



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 7 kwietnia 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 – Zasoby własne Unii Europejskiej – Ochrona interesów finansowych Unii – Postępowanie w sprawie nieprawidłowości – Artykuł 4 – Przyjęcie środków administracyjnych – Artykuł 3 ust. 1 – Termin przedawnienia – Upływ – Możliwość powołania się na tę okoliczność w ramach postępowania egzekucyjnego – Artykuł 3 ust. 2 – Termin wykonania – Stosowanie – Rozpoczęcie biegu – Przerwanie i zawieszenie – Zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie

W sprawach połączonych C-447/20 i C-448/20

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) postanowieniami z dnia 1 lipca 2020 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 22 września 2020 r., w postępowaniach:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

przeciwko

LM (C-447/20),

BD,

Autoridade Tributária e Aduaneira (C-448/20),

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, S. Rodin, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), L.S. Rossi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: portugalski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) – J. Saraiva de Almeida oraz N. Domingues, advogados,
- w imieniu rządu portugalskiego – L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa oraz H. Almeida, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego – E.-E. Krompa, E. Leftheriotou, E. Tsaousi oraz K. Boskovits, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – J. Baquero Cruz oraz B. Rechen, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) [instytutem ds. finansowania rolnictwa i rybołówstwa IP (IFAP)] a LM (C-447/20) oraz BD i Autoridade Tributária e Aduaneira (organem podatkowym i celnym, Portugalia) (C-448/20) w przedmiocie przymusowego odzyskania w drodze egzekucji podatkowej pomocy przyznanej z programu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy trzeci i czwarty rozporządzenia nr 2988/95 stanowią:

„[...] we wszystkich dziedzinach należy przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym [Unii];

[...] skuteczność zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe [Unii] wymaga ustalenia wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki [Unii]”.
- 4 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia:

„1. W celu ochrony interesów finansowych [Unii] niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa [Unii].

2. Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa [Unii] wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie [Unii] lub w budżetach, które są zarządzane przez [Unię], albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu [Unii], albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.
- 5 Artykuł 3 wspomnianego rozporządzenia, znajdujący się w jego tytule I, dotyczącym „[z]asad ogólnych”, ma następujące brzmienie:
- „1. Okres [termin] przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres [termin] krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.
- W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres [termin] przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. W przypadku programów wieloletnich okres przedawnienia w każdym przypadku biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu.
- Przerwanie okresu [biegu terminu] przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa [dochodzenia] lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres [termin] przedawnienia biegnie na nowo.
- Upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi [...] przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary; nie dotyczy to przypadków, w których postępowanie administracyjne zostało zawieszone zgodnie z art. 6 ust. 1.
2. Okres wykonania [Termin na wykonanie] decyzji nakładającej karę administracyjną wynosi trzy lata. Okres ten biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji.
- Przypadki przerwania i zawieszenia okresu [biegu terminu] przedawnienia zostaną uregulowane we właściwych przepisach prawa krajowego.
3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu [terminu] niż okres [termin] przewidziany, odpowiednio, w ust. 1 i 2”.
- 6 Tytuł II tego rozporządzenia zawiera zasady dotyczące „[ś]rodków i kar administracyjnych”, w szczególności w art. 4, który przewiduje:
- „1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:
- [...]
2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.
- [...]

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary”.

Prawo portugalskie

- 7 Decreto-Lei n° 163 A/2000 (dekret z mocą ustawy 163-A/2000) z dnia 27 lipca 2000 r. (*Diário da República* I, seria I-A, nr 172 z dnia 27 lipca 2000 r.), który ustanawia w szczególności ogólne zasady stosowania programu operacyjnego „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”, stanowi w art. 11 ust. 1:

„[IFAP] może jednostronnie rozwiązać umowę, w przypadku gdy beneficjent nie wykonuje któregośkolwiek ze spoczywających na nim obowiązków lub gdy z przyczyn leżących po stronie beneficjenta którakolwiek z przesłanek wymaganych do przyznania pomocy nie jest spełniona lub przestała być spełniana”.

- 8 Artykuł 12 tego dekretu, zatytułowany „Zwrot pomocy i kosztów”, przewiduje:

„1. W przypadku rozwiązania umowy przez [IFAP] beneficjent zobowiązany jest do zwrotu kwot otrzymanych tytułem pomocy wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia, w którym kwoty te zostały mu udostępnione, bez uszczerbku dla możliwości zastosowania innych przewidzianych w ustawie sankcji.

2. Zwrot, o którym mowa w poprzednim ustępie, powinien nastąpić w terminie [piętnastu] dni od dnia powiadomienia o rozwiązaniu umowy, przy czym beneficjent musi zostać wyraźnie powiadomiony o tym fakcie.

[...]”.

- 9 Zgodnie z art. 15 wspomnianego dekretu:

„Zaświadczenie o długu wystawione przez [IFAP] stanowi tytuł egzekucyjny.

[...]”.

- 10 Código do Procedimento Administrativo (kodeks postępowania administracyjnego), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwany dalej „CPA”), przewiduje w art. 163, zatytułowanym „Akty podlegające stwierdzeniu nieważności i zasady stwierdzenia nieważności”, iż:

„1. Akty administracyjne wydane z naruszeniem mających zastosowanie zasad lub przepisów prawa, za których naruszenie nie przewidziano żadnej innej sankcji, podlegają stwierdzeniu nieważności.

[...]

3. Akty podlegające stwierdzeniu nieważności mogą być przedmiotem zaskarżenia do samego organu administracji lub do właściwych sądów administracyjnych w terminach przewidzianych w ustawie.

[...]”.

- 11 Artykuł 179 CPA, zatytułowany „Egzekucja zobowiązań pieniężnych”, stanowi:

„1. Jeżeli na mocy aktu administracyjnego należy zapłacić kwotę na rzecz osoby prawnej prawa publicznego lub na podstawie decyzji tej osoby, brak zapłaty tej kwoty w sposób dobrowolny w wyznaczonym terminie skutkuje wszczęciem postępowania egzekucyjnego przewidzianego w przepisach regulujących postępowanie podatkowe.

2. Do celów poprzedniego ustępu właściwy organ wydaje zgodnie z przepisami ustawy zaświadczenie określające wartość tytułu egzekucyjnego, które jest przekazywane właściwemu organowi administracji podatkowej wraz z aktami postępowania administracyjnego”.

