Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (pátého senátu)

30. ledna 2020*

„EZZF a EZFRV – Výdaje vyloučené z financování – Výdaje vynaložené Portugalskem – Články 32 a 33 nařízení (ES) č. 1290/2005 – Článek 54 nařízení (EU) č. 1306/2013 – Pojem vnitrostátní soud“

Ve věci T-292/18,

Portugalská republika, zastoupená L. Inez Fernandesem, P. Estêvão, J. Saraivou de Almeida a P. Barros da Costa, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené B. Rechenou a A. Saukou, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2018/304 ze dne 27. února 2018, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2018, L 59, s. 3) v rozsahu, v němž vylučuje z financování Unií výdaje vykázané Portugalskou republikou ve výši 1 052 101, 05 eura,

TRIBUNÁL (pátý senát),

ve složení D. Spielmann, předseda, I. S. Forrester (zpravodaj) a U. Öberg, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: L. Ramette, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. prosince 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: portugalština.

Rozsudek

Právní rámec

Právo Evropské unie

1 Článek 9 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1), stanoví následující:

„Členské státy:

a) přijmou v rámci společné zemědělské politiky veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Společenství, a zejména ke:
   i) kontrole skutečného a řádného provádění operací financovaných z EZZF a EZFRV,
   ii) předcházení nesrovnalostem a jejich postihování;
   iii) zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti.“

2 Článek 32 odst. 5 uvedeného nařízení, který se týká „[z]vláštní[ch] ustanovení pro EZZF“, stanoví:

„5. Pokud nebyly částky získány zpět během čtyř let následujících po dni prvotního zjištění správním orgánem nebo soudem nebo během osmi let, jestliže je zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení, nese finanční důsledky toho, že nedošlo ke zpětnému získání částek, z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % rozpočet Společenství.

Dotyčný členský stát uvede v souhrnném seznamu uvedeném v odst. 3 prvním pododstavci odděleně částky, které nebyly získány zpět ve lhůtě stanovené v prvním pododstavci tohoto odstavce.

Rozdělením finanční zátěže v souladu s prvním pododstavcem v důsledku toho, že částky nebyly získány zpět, není dotčena povinnost dotyčného členského státu pokračovat v řízeních o zpětném získání částek na základě čl. 9 odst. 1 tohoto nařízení. 50 % částek takto získaných zpět je připsáno ve prospěch EZZF, po uplatnění odpočtu podle odstavce 2 tohoto článku.

Je-li v rámci řízení o zpětném získání částek pravomocným správním nebo soudním aktem stanoveno, že nedošlo k nesrovnalosti, vykáže dotyčný členský stát vůči EZZF jako výdaj finanční zátěž, kterou nesl podle prvního pododstavce.

Pokud však z důvodů, jež nebyly způsobeny dotyčným členským státem, nemohla být částka získána zpět ve lhůtě uvedené v prvním pododstavci a částka, která má být získána zpět, přesahuje 1 milion [eur], může Komise na žádost členského státu lhůty prodloužit nejvýše o 50 % původně stanovených lhůt.“

3 Článek 33 odst. 8 uvedeného nařízení, nadepsaný „Zvláštní ustanovení pro EZFRV“, stanoví:

„8. Pokud nebyly částky získány zpět před uzavřením programu rozvoje venkova, nese finanční důsledky toho, že nedošlo ke zpětnému získání, z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % rozpočet Společenství a zaúčtují se buď při uplynutí lhůty čtyř let po prvotním zjištění nesrovnalosti správním orgánem nebo soudem, nebo při uplynutí lhůty osmi let, jestliže je zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení, nebo při uzavření programu, pokud tyto lhůty uplynou před jeho uzavřením.

Pokud však z důvodů, jež nebyly způsobeny dotyčným členským státem, nemohla být částka získána zpět ve lhůtě uvedené v prvním pododstavci a částka, která má být získána zpět, přesahuje 1 milion [eur], může Komise na žádost členského státu lhůty prodloužit nejvýše o 50 % původně stanovených lhůt.“

4 Nařízení č. 1290/2005 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549, a oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 13), které je použitelné od 1. ledna 2014.

5 Článek 9 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1290/2005 byl nahrazen a v podstatě převzat do čl. 58 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, který doplňuje k povinnostem tohoto ustanovení zejména to, že členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby se dle potřeby zahájila soudní řízení za účelem zpětného získání neoprávněných plateb. Ustanovení čl. 32 odst. 5 a čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005 byla v podstatě převzata do čl. 54 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 1306/2013.

