



Teismo praktikos rinkinys

BENDROJO TEISMO (penktoji kolegija) SPRENDIMAS

2020 m. sausio 30 d.*

„EŽŪGF ir EŽŪFKP – Nefinansuojamos išlaidos – Portugalijos patirtos išlaidos – Reglamento (EB) Nr. 1290/2005 32 ir 33 straipsniai – Reglamento (EB) Nr. 1306/2013 54 straipsnis – Sąvoka „nacionalinis teismas““

Byloje T-292/18

Portugalijos Respublika, atstovaujama L. Inez Fernandes, P. Estêvão, J. Saraiva de Almeida ir P. Barros da Costa,

ieškovė,

prieš

Europos Komisija, atstovaujamą B. Recheną ir A. Sauką,

atsakovę,

dėl pagal SESV 263 straipsnį pateikto prašymo panaikinti 2018 m. vasario 27 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimą (ES) 2018/304 dėl valstybių narių patirtų tam tikrų išlaidų nefinansavimo Europos Sąjungos lėšomis iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) (OL L 59, 2018, p. 3), kiek juo nuspręsta nefinansuoti Sąjungos lėšomis 1 052 101,05 euro Portugalijos Respublikos deklaruotų išlaidų,

BENDRASIS TEISMAS (penktoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas D. Spielmann, teisėjai I. S. Forrester (pranešėjas) ir U. Öberg,

posėdžio sekretorius L. Ramette, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2019 m. gruodžio 10 d. posėdžiui,

priima šį

* Proceso kalba: portugalų.

Sprendimą

Teisinis pagrindas

Europos Sąjungos teisė

- 1 2005 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo (OL L 209, 2005, p. 1) 9 straipsnio 1 dalies a punkte nustatyta:

„Valstybės narės:

- a) vykdydamos bendrąją žemės ūkio politiką priima visas būtinas teises, reglamentuojančias ir administracines nuostatas bei imasi visų kitų priemonių, reikalingų veiksmingai finansinių Bendrijos interesų apsaugai, visų pirma siekdamos:
 - i) patikrinti iš EŽŪGF ir EŽŪFKP lėšų finansuojamų operacijų tikrumą ir atitikimą;
 - ii) užkirsti kelią pažeidimams ir su jais kovoti;
 - iii) atgauti sumas, prarastas dėl pažeidimų ar aplaidumo.“

- 2 Šio reglamento 32 straipsnio „Konkrečios nuostatos, taikomos EŽŪGF“ 5 dalyje nurodyta:

„5. Jeigu išieškojimas neatliekamas per ketverius metus nuo pažeidimo nustatymo pirminiame administraciniame ar teisminiame nagrinėjime arba per aštuonerius metus, kai dėl išieškojimo pateiktas ieškinys nacionaliniuose teismuose, 50 % finansinių padarinių dėl neišieškotų sumų dengia atitinkama valstybė narė, 50 % – Bendrijos biudžetas.

Valstybė narė 3 dalies pirmojoje pastraipoje nurodytoje suvestinėje ataskaitoje atskirai nurodo sumas, kurios nebuvo išieškotos per šios dalies pirmojoje pastraipoje nustatytą terminą.

Neišieškojus sumų pagal pirmąją pastraipą, finansinė našta paskirstoma nepažeidžiant atitinkamos valstybės narės išipareigojimo tęsti išieškojimo procedūras pagal šio reglamento 9 straipsnio 1 dalį. 50 % tokiu būdu išieškotų sumų pervedama į EŽŪGF pritaikius šios straipsnio 2 dalyje numatytą atskaitymą.

Kai atliekant išieškojimo procedūrą galutiniame administraciniame ar teisminiame nagrinėjime dokumentu nustatoma, kad pažeidimas nepadarytas, atitinkama valstybė narė kaip išlaidas EŽŪGF deklaruoja pagal pirmąją pastraipą prisiimtą finansinę naštą.

Tačiau, jei dėl nesusijusių su atitinkama valstybe nare priešasčių neišieškoma per šios dalies pirmojoje pastraipoje nurodytą laikotarpį, ir jeigu išieškotina suma viršija 1 milijoną EUR, Komisija valstybės narės prašymu gali šį terminą pratęsti ne ilgiau kaip 50 % pradinio termino.“

- 3 Minėto reglamento 33 straipsnio „Konkrečios nuostatos, taikomos EŽŪFKP“ 8 dalyje nurodyta:

„8. Jeigu neišieškoma iki kaimo plėtros programos pabaigos, 50 % finansinių padarinių dėl neišieškotų sumų dengia atitinkama valstybė narė ir 50 % dengiama iš Bendrijos biudžeto ir atsižvelgiant arba į ketverių metų terminą nuo pirminio administracinio ar teismo pažeidimo nustatymo, arba į aštuonerių metų terminą, kai dėl išieškojimo pateiktas ieškinys nacionalinei jurisdikcijai priklausančiai įstaigai, arba į šios programos pabaigą, jei minėti terminai pasibaigia iki programos pasibaigimo termino.

Tačiau, jei dėl nesusijusių su atitinkama valstybe nare prižasčių neišieškoma per šios dalies pirmojoje pastraipoje nurodytą laikotarpį, ir jeigu išieškotina suma viršija 1 milijoną EUR, Komisija valstybės narės prašymu galiu šį terminą pratęsti ne ilgiau kaip 50 % pradinio termino.“

- 4 Nuo 2014 m. sausio 1 d. Reglamentas Nr. 1290/2005 buvo panaikintas ir pakeistas 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1306/2013 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008 (OL L 347, 2013, p. 549, ir klaidų ištaisymas OL L 130, 2016, p. 8).
- 5 Reglamento Nr. 1290/2005 9 straipsnio 1 dalies a punktas buvo pakeistas ir iš esmės pakartotas Reglamento Nr. 1306/2013 58 straipsnio 1 dalyje, kurioje prie šios nuostatos reikalavimų, be kita ko, pridėta tai, kad valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų reikalingam teisminiam procesui pradėti, siekiant susigrąžinti nepagrįstai išmokėtas sumas. Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalies ir 33 straipsnio 8 dalies nuostatos iš esmės buvo pakartotos Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalies pirmojoje pastraipoje.

Portugalijos teisė

- 6 *Lei Geral Tributária* (Bendrasis mokesčių įstatymas) 103 straipsnyje nustatyta:

„Išieškojimo procedūra

1. Mokesčių išieškojimo procedūra yra teismo pobūdžio procedūra, kuri nedaro poveikio mokesčių administratoriaus dalyvavimui atliekant aktus, kurie nėra teisminiai.

2. Pagal ankstesnę dalį suinteresuotiesiems asmenims suteikiama teisė ginčyti teisme mokesčių administratoriaus organų iš esmės administraciniais aktais pagrįstą mokesčių išieškojimą.“

- 7 *Código de Procedimento Administrativo* (Administracinio proceso kodeksas) 179 straipsnyje numatyta:

„Piniginių prievolių išieškojimas

1. Kai remiantis administraciniu aktu įmokos pinigais turi būti mokamos viešajam juridiniam asmeniui arba jo nurodymu, pagal mokesčių procedūros teisės aktų nuostatas, jeigu per nustatytą terminą įmoka pinigais savanoriškai nesumokama, reikia taikyti mokesčių išieškojimo procedūrą.

2. Ankstesnėje dalyje nurodytais tikslais kompetentingas organas, remdamasis teisės aktų nuostatomis, išduoda vykdomojo dokumento vertę turinčią pažymą, kurią kartu su administracine byla perduoda kompetentingai mokesčių administratoriaus tarnybai.

3. Tais atvejais, kai pagal įstatymą administratorius tiesiogiai ar tarpininkaujant trečiajam asmeniui priverstinai išieško įmokas, kurios yra pakeičiamojo pobūdžio, jis gali remtis šiame straipsnyje numatyta procedūra, kad būtų kompensuotos patirtos išlaidos.“

- 8 *Código de Procedimento e de Processo Tributário* (Mokesčių procedūros kodeksas) 148 straipsnyje nustatyta:

„Mokesčių išieškojimo taikymo sritis

1. Mokesčių išieškojimo procedūra apima priverstinį šių skolų išieškojimą:

- a) mokesčių, įskaitant muitus, įskaitant akcizus ir rinkliavas, įmokas, kitas finansines įmokas į valstybės biudžetą, gautas kaip papildomas sumas, palūkanas ir kitas teisės aktuose numatytas įmokas;
- b) baudas ir kitas pinigines sankcijas, paskirtas administraciniais ir teismų nuosprendžiais ar aktais dėl mokesčių teisės pažeidimų, išskyrus atvejus, kai jas skiria bendrosios kompetencijos teismai;
- c) vienkartinės baudas ir kitas pinigines sankcijas, susijusias su civiline atsakomybe, nustatyta pagal bendrąją mokesčių teisės pažeidimų sistemą.

2. Taikant mokesčių išieškojimo procedūrą taip pat gali būti išieškoma ir tais atvejais, kai įstatyme aiškiai numatyta:

- a) kitos skolos valstybei ir kitiems viešosios teisės reglamentuojamiems juridiniams asmenims, kurios turi būti mokamos pagal administracinį aktą;
- b) kompensacijos arba pakartotinės įmokos.“

9 Mokesčių procedūros kodekso 149 straipsnyje nustatyta:

„Mokesčių išieškojimo institucija

Šio kodekso tikslais organas, kuris atsakingas už mokesčių išieškojimą, yra mokesčių administratoriaus tarnyba, kuri pagal teisės aktus turi pradėti išieškojimo procedūrą, kai išieškojimas turi būti vykdomas pasitelkiant bendrosios kompetencijos teismus – kompetentingas teismas.“

Ginčo aplinkybės

- 10 2015 m. liepos 28 d. raštu Europos Komisija pateikė Portugalijos Respublikai savo išvadas pagal 2014 m. rugpjūčio 6 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 908/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 taikymo taisyklės, susijusios su mokėjimo agentūromis ir kitomis įstaigomis, finansų valdymu, sąskaitų patvirtinimu, patikrų taisyklėmis, užstatais ir skaidrumu (OL L 255, 2014, p. 59), 34 straipsnio 2 dalį.
- 11 Konkrečiai kalbant, Komisija ginčijo tai, kaip Portugalijos valdžios institucijos priskyrė prie kategorijos tam tikras išlaidas, kurios finansuotos iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) arba Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) ir kurios turi būti išieškotos. Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad 50 % padarinių dėl neišieškotų sumų dengia atitinkama valstybė narė, 50 % dengiama iš Sąjungos biudžeto, jeigu išieškojimas neatliekamas per ketverius metus nuo pažeidimo nustatymo pirminiame administraciniame ar teisiniame nagrinėjime arba per aštuonerius metus, kai dėl išieškojimo pateiktas ieškinys nacionaliniams teismams (toliau – taisyklė 50/50). Komisija manė, kad bylos dėl skolų mokėjimo agentūrai, būtent *Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.* (IFAP, Žemės ūkio ir žuvininkystės finansavimo institutas, Portugalija), dėl kurių Portugalijos mokesčių institucijos vykdė išieškojimo procedūrą, buvo klaidingai priskirtos prie bylų, per kurias dėl išieškojimo pateikiamas ieškinys nacionaliniuose teismuose, kaip tai suprantama pagal minėtą nuostatą. Taigi, jos nuomone, taisyklė 50/50 turėjo būti taikoma šiems skoloms, kai išieškojimas neįvykdomas per ketverius metus, o ne tik per aštuonerius metus, kaip teigė Portugalijos valdžios institucijos. Todėl Komisija informavo Portugalijos valdžios institucijas, kad galbūt ji pasiūlys Sąjungos lėšomis nefinansuoti dalies Portugalijos Respublikos deklaruotų išlaidų.

- 12 2015 m. lapkričio 30 d. rašte Portugalijos valdžios institucijos atsakė į Komisijos išvadas. Konkrečiai kalbant, jos paaiškino, kad priverstinio išieškojimo priemonė, kuri turėjo būti taikoma išieškant aptariamas skolas, buvo mokesčių išieškojimo procedūra, ir jos manė, kad ši procedūra turi būti laikoma teismine. Jų teigimu, taisyklė 50/50 turėjo būti taikoma tik nesant išieškojimo per aštuonerius metus.
- 13 2015 m. gruodžio 22 d. raštu Komisija pakvietė Portugalijos valdžios institucijas į dvišalį susitikimą pagal Įgyvendinimo reglamento Nr. 908/2014 34 straipsnio 2 dalį.
- 14 2016 m. rugsėjo 9 d. raštu Komisija pateikė Portugalijos Respublikai savo išvadas pagal Įgyvendinimo reglamento Nr. 908/2014 34 straipsnio 3 dalies trečią pastraipą. Komisija manė, kad jei dėl išieškojimo nebuvo pateiktas ieškinys nacionaliniuose teismuose, taisyklė 50/50 turėtų būti taikoma po ketverių, o ne po aštuonerių metų. Todėl ji siūlė taikyti 1 272 594,35 euro pataisą.
- 15 2016 m. spalio 21 d. raštu Portugalijos Respublika paprašė pradėti procedūrą taikinimo institucijoje pagal Įgyvendinimo reglamento Nr. 908/2014 40 straipsnį.
- 16 2017 m. kovo 21 d. taikinimo institucija nusprendė, kad neįmanoma suderinti abiejų šalių nuomonių. Savo galutinėje ataskaitoje taikinimo institucija pažymėjo, kad „per Portugalijoje taikomą procedūrą, kurią tarnybos laiko administracine procedūra, bet kurią [Portugalijos] institucijos laiko panašia į teismo procesą, gali tam tikru metu pradėti dalyvauti (administraciniai) teismai“, ir nusprendė, kad „šių teismų nagrinėjamosiose bylose gali būti taikomas aštuonerių metų laikotarpis, numatytas Europos Sąjungos teisės aktuose“.
- 17 2017 m. spalio 20 d. rašte Komisija laikėsi galutinės pozicijos, kad mokesčių išieškojimo procedūra yra administracinė procedūra, neatitinkanti Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalyje numatytų sąlygų. Be to, ji nurodė, kad tik 19 iš 604 bylų, kuriose buvo pasiūlyta finansinė pataisa, buvo pateiktos teismui. Ji sumažino finansinės pataisos sumą iki 1 052 101,05 euro, atsisvelgdama į susigrąžintas sumas, kurioms jau buvo pritaikyta taisyklė 50/50 ankstesniais finansiniais laikotarpiais.
- 18 2018 m. vasario 27 d. Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2018/304 dėl valstybių narių patirtų tam tikrų išlaidų nefinansavimo Europos Sąjungos lėšomis iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) (OL L 59, 2018, p. 3; toliau – ginčijamas sprendimas) Komisija atsisakė Sąjungos lėšomis finansuoti Portugalijos Respublikos deklaruotas išlaidas, kurių suma siekė 1 052 101,05 euro, dėl to, kad jos yra „III priedo lentelėse klaidingai nurodytų skolų, kurioms nepritaikyta taisyklė 50/50“.

Procesas ir šalių reikalavimai

- 19 2018 m. gegužės 7 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo šį ieškinį.
- 20 2018 m. liepos 11 d. Komisija pateikė atsiliepimą į ieškinį.
- 21 2018 m. rugsėjo 28 d. Portugalijos Respublika pateikė dubliką.
- 22 2018 m. lapkričio 19 d. Komisija pateikė tripliką.
- 23 2019 m. liepos 8 d. Bendrasis Teismas, taikydamas proceso organizavimo priemones, numatytas jo Procedūros reglamento 89 straipsnyje, pateikė šalims rašytinius klausimus. Šį prašymą šalys įvykdė per nustatytą terminą.

- 24 Teisėjo pranešėjo siūlymu Bendrasis Teismas (penktoji kolegija) nusprendė pradėti žodinę proceso dalį. Per 2019 m. gruodžio 10 d. posėdį išklaustytos šalių nuomonės žodžiu ir atsakymai į Bendrojo Teismo pateiktus klausimus.
- 25 Portugalijos Respublika Bendrojo Teismo prašo:
- panaikinti ginčijamą sprendimą tiek, kiek juo atsisakoma Sąjungos lėšomis finansuoti 1 052 101,05 euro Portugalijos Respublikos deklaruotų išlaidų, nes jos yra „III priedo lentelėse neteisingai nurodytos susigrąžintinos sumos, kurioms nepritaikyta taisyklė 50/50“,
 - priteisti iš Europos Komisijos bylinėjimosi išlaidas.
- 26 Komisija Bendrojo Teismo prašo:
- atmesti ieškinį,
 - priteisti iš Portugalijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

Dėl teisės

- 27 Grįsdama savo ieškinį Portugalijos Respublika nurodo vienintelį pagrindą, grindžiamą Reglamento Nr. 1290/2005 32 ir 33 straipsnių ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio pažeidimu, nes Komisija klaidingai nusprendė, kad bylos dėl skolų IFAP, dėl kurių mokesčių institucijos vykdė išieškojimo procedūrą, buvo klaidingai priskirtos prie bylų, per kurias dėl išieškojimo pateikiamas ieškinys nacionaliniuose teismuose, kaip tai suprantama pagal minėtus straipsnius.
- 28 Pirma, ji nurodo, kad pagal Portugalijos teisės sistemą reikalaujama, kad skolos būtų priverstinai išieškomos remiantis administraciniais santykiais per mokesčių išieškojimo procedūrą. Šiuo tikslu viešasis kreditorius išduoda pažymą apie skolą, kurią perduoda kompetentingai mokesčių administratoriaus tarnybai, kad būtų pradėta mokesčių išieškojimo procedūra, per kurią aptariama pažyma apie skolą laikoma vykdomuoju dokumentu, o atitinkamas kreditorius, kuris kreipėsi, gali dalyvauti kaip šalis. Taigi, Portugalijos Respublikos teigimu, Portugalijos teisės aktuose ir Portugalijos aukštesnės instancijos teismų jurisprudencijoje vienbalsiai pripažįstama, kad mokesčių išieškojimo procedūra yra teismo pobūdžio, ir ją taiko teismas. Todėl Bendrojo mokesčių įstatymo 103 straipsnio 1 dalyje aiškiai nustatyta, kad „mokesčių išieškojimo procedūra yra teismo pobūdžio“. 2012 m. rugpjūčio 8 d. sprendime, priimtame byloje 0803/12, *Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas, Portugalija) taip pat nurodė, kad „mokesčių išieškojimo procedūra yra visiškai teismo pobūdžio“. Be to, Sprendime 80/2003, priimtame byloje 151/02, *Tribunal Constitucional* (Konstitucinis Teismas, Portugalija) konstatavo, jog „Pagrindinis įstatymas nereikalauja, kad visi veiksmai, kuriais vykdoma mokesčių išieškojimo procedūra, būtų privalomai įvykdyti teismo, nors jurisprudencijoje mokesčių klausimais ir šiuo metu aiškiai Bendrajame mokesčių įstatyme (103 straipsnio 1 dalis) <...> mokesčių išieškojimo procedūrai suteikiamas „teismo pobūdis““. Tame pačiame sprendime *Tribunal Constitucional* (Konstitucinis Teismas) padarė išvadą, kad „dokumentas, kuriuo pradedama mokesčių išieškojimo procedūra <...> atitinka finansų paskirstymo patvirtinimą ir kaip vykdomasis dokumentas <...> pagal jo pobūdį nesiskiria nuo bylos iškėlimo dokumento, pateikto kreditoriaus pradėtame civiliniame procese“. Be to, administracinis ir mokesčių bylas nagrinėjantis teismas turi visus teismo institucijos požymius, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį: institucija yra įsteigta pagal įstatymus, ji nuolatinė, jos jurisdikcija yra privaloma, procesas joje yra grindžiamas rungimosi principu, ji taiko teisės normas ir yra nepriklausoma. Grįsdama tokį požiūrį Portugalijos Respublika taip pat remiasi 2014 m. birželio 12 d. Sprendimu *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754) ir 2014 m. rugsėjo 17 d. Sprendimu *Cruz & Companhia* (C-341/13, EU:C:2014:2230).

- 29 Antra, Portugalijos Respublika tvirtina, kad Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos versijoje portugalų kalba vartojama sąvoka „tribunais nacionais“ yra panaši į Reglamento Nr. 1290/2005 32 ir 33 straipsnių versijoje portugalų kalba vartojamą žodžių junginį „jurisdições nacionais“ ir turi būti suprantama kaip nurodanti „nacionalinius teismus“.
- 30 Trečia, Portugalijos Respublika tvirtina, kad atitinkamų nuostatų struktūra ir įtvirtinimo priežastis yra susijusios su sumomis, kurios buvo prarastos dėl pažeidimų ir kurios nebuvo išieškotos per protingą terminą. Taigi, valstybės narės, atsižvelgdamos į turimas priemones ir, kaip jos mano, tinkamiausią formą, vidaus priemonėmis turėtų kuo geriau siekti tikslo įgyvendinti savo pareigas pagal Sąjungos teisę.
- 31 Ketvirta, dublike Portugalijos Respublika priduria, kad jei ginčijamas sprendimas būtų paliktas galioti, dėl mokesčių išieškojimo procedūros privalomo pobūdžio Portugalijos teisės sistemoje jis pažeistų lygybės, proporcingumo ir teisingumo principus.
- 32 Komisija ginčija Portugalijos Respublikos argumentus.
- 33 Pirma, reikia nurodyti, kad, kaip teisingai teigia Portugalijos Respublika, Portugalijos sąvokos „tribunais nacionas“ ir „jurisdições nacionais“ turi būti suprantamos kaip nurodančios sąvoką „nacionaliniai teismai“, juo labiau kad Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalies pirmoje pastraipoje bei 33 straipsnio 8 dalies pirmoje pastraipoje ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje vartojamos sąvokos nesiskiria šių tekstų versijose kitomis Sąjungos kalbomis, pavyzdžiui, anglų, prancūzų ir italų kalbomis.
- 34 Antra, reikia patikslinti, kad sąvoka „nacionalinis teismas“ negali būti vertinama kiekvienos valstybės narės atskirai. Iš vienodo Sąjungos teisės taikymo reikalavimo išplaukia: kadangi, kiek tai susiję su sąvoka „nacionalinis teismas“, reglamentuose Nr. 1290/2005 ir Nr. 1306/2013 nėra aiškios nuorodos į valstybių narių teisę, šią sąvoką, kuri turi lemiamą reikšmę nustatant taisyklės 50/50 taikymo sritį, visoje Sąjungoje reikia aiškinti autonomiškai ir vienodai, atsižvelgiant į nuostatų, kuriose ji pavartota, kontekstą ir į šių reglamentų tikslą (pagal analogiją žr. 2005 m. birželio 7 d. Sprendimo *VEMW ir kt.*, C-17/03, EU:C:2005:362, 41 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją ir 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Baláz*, C-60/12, EU:C:2013:733, 25 ir 26 punktus).
- 35 Kaip matyti visų pirma iš Reglamento Nr. 1290/2005 26 konstatuojamosios dalies ir Reglamento Nr. 1306/2013 37 konstatuojamosios dalies, taisyklės 50/50 tikslas yra nustatyti teisingą finansinės naštos paskirstymo tarp Sąjungos ir valstybių narių sistemą, susijusią su finansinėmis pasekmėmis dėl per protingą terminą dėl pažeidimų ar aplaidumo neišieškotų sumų, pervestų iš EŽŪGF ir EŽŪFKP. Šis terminas yra ketveri metai po pirminės administracinės arba teisminės institucijos išvados (pagal Reglamentą Nr. 1306/2013 šia data tapo prašymo dėl išieškojimo data) arba aštuoneri metai, jei ieškojimas vykdomas pasitelkiant nacionalinius teismus.
- 36 Šiomis aplinkybėmis aiškinant Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalyje ir 33 straipsnio 8 dalyje ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalyje nurodytą sąvoką „nacionalinis teismas“ reikia remtis Teisingumo Teismo kriterijais, suformuluotais siekiant įvertinti, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija yra „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį (pagal analogiją žr. 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Baláz*, C-60/12, EU:C:2013:733, 32 punktą).
- 37 Šiuo klausimu pagal suformuotą jurisprudenciją reikia atsižvelgti į aplinkybių visumą, t. y. ar organas yra įsteigtas pagal teisės aktus, ar jis nuolatinis, ar jo jurisdikcija yra privaloma, ar procesas jame grindžiamas rungimosi principu, ar jis taiko teisės normas ir yra nepriklausomas (pagal analogiją žr. 2017 m. vasario 16 d. Sprendimo *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, 27 punktą ir nurodytą jurisprudenciją). Be to, net jei pagal atitinkamos valstybės narės teisę organas būtų laikomas administraciniu organu, atliekant vertinimą, ar šis organas yra „teismas“, tai savaime nebūtų lemiamą