- 12 Artykuł 58 ust. 1 Código do Processo nos Tribunais Administrativos (kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwanego dalej „CPTA”), stanowi:

„Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wniesienie skargi do sądu na akty nieważne nie podlega żadnemu terminowi, natomiast wniesienie takiej skargi na akty podlegające stwierdzeniu nieważności musi nastąpić w następujących terminach:

- a) w terminie jednego roku w przypadku skargi wniesionej przez prokuraturę;
- b) w terminie trzech miesięcy w pozostałych przypadkach”.

- 13 Artykuł 59 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 ma następujące brzmienie:

„Termin na wniesienie skargi przez adresatów aktów administracyjnych, które podlegają doręczeniu, biegnie dopiero od daty doręczenia go zainteresowanemu lub, jeżeli postanowił on, iż będzie w inny sposób reprezentowany w postępowaniu, jego pełnomocnikowi lub od daty ostatniego doręczenia, jeżeli akt został doręczony zainteresowanemu i jego pełnomocnikowi, nawet jeżeli akt ten podlega obowiązkowej publikacji”.

- 14 Código de Procedimento e de Processo Tributário (kodeks postępowania administracyjnego i sądowego postępowania w sprawach podatkowych), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych, przewiduje w art. 148 ust. 2:

„W ramach podatkowego postępowania egzekucyjnego w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie mogą również być dochodzone:

- a) inne długi wobec państwa i innych osób prawnych prawa publicznego, które są należne na podstawie aktu administracyjnego;
- b) zwroty lub wymiany”.

- 15 Artykuł 204 tego kodeksu, zatytułowany „Podstawy sprzeciwu wobec egzekucji”, stanowi w ust. 1, co następuje:

„1. Sprzeciw wobec egzekucji może się opierać wyłącznie na następujących podstawach:

[...]

d) przedawnienie długu będącego przedmiotem egzekucji”.

- 16 Decreto-Lei n. 155/92 (dekret z mocą ustawy nr 155/92) z dnia 28 lipca 1992 r. (*Diário da República* I, seria I-A, nr 172 z dnia 28 lipca 1992 r.) przewiduje w art. 40 ust. 2, w zakresie do przerwania i zawieszenia biegu terminu przedawnienia długu, który powinien podlegać systemowi prawnemu mającemu zastosowanie do długów wobec państwa, które nie mają charakteru podatkowego, że „bieg terminu przedawnienia ulega przerwaniu i zawieszeniu na takich samych warunkach jak przedawnienie w prawie cywilnym”.
- 17 Artykuł 323 Código Civil (kodeksu cywilnego) stanowi, że „bieg przedawnienia przerywa się w drodze pozwu lub sądowego doręczenia jakiegokolwiek aktu, który wyraża bezpośrednio lub pośrednio zamiar skorzystania z tego prawa, niezależnie od postępowania, z którego wynika ten akt, i nawet wówczas, gdy sąd nie jest właściwy”.

Postępowania główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

- 18 Jeśli chodzi o okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym w sprawie C-447/20, to z postanowienia odsyłającego w tej sprawie wynika, że w dniu 13 lutego 2002 r. IFAP, niezależny organ administracyjny, i LM zawarli umowę dotyczącą przyznania pomocy w ramach programu współfinansowanego przez EFOGR.
- 19 Bezsporne jest, że LM dokonał zmiany zatwierdzonej inwestycji bez zezwolenia. Data dokonania tej zmiany nie jest znana. Zdaniem LM nieprawidłowości w wykonaniu umowy dopuszczono się w dniu 15 lutego 2002 r.
- 20 Ponad cztery lata później, w dniu 26 lutego 2006 r., IFAP skierował do LM pismo, z którego wynika, że zamierzał zmienić kwotę przyznanej mu pomocy. LM podpisał potwierdzenie odbioru tego pisma w dniu 1 marca 2006 r.
- 21 Ponad pięć lat później, pismem z dnia 23 czerwca 2011 r., IFAP poinformował LM o swojej decyzji żądania zwrotu pomocy finansowej przyznanej w dniu 13 lutego 2002 r.
- 22 W dniu 8 sierpnia 2012 r. przeciwko LM zostało wszczęte podatkowe postępowanie egzekucyjne mające na celu odzyskanie nienależnie pobranych kwot.
- 23 Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (sąd ds. administracyjnych i podatkowych w Porto, Portugalia), do którego LM wniósł sprzeciw wobec podatkowego postępowania egzekucyjnego, wyrokiem z dnia 23 października 2018 r. uwzględnił ten sprzeciw na tej podstawie, że upłynął termin ograniczający wszczęcie postępowania w sprawie omawianej nieprawidłowości.
- 24 Jeżeli chodzi o okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym w sprawie C-448/20, to z postanowienia odsyłającego w tej sprawie wynika, że pismem z dnia 12 grudnia 2006 r. IFAP poinformował BD, że stwierdził nieprawidłowości w wykonaniu zawartej w dniu 20 kwietnia 2004 r. umowy dotyczącej przyznania pomocy z tytułu regionalnych programów operacyjnych oraz że owe nieprawidłowości miały miejsce przed dniem 31 grudnia 2004 r.
- 25 W dniu 20 grudnia 2006 r. BD wniósł zażalenie.