Portugalské právo

6 Článek 103 Lei Geral Tributária (obecný daňový zákon) stanoví:

„Exekuční řízení

1. Aniž je dotčena účast orgánů daňové správy na úkonech, které nemají soudní povahu, je daňové exekuční řízení soudním řízením.

2. Dotčeným osobám je zaručeno právo zpochybnit před soudem, který rozhoduje v exekučním řízení, úkony orgánů daňové správy podle předchozího odstavce, které jsou z hmotněprávního hlediska správními úkony.“

7 Článek 179 Codice del processo amministrativo (soudní řád správní) stanoví:

„Exekuce peněžitých závazků

1. Pokud musí být podle správního aktu provedeno peněžité plnění veřejnoprávní právnické osobě nebo na její příkaz, je třeba v případě, že k dobrovolnému zaplacení nedojde ve stanovené lhůtě, zahájit daňové exekuční řízení podle ustanovení právních předpisů upravujících daňové řízení.

2. Pro účely ustanovení předchozího odstavce vydá příslušný orgán osvědčení podle právních ustanovení, které plní funkci exekučního titulu, a předá jej, i se správním spisem, příslušnému útvaru daňové správy.

3. Pokud v souladu se zákonem provede správa přímo nebo prostřednictvím třetí osoby exekuci druhově určených plnění, může stále zahájit řízení upravené v tomto článku za účelem dosažení náhrady vynaložených nákladů.“

8 Článek 148 Código de Procedimento e de Processo Trobutário (daňový řád) stanoví:

„Rozsah daňové exekuce

1. Daňové exekuční řízení zahrnuje nucené vymáhání následujících dluhů:

a) daní, včetně cel, spotřebních daní a mimorozpočtových odvodů, poplatků, jiných finančních příspěvků ve prospěch státu, kumulativních příplatků, úroků a jiných zákonných finančních odvodů;

b) pokut a jiných peněžitých sankcí uložených v rozhodnutích, rozsudcích nebo jiných soudních rozhodnutích za spáchání daňových trestných činů nebo přestupků, pokud nebyly uloženy obecnými soudy;

c) pokut a jiných peněžitých sankcí týkajících se občanskoprávní odpovědnosti podle obecného systému daňových přestupků.

2. V případech a za podmínek výslovně stanovených zákonem mohou být v daňovém exekučním řízení vymáhány rovněž:

a) jiné dluhy vůči státu a jiným veřejnoprávním právnickým osobám, které musí být uhrazeny na základě správního aktu;

b) vrácení nebo doplatky plateb.“

9 Článek 149 daňového řádu stanoví:

„Orgán daňové exekuce

Pro účely tohoto řádu je považován za orgán pověřený daňovou exekucí útvar daňové správy, který musí v souladu s právem provést exekuci, nebo pokud musí být provedena před obecnými soudy, příslušný soud.“

Skutečnosti předcházející sporu

10 Dopisem ze dne 28. července 2015 sdělila Evropská komise Portugalské republice svá zjištění v souladu s čl. 34 odst. 2 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. srpna 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost (Úř. věst. 2014, L 255, s. 59).

11 Komise konkrétně zpochybnila způsob, jakým portugalské úřady zařadily do jednotlivých kategorií některé výdaje vynaložené v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), které měly být získány zpět. Článek čl. 32 odst. 5 nařízení č. 1290/2005 stanoví, že pokud nebyly částky získány zpět během čtyř let následujících po dni prvotního zjištění správním orgánem nebo soudem nebo během osmi let, jestliže je zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení, nese finanční důsledky toho, že nedošlo ke zpětnému získání částek, z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % rozpočet Unie (dále jen „pravidlo 50/50“). Komise měla za to, že dluhy vůči portugalské platební agentuře, a sice Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, Institut pro financování zemědělství a rybolovu, Portugalsko), jejichž vymáhání bylo předmětem exekučního řízení ze strany portugalských daňových orgánů, byly nesprávně zařazeny do kategorie výdajů, jejichž zpětné získání je předmětem řízení před vnitrostátními soudy ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Podle Komise tedy mělo být pravidlo 50/50 již uplatněno, pokud částky nebyly získány zpět, po čtyřech letech, a nikoli po osmi letech, jak tvrdily portugalské orgány. Komise proto sdělila portugalským orgánům, že může navrhnout vyloučení části výdajů vykázaných Portugalskou republikou z financování Unií.

