

Predmet C-657/23

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

7. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nejvyšší správní soud (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. listopada 2023.

Žalitelj:

M.K.

Druga stranka u žalbenom postupku:

Ministerstvo zemědělství

RJEŠENJE

Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) u predmetu žalitelja: **M.K.**, [omissis] protiv druge stranke u žalbenom postupku: **Ministerstvo zemědělství** (Ministarstvo poljoprivrede, Češka Republika), [omissis], prilikom razmatranja žaliteljeve žalbe u kasacijskom postupku protiv presude Městskog soudu v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) od 24. lipnja 2021., broj predmeta 14 A 75/2020–55,

odlučio je:

[omissis] Sudu Europske unije **upućuje se** sljedeće prethodno pitanje:

Treba li članak 54. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. tumačiti na način da istek roka od 18 mjeseci u skladu s tom odredbom dovodi do gubitka prava države članice da od korisnika zahtijeva povrat neopravdanih plaćanja?

[omissis]

Obrazloženje:

I. Predmet postupka

- 1 Žalitelj je češka fizička osoba. On je 28. lipnja 2012. podnio zahtjev za dodjelu potpore iz Programa razvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (Program ruralnog razvoja Češke Republike, mjera III.1.2 Podupiranje osnivanja i razvoja poduzeća; u daljnjem tekstu: Program ruralnog razvoja) za projekt naslovljen „Stavební úprava objektu na podnikání” (Adaptacija objekta za potrebe gospodarske djelatnosti). Žalitelj je 13. ožujka 2013. potpisao ugovor o dodjeli potpore u kojem se obvezao da će poštovati pravila Programa ruralnog razvoja. Na temelju zahtjeva za isplatu potpore žalitelju je 7. srpnja 2015. isplaćena potpora u iznosu od 5 239 422 češke kune.
- 2 Nakon neplanirane kontrole projekta 29. travnja 2016. utvrđeno je da se u obnovljenom objektu ne obavlja nikakva proizvodnja. Tijekom kontrole nije bio prisutan nijedan radnik, poslovna prostorija za skladištenje materijala bila je prazna, uređaji nisu bili priključeni na izvor električne energije, a dio uređaja nalazio se u objektu drugog vlasnika u prostorima i na području iza objekta. Osim toga, upravno tijelo utvrdilo je da se serijski broj kompresora ne slaže sa serijskim brojem utvrđenim tijekom kontrole izvršene 20. travnja 2015. Iz informacija koje je dostavio proizvođač uređaja za ventilaciju i filtriranje proizlazi da je na uređaj za filtriranje stavljena neoriginalna oznaka sa serijskim brojem drugog uređaja prodanog drugom klijentu. Prigovori na zapisnik o kontroli proglašeni su neosnovanima. Slijedom toga, Státní zemědělský intervenční fond (Državni fond za intervencije u poljoprivredi, Češka Republika; u daljnjem tekstu: Državni fond) u obavijesti od 24. svibnja 2016. kojom se izriče kazna korisniku utvrdio je da je žalitelj povrijedio pravila Programa ruralnog razvoja, što dovodi do smanjenja potpore za 100 %. Revizijski odbor druge stranke u žalbenom postupku potvrdio je 12. rujna 2016. stajalište Državnog fonda. Žaliteljev punomoćnik [omissis] pravomoćno je proglašen krivim za počinjenje osobito teškog kaznenog djela prijevare u vezi s potporom.
- 3 Dana 27. ožujka 2018. pokrenut je upravni postupak radi izricanja obveze povrata potpore u skladu s člankom 11.a Zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (Zakon o Državnom fondu za intervencije u poljoprivredi i izmjeni određenih drugih zakona) u verziji koja se primjenjuje na predmet, u daljnjem tekstu: Zakon o Državnom fondu, u vezi s Uredbom (EU) br.1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008, u daljnjem tekstu: Uredba br. 1306/2013. Državni je fond 11. lipnja 2018. obvezao žalitelja da vrati financijska sredstva u iznosu od 5 239 422 češke kune koja su isplaćena kao potpora u okviru Programa ruralnog razvoja. Druga stranka u žalbenom postupku odbila je 7. svibnja 2020. žaliteljevu žalbu protiv odluke Državnog fonda.

- 4 Prilikom razmatranja žalbe protiv pobijane odluke druge stranke u žalbenom postupku Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) razmatrao je prigovor gubitka (prekluzije) prava države članice da od žalitelja zahtijeva povrat potpore, s obzirom na to da je država zahtijevala povrat potpore nakon isteka roka od 18 mjeseci u smislu članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) zaključio je da se, iako je država članica stvarno zahtijevala od žalitelja povrat potpore nakon isteka roka iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, ne može smatrati da je nepoštovanje tog roka dovelo do gubitka prava države članice da od korisnika zahtijeva povrat potpore. Prema mišljenju Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu), rok iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 nije prekluzivan, nego samo redovan (indikativan) rok. Prihvaćanjem tog stajališta Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) odstupio je od pravnog stajališta iznesenog u presudi devetog vijeća Nejvyššeg správnog suda (Vrhovni upravni sud) od 9. kolovoza 2018., broj predmeta 9 Afs 280/2017–57, u skladu s kojim je rok prekluzivan.
- 5 Prilikom nadzora presude Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu), peto vijeće Nejvyššeg správnog suda (Vrhovni upravni sud) odlučilo je uputiti predmet na odlučivanje sudu u proširenom sastavu. Peto vijeće složilo se s argumentacijom Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu). Istaknulo je da je točno da je deveto vijeće u presudi u predmetu broj 9 Afs 280/2017–57 utvrdilo da je rok iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 prekluzivan, ali nije obrazložilo na koji je način došlo do tog zaključka. Peto vijeće smatra da povijesno, doslovno, teleološko i sustavno tumačenje članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 ne dopuštaju donošenje drukčijeg zaključka, osim da je rok od 18 mjeseci za zahtijevanje od korisnika povrata neopravdanih plaćanja redovan (indikativan) rok, odnosno da država članica ima pravo zahtijevati povrat neopravdanih plaćanja i nakon isteka tog roka.
- 6 [omissis] [Iz točke 50. presude u predmetu broj 9 Afs 280/2017–57 izričito proizlazi da deveto vijeće smatra da je članak 54. Uredbe br. 1306/2013 odredba kojom se uvodi prekluzija prava države članice da zahtijeva od korisnika povrat neopravdano dodijeljene potpore]. Međutim, peto vijeće smatra da država članica ima pravo zahtijevati povrat neopravdanih plaćanja i nakon isteka tog roka.
- 7 [omissis] [Obrazloženje upućivanja predmeta na razmatranje proširenom vijeću Nejvyššeg správnog suda (Vrhovni upravni sud)].

II. Navedene odredbe prava Unije i nacionalnog prava

- 8 Vremensko ograničenje koje se odnosi na postupak povrata neopravdano dodijeljene potpore u češkom je pravnom sustavu sadržano u članku 11.a Zakona o Državnom fondu. Do 31. prosinca 2014. članak 11.a stavak 3. Zakona o Državnom fondu glasio je kako slijedi: „Državni fond odlukom izriče obvezu povrata potpore i plaćanja kazni, potražuje plaćanja i poduzima druge radnje koje se odnose na izvršenje tih obveza. Državni fond pokreće postupak povrata potpore najkasnije u kalendarskoj godini koja slijedi nakon prvotnog utvrđivanja

nepravilnosti u skladu s izravno primjenjivim pravnim aktima Europske Zajednice²²⁾”. Bilješka 22. upućivala je na Uredbu br. 1290/2005. U razdoblju od 1. siječnja 2015. do 31. listopada 2017. Zakon o Državnom fondu nije sadržavao nikakve odredbe o vremenskom ograničenju (za potpore koje nisu dodijeljene isključivo iz nacionalnih izvora). U skladu s člankom 11.a stavkom 1. Zakona o Državnom fondu propisano je bilo samo da „u slučaju neopravdane isplate potpore pokrivena u cijelosti ili djelomično sredstvima Europske unije Državni fond postupaju u skladu s izravno primjenjivim pravnim aktima Europske unije²²⁾ i ovim zakonom”. U bilješci 22 u toj je verziji bilo navedeno nekoliko uredbi prava Unije, uključujući Uredbu br. 1306/2013 (bez upućivanja na bilo koju konkretnu odredbu). Zakonom o izmjenama br. 295/2017 u članak 11.a stavak 1. Zakona o Državnom fondu dodana je, s učinkom od 1. studenoga 2017., sljedeća rečenica: „Državni fond pokreće postupak povrata potpore najkasnije u roku od 10 godina od njezine isplate.” U trenutku isplate potpore (7. srpnja 2015.) stoga se u češkom pravnom poretku nije predviđalo nikakvo vremensko ograničenje koje bi se izričito odnosilo na obvezu da se od korisnika potpore zahtijeva povrat neopravdanih plaćanja.

- 9 U skladu s člankom 3. Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2988/95):

„1. Rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost iz članka 1. stavka 1. Međutim, sektorskim pravilima mogu se odrediti i kraći rokovi, ali ne mogu biti kraći od tri godine.

U slučaju stalnih i ponovljenih nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti. U slučaju višegodišnjih programa, rok zastare teče do konačnog završetka programa.

Rok zastare prekida se radnjom nadležnog tijela o kojoj obavješćuje dotičnu osobu, u vezi s istragom ili sudskim postupkom o nepravilnosti. Rok zastare ponovo teče nakon svake radnje koja uzrokuje prekid.

Međutim, zastara nastupa najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare, a nadležno tijelo ne odredi kaznu, osim ako je upravni postupak suspendiran u skladu s člankom 6. stavkom 1.

2. Razdoblje za izvršenje odluke kojom se utvrđuje upravna kazna je tri godine. To razdoblje teče od dana pravomoćnosti odluke.

Slučajevi prekida i suspenzije uređuju se relevantnim odredbama nacionalnog prava.

3. Države članice zadržavaju mogućnost primjene dužeg razdoblja od onog propisanog stavcima 1. i 2.”

- 10 U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud), vremensko ograničenje predviđeno člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 2988/95 primjenjuje se ne samo na izricanje upravnih kazni, nego i drugih upravnih mjera (vidjeti presudu Suda od 3. rujna 2015., C-383/14, FranceAgriMer, ECLI:EU:C:2015:541, t. 20. do 32.).
- 11 U skladu s člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013: „[z]a sva neopravdana plaćanja nakon pojavljivanja nepravilnosti ili nepažnje, države članice zahtijevaju povrat od korisnika u roku 18 mjeseci nakon što su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat odobrili i, ovisno o slučaju, zaprimili izvještaj o kontroli ili sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti. Odgovarajući iznosi evidentiraju se, u vrijeme zahtjeva za povratom, u knjizi dužnika agencije za plaćanja”.

III. Analiza upućenog prethodnog pitanja

- 12 Na proširenom vijeću suda je da odluči o pravnom pitanju u pogledu toga dovodi li istek roka iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 do gubitka prava države da od korisnika potpore zahtijeva povrat neopravdanih plaćanja.
- 13 *[omissis]*
- 14 Predmet je upućen proširenom vijeću suda kako bi protumačilo članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 i prošireno vijeće suda proglasilo se nadležnim za rješavanje tog predmeta. Istodobno, s obzirom na prirodu pravnog pitanja, prošireno vijeće suda zaključilo je da su ispunjeni uvjeti koji ga obvezuju da uputi Sudu zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. točkom (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
- 15 Prva smjernica koja dovodi do tog zaključka jest to da su dva različita vijeća Nejvyššeg správnog soudu (Vrhovni upravni sud) zauzela različito stajalište u pogledu istog pitanja prava Unije, pri čemu nije očito da je u slučaju bilo kojeg od tih stajališta riječ o pravnom stajalištu koje je očito pogrešno ili onom koje se kasnije može oboriti. Proširenom vijeću suda također nije poznato da se o pitanju tumačenja članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, u dijelu koji je relevantan za predmet koji razmatra Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud), odlučilo u sudskoj praksi Suda.
- 16 Međutim, glavni razlog za upućivanje prethodnog pitanja jest priroda spornog pravnog pitanja. Kao što je to navelo veliko vijeće Suda u presudi od 6. listopada 2021., C-561/19, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, t. 48.: „sama mogućnost da se odredba prava Unije može protumačiti na jedan ili više drugih načina, ako se nijedno od tih drugih tumačenja ne čini dovoljno uvjerljivim dotičnom nacionalnom sudu, osobito s obzirom na kontekst i svrhu navedene odredbe, kao i na normativni sustav čiji je ona dio, ne može biti dovoljna za zaključak da postoji razumna sumnja glede pravilnog tumačenja te odredbe”. Veliko vijeće pritom je u točki 49. dodalo da: „[m]eđutim, kada je nacionalnom sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju poznato da postoje različiti smjerovi u

sudskoj praksi – kod sudova iste države članice ili među sudovima različitih država članica – u pogledu tumačenja odredbe prava Unije primjenjive u glavnom postupku, taj sud mora biti posebno pažljiv u svojoj ocjeni o mogućem nepostojanju razumne sumnje glede pravilnog tumačenja predmetne odredbe Unije i uzeti u obzir, među ostalim, cilj koji je zadan prethodnim postupkom i koji se sastoji od toga da osigura jedinstvo u tumačenju prava Unije”.

- 17 Za razliku od petog vijeća koje smatra da je sporno pravno pitanje *acte clair* i tumači ga različito od devetog vijeća, prošireno vijeće suda nije uvjereno u pogledu toga da se bilo koje od tumačenja koje ono razmatra može smatrati jasnim, uvjerljivim i, bez razumne sumnje, očito uvjerljivijim od ostalih.
- 18 Međutim, tumačenje koje zagovara peto vijeće obranjivo je i na temelju tog tumačenja može se zaključiti da istek roka iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 ne dovodi do gubitka prava države članice da zahtijeva od korisnika povrat neopravdanih plaćanja. Sljedeći argumenti potvrđuju taj zaključak.
- 19 Uredbom br. 1306/2013 ne utvrđuje se izričito da istek roka iz članka 54. stavka 1. dovodi do gubitka prava države članice da od korisnika zahtijeva povrat neopravdanih plaćanja. Zbog toga se vremensko ograničenje iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 razlikuje od ograničenja utvrđenog člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 2988/95 u kojem je u pogledu postupka o nepravilnosti izričito riječ o roku zastare. Uvodna izjava 39. Uredbe br. 1306/2013 pritom izričito upućuje na primjenu Uredbe br. 2988/95 u pogledu otkrivanja i razrješavanja nepravilnosti. Takva logika stoga znači da Uredbu br. 2988/95 treba primjenjivati i za otkrivanje i rješavanje nepravilnosti u skladu s Uredbom br. 1306/2013. Ta uredba sadržava sveobuhvatno uređenje rokova zastare u odnosu na postupke u okviru kojih se nepravilnosti trebaju kazneno goniti, uključujući utvrđivanje zahtjeva za prekidanje roka zastare, najkasnijeg trenutka u kojem rok treba isteći i mogućnosti da države članice odustanu od duljine roka zastare utvrđenog tom uredbom. Stoga se može tvrditi da, ako bi vremensko ograničenje iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 trebalo biti posebna odredba, takav bi odnos odredbi bio izričito naveden u Uredbi br. 1306/2013 i bilo bi pojašnjeno da se sveobuhvatno uređenje vremenskih ograničenja iz Uredbe br. 2988/95 ne primjenjuje, eventualno da se primjenjuje samo u određenom dijelu.
- 20 Vremensko ograničenje koje se odnosi na ispunjavanje obveza država članica u skladu s člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 uređuje odnos između države članice i Europske unije, a ne države članice i pojedinca. U skladu s člancima 55. i 56. Uredbe br. 1306/2013, iznosi vraćeni zbog nepravilnosti ili nepažnje, kao i pripadajuće kamate, predstavljaju prihode namijenjene Europskom fondu za jamstva u poljoprivredi (EFJP), eventualno predmetnom programu Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). U slučaju da se ne iskoriste, ti se iznosi vraćaju u proračun Europske unije. Budući da vraćeni iznosi predstavljaju prihode EFJP-a i EPFRR-a, u interesu je pravilnog planiranja proračuna tih fondova za sljedeće godine i osiguravanja usklađenosti s godišnjim