- 26 Ponad cztery lata później, pismem z dnia 13 lipca 2011 r., BD doręczono decyzję IFAP o jednostronnym rozwiązaniu omawianej umowy dotyczącej przyznania pomocy i żądaniu zwrotu nienależnie otrzymanych kwot.
- 27 Ponad cztery lata później, w dniu 16 grudnia 2015 r., organ podatkowy wszczął przeciwko BD podatkowe postępowanie egzekucyjne na podstawie „zaświadczenia o długu” wydanego w dniu 1 grudnia 2015 r. przez IFAP, które służyło jako tytuł egzekucyjny.
- 28 Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (sąd ds. administracyjnych i podatkowych w Mirandeli, Portugalia), do którego BD wniósł sprzeciw wobec podatkowego postępowania egzekucyjnego, wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2018 r. uwzględnił ten sprzeciw na tej podstawie, że upłynął czteroletni termin na wszczęcie postępowania, który rozpoczął bieg w dniu 12 grudnia 2006 r.
- 29 IFAP wniósł do sądu odsyłającego skargę na wyroki wymienione w pkt 23 i 28 niniejszego wyroku.
- 30 Z postanowień odsyłających w niniejszych sprawach wynika, że w niniejszym przypadku IFAP wydał decyzje o odzyskaniu, w których zobowiązał LM i BD do zwrotu nienależnie otrzymanej pomocy. Ze względu na brak zaskarżenia we właściwym czasie do właściwego sądu administracyjnego decyzje te stały się ostateczne.
- 31 W celu wykonania decyzji o odzyskaniu prawo portugalskie pozwala IFAP na skorzystanie z postępowania sądowego, zwanego „egzekucją podatkową”. W tych ramach LM i BD wnieśli sprzeciw wobec podatkowego postępowania egzekucyjnego, podnosząc, że skierowane do nich decyzje o odzyskaniu zostały wydane po przedawnieniu się możliwości wszczęcia postępowań administracyjnych.
- 32 Zdaniem sądu odsyłającego należy zatem ustalić, czy sprzeciw wobec egzekucji podatkowej stanowi odpowiednią drogę proceduralną do rozpoznania przedawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, a jeśli tak, to czy stanowi ono odpowiednią drogę również dla określenia terminów mających zastosowanie do tego przedawnienia oraz zasad jego obliczania.
- 33 Sąd ten podkreśla, że akta sprawy, którymi dysponuje, są niepełne, wobec czego rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia nie może zostać dokładnie określone. Wskazuje on również, że nie wie, czy IFAP przyjął inne akty niż wymienione powyżej, które mogły przerwać bieg terminu przedawnienia.
- 34 W przypadku gdyby sprzeciw wobec egzekucji należności podatkowych nie mógł być oparty na przedawnieniu, należałoby dokonać interpretacji art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, który przewiduje termin ograniczający możliwość przymusowego odzyskania nienależnie pobranych kwot.
- 35 Jeżeli chodzi o treść prawa portugalskiego, sąd odsyłający wskazuje, że sprzeciw wobec egzekucji podatkowej pozwala na podniesienie przedawnienia długu, co wiąże się ze sprawdzeniem tego, czy został przekroczony termin wyznaczony wierzycielowi na skuteczne dochodzenie zapłaty ustanowionego zgodnie z prawem długu. Z kolei art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 reguluje termin przedawnienia mający zastosowanie do postępowań w celu ewentualnego wydania decyzji o odzyskaniu nienależnie otrzymanej pomocy.

- 36 W tym ostatnim względzie sąd odsyłający wskazuje, że jego zdaniem trzyletni termin przewidziany w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia na wykonanie takich decyzji nie zostanie wliczony w terminie przedawnienia, o których mowa w ust. 1 tego artykułu.
- 37 Sąd ten zauważa ponadto, że decyzja o odzyskaniu powinna zostać zaskarżona w postępowaniu sądowym w przewidzianym w tym celu terminie. Jedynie w tym kontekście prawo portugalskie pozwala na powoływanie się na niezgodność z prawem, jaką obarczona jest ta decyzja, w tym w szczególności na przedawnienie. Sprzeciw wobec egzekucji podatkowej pozwala na orzeczenie jedynie w przedmiocie przedawnienia długu, a nie w przedmiocie przedawnienia możliwości wszczęcia postępowania.
- 38 Jednakże zdaniem wspomnianego sądu upływ terminów przewidzianych w art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 może spowodować brak wymagalności wierzytelności wynikającej z nienależnie otrzymanej pomocy. Sąd odsyłający zmierza zatem do ustalenia, czy przepisy prawa portugalskiego, na mocy których sprzeciw wobec egzekucji podatkowej nie może być oparty na przedawnieniu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, są zgodne z prawem Unii.
- 39 Ponadto sąd odsyłający zauważa, że prawo portugalskie przewiduje, iż termin mający zastosowanie do wykonania decyzji o odzyskaniu biegnie od chwili jej wydania, podczas gdy art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 dotyczy dnia, w którym decyzja ta staje się ostateczna.
- 40 Podobnie nie można mieć pewności co do tego, czy przewidziane w prawie portugalskim przypadki przerwania i zawieszenia tego terminu są zgodne z wymogami rozporządzenia nr 2988/95. W rzeczywistości bowiem powództwo zainteresowanego w ramach postępowania egzekucyjnego przerywa termin wykonania, do którego należy dodać okresy zawieszenia w przypadku zażalenia, zaskarżenia, skargi lub sprzeciwu, jeżeli owe czynności proceduralne powodują zawieszenie odzyskania długu. Zawieszenie takie trwa do momentu wydania ostatecznego orzeczenia sądowego kończącego postępowanie egzekucyjne.
- 41 W tych okolicznościach Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, sformułowanymi w identyczny sposób w każdej z dwóch niniejszych spraw:
- „1) Czy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na beneficjenta dotacji obowiązek wniesienia do właściwego sądu skargi na akt nakazujący zwrot nienależnie otrzymanych kwot w związku z wystąpieniem nieprawidłowości, pod rygorem uprawnocnienia się tego aktu w przypadku braku wniesienia skargi w terminie (to znaczy w sytuacji, gdy beneficjent nie skorzysta w terminie ze środków obrony przysługujących mu na mocy prawa krajowego), i które w związku z tym przewidują możliwość żądania od tego beneficjenta zwrotu nienależnie wypłaconej kwoty zgodnie z zasadami i terminami określonymi w prawie krajowym?
- 2) Czy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi beneficjent dotacji nie może powoływać się na upływ terminu czterech lub ośmiu lat we wszczętym przeciwko niemu postępowaniu egzekucyjnym, gdyż kwestia ta może być oceniana wyłącznie w ramach postępowania w sprawie skargi na akt nakazujący zwrot nienależnie otrzymanych kwot ze względu na stwierdzenie nieprawidłowości?

[...]

- 3) [W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na te pytania:] [c]zy trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 należy uznać za termin przedawnienia długu powstałego w wyniku aktu nakazującego zwrot nienależnie otrzymanych kwot ze względu na nieprawidłowości w finansowaniu? Czy termin ten rozpoczyna swój bieg w dniu przyjęcia owego aktu?
- [...]
- 4) Czy art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi trzyletni termin przedawnienia długu powstałego w wyniku aktu nakazującego zwrot nienależnie otrzymanych kwot z powodu nieprawidłowości w finansowaniu powinien rozpocząć bieg od dnia przyjęcia tego aktu i ulega przerwaniu w chwili powiadomienia o wszczęciu postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do tych kwot oraz ulega zawieszeniu do czasu wydania ostatecznego lub prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w przypadkach zażalenia, zaskarżenia, skargi lub sprzeciwu, gdy prowadzą one do zawieszenia dochodzenia spłaty długu?”.
- 42) Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 października 2020 r. sprawy C-447/20 i C-448/20 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.
- 43) Pismem z dnia 16 września 2021 r. sekretarz Trybunału zwrócił się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień. W odpowiedzi na ten wniosek sąd odsyłający wskazał, po pierwsze, w odniesieniu do rozpoczęcia biegu terminu przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, że z art. 160 CPA wynika, iż decyzja nakładająca karę staje się prawomocna od dnia jej doręczenia. Po drugie, jeżeli chodzi o przypadki przerwania i zawieszenia biegu tego terminu, sąd ten stwierdził, że „jeśli chodzi o dług, który powinien podlegać systemowi prawnemu mającemu zastosowanie do długów wobec państwa, które nie mają charakteru podatkowego”, z prawa portugalskiego wynika, że „bieg terminu przedawnienia ulega przerwaniu i zawieszeniu na takich samych warunkach jak przedawnienie w prawie cywilnym” oraz że „z mającego zastosowanie w niniejszej sprawie prawa cywilnego wynika również, że nie istnieją przyczyny zawieszenia tego terminu przedawnienia”, potwierdzając jednocześnie, że „przedawnienie zostaje przerwane przez wniosek lub sądowe doręczenie aktu”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 44) Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na mocy którego w celu zakwestionowania decyzji o odzyskaniu nienależnie wypłaconych kwot, wydanej po upływie terminu przedawnienia, o którym mowa w tym przepisie, jej adresat jest zobowiązany podnieść nieprawidłowość tej decyzji w określonym terminie przed właściwym sądem administracyjnym, pod rygorem prekluzji, i nie może już sprzeciwić się wykonaniu wspomnianej decyzji, powołując się na tę samą nieprawidłowość w ramach wszczętego przeciw niemu sądowego postępowania egzekucyjnego.

- 45 Należy przypomnieć, że art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 wprowadza „ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa [Unii]”, aby, jak wynika to z motywu trzeciego tego rozporządzenia, „przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym [Unii]” (wyroki: z dnia 24 czerwca 2004 r., Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 31; a także z dnia 11 czerwca 2015 r., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, pkt 20).
- 46 Jak wynika z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, owe środki administracyjne mogą polegać, jak ma to miejsce w sprawie w postępowaniu głównym, na cofnięciu bezprawnie uzyskanej korzyści.
- 47 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 ustanawia w dziedzinie możliwości wszczęcia postępowania termin przedawnienia, który ma zastosowanie w szczególności do takich środków administracyjnych i który biegnie od chwili dopuszczenia się nieprawidłowości, która zgodnie z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia oznacza „jakikolwiek naruszenie przepisów prawa [Unii] wynikające z działania lub zaniechania [zaniechania] ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie [Unii]” (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Przyjmując rozporządzenie nr 2988/95, a w szczególności jego art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, prawodawca Unii postanowił wprowadzić ogólną zasadę przedawnienia mającą zastosowanie w tej dziedzinie, poprzez którą zamierzał, po pierwsze, określić minimalny termin mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, a po drugie, zrezygnować z możliwości wszczęcia postępowania w sprawie nieprawidłowości przynoszącej szkodę interesom finansowym Unii Europejskiej po upływie okresu czterech lat od dokonania tej nieprawidłowości (wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Wynika z tego, że począwszy od daty wejścia w życie rozporządzenia nr 2988/95 wszelkie nieprawidłowości przynoszące szkodę interesom finansowym Unii Europejskiej mogą co do zasady, z wyjątkiem sektorów, dla których prawodawca Unii przewidział termin krótszy, być ścigane przez właściwe organy państw członkowskich w okresie czterech lat (wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Ponadto należy przypomnieć, że termin, o którym mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, ma na celu zapewnienie podmiotom gospodarczym pewności prawa. Podmioty te powinny bowiem być w stanie określić, które z dokonywanych przez nie transakcji można uznać za ostatecznie dokonane, a które mogą stać się jeszcze przedmiotem postępowania (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, pkt 24).
- 51 Przepis ten przyznaje zatem podmiotom gospodarczym prawo, co oznacza, że muszą one mieć możliwość powołania się na przedawnienie w odniesieniu do nieprawidłowości, aby sprzeciwić się stosowaniu wobec nich środków i kar administracyjnych.
- 52 W tym względzie należy zauważyć, że rozporządzenie nr 2988/95 nie określa ani przysługujących środków zaskarżenia decyzji nakładających środki i kary administracyjne, ani sądów właściwych do ich rozpoznania, ani też nie przewiduje terminu zawitego lub terminu przedawnienia, po upływie którego decyzje te w braku ich zaskarżenia przed właściwym sądem nabierają prawomocnego charakteru.

- 53 W braku uregulowania Unii w tej dziedzinie to do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach sądowych mających na celu zapewnienie przestrzegania praw podmiotów wynikających z prawa Unii, tak aby z jednej strony zasady te nie były mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności), a z drugiej strony by nie czyniły one wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada równoważności) (wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., KEMPTER, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 W niniejszym przypadku żaden element zawarty w postanowieniach odsyłających nie pozwala uznać, że przewidziany w art. 58 ust. 1 CPTA trzymiesięczny termin na zaskarżenie decyzji administracyjnej, takiej jak decyzje o odzyskaniu należności, które zostały zakwestionowane tytułem kwestii incydentalnej w sprawach w postępowaniach głównych, jest sprzeczny z zasadą równoważności, czego zweryfikowanie należy jednak do sądu odsyłającego.
- 55 Jeżeli chodzi o zasadę skuteczności, to Trybunał wielokrotnie już orzekł, że ustanowienie rozsądnych terminów zaskarżenia pod rygorem prekluzji spełnia co do zasady wymóg skuteczności, ponieważ stanowi zastosowanie podstawowej zasady pewności prawa. Terminy takie nie czynią bowiem praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez unijny porządek prawny, nawet jeżeli z definicji upływ tych terminów powoduje odrzucenie w całości lub w części wniesionej skargi (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 58; z dnia 14 lutego 2019 r., Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, pkt 41).
- 56 Do państw członkowskich należy jednak ustalenie dla uregulowań krajowych, które objęte są zakresem zastosowania prawa Unii, terminów pozostających w związku w szczególności ze znaczeniem, jakie mają dla zainteresowanych decyzje, które mają zostać wydane, złożonością procedur i przepisów, które mają zostać zastosowane, liczbą osób, których decyzja może dotyczyć, oraz w związku z pozostałymi interesami ogólnymi lub prywatnymi, które powinny zostać wzięte pod uwagę. Z tym zastrzeżeniem państwa członkowskie mogą swobodnie przewidywać krótsze lub dłuższe terminy (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., TDC, C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 98).
- 57 W tym względzie przepisy krajowe, takie jak art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 CPTA, które przewidują, że adresat decyzji administracyjnej, takiej jak zakwestionowane tytułem incydentalnym w sprawach w postępowaniach głównych decyzje o odzyskaniu, dysponuje terminem trzech miesięcy od dnia doręczenia wspomnianej decyzji na jej zaskarżenie, pod rygorem prekluzji, nie wydają się być sprzeczne z zasadą skuteczności.
- 58 W rzeczywistości bowiem taki termin ma rozsądny charakter, ponieważ pozwala zainteresowanemu na ocenę, czy istnieją podstawy do zaskarżenia dotyczącej go decyzji, a w odpowiednim przypadku – na przygotowanie skargi na tę decyzję. Ponadto rozpoczęcie biegu terminu od doręczenia aktu gwarantuje, że zainteresowany nie znajdzie się w sytuacji, w której termin ten upłynie, a on nawet nie dowie się o przyjęciu tego aktu (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 września 2019 r., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, pkt 47, 48).
- 59 Ponadto, jeśli chodzi o środki zaskarżenia umożliwiające zakwestionowanie decyzji administracyjnych, takich jak zaskarżone tytułem incydentalnym w sprawach w postępowaniach głównych decyzje o odzyskaniu, należy stwierdzić, że co do zasady obowiązek zwrócenia się do

właściwego sądu administracyjnego, taki jak przewidziany w art. 163 ust. 3 CPA, nie jest sprzeczny z zasadami równoważności i skuteczności, lecz stanowi zgodne z prawem wykonywanie autonomii proceduralnej państw członkowskich. W szczególności taki obowiązek nie jest w stanie uczynić sam w sobie praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii.

- 60 Wynika z tego, że zasada pewności prawa znajduje odzwierciedlenie w zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań i wymaga ona z jednej strony, aby zasady prawa były jasne i precyzyjne, a z drugiej – aby ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa (wyroki: z dnia 15 lutego 1996 r., Duff i in., C-63/93, EU:C:1996:51, pkt 20; z dnia 11 września 2019 r., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, pkt 50).
- 61 W niniejszej sprawie, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, nie wydaje się w szczególności, aby prawo portugalskie nie pozwalało podmiotom będącym adresatami decyzji administracyjnej na dokładne określenie sądu właściwego do rozpoznania skargi na taką decyzję.
- 62 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na mocy którego w celu zaskarżenia decyzji o odzyskaniu nienależnie wypłaconych kwot wydanej po upływie terminu przedawnienia, o którym mowa w tym przepisie, jej adresat jest zobowiązany podnieść nieprawidłowość tej decyzji w określonym terminie przed właściwym sądem administracyjnym, pod rygorem prekluzji, i nie może już sprzeciwiać się wykonaniu wspomnianej decyzji, powołując się na tę samą nieprawidłowość w ramach wszczętego przeciw niemu sądowego postępowania egzekucyjnego.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego

- 63 Poprzez część pierwszą pytania trzeciego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że upływ przewidzianego w nim terminu powoduje przedawnienie długu będącego przedmiotem decyzji o odzyskaniu.

W przedmiocie zakresu stosowania art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95

- 64 Tytułem wstępu należy zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 termin wykonania decyzji nakładającej „karę administracyjną” wynosi trzy lata.
- 65 W niniejszym przypadku, jak wynika z pkt 46 niniejszego wyroku, decyzje krajowe, które mają zostać wykonane, nie nakładają kary, lecz ustanawiają środek administracyjny, a mianowicie odzyskanie bezprawnie uzyskanej pomocy. Należy zatem zbadać, czy art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 ma zastosowanie również do takich decyzji.
- 66 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, ale także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (wyrok z dnia 3 września 2015 r., Sodial International, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 67 Odnosząc się w pierwszej kolejności do kontekstu art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, należy przypomnieć, że w art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 mowa jest o wymierzeniu „kary”, co może wskazywać, że ów akapit ma zastosowanie jedynie do postępowań w sprawie nieprawidłowości prowadzących do nałożenia kary administracyjnej w rozumieniu art. 5 tego rozporządzenia (wyrok z dnia 3 września 2015 r., *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 23).
- 68 Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, że taka analiza językowa nie jest rozstrzygająca i że z uwagi na systematykę i cel art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 przewidziany w nim termin przedawnienia ma zastosowanie zarówno do nieprawidłowości prowadzących do nałożenia kary administracyjnej w rozumieniu art. 5 tego rozporządzenia, jak i do nieprawidłowości takich jak te, na które powołano się w skargach w postępowaniu głównym, będących przedmiotem środka administracyjnego polegającego na cofnięciu bezprawnie uzyskanej korzyści zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia. Wynika z tego, że do celów stosowania art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 nie należy dokonywać rozróżnienia pomiędzy karą administracyjną a środkiem administracyjnym (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2015 r., *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 24–27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Stwierdzenie to nasuwa się również w odniesieniu do zakresu stosowania art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 70 Należy bowiem zauważyć, po pierwsze, że art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 znajduje się w tytule pierwszym tego rozporządzenia, regulującym „[z]asady ogólne” jego stosowania. Artykuł ten ma zatem zastosowanie do wszystkich instrumentów przewidzianych w tytule II wspomnianego rozporządzenia, a mianowicie do środków i kar administracyjnych.
- 71 Po drugie, należy zauważyć, że przedmiot art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 jest taki sam – a mianowicie ustanowienie zasad dotyczących terminów mających zastosowanie do postępowań w sprawie nieprawidłowości i do wykonywania decyzji wydanych w danym przypadku w ich wyniku, co przemawia za ich spójną wykładnią.
- 72 Ponadto wykładnia art. 3 rozporządzenia nr 2988/95, zgodnie z którą w jego ust. 2 prawodawca Unii ograniczył się do określenia terminu wykonania jedynie decyzji nakładających karę administracyjną, podczas gdy w ust. 1 tego artykułu określił przepisy dotyczące przedawnienia mające zastosowanie do postępowań mogących doprowadzić do wydania decyzji nakładających nie tylko takie kary, ale również środki administracyjne, byłaby niespójna. Prowadziłoby to do tego, że jedynie termin wykonania środków administracyjnych nie byłby określony przez prawo Unii, co byłoby sprzeczne z celem wspomnianego art. 3 oraz z ogólną strukturą systemu przedawnienia, którą artykuł ten ustanowił (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2015 r., *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 25).
- 73 W związku z tym, ponieważ terminy przedawnienia przewidziane w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 obejmują zarówno decyzje dotyczące kar administracyjnych, jak i decyzje dotyczące środków administracyjnych, w celu zapewnienia spójności systemu przedawnienia przewidzianego w owym art. 3 tego rozporządzenia należy uznać, że termin wykonania przewidziany w ust. 2 tego artykułu obejmuje również te dwa rodzaje decyzji.
- 74 Trzeba dodać, że z art. 5 wspomnianego rozporządzenia wynika, iż przewidziane w nim kary dotyczą nieprawidłowości umyślnych lub spowodowanych zaniedbaniem, które stanowią co do zasady szczególnie poważne nieprawidłowości. Tymczasem niespójne byłoby interpretowanie

art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 w ten sposób, że przewiduje on termin wykonania wyłącznie w odniesieniu do decyzji dotyczących takich kar, a nie w odniesieniu do decyzji dotyczących środków administracyjnych przewidzianych w art. 4 tego rozporządzenia, które mają również zastosowanie do przypadków mniej poważnych nieprawidłowości.