12 Dopisem ze dne 30. listopadu 2015 odpověděly portugalské orgány na zjištění Komise. Vysvětlily konkrétně, že způsobem nuceného výkonu, který měl být uplatněn na vymáhání předmětných dluhů, byla daňová exekuce a měly za to, že toto řízení musí být považováno za soudní řízení. Pravidlo 50/50 mělo být podle nich tedy uplatněno, pokud nebyly částky získány zpět do osmi let.

13 Dopisem ze dne 22. prosince 2015 Komise vyzvala portugalské orgány ke dvoustrannému jednání podle čl. 34 odst. 2 prováděcího nařízení č. 908/2014.

14 Dopisem ze dne 9. září 2016 Komise sdělila své závěry Portugalské republice v souladu s čl. 34 odst. 3 třetím pododstavcem prováděcího nařízení č. 908/2014. Komise měla za to, že pokud nebylo zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení, mělo být pravidlo 50/50 uplatněno po čtyřech, a nikoli po osmi letech. Navrhla tedy opravu ve výši 1 272 594,35 eura.

15 Dopisem ze dne 21. října 2016 Portugalská republika požádala o zahájení řízení před smírčím orgánem podle článku 40 prováděcího nařízení č. 908/2014.

16 Dne 21. března 2017 smírčí orgán dospěl k závěru, že je nemožné uvést názory obou stran do souladu. Ve své závěrečné zprávě smírčí orgán uvedl, že „řízení uplatňované v Portugalsku, které útvary Komise považují za správní řízení, ale [portugalské] orgány za řízení podobné soudnímu řízení, umožňuje určitou účast (správních) soudů“ a dospěl k závěru, že „na věci, které byly předloženy těmto soudům, [mohla] být uplatněna osmiletá lhůta stanovená evropskými právními předpisy“.

17 V dopise ze dne 20. října 2017 setrvala Komise na svém závěrečném stanovisku, že daňové exekuční řízení je správním řízením, které nesplňuje podmínky stanovené v čl. 32 odst. 5 nařízení č. 1290/2005. Uvedla kromě toho, že soudu bylo předloženo jen 19 z 604 věcí, jež byly předmětem finanční opravy. Snížila výši finanční opravy na 1 052 101,05 eura, aby zohlednila částky, které byly získány zpět nebo na které se již vztahovalo pravidlo 50/50 v předchozích účetních obdobích.

18 Prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2018/304 ze dne 27. února 2018, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2018, L 59, s. 3, dále jen „napadené rozhodnutí“), Komise mimo jiné vyloučila výdaje vykázané Portugalskou republikou ve výši 1 052 101,05 eura z financování Unií z důvodu „[d]luh[ů] nesprávně vykázan[ých] v tabulkách přílohy III, kdy se neuplatnilo pravidlo 50/50“.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

19 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 7. května 2018 podala Portugalská republika projednávanou žalobu.

20 Dne 11. července 2018 předložila Komise svou žalobní odpověď.

21 Dne 28. září 2018 předložila Portugalská republika svou repliku.

22 Dne 19. listopadu 2018 předložila Komise dupliku.

23 Dne 8. července 2019 položil Tribunál písemné otázky účastníkům řízení jakožto organizační procesní opatření stanovená v článku 89 svého jednacího řádu. Účastníci řízení této žádosti vyhověli ve stanovené lhůtě.

24 Na základě návrhu soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (pátý senát) o zahájení ústní části řízení. Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 10. prosince 2019.

25 Portugalská republika navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž vylučuje z financování Unií výdaje vynaložené Portugalskou republikou ve výši 1 052 101,05 eura z důvodu, že se jedná o „dluhy nesprávně vykázané v tabulkách přílohy III poté, co nebylo uplatněno pravidlo 50/50“;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

26 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl,

– uložit Portugalské republice náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

27 Na podporu své žaloby uplatňuje Portugalská republika jediný žalobní důvod vycházející z porušení článků 32 a 33 nařízení č. 1290/2005 a článku 54 nařízení č. 1306/2013 tím, že Komise měla nesprávně za to, že dluhy vůči IFAP, jejichž vymáhání bylo předmětem exekučního řízení prováděného daňovými orgány, nepředstavují věci, které byly předmětem vnitrostátního soudního řízení ve smyslu uvedených článků.