gornjim granicama utvrđenima za svaki fond da se neopravdani iznosi vrate u razumnom roku od trenutka otkrivanja nepravilnosti ili nepažnje koje opravdava zahtjev da korisnik vrati plaćanja.

- 21 Glavna misao uzimanja u obzir vraćenih neopravdanih plaćanja u financijskom planiranju Europske unije može se prepoznati i u članku 54. stavku 2. Uredbe br. 1306/2013 kojim se predviđa da, ako do povrata plaćanja nije došlo u roku od četiri godine od datuma zahtjeva za povrat ili u roku od osam godina, 50 % financijskih posljedica izostanka povrata snosi dotična država članica, a 50 % proračun Unije. Međutim, ako države članice nisu zahtijevale povrat neopravdanih plaćanja u roku iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, Europska komisija može donijeti mjeru na temelju koje će isključiti Europsku uniju iz sudjelovanja u financijskim posljedicama izostanka povrata neopravdanih plaćanja.
- 22 Stoga se čini da je cilj pravnog uređenja iz Uredbe br. 1306/2013 koje se odnosi na povrat neopravdanih plaćanja da se osigura da države članice počnu potraživati neopravdana plaćanja u razumnim rokovima jer ih Europska komisija može uključiti u prihode EFJP-a ili odgovarajućih programa EPFRR-a. Suprotno tomu, ako se naknadno takav izračun pokaže nepravilnim zbog činjenice da neopravdana plaćanja nisu vraćena u razumnim rokovima, financijske posljedice takvog događaja jednako se raspodjeljuju između države članice i Europske unije. Međutim, to je slučaj samo pod uvjetom da je država članica ispunila obvezu da od korisnika odmah zahtijeva povrat neopravdanih plaćanja.
- 23 Međutim, iz prethodno navedenog još uvijek jasno ne proizlazi da država članica nema pravo i dalje potraživati od korisnika povrat neopravdanih plaćanja nakon isteka tog roka. U prilog tom stajalištu može se navesti i tekst uvodne izjave 37. Uredbe br. 1306/2013, odnosno da je „[u] određenim slučajevima nepažnje države članice, opravdano također teretiti dotičnu državu članicu za cjelokupni iznos”. Financijske posljedice izostanka povrata neopravdanih plaćanja u razumnom roku stoga se u cijelosti mogu pripisati isključivo državi članici zbog nepažnje države članice koja dovodi do izostanka povrata neopravdanih plaćanja u razumnom roku, a ne zbog gubitka prava na zahtijevanje od korisnika povrata neopravdanih plaćanja. Podredno, također se može istaknuti da, iako je u članku 54. stavku 1. Uredbe br. 1306/2013 u odnosu na obvezu država članica da od korisnika zahtijevaju povrat neopravdanih plaćanja upotrijebljena formulacija „države članice zahtijevaju povrat od korisnika”, u uvodnoj izjavi 37. navedeno je da bi „države članice [...] trebale zatražiti povrat od korisnika u roku od 18 mjeseca [...]”. U uvodnoj izjavi ne upotrebljava se zapovjedni način, nego uvjetni način kojim se često izražava ljubazna molba ili preporučene radnje koje se mogu, ali ne moraju nužno izvršiti u određenim situacijama. Stoga se i jezičnim argumentima može braniti stajalište da se člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 izražava preporuka o radnjama i poželjno je da se radnje izvrše na opisani način, ali ne isključuje se da se to može dogoditi i na drugi način.