- 75 Odnosząc się w drugiej kolejności do celu rozporządzenia nr 2988/95, należy zauważyć, że cel ten wymaga również jednolitej wykładni art. 3 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia.
- 76 Z jednej strony bowiem, co przypomniano w pkt 45 niniejszego wyroku, rozporządzenie nr 2988/95 wprowadza zgodnie z jego art. 1 ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa Unii, aby, jak wynika to z motywu trzeciego tego rozporządzenia, przeciwstawić się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Unii.
- 77 W tym względzie wspomniane rozporządzenie dostarcza w art. 3 spójne ramy dla systemu przedawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2015 r., *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 25). Takie spójne ramy przyczyniają się do skuteczności zwalczania oszustw naruszających interesy finansowe Unii, która, jak to wynika z motywu czwartego tego rozporządzenia, wymaga ustalenia wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki Unii;
- 78 Spójność takiego systemu wymaga zatem, aby nie dokonywać wykładni zakresu stosowania art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 w sposób węższy niż wykładnia zakresu stosowania ust. 1 tego artykułu.
- 79 Z drugiej strony, jak przypomniano w pkt 50 niniejszego wyroku, termin, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, ma na celu zapewnienie podmiotom gospodarczym pewności prawa. Podmioty te powinny być bowiem w stanie określić, które z dokonywanych przez nie transakcji można uznać za ostateczne, a które mogą stać się jeszcze przedmiotem postępowania.
- 80 Ustęp 2 wspomnianego artykułu realizuje ten sam cel pewności prawa. Pozwala on zatem podmiotom gospodarczym na ustalenie, czy decyzja wydana po zakończeniu postępowania w sprawie nieprawidłowości może jeszcze zostać wykonana. W świetle takiego celu wykładnia tego przepisu, zgodnie z którą należy odróżnić decyzje nakładające środki administracyjne od decyzji przewidujących kary administracyjne w odniesieniu do stosowania terminu wykonania, jest sztuczna i nie może być uzasadniona.
- 81 Należy ponadto zauważyć, że fakt uznania, iż minimalne terminy przewidziane w art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 2988/95, których czas trwania jest co do zasady wystarczający, aby umożliwić organom krajowym prowadzenie postępowania w sprawie nieprawidłowości naruszającej interesy finansowe Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2014 r., *Cruz Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 61), ma zastosowanie zarówno do decyzji dotyczących przyjęcia środków administracyjnych, jak i decyzji dotyczących kar administracyjnych, przyczynia się do zapewnienia ogólnego obowiązku staranności ciążącego na administracji krajowej przy sprawdzaniu prawidłowości dokonywanych przez siebie płatności, które obciążają budżet Unii, co oznacza, że organ ten powinien zastosować środki mające na celu niezwłoczne zaradzenie nieprawidłowościom (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, pkt 67).

- 82 Jeżeli chodzi o art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95, który przewiduje, że środków administracyjnych „nie uznaje się za kary”, należy zauważyć, że doprecyzowanie to ma na celu jedynie podkreślenie braku represyjnego charakteru środków administracyjnych, ponieważ skutkują one jedynie cofnięciem bezprawnie uzyskanej korzyści (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 50). Nie może ono natomiast uzasadniać odmiennego traktowania środków i kar administracyjnych ze względu na terminy przewidziane w art. 3 tego rozporządzenia, ponieważ te dwa instrumenty mogą naruszać majątek zainteresowanych osób.
- 83 Z uwagi na powyższe rozważania należy stwierdzić, że art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 dotyczy zarówno kar administracyjnych w rozumieniu art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, jak i środków administracyjnych w rozumieniu art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, które mogą zostać przyjęte w celu ochrony interesów finansowych Unii.

W przedmiocie skutków wygaśnięcia terminy przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95

- 84 Odnosząc się do przedstawionego pytania, należy zauważyć, że sąd odsyłający pyta Trybunał o charakter terminu przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95. W ten sposób zmierza on do ustalenia, czy strony pozwane w postępowaniach głównych mogą sprzeciwić się przymusowemu wykonaniu skierowanych do nich decyzji o odzyskaniu. Zdaniem sądu odsyłającego jeżeli Trybunał orzekłby, iż upływ terminu przedawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 powoduje przedawnienie długu będącego przedmiotem tych decyzji, strony pozwane w postępowaniach głównych dysponowałyby na podstawie prawa portugalskiego podstawą dla podniesienia sprzeciwu wobec przymusowego odzyskania danego długu. Ponadto należy zauważyć, że sąd odsyłający nie przedstawił przepisu, na podstawie którego w prawie portugalskim możliwe byłoby stosowanie dłuższego terminu wykonania niż termin określony w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, zgodnie z możliwością, jaką zachowują państwa członkowskie na mocy art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 85 Po wyjaśnieniu powyższej kwestii należy przypomnieć, że jak to wynika z analizy zakresu stosowania art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, przepis ten stanowi, iż termin wykonania decyzji nakładających środek lub karę administracyjną wynosi trzy lata. Wynika z tego, że bez uszczerbku dla uprawnienia, jakie zachowują państwa członkowskie na podstawie art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia, po upływie terminu określonego w ust. 2 akapit pierwszy tego artykułu decyzje takie nie mogą już być wykonywane.
- 86 Jeżeli chodzi konkretnie o decyzję zawierającą środek administracyjny zobowiązujący adresata do zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty, upływ wspomnianego terminu skutkuje tym, że dana kwota nie może już zostać odzyskana w drodze egzekucji. W odpowiednim przypadku adresat tej decyzji może zatem sprzeciwić się postępowaniom egzekucyjnym.
- 87 W tym względzie ewentualny brak podstawy sprzeciwu przewidzianej przez prawo państwa członkowskiego w takim przypadku nie może uniemożliwić adresatowi decyzji o odzyskaniu nienależnie pobranych kwot powołania się na upływ terminu wykonania przewidzianego w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95.