28 Portugalská republika zaprvé uvádí, že portugalský právní řád vyžaduje, aby nucené vymáhání dlužných částek v rámci správních vztahů bylo prováděno v daňovém exekučním řízení. Za tímto účelem vydá veřejnoprávní věřitel osvědčení o dluhu, které předá příslušnému útvaru daňové správy s cílem zahájit daňovou exekuci, v níž je osvědčení o předmětném dluhu exekučním titulem, přičemž veřejnoprávní věřitel může vstoupit do řízení jako účastník řízení. Portugalské právní předpisy a judikatura portugalských vyšších soudů podle Portugalské republiky přitom jednomyslně uznávají, že daňové exekuční řízení je soudním řízením a vede jej soud. Článek 103 odst. 1 obecného daňového zákona podle ní výslovně stanoví, že „exekuční [ř]ízení je soudním řízením“. Uvádí, že Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko) měl rovněž ve svém rozsudku ze dne 8. srpna 2012 vydaném ve věci 0803/12 za to, že „daňové exekuční řízení má výlučně povahu soudního řízení“. Tvrdí rovněž, že Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Portugalsko) měl v rozsudku 80/2003 vydaném ve věci 151/02 za to, že „[její] základní zákon sice neukládá, aby veškeré úkony, jejichž prostřednictvím se uskutečňuje daňové exekuční řízení, byly nutně prováděny soudem, avšak daňová judikatura a v současné době jasně i obecný daňový zákon (čl. 103 odst. 1) […] přiznávají daňovému exekučnímu řízení povahu soudního řízení“. Tribunal Constitucional (Ústavní soud) v tomtéž rozsudku dospěl podle Portugalské republiky k závěru, že „návrh na zahájení daňové exekuce […] odpovídá jednoduše předložení příslušného exekučního titulu v rámci rozdělení finančních prostředků […] a jeho povaha je stejná jako povaha návrhu na zahájení občanskoprávního exekučního řízení podaného věřitelem“. Uvádí, že daňový a správní soud má navíc všechny znaky soudu ve smyslu článku 267 SFEU: je zřízen zákonem, je stálým orgánem, má obligatorní jurisdikci, řízení před ním má kontradiktorní povahu, aplikuje právní normy a je nezávislý. Na podporu svého tvrzení se Portugalská republika dovolává rovněž rozsudků ze dne 12. června 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754), a ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230).

29 Zadruhé Portugalská republika tvrdí, že výraz „tribunais nacionais“ použitý v portugalském znění čl. 54 odst. 2 prvním pododstavci nařízení č. 1306/2013 odpovídá výrazu „jurisdições nacionais“, který je použit v portugalském znění článků 32 a 33 nařízení č. 1290/2005 a musí být chápán jako výraz odkazující na „vnitrostátní soudy“.

30 Zatřetí Portugalská republika tvrdí, že struktura a důvod existence dotčených ustanovení se vztahuje k částkám ztraceným z důvodu nesrovnalostí, které nebyly získány zpět v přiměřené lhůtě. Má však za to, že přísluší členským státům, aby co nejlépe upravily vnitřní organizaci ke sledování a dosažení cíle dodržování povinností vyplývajících pro ně z unijního práva s ohledem na prostředky, které mají k dispozici, a způsobem, který se jim jeví nejvhodnější.

31 Začtvrté Portugalská republika v replice dodává, že pokud by zůstalo napadené rozhodnutí zachováno, bylo by v rozporu se zásadami rovnosti, proporcionality a spravedlivosti z důvodu, že uplatnění daňového exekučního řízení je v portugalském právním řádu závazné.

32 Komise zpochybňuje argumentaci Portugalské republiky.

33 Zaprvé je třeba uvést – jak správně tvrdí Portugalská republika – že portugalské výrazy „tribunais nacionas“ a „jurisdições nacionais“ musí být chápány jako výrazy odkazující na pojem „vnitrostátní soudy“, a to tím spíše, že výrazy použité v čl. 32 odst. 5 prvním pododstavci a v čl. 33 odst. 8 prvním pododstavci nařízení č. 1290/2005 a v čl. 54 odst. 2 prvním pododstavci nařízení č. 1306/2013 se vůbec neliší ve zněních jiných jazyků Unie, jako jsou zejména němčina, angličtina, francouzština a italština.

34 Zadruhé je třeba upřesnit, že pojem „vnitrostátní soud“ nemůže být ponechán výlučně na posouzení každého členského státu. Z požadavku jednotného použití unijního práva totiž vyplývá, že vzhledem k tomu, že nařízení č. 1290/2005 a č. 1306/2013 neodkazují na právo členských států, pokud jde o pojem „vnitrostátní soud“, musí být tento pojem, který je rozhodující pro určení působnosti pravidla 50/50, vykládán autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu ustanovení, v nichž je daný pojem obsažen, a k cíli sledovanému těmito nařízeními (obdobně viz rozsudky ze dne 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 41 a citovaná judikatura, a ze dne 14. listopadu 2013, Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733, body 25 a 26).

35 Jak vyplývá konkrétně z bodu 26 odůvodnění nařízení č. 1290/2005 a z bodu 37 odůvodnění nařízení č. 1306/2013, cílem pravidla 50/50 je zavést systém spravedlivého rozdělení finanční zátěže mezi Unii a členské státy, který se týká finančních důsledků vyplývajících ze skutečnosti, že částky vyplacené v rámci EZZF nebo EZFRV nebyly získány zpět v přiměřené lhůtě z důvodu nesrovnalostí a nedbalosti. Délka této lhůty je čtyři roky ode dne prvotního zjištění správním orgánem nebo soudem, který se stal dnem podání žádostí o vrácení podle nařízení č. 1306/2013, nebo osm let, jestliže je zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení.

36 Pro účely výkladu pojmu „vnitrostátní soud“ uvedeného v čl. 32 odst. 5 a v čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, jakož i v čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013, je třeba se v tomto kontextu opřít o kritéria stanovená Soudním dvorem k posouzení toho, zda je předkládající entita „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU (obdobně viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733, bod 32).

37 Podle ustálené judikatury v tomto smyslu platí, že je třeba přihlížet k souboru faktorů, například zda je orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (obdobně viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 27 a citovaná judikatura). Kromě toho, i když je podle zákona členského státu považován dotčený orgán za správní orgán, tato skutečnost nemůže být sama o sobě rozhodující pro posouzení jeho postavení „soudu“ (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 20. září 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, bod 25, a stanovisko generálního advokáta Szpunara ve věci Montte, C-546/16, EU:C:2018:493, bod 22).

38 Na základě údajů, které má k dispozici Tribunál, je třeba v projednávaném případě uvést, že pokud nedojde k dobrovolnému zaplacení ve stanovené lhůtě a nelze provést zpětné získání částek započtením pohledávek, IFAP, portugalská platební agentura, která je pověřená zpětným získáním částek neoprávněně vyplacených v rámci EZZF a EZFRV, vydá osvědčení, které plní funkci exekučního titulu a předá jej příslušnému útvaru daňové správy za účelem vedení daňového exekučního řízení (článek 103 obecného daňového zákona, článek 179 správního řádu a články 148 a 149 daňového řádu).

39 Cílem tohoto daňového exekučního řízení je zajistit rychlé vymáhání zejména dluhů ve prospěch státu a jiných veřejnoprávních právnických osob, jako je například IFAP [čl. 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu].

40 Z portugalských právních předpisů, jakož i z judikatury Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) a Tribunal Constitucional (Ústavní soud) v tomto ohledu vyplývá, že příslušný útvar daňové správy je pověřen jen prováděním úkonů, které jsou z hmotněprávního hlediska správními úkony (čl. 103 odst. 2 portugalského obecného daňového zákona), které *in fine* vedou k zajištění majetku dlužníka a k jeho prodeji (články 214 až 236 a 248 až 258 daňového řádu).

41 Když – jak uvádí Portugalská republika – vyšší portugalské soudy tvrdí, že daňové exekuční řízení je soudním řízením, činí tak s cílem potvrdit ústavnost uvedeného řízení a možnost daňové správy provádět úkony, které nejsou soudními, v kontextu daňového exekučního řízení [rozsudek Tribunal Constitucional (Ústavní soud) 80/2003], a dále s cílem zdůraznit použití pravidel občanskoprávního řízení na daňové exekuční řízení [rozsudek Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) 0803/12]. Portugalské vyšší soudy však zdůrazňují skutečnost, že daňová správa činí jedině úkony, které nejsou soudními úkony, a že návrh na zahájení daňového exekučního řízení není ničím jiným než předložením exekučního titulu daňovému úřadu.

42 „Soudní povaha“ daňového exekučního řízení má v portugalském právním řádu svůj původ v možné kontrole, kterou mohou správní a daňové soudy kdykoliv provést v případě střetu zájmů vycházejícího z jednání některého z účastníků řízení, třetí osoby nebo z rozhodnutí přijatého daňovou správou [rozsudek Tribunal Constitucional (Ústanvní soud) 80/2003]. Není tedy zpochybňováno, že zásah správních a daňových soudů odpovídá „vnitrostátnímu soudnímu řízení“ ve smyslu čl. 32 odst. 5 a čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, jakož i čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013.

43 Kromě toho, je sice pravda, že dlužník má možnost podat námitky proti exekuci přikázáním pohledávky (články 203 až 213 daňového řádu) a podat stížnost proti úkonům příslušného útvaru daňové správy (články 276 až 278 daňového řádu), nic to však nemění na tom, že přezkum návrhu na nucenou exekuci provedený tímto útvarem na základě exekučního titulu není kontradiktorní.

44 V případě střetu, který vyplývá z jednání některého z účastníků řízení, třetí osoby nebo z rozhodnutí přijatého daňovou správou, má totiž útvar daňové správy povinnost postoupit spis příslušnému soudci správního a daňového soudu, aby mohl provést soudní přezkum (články 203, 208, 237 a 276 až 278 daňového řádu).

45 Příslušný útvar daňové správy vykonává tudíž jen úkony správní povahy a jeho posláním není rozhodnout spor, ani kontrolovat legalitu osvědčení o dluhu vydaného IFAP. Správní a daňové soudy, kterým tak byly předloženy věci, plní soudní funkci, jejímž cílem je přezkum legality aktu stanovícího dluh vůči dlužníkovi, a tento dlužník bude moci uplatnit svá práva, jen v případě zpochybnění ze strany některého z účastníků řízení nebo třetí osoby.

46 V této souvislosti je kromě toho třeba uvést, že příslušný útvar daňové správy nesplňuje ani kritérium nezávislosti, které je uvedeno v bodě 37 výše.

47 V tomto ohledu je třeba připomenout, že požadavek nezávislosti má dva aspekty. První, vnější aspekt, předpokládá, že dotčený orgán vykonává své soudní funkce zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 44 a citovaná judikatura).

48 Druhý, vnitřní aspekt souvisí s pojmem nestrannost a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a neexistenci jakéhokoliv zájmu na vyřešení sporu mimo striktního použití právního předpisu (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 38 a citovaná judikatura).

49 Tyto záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadují existenci pravidel, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům střetávajícím se v dané věci [rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 66].

50 Jak je uvedeno v bodech 44 a 45 výše, pokud nedojde v projednávaném případě ke zpochybnění, správní a daňové soudy nezasahují do daňového exekučního řízení.

51 Pokud jde o příslušný útvar daňové správy, z ustanovení vnitrostátního práva, a zejména z článků 55 a 58 obecného daňového zákona, vyplývá, že daňová správa musí být nezávislá a nemůže být podřízena podnětu navrhovatele.

52 Když daňová správa provádí přezkum daňového exekučního řízení, splňuje tedy požadavek nezávislosti, která je posuzována podle jeho vnitřního aspektu, neboť při plnění svých úkolů plně dodržuje objektivitu a nestrannost, pokud jde o účastníky řízení a jejich příslušné zájmy na tomto řízení.

53 Je však třeba rovněž konstatovat, že daňová správa nesplňuje tento požadavek s ohledem na jeho vnější aspekt, podle něhož se vyžaduje, aby nebyla hierarchicky vázána ani podřízena jakémukoli subjektu, který by jí mohl udělovat příkazy či pokyny. Článek 182 Ústavy Portugalské republiky totiž stanoví, že vláda je nejvyšším správním orgánem. Kromě toho z čl. 199 písm. d) Ústavy Portugalské republiky vyplývá, že při výkonu svých správních funkcí přísluší vládě, aby řídila útvary a činnosti občanské a vojenské správy přímo závislé na státu a vykonávala dohled a dozor nad nepřímým výkonem správy a výkonem samosprávních funkcí.

54 Kromě toho je třeba uvést, že úředníci, kteří jsou součástí příslušného útvaru daňové správy, jsou úředníky daňové správy a vedoucí útvaru financí vykonává dohled nad uvedeným útvarem, který je součástí ministerstva financí. Existuje tedy vztah podřízenosti mezi daňovou správou a vládou.