- 24 U sudskoj praksi Suda i Općeg suda mogu se pronaći i stajališta koja se mogu shvatiti kao neizravno osporavanje prethodno navedenog tumačenja.
- 25 U presudi od 8. svibnja 2019., C-580/17, *Mittetulundusühing Järvelaev*, ECLI:EU:C:2019:391, Sud je tumačio obveze države članice u situaciji u kojoj se pokazalo da je došlo do nepravilnosti prilikom korištenja potpore. U točkama 94. do 97. utvrdio je [*omissis*]:

„94. Stoga se sud koji je uputio zahtjev sedmim pitanjem najprije pita treba li članak 56. prvi stavak Uredbe br. 1306/2013 tumačiti na način da mu se protivi pokretanje postupka za povrat neopravdano isplaćene potpore prije proteka roka od pet godina od odluke upravnog tijela o financiranju. Taj sud se također pita treba li tu odredbu tumačiti na način da joj se protivi nastavak takvog postupka za povrat u slučaju kada korisnik potpore tijekom postupka okonča povredu zbog koje je navedeni postupak pokrenut.

95. Kao prvo, kada je riječ o mogućnosti države članice da pokrene postupak za povrat neopravdano isplaćene potpore prije proteka roka od pet godina od isplate zadnje rate potpore, valja podsjetiti da, u skladu s člankom 54. stavkom 1. i člankom 56. prvim stavkom Uredbe br. 1306/2013, država članica koja utvrdi postojanje nepravilnosti mora zahtijevati povrat neopravdano isplaćene potpore. Konkretnije, država članica mora zahtijevati povrat od korisnika u roku od 18 mjeseci nakon što su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat odobrili i, ovisno o slučaju, zaprimili izvještaj o kontroli ili sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti.

96. Iz toga proizlazi da države članice mogu i, u interesu dobrog financijskog upravljanja sredstvima Unije, moraju zahtijevati navedeni povrat bez odgađanja. U tim okolnostima, činjenica da je povrat zatražen prije isteka razdoblja od pet godina od odluke upravnog tijela o financiranju ni na koji način ne utječe na navedeni povrat.

97. Kao drugo, kad je riječ o tome protivi li se pravu Unije nastavak postupka za povrat u slučaju naplate ako korisnik potpore tijekom postupka okonča povredu zbog koje je navedeni postupak pokrenut, valja istaknuti da, kako to ističe Komisija, kad bi korisniku potpore bila dana mogućnost da tijekom sudskog postupka u vezi s povratom ispravi nepravilnost počinjenu u provedbi aktivnosti, takva bi mogućnost mogla potaknuti druge korisnike na činjenje povreda jer bi bili sigurni da te povrede mogu otkloniti naknadno, nakon što ih nadležna nacionalna tijela otkriju. Stoga činjenica da korisnik potpore nastoji okončati ili da je čak okončao povredu tijekom sudskog postupka za povrat ne može utjecati na navedeni povrat.

98. Na sedmo pitanje valja odgovoriti da članak 56. Uredbe br. 1306/2013 treba tumačiti na način da mu se ne protivi pokretanje postupka za povrat neopravdano isplaćene potpore prije proteka roka od pet godina od odluke upravnog tijela o financiranju. Ta se odredba također ne protivi ni nastavku tog postupka u slučaju

kada je korisnik potpore otklonio povredu zbog koje je navedeni postupak pokrenut”.

- 26 Zaključci Suda iz točke 95. mogu se tumačiti na način da im se ne protivi alternativno tumačenje prema kojem je rok od 18 mjeseci iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 u kojem država članica zahtijeva od korisnika povrat iznosa, s jedne strane, redovan (indikativan) u odnosima između države članice i Europske unije, a istodobno, s druge strane, također prekluzivan u odnosu između države članice i korisnika plaćanja. To alternativno tumačenje povoljnije je za pojedinca od tumačenja koje je prihvatilo peto vijeće jer se, za razliku od toga da se na odnos između države članice i pojedinca primjenjuje sustav vremenskih ograničenja u skladu s člankom 3. Uredbe br. 2988/95, zahvaljujući primjeni roka od 18 mjeseci u skladu s člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 može skratiti vrijeme u kojem država članica može zahtijevati od korisnika povrat plaćanja.
- 27 Isto se stajalište o prirodi navedenog roka također može izvesti iz presude Općeg suda od 8. ožujka 2023., T-235/21, Bugarska/Komisija, ECLI:EU:T:2023:105, konkretno iz točke 81. u kojoj je navedeno [omissis]: „[n]aime, obveza zahtijevanja povrata dugova koji su nastali zbog nepravilnosti utvrđenih u navedenom završnom izvješću ne proizlazi iz Uredbe br. 883/2013, nego iz članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, kojim se predviđa da država članica o kojoj je riječ, čim navede da je došlo do takve nepravilnosti, raspolaže rokom od 18 mjeseci da od korisnika zahtijeva navedeni povrat”. U točki 46. navedene presude Opći sud prihvatio je i stajalište Komisije o prirodi roka od 18 mjeseci: „Komisija je tom prilikom osobito naglasila da Republika Bugarska mora od korisnika zahtijevati povrat neopravdanih plaćanja u roku 18 mjeseci od dostave OLAF-ovih završnih izvješća u dvjema istragama koje je proveo. Usto, upućivanje na članak 54. Uredbe br. 1306/2013 ne ostavlja mjesta nikakvoj sumnji u pogledu mogućnosti financijskih ispravaka ako se navedeni rok ne poštuje”.
- 28 S obzirom na prethodna razmatranja, prošireno vijeće suda stoga smatra da članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da države članice nastave potraživati povrat neopravdanih plaćanja od korisnika potpore ako su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat od korisnika zahtijevale povrat neopravdanih plaćanja nakon isteka 18 mjeseci od odobrenja i, ovisno o slučaju, nakon zaprimanja izvještaja o kontroli ili sličnog dokumenta u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti.
- 29 Međutim, prošireno vijeće suda prihvaća i stajalište da se navedeni članak može tumačiti i na drugi način, odnosno da je rok od 18 mjeseci u kojem država članica zahtijeva od korisnika povrat iznosa redovan (indikativan) rok u odnosima između države članice i Europske unije, kao i prekluzivan rok u odnosu između države članice i korisnika plaćanja, koji je posebne prirode u odnosu na sustav vremenskih ograničenja u skladu s člankom 3. Uredbe br. 2988/95. Prema mišljenju proširenog vijeća suda, to tumačenje, koje je u nekim aspektima

povoljnije za korisnika kao pojedinca koji nije javna vlast koja donosi i primjenjuje pravo, može se odbaciti samo ako je manje uvjerljivo od drugih tumačenja. U suprotnom bi došlo do neproporcionalnog zadiranja u pravo pojedinca na pravnu sigurnost i predvidljivost pravnih pravila koja se na njega primjenjuju. Međutim, odluka o tome može li se to tumačenje, koje je povoljnije za pojedinca, odbiti ili ne, u tom bi slučaju prelazilo tumačenje prava Unije u granicama pojma *acte clair* u smislu sudske prakse Suda.

- 30 Peto vijeće smatra da je deveto vijeće pogrešno ocijenilo pitanje prava Unije. Peto vijeće smatra da je riječ o *acte clair*, ali dolazi do drukčijeg zaključka u pogledu toga kako treba tumačiti to pitanje od onog do kojeg je ranije došlo deveto vijeće. Za razliku od petog vijeća, prošireno vijeće suda smatra da se to pravno pitanje ne može smatrati *acte clair* i stoga upućuje Sudu prethodno pitanje. [omissis]

[omissis]