- 88 W rzeczywistości bowiem ze względu na ich charakter i funkcje w systemie źródeł prawa Unii przepisy rozporządzenia wywołują co do zasady bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania przez organy krajowe środków wykonawczych (wyroki: z dnia 24 czerwca 2004 r., Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 25; a także z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in., C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 32).
- 89 Niemniej jednak niektóre z tych przepisów mogą wymagać dla ich wdrożenia przyjęcia przepisów wykonawczych przez państwa członkowskie (wyroki: z dnia 24 czerwca 2004 r., Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 26; a także z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in., C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 33).
- 90 Nie jest tak jednakże w przypadku art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95. O ile prawdą jest, że akapit drugi tego ustępu przewiduje, iż to do państw członkowskich należy ustalenie w ich prawie krajowym przypadków przerwania i zawieszenia biegu terminu wykonania, o tyle jeżeli takie przypadki przerwania lub zawieszenia nie istnieją, przestały istnieć lub nie zostały podniesione we właściwym czasie, upływ tego terminu powoduje nieuchronnie niemożność przeprowadzenia przymusowej egzekucji decyzji o odzyskaniu nienależnie pobranych kwot.
- 91 Twierdzenie to nie może zostać podważone przez treść art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95. Pomimo że państwa członkowskie korzystają bowiem z możliwości stosowania dłuższego terminu wykonania niż termin przewidziany w art. 3 ust. 2, to upływ tak przedłużonego terminu prowadzi również do niemożności wykonania decyzji o odzyskaniu nienależnie pobranych kwot.
- 92 W tych okolicznościach, w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na pytanie, czy adresaci decyzji o odzyskaniu nienależnie pobranych kwot mogą sprzeciwić się ich przymusowej egzekucji po upływie terminu przewidzianego w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, nie jest konieczne ustalenie, czy upływ tego terminu powoduje również przedawnienie długu będącego przedmiotem tych decyzji.
- 93 Z uwagi na powyższe na pierwszą część pytania trzeciego trzeba odpowiedzieć, iż art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że wywołuje on bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania przez organy krajowe przepisów wykonawczych. Wynika z tego, że adresat decyzji o odzyskaniu nienależnie pobranych kwot powinien w każdym wypadku móc powołać się na upływ terminu wykonania przewidzianego w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia lub, w odpowiednim przypadku, na upływ przedłużonego na podstawie art. 3 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia terminu wykonania, aby sprzeciwić się przymusowej egzekucji tych kwot.

W przedmiocie części drugiej pytania trzeciego i części pierwszej pytania czwartego

- 94 W części drugiej pytania trzeciego oraz w części pierwszej pytania czwartego sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że ustanowiony w nim termin wykonania rozpoczyna bieg w chwili wydania decyzji nakładającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot.

- 95 Jeśli chodzi o rozpoczęcie biegu terminu przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, z analizy zakresu stosowania akapitu pierwszego tego przepisu, jak również z jego brzmienia wynika, że termin ten biegnie od dnia, w którym decyzja nakładająca środek lub karę administracyjną staje się prawomocna.
- 96 W tym miejscu należy przypomnieć, jak to wynika z pkt 88 niniejszego wyroku, że ze względu na swój charakter i swoją funkcję w systemie źródeł prawa Unii przepisy rozporządzenia wywołują co do zasady bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania przez organy krajowe przepisów wykonawczych.
- 97 Oczywiście państwa członkowskie mogą wydawać przepisy w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli nie stanowią one przeszkody dla jego bezpośredniego stosowania ani nie ukrywają wspólnotowego charakteru tego rozporządzenia oraz określają korzystanie z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego postanowieniami [wyrok z dnia 25 listopada 2021 r., Finanzamt Österreich (Świadczenia rodzinne dla pracowników), C-372/20, EU:C:2021:962, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 98 Jednakże ze względu na to, iż przewiduje on, że ustanowiony w nim termin biegnie od dnia „uprawomocnienia się decyzji”, art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania. Przepis ten sprzeciwia się zatem przepisom krajowym, które przewidują, że termin wykonania rozpoczyna bieg z chwilą wydania decyzji nakładającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot, jeszcze zanim stanie się ona prawomocna.
- 99 Ponadto z odpowiedzi sądu odsyłającego na wniosek o udzielenie wyjaśnień, o którym mowa w pkt 43 niniejszego wyroku, wynika, że sąd ten uważa, iż zgodnie z prawem portugalskim decyzja nakazująca zwrot nienależnie pobranych kwot staje się „skuteczna” i „prawomocna” w chwili jej doręczenia.
- 100 Prawdą jest, że w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE Trybunał nie jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego, ponieważ zadanie to należy wyłącznie do sądu odsyłającego [wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Generics (UK) i in., C-307/18, EU:C:2020:52, pkt 25]. Niemniej jednak Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, a tym samym do doprecyzowania zakresu pojęcia prawomocnej decyzji w rozumieniu tego przepisu.
- 101 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia swego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię (wyrok z dnia 25 stycznia 2017 r., van Vemde, C-582/15, EU:C:2017:37, pkt 25).
- 102 Tak jest w przypadku art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, który nie zawiera żadnego odesłania do prawa państw członkowskich i który wyraźnie stanowi, że ustanowiony w nim termin biegnie od dnia „uprawomocnienia się decyzji”.
- 103 W tym względzie, pomimo że brzmienie art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 nie jest jednoznaczne, to zawarte w tym przepisie odniesienie do prawomocnej decyzji przemawia za wykładnią, zgodnie z którą przepis ten dotyczy ostatniej decyzji, która została wydana w ramach postępowania administracyjnego, co spowodowało, iż obowiązek zwrotu

nienależnie otrzymanych kwot lub nałożenie kary administracyjnej stały się prawomocne i nie podlegają zaskarżeniu (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 stycznia 2017 r., van Vemde, C-582/15, EU:C:2017:37, pkt 27).

- 104 Tym samym należy uznać, że art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 dotyczy decyzji, która staje się prawomocna albo z chwilą upływu rozsądnych terminów na wniesienie środka zaskarżenia przewidzianych w prawie krajowym, albo poprzez wyczerpanie środków zaskarżenia.
- 105 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na część drugą pytania trzeciego oraz na część pierwszą pytania czwartego trzeba odpowiedzieć, iż art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że ustanowiony w nim termin wykonania rozpoczyna bieg w chwili wydania decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych kwot, ponieważ termin ten powinien rozpocząć swój bieg od dnia uprawomocnienia się decyzji, to znaczy od dnia upływu terminów na jej zaskarżenie lub po wyczerpaniu środków zaskarżenia.

W przedmiocie części drugiej pytania czwartego

- 106 Część druga pytania czwartego dotyczy przerwania i zawieszenia biegu terminu wykonania, o którym mowa w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95.
- 107 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnień, o którym mowa w pkt 43 niniejszego wyroku, sąd odsyłający potwierdził, że wniosek o wszczęcie egzekucji długu będącego przedmiotem decyzji o odzyskaniu przerywa bieg terminu wykonania.
- 108 Natomiast wbrew temu, co wynika z treści pytania czwartego, dotyczącego przypadków zawieszenia terminu wykonania, o którym mowa w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, sąd odsyłający stwierdził, że „z mającego zastosowanie w niniejszej sprawie prawa cywilnego wynika również, że nie istnieją podstawy do zawieszenia tego terminu”. Brakuje wyjaśnienia dotyczącego tej oczywistej sprzeczności.
- 109 W tych okolicznościach Trybunał nie może z całą pewnością ustalić portugalskiego stanu prawnego w odniesieniu do przypadków zawieszenia terminu wykonania przewidzianego w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95. W szczególności nie jest jasne, czy sprzeciw wobec egzekucji, taki jak rozpatrywany w sprawach w postępowaniach głównych, powoduje zawieszenie biegu tego terminu. W konsekwencji Trybunał nie może udzielić użytecznej odpowiedzi na zadane pytanie w zakresie, w jakim dotyczy ono tego aspektu.
- 110 Należy zatem uznać, że poprzez część drugą pytania czwartego sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na mocy którego termin wykonania przewidziany w akapicie pierwszym tego ustępu zostaje przerwany poprzez wniosek o wszczęcie egzekucji długu będącego przedmiotem decyzji o odzyskaniu.
- 111 W tym względzie należy zauważyć, że art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95 stanowi, że państwa członkowskie określają w prawie krajowym przypadki przerwania i zawieszenia biegu terminu wykonania przewidzianego w akapicie pierwszym tego ustępu.

- 112 Ponadto w przeciwieństwie do art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95, który ustanawia bezwzględne ograniczenie mające zastosowanie do przedawnienia nieprawidłowości (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, pkt 63), ust. 2 tego artykułu nie zawiera takiego ograniczenia.
- 113 Państwa członkowskie zachowują zatem szeroki zakres uznania w odniesieniu do określenia przypadków przerwania i zawieszenia biegu terminu wykonania, o którym mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95.
- 114 W tych ramach są one jednak zobowiązane do przestrzegania ograniczeń określonych przez prawo Unii, w tym znaczeniu, że zasady przewidziane w prawie krajowym nie mogą prowadzić do tego, że odzyskanie nienależnej pomocy staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, a stosowanie prawa krajowego powinno być stosowane w sposób niedyskryminujący w stosunku do postępowań mających na celu rozstrzygnięcie sporów krajowych tego samego rodzaju (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, pkt 96).
- 115 Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasad proporcjonalności i pewności prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, pkt 72).
- 116 Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności, to długość mającego zastosowanie terminu przedawnienia i wykonania nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, pkt 74). Z kolei zasada pewności prawa wymaga w szczególności, aby terminy te były z góry ustalone oraz aby każde stosowanie takich terminów „w drodze analogii” było możliwe do przewidzenia dla podmiotu prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 112).
- 117 W niniejszej sprawie, w świetle informacji wynikających z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, oraz z zastrzeżeniem weryfikacji, których dokonanie należy do sądu odsyłającego, nie wydaje się, aby przepisy krajowe regulujące przerwanie biegu terminu wykonania decyzji o odzyskaniu czyniły praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym odzyskanie nienależnie pobranych kwot.
- 118 Jeżeli chodzi o zasadę pewności prawa, to opis prawa portugalskiego wynikający z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwala uznać, że przerwanie biegu tego terminu poprzez wniosek o przymusową egzekucję długu będącego przedmiotem decyzji o odzyskaniu nie jest przewidywalne dla podmiotów prawa.
- 119 Ponadto, w odniesieniu do zasady proporcjonalności, należy zauważyć, że uregulowanie krajowe, które przewiduje takie przerwanie biegu terminu wykonania, nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii, ponieważ nie może ono opóźniać w nieskończoność upływu tego terminu.
- 120 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na część drugą pytania czwartego trzeba odpowiedzieć, iż art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na mocy którego termin wykonania przewidziany w akapicie pierwszym tego ustępu zostaje przerywany przez wniosek o przymusową egzekucję długu będącego przedmiotem decyzji o odzyskaniu.

W przedmiocie kosztów

- 121 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych [Unii Europejskiej] należy interpretować w ten sposób, że z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na mocy którego w celu zaskarżenia decyzji o odzyskaniu nienależnie wypłaconych kwot wydanej po upływie terminu przedawnienia, o którym mowa w tym przepisie, jej adresat jest zobowiązany podnieść nieprawidłowość tej decyzji w określonym terminie przed właściwym sądem administracyjnym, pod rygorem prekluzji, i nie może już sprzeciwiać się wykonaniu wspomnianej decyzji, powołując się na tę samą nieprawidłowość w ramach wszczętego przeciw niemu sądowego postępowania egzekucyjnego.
- 2) Artykuł 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że wywołuje on bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania przez organy krajowe przepisów wykonawczych. Wynika z tego, że adresat decyzji o odzyskaniu nienależnie pobranych kwot powinien w każdym wypadku móc powołać się na upływ terminu wykonania przewidzianego w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia lub, w odpowiednim przypadku, na upływ przedłużonego na podstawie art. 3 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia terminu wykonania aby sprzeciwić się przymusowej egzekucji tych kwot.
- 3) Artykuł 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że ustanowiony w nim termin wykonania rozpoczyna bieg w chwili wydania decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych kwot, ponieważ termin ten powinien rozpocząć swój bieg od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, to znaczy od dnia upływu terminów na jej zaskarżenie lub po wyczerpaniu środków zaskarżenia.
- 4) Artykuł 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na mocy którego termin wykonania przewidziany w akapicie pierwszym tego ustępu zostaje przerwany przez wniosek o przymusową egzekucję długu będącego przedmiotem decyzji o odzyskaniu.

Podpisy