55 Z těchto úvah vyplývá, že při neexistenci zásahu ze strany správních a daňových soudů nelze mít za to, že příslušný útvar daňové správy plní soudní funkci. Řízení před příslušným útvarem daňové správy není tudíž podobné řízení před „vnitrostátním soudem“ ve smyslu čl. 32 odst. 5 a čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, jakož i čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013. Jinak by tomu bylo jen v případě zásahu správních a daňových soudů.

56 Platí tudíž, že i kdyby soud vedl daňové exekuční řízení a dlužník měl kdykoli možnost před správními a daňovými soudy zpochybnit rozhodnutí přijatá příslušným útvarem daňové správy, nic to nemění na tom, že pokud by nedošlo ke zpochybnění, bylo by celé uvedené řízení vedeno správním útvarem, který nesplňuje všechna kritéria k tomu, aby mohl být kvalifikován jako „vnitrostátní soud“.

57 Tento závěr nemůže být zpochybněn judikaturou, které se v projednávaném případě dovolává Portugalská republika.

58 Z rozsudků ze dne 2. června 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, bod 34), a ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230), totiž vyplývá, že takové správní a daňové soudy, jako jsou Tribunal Arbitral Tributário (rozhodčí soud v daňových věcech, Portugalsko) a Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud), jsou považovány za „soudy členského státu“ ve smyslu článku 267 SFEU. Nejednalo se však vůbec o kvalifikaci útvarů daňové správy.

59 Zatřetí je třeba připomenout, že cílem systému finanční spoluodpovědnosti stanovené v čl. 32 odst. 5 a v čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, které jsou nyní čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013, je chránit finanční zájmy unijního rozpočtu tím, že dotyčnému členskému státu je přičtena na vrub část částek, k jejichž ztrátě došlo z důvodu nesrovnalostí nebo nedbalosti a které nebyly získány zpět v přiměřené lhůtě. V takových zvláštních situacích nese finanční důsledky toho, že částky nebyly získány zpět, z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % rozpočet Unie.

60 Pokud jde o povinnosti členských států v tomto kontextu, čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1290/2005, který byl v podstatě převzat do čl. 58 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, ukládá členským státům, aby přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Unie a ke zpětnému získání neoprávněně vyplacených částek.

61 Tyto články jsou, pokud jde o financování společné zemědělské politiky, výrazem obecné povinností řádné péče podle čl. 4 odst. 3 SEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. února 1991, Německo v. Komise, C-28/89, EU:C:1991:67, bod 31; ze dne 21. ledna 1999, Německo v. Komise, C-54/95, EU:C:1999:11, body 66 a 177, jakož i ze dne 13. listopadu 2001, Francie v. Komise, C-277/98, EU:C:2001:603, bod 40).

62 Tato ustanovení však neupřesňují zvláštní opatření, která musí být za tímto účelem přijata, zejména řízení, která musí být zahájena za účelem získání uvedených částek nazpět.

63 Řízení financování EZZF a EZFRV spočívá hlavně na vnitrostátních správních orgánech, které jsou pověřeny dbát na přísné dodržování unijních předpisů a nacházejí se v geografické blízkosti nezbytné pro tento účel, takže členské státy jsou nejpovolanější ke zpětnému získávání částek neoprávněně vyplacených nebo ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti a k určení nejvhodnějších opatření, která je třeba za tímto účelem přijmout (rozsudek ze dne 30. ledna 2019, Belgie v. Komise, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 69).

64 Vnitrostátním orgánům tedy zvláště přísluší, aby s výhradou dodržení povinnosti řádné péče uvedené v bodě 61 výše zvolily opravné prostředky, které považují za nejvhodnější ke zpětnému získání dotčených částek, v závislosti na konkrétních okolnostech projednávané věci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. července 2005, Řecko v. Komise, C-370/03, nezveřejněný, EU:C:2005:489, bod 44).

65 Tato povinnost řádné péče, která se uplatní v průběhu celého řízení o zpětném získání částek, s sebou nese rovněž povinnost členských států získat částky zpět a přijmout opatření určená k neodkladné a včasné nápravě nedostatků. Po uplynutí určité lhůty může být totiž zpětné získání neoprávněně vyplacených částek složité či nemožné, a to z důvodu různých okolností, jako zejména ukončení činnosti nebo ztráty účetních dokumentů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. ledna 2018, Itálie v. Komise, C-433/15, EU:C:2018:31, bod 42).

66 Kromě toho vnitrostátní orgány nemohou odůvodnit nesplnění této povinnosti tím, že poukážou na délku trvání správních nebo soudních řízení zahájených hospodářským subjektem (rozsudek ze dne 21. února 1991, Německo v. Komise, C-28/89, EU:C:1991:67, bod 32).

67 Je třeba dodat, že dodržování řízení a lhůt použitelných v oblasti zpětného získávání částek podle vnitrostátního práva je nezbytnou minimální povinností, avšak nestačí k prokázání řádné péče členského státu ve smyslu čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1290/2005, nyní v podstatě čl. 58 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 (rozsudek ze dne 12. září 2012, Itálie v. Komise, T-394/06, nezveřejněný, EU:T:2012:417, body 90 a 91).

68 Portugalská republika tvrdí v projednávaném případě, že řízení upravené portugalským právem, jehož cílem je zpětné získání neoprávněně vyplacených částek v rámci EZZF a EZFRV, je závazné a účinné, takže lhůta osmi let je odůvodnitelná. Je však třeba zdůraznit, že struktura systému zavedeného čl. 32 odst. 5 a čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, které jsou nyní v podstatě čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013, je založena na jiné otázce, a sice na otázce, zda je zpětné získání předmětem „vnitrostátního soudního“ řízení ve smyslu unijní právní úpravy. Existence sporu předloženého vnitrostátním soudům je rozhodujícím kritériem, jehož splnění lze objektivně ověřit.

69 Z bodů 55 a 56 výše vyplývá v tomto ohledu, že daňové exekuční řízení zahájené před příslušným útvarem daňové správy nemůže být kvalifikováno jako zpětné získání, které je vymáháno před „vnitrostátními soudy“ ve smyslu článků 32 a 33 nařízení č. 1290/2005 a článku 54 nařízení č. 1306/2013, přinejmenším v případě, kdy nedojde k zásahu správních a daňových soudů.

70 Z toho pro Portugalskou republiku vyplývá povinnost úspěšně ukončit daňové exekuční řízení před příslušným útvarem daňové správy v čtyřleté prekluzivní lhůtě upravené v článcích 32 a 33 nařízení č. 1290/2005 a v článku 54 nařízení č. 1306/2013.

71 Osmileté lhůty se lze dovolávat jako přiměřené lhůty uplatnitelné na daňové exekuční řízení jen v případech, kdy dojde ke střetu a věc je předložena daňovému soudu k datu, které předchází uplynutí čtyřleté lhůty.

72 Pokud by bylo rozhodnuto jinak, znamenalo by to přiznat osmiletou lhůtu všem daňovým exekučním řízením, včetně věcí, v nichž příslušný útvar daňové správy ukončí řízení, aniž dojde ke střetu a zásahu soudu, což by nebylo v souladu s cílem ochrany finančních zájmů rozpočtu Unie sledovaným normotvůrcem a se zavedením mechanismu určeného k podpoře účinného a včasného zpětného získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci EZZF a EZFRV.

73 Začtvrté je třeba uvést, že replika obsahuje výslovné odkazy na žalobní důvody vycházející z porušení zásad proporcionality, rovnosti a spravedlnosti. Na podporu těchto žalobních důvodů však nebyla uvedena žádná specifická, jasná a soudržná argumentace umožňující prokázat, z jakých důvodů byly tyto zásady porušeny. V důsledku toho musí být tyto žalobní důvody odmítnuty jako nepřípustné v souladu s čl. 76 písm. d) jednacího řádu.

74 Komise tudíž právoplatně mohla vyloučit některé výdaje z financování Unií z důvodu, že byly předmětem daňového exekučního řízení před příslušným útvarem daňové správy více než čtyři roky, který nemůže být kvalifikován jako „vnitrostátní soud“ ve smyslu článků 32 a 33 nařízení č. 1290/2005 a článku 54 nařízení č. 1306/2013.

K nákladům řízení

75 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

76 Vzhledem k tomu, že Portugalská republika neměla ve věci úspěch a Komise požadovala náhradu nákladů řízení, je důvodné rozhodnout, že žalobkyně ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (pátý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Portugalská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

Dean Spielmann Forrester Öberg

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 30. ledna 2020.

Podpisy.