



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (piata komora)

z 30. januára 2020*

„EPZF a EPFRV – Výdavky vylúčené z financovania – Výdavky vynaložené Portugalskom – Články 32 a 33 nariadenia (ES) č. 1290/2005 – Článok 54 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 – Pojem vnútroštátny súd“

Vo veci T-292/18,

Portugalská republika, v zastúpení: L. Inez Fernandes, P. Estêvão, J. Saraiva de Almeida a P. Barros da Costa, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: B. Rechená a A. Sauka, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej

ktorej predmetom je návrh podaný na základe článku 263 ZFEÚ na zrušenie vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) 2018/304 z 27. februára 2018, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 59, 2018, s. 3), a to v rozsahu, v akom sa ním z financovania Úniou vylučuje suma vo výške 1 052 101,05 eura týkajúca sa výdavkov vykázaných Portugalskou republikou,

VŠEOBECNÝ SÚD (piata komora),

v zložení: predseda komory D. Spielmann, sudcovia I. S. Forrester (spravodajca) a U. Öberg,

tajomník: L. Ramette, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 10. decembra 2019,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: portugalčina.

Rozsudok

Právny rámec

Právo Európskej únie

- 1 Článok 9 ods. 1 písm. a) nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 2005, s. 1) stanovuje:

„Členské štáty:

- a) prijímajú v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, ako aj všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Spoločenstva, a najmä na:
- i) kontrolu skutočnej realizácie a súladu operácií financovaných fondmi EPZF a EPFRV;
 - ii) predchádzanie nezrovnalostiam a ich riešenie;
 - iii) vymáhanie čiastok stratených následkom nezrovnalostí alebo nedbanlivosti.“

- 2 Podľa článku 32 ods. 5 uvedeného nariadenia, ktorý sa týka „osobitných ustanovení platných pre EPZF“:

„5. Pokiaľ sa vymáhanie nevykonalo v lehote štyroch rokov od dátumu prvého správneho [alebo – *neoficiálny preklad*] súdneho zistenia alebo ôsmich rokov, ak je vymáhanie predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi, finančné dôsledky nevykonaného vymáhania znáša vo výške 50 % daný členský štát a vo výške 50 % rozpočet Spoločenstva.

Dotknutý členský štát uvedie oddelene v súhrnnej správe uvedenej v prvom pododseku odseku 3 čiastky nevyčerpané v lehote ustanovenej v prvom pododseku tohto odseku.

Rozdelenie finančného zaťaženia vzniknutého následkom nevykonaného vymáhania podľa prvého pododseku sa netýka povinnosti príslušného členského štátu pokračovať vo vymáhacích konaniach uplatnením článku 9 ods. 1 tohto nariadenia. 50 % takto vymožených čiastok sa pripíše EPZF po tom, čo sa uplatnilo odpísanie ustanovené v odseku 2 tohto článku.

Ak sa v rámci vymáhacieho konania správnym alebo súdnym aktom konečného charakteru zistí, že nedošlo k žiadnej nezrovnalosti, členský štát nahlási EPZF ako výdavok finančné zaťaženie, ktoré znáša podľa prvého pododseku.

Ak sa však z dôvodov, ktoré nemožno pripísať dotknutému členskému štátu, nemohlo uskutočniť vymáhanie v lehotách uvedených v prvom pododseku tohto článku a suma, ktorá sa má získať späť, je vyššia ako 1 milión EUR, Komisia môže na žiadosť členského štátu predĺžiť tieto lehoty najviac o 50 % počiatočných lehôt.“

- 3 Podľa článku 33 ods. 8 uvedeného nariadenia, nazvaného „Osobitné ustanovenia platné pre EPFRV“:

„8. Pokiaľ sa vymáhanie nevykonalo pred uzavretím programu na rozvoj vidieka, finančné dôsledky toho, že nedošlo k vymáhaniu, znáša vo výške 50 % dotknutý členský štát a vo výške 50 % rozpočet Spoločenstva a zaúčtujú sa buď po uplynutí štyroch rokov po prvom správnom alebo súdnom zistení, alebo ôsmich rokov, ak je vymáhanie predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi, alebo pri uzavretí programu, pokiaľ tieto lehoty uplynú pred jeho uzavretím.

Ak sa však z dôvodov, ktoré nemožno pripísať dotknutému členskému štátu, nemohlo uskutočniť vymáhanie v lehotách uvedených v prvom pododseku tohto článku a suma, ktorá sa má získať späť, je vyššia ako 1 milión EUR, Komisia môže na žiadosť členského štátu predĺžiť tieto lehoty najviac o 50 % počiatočných lehôt.“

- 4 Nariadenie č. 1290/2005 bolo zrušené a nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549), ktoré sa uplatňujú sa od 1. januára 2014.
- 5 Článok 9 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 bol nahradený a v zásade prevzatý do článku 58 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ktorým sa k predpisom stanoveným v uvedenom ustanovení osobitne dopĺňa, že členské štáty prijímú potrebné opatrenia pre začatie potrebných právnych postupov, a to podľa potreby na účely vymáhania neoprávnených platieb. Ustanovenia článku 32 ods. 5 a článku 33 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005 boli v podstate prevzaté do článku 54 ods. 2 prvého pododseku nariadenia č. 1306/2013.

Portugalské právo

- 6 Článok 103 Lei Geral Tributária (všeobecný daňový zákon) stanovuje:

„Daňové exekučné konanie

1. Bez toho, aby bola dotknutá účasť orgánov správy daní na úkonoch, ktoré nemajú súdnu povahu, daňové exekučné konanie má súdnu povahu.

2. V súlade s predchádzajúcim odsekom majú dotknuté osoby právo uplatniť na súde príslušnom na výkon daňového exekučného konania opravné prostriedky proti úkonom orgánov správy daní, ktoré majú z hmotnoprávneho hľadiska administratívnu povahu.“

- 7 Článok 179 Código de Procedimento Administrativo (správny poriadok) stanovuje:

„Exekúcia peňažných záväzkov

1. Ak zo správneho aktu vyplýva povinnosť zaplatiť peňažné plnenie verejnoprávnej právnickej osobe alebo ho zaplatiť na jej príkaz, v prípade neuskutočnenia dobrovoľnej platby v stanovenej lehote sa uskutoční daňové exekučné konanie podľa právnych predpisov o daňovom konaní.

2. Na účely ustanovení predchádzajúceho odseku príslušný orgán vydá v súlade s právnymi predpismi osvedčenie s povahou exekučného titulu, ktoré postúpi príslušnému orgánu správy daní spolu so správnym spisom.

3. Ak daňová správa v súlade so zákonom priamo alebo prostredníctvom tretej osoby uskutoční postup nútenej exekúcie na druhovo určené plnenia, postup podľa tohto článku je možné využiť na vymoženie vynaložených nákladov.“

- 8 Článok 148 Código de Procedimento e de Processo Tributário (daňový poriadok) stanovuje:

„Pôsobnosť daňového exekučného konania

1. Daňové exekučné konanie sa vzťahuje na nútené vymáhanie týchto dlhov:
 - a) daní, vrátane ciel, spotrebných daní a mimorozpočtových odvodov, poplatkov, iných finančných príspevkov v prospech štátu, kumulatívnych príplatkov, úrokov a iných zákonných finančných povinností;
 - b) pokút a iných peňažných sankcií uložených rozhodnutiami, rozsudkami alebo inými súdnymi rozhodnutiami za spáchanie daňového deliktu, pokiaľ neboli uložené všeobecnými súdmi;
 - c) pokút a iných peňažných sankcií týkajúcich sa občianskoprávnej zodpovednosti podľa všeobecného systému daňových deliktov.
2. Prostredníctvom daňového exekučného konania je v prípadoch a za podmienok výslovne uvedených v zákone možné vymáhať aj:
 - a) iné dlhy voči štátu a iným verejnoprávnym právnickým osobám, ktoré vyplývajú zo správneho aktu;
 - b) vrátenia alebo doplatky platieb.“

9 Článok 149 daňového poriadku uvádza:

„Daňový exekučný orgán

Na účely tohto poriadku sa za orgán zodpovedný za daňové exekučné konanie považuje orgán správy daní, ktorý je na základe zákona povinný uskutočniť exekučné konanie, alebo, ak sa má toto konanie uskutočniť na všeobecných súdoch, príslušný súd.“

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 10 Listom z 28. júla 2015 Európska komisia oznámila Portugalskej republike svoje zistenia v súlade s článkom 34 ods. 2 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 908/2014 zo 6. augusta 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, pravidlá kontroly, zábezpeky a transparentnosť (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 59).
- 11 Komisia osobitne spochybnila spôsob, akým portugalské orgány kategorizovali niektoré výdavky uskutočnené v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) alebo v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), ktoré sa mali vymáhať. Článok 32 ods. 5 nariadenia č. 1290/2005 stanovuje, že ak sa vymáhanie nevykonalo v lehote štyroch rokov od dátumu prvého správneho alebo súdneho zistenia alebo ôsmich rokov, ak je vymáhanie predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi, dôsledky nevykonaného vymáhania znáša vo výške 50 % daný členský štát a vo výške 50 % rozpočet Únie (ďalej len „pravidlo 50/50“). Komisia sa domnievala, že dlhy voči portugalskej platobnej agentúre, konkrétne voči Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, Inštitút pre financovanie poľnohospodárstva a rybolovu, Portugalsko), ktorých vymáhanie bolo predmetom exekučného konania zo strany portugalských daňových orgánov, boli nesprávne kategorizované ako veci, ktorých vymáhanie je predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi v zmysle už citovaného ustanovenia. Podľa Komisie sa teda na tieto dlhy malo uplatniť pravidlo 50/50, ak nedošlo k vymoženiu po štyroch rokoch, a nie až po ôsmich rokoch, ako to tvrdili portugalské orgány. V dôsledku toho Komisia informovala portugalské orgány, že by mohla navrhnúť vylúčenie časti výdavkov vykázaných Portugalskou republikou z financovania Úniou.

- 12 Portugalské orgány odpovedali na zistenia Komisie listom z 30. novembra 2015. Konkrétne vysvetlili, že spôsobom nútenej exekúcie, ktorý bolo potrebné použiť na účely vymáhania predmetných dlhov, bolo daňové exekučné konanie, pričom dospeli k záveru, že toto konanie je potrebné považovať za také, ktoré má súdnu povahu. Podľa ich názoru sa teda pravidlo 50/50 malo uplatniť iba vtedy, ak nedošlo k vymoženiu po ôsmich rokoch.
- 13 Listom z 22. decembra 2015 Komisia pozvala portugalské orgány na bilaterálne stretnutie podľa článku 34 ods. 2 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014.
- 14 Listom z 9. septembra 2016 Komisia oznámila Portugalskej republike svoje závery v súlade s článkom 34 ods. 3 tretím pododsekom vykonávacieho nariadenia č. 908/2014. Komisia sa domnievala, že ak vymáhanie nebolo predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi, pravidlo 50/50 sa musí uplatniť po štyroch a nie po ôsmich rokoch. Navrhla teda opravu vo výške 1 272 594,35 eura.
- 15 Listom z 21. októbra 2016 Portugalská republika požiadala o začatie postupu pred zmierovacím orgánom v zmysle článku 40 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014.
- 16 Dňa 21. marca 2017 zmierovací orgán dospel k záveru, že je nemožné zosúladiť stanoviská oboch strán. Zmierovací orgán vo svojej záverečnej správe uviedol, že „postup použitý v Portugalsku, ktorý služby považujú za správne konanie, ale ktorý [portugalské] orgány považujú za postup podobný súdному konaniu, umožňuje do určitej miery zapojenie (správnych) súdov do konania“ a dospel k záveru, že „veci predložené týmto súdom môžu využiť obdobie ôsmich rokov stanovené európskou právnou úpravou“.
- 17 Listom z 20. októbra 2017 Komisia zotrvala na svojom konečnom stanovisku, že daňové exekučné konanie predstavuje správne konanie, ktoré nespĺňa podmienky stanovené v článku 32 ods. 5 nariadenia č. 1290/2005. Okrem toho uviedla, že len v prípade 19 zo 604 vecí, ktoré boli predmetom návrhu na finančnú opravu, bol podaný návrh na súde. Znížila výšku finančnej opravy na 1 052 101,05 eura, aby zohľadnila sumy, ktoré boli vymožené alebo sa na ne už vzťahovalo pravidlo 50/50 v priebehu predchádzajúcich finančných rokov.
- 18 Vykonávacím rozhodnutím (EÚ) 2018/304 z 27. februára 2018, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 59, 2018, s. 3, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), Európska komisia okrem iného vylúčila z financovania Úniou výdavky vykázané Portugalskou republikou vo výške 1 052 101,05 eura z dôvodu, že ide o „dlhy chybné uvedené v tabuľkách prílohy III, a teda sa neuplatnilo pravidlo 50/50“.

Konanie a návrhy účastníkov konania

- 19 Portugalská republika návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 7. mája 2018 podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.
- 20 Komisia 11. júla 2018 predložila svoje vyjadrenie k žalobe.
- 21 Dňa 28. septembra 2018 Portugalská republika zaslala repliku.
- 22 Dňa 19. novembra 2018 Komisia podala dupliku.
- 23 Dňa 8. júla 2019 Všeobecný súd položil účastníkom konania písomné otázky v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania upravených v článku 89 jeho rokovacieho poriadku. Účastníci konania tejto žiadosti vyhovelí v stanovenej lehote.

- 24 Na základe návrhu sudcu spravodajcu Všeobecný súd (piata komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania. Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočítané počas pojednávania 10. decembra 2019.
- 25 Portugalská republika navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom sa ním z financovania Úniou vylučuje suma 1 052 101,05 eura týkajúca sa výdavkov uplatnených Portugalskou republikou z dôvodu, že ide o „dlhy chybné uvedené v tabuľkách prílohy III, a teda sa neuplatnilo pravidlo 50/50“,
 - uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.
- 26 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zamietol žalobu,
 - uložil Portugalskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

- 27 Na podporu svojej žaloby Portugalská republika uvádza jediný žalobný dôvod založený na porušení článkov 32 a 33 nariadenia č. 1290/2005 a článku 54 nariadenia č. 1306/2013, keďže Komisia podľa nej dospela k nesprávnemu záveru, že dlhy voči IFAP, ktorých vymáhanie bolo predmetom exekučného konania zo strany daňových orgánov, nepredstavujú veci, ktorých vymáhanie je predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi v zmysle uvedených článkov.
- 28 Portugalská republika po prvé uvádza, že portugalský právny poriadok vyžaduje, aby sa nútené vymáhanie súm dlžných v rámci administratívnych vzťahov uskutočnilo prostredníctvom daňového exekučného konania. Na tento účel verejnoprávny veriteľ vydá osvedčenie o dlhu, ktoré postúpi príslušnému orgánu správy daní, aby mohlo byť začaté daňové exekučné konanie, v rámci ktorého tvorí exekučný titul predmetné osvedčenie o dlhu, pričom verejnoprávny veriteľ, ktorý je navrhovateľom, môže vstúpiť do konania ako účastník konania. Portugalská právna úprava a judikatúra portugalských súdov pritom podľa Portugalskej republiky jednomyselne uznávajú, že daňové exekučné konanie má súdnu povahu a prebieha pred sudcom. Článok 103 ods. 1 všeobecného daňového zákona v tomto zmysle výslovne stanovuje, že „daňové exekučné konanie má súdnu povahu“. Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd, Portugalsko) vo svojom rozsudku z 8. augusta 2012 vo veci 0803/12 tiež konštatoval, že „postup daňového exekučného konania má výlučne charakter súdneho konania“. Rovnako aj Tribunal Constitucional (Ústavný súd, Portugalsko) vo svojom náleze 80/2003 vydanom vo veci 151/02 uviedol, že „základný zákon nestanovuje, že všetky akty, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje daňové exekučné konanie, musí nevyhnutne vykonať súd, aj keď daňová judikatúra a v súčasnosti jednoznačne aj všeobecný daňový zákon (článok 103 ods. 1)... priznáva daňovému exekučnému konaniu „súdnu povahu“. V tom istom náleze Tribunal Constitucional (Ústavný súd) dospel k záveru, že „návrh na začatie daňového exekučného konania... zodpovedá jednoducho predloženiu príslušného exekučného titulu v rámci rozdelenia finančných prostriedkov..., pričom sa svojou povahou nelíši od aktu, ktorým sa začína konanie o návrhu na začatie exekúcie v občianskoprávnom konaní začatom veriteľom“. Okrem toho má podľa nej správny a daňový súd všetky znaky súdneho orgánu v zmysle článku 267 ZFEÚ: právny základ, trvalú povahu, záväzný charakter jeho právnych aktov, kontradiktórnosť konania, uplatňovanie právnych predpisov a nezávislosť. Na podporu svojho tvrdenia sa Portugalská republika odvoláva aj na rozsudky z 12. júna 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754), a zo 17. septembra 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230).

- 29 Po druhej Portugalská republika tvrdí, že výraz „tribunais nacionais“ použitý v portugalskej verzii článku 54 ods. 2 prvého pododseku nariadenia č. 1306/2013 je rovnocenný výrazu „jurisdições nacionais“, ktorý sa používa v portugalskej verzii článkov 32 a 33 nariadenia č. 1290/2005, a je potrebné ho chápať tak, že odkazuje na „vnútroštátne súdy“.
- 30 Po tretej Portugalská republika tvrdí, že štruktúra a dôvod existencie dotknutých ustanovení sa týka súm, ktoré predstavujú straty z dôvodu nezrovnalostí, a neboli vymožené v primeranej lehote. Podľa nej však prislúcha členským štátom, aby čo najlepšie upravili vnútornú organizáciu na dosiahnutie cieľa dodržiavania povinností, ktoré im vyplývajú z práva Únie, a to vzhľadom na prostriedky a spôsobom, ktorý považujú za najvhodnejší.
- 31 Po štvrté Portugalská republika v replike dodáva, že ak by bolo napadnuté rozhodnutie zachované, predstavovalo by to porušenie zásad spravodlivosti, proporcionality a spravodlivého rozhodovania z dôvodu záväznej povahy daňového exekučného konania v portugalskom právnom poriadku.
- 32 Komisia spochybňuje argumentáciu Portugalskej republiky.
- 33 V prvom rade je potrebné uviesť, ako to správne uvádza Portugalská republika, že portugalské výrazy „tribunais nacionais“ a „jurisdições nacionais“ je potrebné vykladať tak, že odkazujú na pojem „vnútroštátne súdy“, a to o to viac, že výrazy použité v článku 32 ods. 5 prvom pododseku a článku 33 ods. 8 prvom pododseku nariadenia č. 1290/2005 a v článku 54 ods. 2 prvom pododseku nariadenia č. 1306/2013 nevykazujú žiadny rozdiel medzi verziami týchto textov v iných jazykoch Únie, akými sú okrem iného nemčina, angličtina, francúzština a taliančina.
- 34 V druhom rade je potrebné spresniť, že pojem „vnútroštátny súd“ nemožno ponechať výlučne na posúdení každého členského štátu. