години, считано от извършване на нарушението, като в крайна сметка изтича най-късно на датата, на която изтича двойно по-дълъг период от давностния срок, без компетентният орган да е наложил санкция.
- 6 Прилагането на такъв срок произтича от обстоятелството, че СЕС и Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд, Португалия, наричан по-нататък „СТА“) приемат, че във вътрешното право не

съществува специално предвиден срок за тази цел, поради което се прилага срокът, предвиден в член 3, параграф 1 от посочения регламент.

7. Нарушението е извършено на 15 февруари 2002 г., но едва на 1 март 2006 г. LM е получила уведомление за това, а на 30 април 2010 г. е постановено окончателното решение в административното производство.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

1. В началото IFAP поставя въпроса дали по повод възражение срещу изпълнително производство за данъчно вземане данъчните юрисдикции могат да се произнасят относно давността в производството по връщане на неправомерно получени суми, установена в член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95. Според него става въпрос за съмнение от административен, а не от данъчен характер и, за да се установи дали Tribunal Tributário (данъчният съд) е компетентен, е важно, на първо място, да се установи дали процесуалният способ възражение срещу изпълнително производство за данъчно вземане е подходящ за гарантиране на правна защита в разглеждания случай.
2. LM иска от TAEP да се произнесе по законосъобразността на образуваното срещу нея принудително изпълнение, като обосновава твърдяната незаконосъобразност с необходимостта от проверка на давността: **актът, с който се разпорежда връщането на финансовата помощ** (и следователно служи като изпълнително основание), **е издаден на 23 юли 2011 г.**, тоест след изтичането на осем години, считано от датата, на която се твърди, че са извършени нередностите при изпълнението на договора, **15 февруари 2002 г.**, към което се прибавя и обстоятелството, че IFAP я уведомява за нередността едва на **1 март 2006 г.**, т.е. след изтичането на четири години след извършване на нередността.
3. Дори да се допусне, че длъжникът, който не е обжалвал решението, с което се разпорежда възстановяване на помощта поради нередности, може да се позове на съответната давност по повод възражението срещу изпълнителното данъчно производство, възниква проблемът за срока, който трябва да се вземе предвид: дали **четиригодишният срок, считано от извършването на нередността** (член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95); дали, тъй като този срок не е абсолютен и съдът, който се произнася по възражението срещу изпълнението, няма правомощия да се произнесе по административния въпрос, следва да се вземе предвид **осемгодишният срок, считано от извършването на нередността** (член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95); дали, тъй като става въпрос за изпълнение на административно решение, с което се разпорежда възстановяване на неправомерно получени суми (изпълнение на административен акт), към осемгодишния срок за прилагането на мярката трябва да се добавят трите години, с които администрацията разполага за

изпълнението на решението, като по този начин общата давност за задължението е **11 години, считано от извършването на нередността** (член 3, параграф 2 от Регламент № 2988/95).

4. **СЕС** многократно е потвърдил тълкуването, че разпоредбата на посочения член 3, параграф 1 се прилага както по отношение на административни мерки, така и към административни наказания (вж. в този смисъл, решения Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kiihl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07 - 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, и др.), като е безспорно, че и в практиката на **СТА** (Върховен административен съд) давностният срок в производството, предвидено в разпоредбата на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО/Евратом) 2988/95, която предвижда налагането на санкции и връщане на неправомерно получени общностни помощи в рамките на общата селскостопанска политика, е четири години от момента на извършване на действието или бездействието, представляващи нарушение на правото на Съюза или вреда на бюджета на Съюза, като давностният срок винаги започва да тече от датата на последното събитие с възможност за удължаването му до максимум 8 години. Държавите членки разполагат с още три години след издаването на акта, с който се разпорежда мярката за връщане на суми или се налага санкцията за привеждане на това решение в изпълнение. Така се оказва, че държавата може да разполага със срок до 11 години, за да събере принудително неправомерно получената сума, при условие, че надлежно е съобщила акта, с който се разпорежда това възстановяване, най-късно до осем години от извършване на нередността.
5. От гледна точка на **вътрешното португалско право** процесуалният давностен срок в производството, за което се отнася член 3, параграф 1 от посочения Регламент № 2988/95 е въпрос, който **LM** е трябвало да обсъди чрез подаването на съответната жалба срещу окончателния акт и не може по повод възражението срещу изпълнението на данъчно вземане да повдигне въпроса за незаконосъобразността на изпълнителното основание поради твърдяна изтекла погасителна давност на производството за проверка на нередност, завършило с издаването на акт, с който се разпорежда връщане на помощта.
6. Проблемът възниква, тъй като за европейското право на практика изглежда ирелевантна разликата между процесуалната давност и давността за задължението, като е предвиден срок за възстановяване на неправомерно получена помощ — срок, след чието изтичане изглежда се препятства изискуемостта на това задължение.

7. Следователно е важно да се установи дали нормите на вътрешното право, от които би произтекла липсата на компетентност на административната юрисдикция да се произнесе по давностния срок, предвиден в Европейския регламент, както и липсата на основание за възражение срещу изпълнението, са в съответствие с правото на ЕС, и по-специално дали нарушават разпоредбата на член 3 от Регламент № 2988/95.

(запитващата юрисдикция формулира още два въпроса (III и IV) в случай на отрицателен отговор на поставените преюдициални въпроси (I и II), но не ги възпроизвежда в диспозитива на акта:

III. Следва ли предвиденият в член 3, параграф 2 от Регламент № 2988/95 тригодишен срок да се счита за давностен срок по отношение на задължението, установено с акта, с който се разпорежда връщане на неправомерно получени суми в случай на нередности във връзка с финансирането? И трябва да се изчислява от датата на издаване на акта?

IV. [Допуска ли] член 3 от Регламент № 2988/95 решение на вътрешното право, при което тригодишният давностен срок по отношение на задължението, установено с акта, с който се разпорежда връщане на неправомерно получени суми в случай на нередности във връзка с финансирането, започва да тече, считано от издаването на този акт и се прекъсва с образуването на производство за принудително събиране на посочените суми и се спира до постановяване на окончателно решение, с което се слага край на производството в случай на подаване на жалба по административен ред, оспорване по съдебен ред, обжалване пред по-горна инстанция или възражение, с което се спира изпълнението на вземането?