(šiuo klausimu pagal analogiją žr. 2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Montte*, C-546/16, EU:C:2018:752, 25 punktą ir generalinio advokato M. Szpunar išvados byloje *Montte*, C-546/16, EU:C:2018:493, 22 punktą).

- 38 Šioje byloje, remiantis Bendrojo Teismo turima informacija, reikia pažymėti, kad nesant savanoriško mokėjimo per nustatytą terminą ir negalint išieškoti skolų įskaitymo būdu IFAP, t. y. Portugalijos mokėjimo agentūra, atsakinga už iš EŽŪGF ir EŽŪFKP nepagrįstai išmokėtų sumų išieškojimą, išduoda vykdomojo dokumento vertę turinčią pažymą, kurią perduoda kompetentingai mokesčių administratoriaus tarnybai, kad ši toliau atliktų mokesčių išieškojimo procedūrą (Bendrojo mokesčių įstatymo 103 straipsnis, Administracinio proceso kodekso 179 straipsnis ir Mokesčių procedūros kodekso 148 ir 149 straipsniai).
- 39 Šia mokesčių išieškojimo procedūra siekiama užtikrinti, kad skolos valstybei ir kitiems viešosios teisės reglamentuojamiems juridiniams asmenims, kaip antai IFAP (Mokesčių procedūros kodekso 148 straipsnio 2 dalies a punktas), būtų nedelsiant išieškotos.
- 40 Šiuo klausimu iš Portugalijos teisės aktų, taip pat *Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas) ir *Tribunal Constitucional* (Konstitucinis Teismas) jurisprudencijos matyti, kad kompetentinga mokesčių administratoriaus tarnyba yra įpareigota vykdyti tik administracinius veiksmus (Portugalijos Bendrojo mokesčių įstatymo 103 straipsnio 2 dalis), kurie *in fine* nulemia skolininko turto areštą ir pardavimą (Mokesčių procedūros kodekso 214–236 ir 248–258 straipsniai).
- 41 Nors, kaip nurodo Portugalijos Respublika, Portugalijos aukštesnės instancijos teismai tvirtina, kad mokesčių išieškojimo procedūra yra teismo pobūdžio, jie tai daro siekdami, pirma, patvirtinti minėtos procedūros konstitucingumą ir mokesčių administratoriaus galimybę vykdyti neteisminius aktus taikant mokesčių išieškojimo procedūrą (*Tribunal Constitucional* (Konstitucinis Teismas) sprendimas 80/2003) ir, antra, pabrėžti civilinio proceso taisyklių taikymą per mokesčių išieškojimo procedūrą (*Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas) sprendimas 0803/12). Vis dėlto Portugalijos aukštesnės instancijos teismai pabrėžia, kad mokesčių administratorius yra atsakingas tik už neteisminių aktų įgyvendinimą ir kad aktas, kuriuo pradama vykdymo procedūra, yra tik vykdomojo dokumento pateikimas mokesčių inspekcijai.
- 42 Portugalijos teisės sistemoje mokesčių išieškojimo procedūros „teisminis pobūdis“ kyla iš potencialios kontrolės, kurią administraciniams ir mokesčių bylas nagrinėjantiems teismams gali tekti atlikti, jeigu kyla interesų konfliktas dėl vienos iš šalių, trečiojo asmens procedūroje veiksmų arba dėl mokesčių administratorius priimto sprendimo (*Tribunal Constitucional* (Konstitucinis Teismas) sprendimas 80/2003). Taigi neginčijama, kad administracinių ir mokesčių bylas nagrinėjančių teismų įsikišimas atitinka ieškinį „nacionaliniuose teismuose“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalį, 33 straipsnio 8 dalį ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalį.
- 43 Be to, nors tiesa, kad skolininkas gali pateikti prieštaravimą dėl priverstinio mokėjimo vykdymo (Mokesčių procedūros kodekso 203–213 straipsniai) ir pateikti skundą dėl kompetentingos mokesčių administracijos tarnybos aktų (Mokesčių procedūros kodekso 276–278 straipsniai), šios tarnybos pateikto prašymo dėl priverstinio išieškojimo išnagrinėjimas remiantis vykdomuoju dokumentu nėra prieštaringas.
- 44 Iš tiesų, kilus konfliktui, neatsižvelgiant į tai, ar jis kilo dėl vienos iš šalių, trečiojo asmens procedūroje veiksmų ar dėl mokesčių administratoriaus priimto sprendimo, mokesčių administratoriaus tarnyba privalo perduoti bylą kompetentingam administraciniam ir mokesčių bylas nagrinėjančiam teismui, kad šis galėtų atlikti teisminę kontrolę (Mokesčių procedūros kodekso 203, 208, 237 ir 276–278 straipsniai).

- 45 Todėl kompetentinga mokesčių administratoriaus tarnyba atlieka tik administracinio pobūdžio funkcijas ir neturi nei nagrinėti ginčo, nei tikrinti IFAP išduotos pažymos apie skolą teisėtumo. Tik tuo atveju, jei viena iš procedūros šalių ar trečiasis asmuo pateikia prieštaravimų, administraciniai ir mokesčių bylas nagrinėjantys teismai, į kuriuos taip kreipiamasi, atlieka teisminę funkciją, kurios tikslas patikrinti skolininko skolą patvirtinančio akto teisėtumą, kad skolininkas galėtų ginti savo teises.
- 46 Be to, reikia pažymėti, kad kompetentinga mokesčių administratoriaus tarnyba taip pat neatitinka nepriklausomumo kriterijaus, nurodyto šio sprendimo 37 punkte.
- 47 Šiuo klausimu reikia priminti, kad nepriklausomumo reikalavimas apima du aspektus. Pirmasis, išorinis, aspektas suponuoja, kad atitinkama institucija savo funkcijas vykdo visiškai autonomiškai, jos nesaisto jokie hierarchijos ar pavaldumo ryšiai, ji negauna jokių nurodymų ar įpareigojimų, taigi yra apsaugota nuo išorinio poveikio ar spaudimo, kurie gali kelti grėsmę jos narių nepriklausomam sprendimų priėmimui ir turėti jiems įtakos (žr. 2018 m. vasario 27 d. Sprendimo *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, 44 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 48 Antrasis, vidinis, aspektas susijęs su nešališkumo sąvoka ir reikalauja vienodai atsiriboti nuo bylos šalių ir jų atitinkamų interesų, susijusių su nagrinėjamos bylos dalyku. Šis aspektas reikalauja objektyvumo ir jokio suinteresuotumo bylos baigtimi nebuvimo, išskyrus siekį, kad ginčas būtų išspręstas griežtai laikantis teisės normų (žr. 2017 m. vasario 16 d. Sprendimo *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, 38 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 49 Šios nepriklausomumo ir nešališkumo garantijos susijusios su reikalavimu, kad egzistotų taisyklės, be kita ko, dėl teismo sudėties formavimo, jo narių skyrimo, įgaliojimų trukmės ir nusišalinimo, nušalinimo ir atšaukimo atveju, kad teisės subjektams nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl to, ar teismui nedaro įtakos išorės veiksniai, ir dėl jo neutralumo, kai susikerta interesai (2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Minister for Justice and Equality* (Teismų sistemos trūkumai), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 punktas).
- 50 Šiuo atveju, kaip nurodyta šio sprendimo 44 ir 45 punktuose, nesant jokių prieštaravimų, administraciniai ir mokesčių bylas nagrinėjantys teismai nedalyvauja mokesčių išieškojimo procedūroje.
- 51 Kalbant apie kompetentingą mokesčių administratoriaus tarnybą, iš nacionalinės teisės nuostatų, visų pirma iš Bendrojo mokesčių įstatymo 55 ir 58 straipsnių, matyti, kad mokesčių administratorius turi būti nešališkas ir negali priklausyti nuo prašymą pateikusio asmens iniciatyvos.
- 52 Nagrinėdamas mokesčių išieškojimo procedūras, mokesčių administratorius atitinka nepriklausomumo reikalavimą, vertinamą pagal vidinį aspektą, nes jam priskirtą užduotį vykdo visiškai laikydamasis objektyvumo ir nešališkumo ginčo šalių ir atitinkamų jų interesų toje byloje atžvilgiu.
- 53 Vis dėlto reikia konstatuoti, kad atlikdamas tokį nagrinėjimą mokesčių administratorius neatitinka šio reikalavimo, vertinamo pagal išorinį aspektą, pagal kurį reikalaujama, kad nebūtų hierarchinio ar pavaldumo ryšio bet kokio subjekto, galinčio jam duoti nurodymų ar instrukcijų, atžvilgiu. Iš tiesų Portugalijos Respublikos Konstitucijos 182 straipsnyje nustatyta, kad vyriausybė yra administracinis aukštesnio lygio organas. Be to, iš Portugalijos Respublikos Konstitucijos 199 straipsnio d punkto matyti, kad vyriausybė, vykdydama administracines funkcijas, turi tiesiogiai valdyti civilinės bei karinės administracijos paslaugas ir veiklą, kuri priklauso tiesiogiai nuo valstybės, prižiūrėti netiesioginio administravimo organus ir vykdyti jos bei nepriklausomų tarnybų didesnę priežiūrą.

- 54 Be to, reikia pažymėti, kad kompetentingos mokesčių administratoriaus tarnybos pareigūnai yra mokesčių administratoriaus pareigūnai ir kad finansų ministras prižiūri minėtą tarnybą, kuri yra integruota į Finansų ministeriją. Todėl tarp mokesčių administratoriaus ir vyriausybės egzistuoja pavaldumo santykiai.
- 55 Remiantis šiais argumentais darytina išvada, kad, nesant jokio administracinių ir mokesčių bylas nagrinėjančių teismų įsikišimo, negalima teigti, kad kompetentinga mokesčių administratoriaus tarnyba vykdo teisminę funkciją. Todėl skundas kompetentingai mokesčių administratoriaus tarnybai neatitinka ieškinio „nacionaliniuose teismuose“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalį, 33 straipsnio 8 dalį ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalį. Kitaip yra tik administracinių ir mokesčių bylas nagrinėjančių teismų įsikišimo atveju.
- 56 Taigi, net darant prielaidą, kad mokesčių išieškojimo procedūrą taiko teismas ir kad skolininkas turi galimybę bet kuriuo metu ginčyti kompetentingos mokesčių administratoriaus tarnybos sprendimus administraciniuose ir mokesčių bylas nagrinėjančiuose teismuose, vis dėlto nesant tokio ginčijimo minėta procedūra bus visiškai valdoma mokesčių administratoriaus tarnybos, kuri neatitinka visų kriterijų, kad būtų laikoma „nacionaliniu teismu“.
- 57 Šios išvados nepaneigia Portugalijos Respublikos nurodyta jurisprudencija.
- 58 Iš tiesų iš 2014 m. birželio 2 d. Sprendimo *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, 34 punktą) ir 2014 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Cruz & Companhia* (C-341/13, EU:C:2014:2230) matyti, kad administraciniai ir mokesčių bylas nagrinėjantys teismai, kaip antai *Tribunal Arbitral Tributário* (Mokesčių arbitražo teismas, Portugalija) ir *Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas), buvo laikomi „valstybės narės teismais“, kaip jie suprantami pagal SESV 267 straipsnį. Vis dėlto nebuvo kalbama apie mokesčių administratoriaus tarnybų kvalifikavimą.
- 59 Trečia, primintina, kad Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalyje ir 33 straipsnio 8 dalyje, tapusioje iš esmės Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalimi, nustatyta finansinės bendros atsakomybės sistema siekiama apsaugoti Sąjungos biudžeto finansinius interesus, kai atitinkamai valstybei narei priskiriama dalis sumų, kurios buvo prarastos dėl pažeidimų ar aplaidumo ir kurios nebuvo išieškotos per protingą terminą. Tokiomis ypatingomis aplinkybėmis 50 % finansinių padarinių dėl nesusigrąžintų sumų dengia atitinkama valstybė narė, 50 % – Sąjungos biudžetas.
- 60 Kiek tai susiję su šiomis aplinkybėmis valstybėms narėms tenkančiais įsipareigojimais, Reglamento Nr. 1290/2005 9 straipsnio 1 dalies a punkte, kuris iš esmės pakartotas Reglamento Nr. 1306/2013 58 straipsnio 1 dalyje, valstybės narės įpareigojamos imtis visų būtinų priemonių užtikrinti veiksmingą Sąjungos finansinių interesų apsaugą ir susigrąžinti nepagrįstai sumokėtas sumas.
- 61 Šie straipsniai yra ESS 4 straipsnio 3 dalyje numatytos bendrosios rūpestingumo pareigos išraiška, kiek tai susiję su bendrosios žemės ūkio politikos finansavimu (šiuo klausimu žr. 1991 m. vasario 21 d. Sprendimo *Vokietija / Komisija*, C-28/89, EU:C:1991:67, 31 punktą; 1999 m. sausio 21 d. Sprendimo *Vokietija / Komisija*, C-54/95, EU:C:1999:11, 66 ir 177 punktus ir 2001 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Prancūzija / Komisija*, C-277/98, EU:C:2001:603, 40 punktą).
- 62 Vis dėlto šiose nuostatose nenurodytos konkrečios priemonės, kurios turi būti priimtose šiuo tikslu, be kita ko, procedūros, kurios turi būti pradėtos siekiant susigrąžinti minėtas sumas.
- 63 Kadangi EŽŪGF ir EŽŪFKP finansavimą administruoja iš esmės nacionalinės valdžios institucijos, kurioms pavesta užtikrinti, kad būtų griežtai laikomasi Sąjungos teisės normų, ir kurios išlaiko geografinį artumą, kurio šiuo tikslu reikalaujama, valstybės narės turi geriausias sąlygas susigrąžinti dėl

pažeidimų ar aplaidumo nepagrįstai išmokėtas ar prarastas sumas ir nuspręsti, kokios priemonės yra tinkamiausios šiuo atžvilgiu (2019 m. sausio 30 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, 69 punktą).

- 64 Taigi, konkrečiai kalbant, būtent nacionalinės institucijos, laikydamosi šio sprendimo 61 punkte nurodytos rūpestingumo pareigos, turi pasirinkti teisių gynimo priemones, kurias jos laiko tinkamiausiomis atitinkamoms sumoms susigrąžinti, atsižvelgdamos į konkretaus atvejo aplinkybes (šiuo klausimu žr. 2005 m. liepos 21 d. Sprendimo *Graikija / Komisija*, C-370/03, EU:C:2005:489, 44 punktą).
- 65 Ši rūpestingumo pareiga, taikoma per visą išieškojimo procedūrą, taip pat reiškia, kad valstybės narės turi išieškoti ir imtis priemonių pažeidimams pašalinti nedelsiant ir per tinkamą laiką. Iš tiesų, pasibaigus tam tikram terminui nepagrįstai sumokėtų sumų išieškojimas gali tapti sudėtingas ar neįmanomas dėl tam tikrų aplinkybių, kaip antai, be kitų, veiklos nutraukimo ar apskaitos dokumentų praradimo (šiuo klausimu žr. 2018 m. sausio 24 d. Sprendimo *Komisija / Italija*, C-433/15, EU:C:2018:31, 42 punktą).
- 66 Be to, nacionalinės valdžios institucijos negali pateisinti šios pareigos neįvykdymo nurodydamos ūkio subjekto pradėtų administracinių ar teisminių procedūrų trukmę (1991 m. vasario 21 d. Sprendimo *Vokietija / Komisija*, C-28/89, EU:C:1991:67, 32 punktą).
- 67 Reikia pridurti, kad išieškojimo procedūrų ir terminų laikymasis pagal nacionalinę teisę yra būtina minimali pareiga, bet jos nepakanka valstybės narės rūpestingumui įrodyti, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1290/2005 9 straipsnio 1 dalį, kuri iš esmės tapo Reglamento Nr. 1306/2013 58 straipsnio 1 dalimi (2012 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Italija / Komisija*, T-394/06, nepaskelbtas Rink., EU:T:2012:417, 90 ir 91 punktai).
- 68 Šiuo atveju Portugalijos Respublika tvirtina, kad pagal Portugalijos teisę nustatyta procedūra, kuri skirta nepagrįstai išmokėtoms sumoms iš EŽŪGF ir EŽŪFKP susigrąžinti, yra privaloma ir veiksminga, todėl aštuonerių metų terminas yra pateisinamas. Reikia pabrėžti, kad Reglamento Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalyje ir 33 straipsnio 8 dalyje, kurios iš esmės tapo Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnio 2 dalimi, numatytos sistemos struktūra grindžiama kitu aspektu – ar dėl išieškojimo pareikštas ieškinys „nacionaliniuose teismuose“, kaip tai suprantama pagal Sąjungos teisės aktus. Nacionaliniuose teismuose nagrinėjamo ginčo buvimas yra lemiamas kriterijus, kurio įgyvendinimą galima objektyviai patikrinti.
- 69 Šiuo klausimu iš šio sprendimo 55 ir 56 punktų matyti, kad kompetentingoje mokesčių administratoriaus tarnyboje nagrinėjama mokesčių išieškojimo procedūra negali būti laikoma išieškojimu „nacionaliniuose teismuose“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1290/2005 32 ir 33 straipsnius ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnį, bent jau tuo atveju, kai nėra administracinių ir mokesčių bylas nagrinėjančių teismų įsikišimo.
- 70 Dėl to Portugalijos Respublika įpareigojama sėkmingai užbaigti mokesčių išieškojimo procedūrą kompetentingoje mokesčių administratoriaus tarnyboje per Reglamento Nr. 1290/2005 32 ir 33 straipsniuose ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnyje numatytą ketverių metų terminą.
- 71 Aštuonerių metų terminas gali būti laikomas protingu terminu, taikomu mokesčių išieškojimo procedūrai, tik tais atvejais, kai kyla konfliktas ir yra kreipiamasi į mokesčių bylas nagrinėjančią teismą iki ketverių metų termino pabaigos.
- 72 Jei būtų nuspręsta kitaip, visoms mokesčių išieškojimo procedūroms būtų pripažintas taikytinu aštuonerių metų terminas, įskaitant bylas, kuriose kompetentinga mokesčių administratoriaus tarnyba nutraukia procedūrą, nesant jokie konflikto ir teismo įsikišimo, o tai neatitiktų Sąjungos biudžeto

finansinių interesų apsaugos tikslo, kurio siekia Sąjungos teisės aktų leidėjas, ir siekio nustatyti mechanizmus, kuriais būtų skatinama veiksmingai ir laiku susigrąžinti iš EŽŪGF ir EŽŪFKP nepagrįstai sumokėtas sumas.

- 73 Ketvirta, reikia pažymėti, kad dublike aiškiai nurodyti prieštaravimai, susiję su proporcingumo, lygybės ir teisingumo principų pažeidimu. Vis dėlto šiems prieštaravimams pagrįsti nėra pateikta jokių konkrečių, aiškių ir nuoseklių argumentų, leidžiančių įrodyti, dėl kokių priežasčių šie principai buvo pažeisti. Vadinasi, taikant Procedūros reglamento 76 straipsnio d punktą šie prieštaravimai turi būti atmesti kaip nepriimtini.
- 74 Darytina išvada, kad Komisija pagrįstai galėjo nefinansuoti tam tikrų išlaidų Sąjungos lėšomis, nes dėl jų kompetentingoje mokesčių administratoriaus tarnyboje, kuri negali būti laikoma „nacionaliniu teismu“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1290/2005 32 ir 33 straipsnius ir Reglamento Nr. 1306/2013 54 straipsnį, ilgiau nei ketverius metus vyko mokesčių išieškojimo procedūra.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 75 Pagal Procedūros reglamento 134 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo.
- 76 Kadangi Portugalijos Respublika pralaimėjo bylą, o Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas, Portugalijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas ir Komisijos šioje instancijoje patirtas bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais,

BENDRASIS TEISMAS (penktoji kolegija)

nusprendžia:

- 1. Atmesti ieškinį.**
- 2. Priteisti iš Portugalijos Respublikos jos pačios ir Europos Komisijos bylinėjimosi išlaidas.**

Dean Spielmann

Forrester

Öberg

Paskelbtas 2020 m. sausio 30 d. viešame teismo posėdyje Liuksemburge

Parašai.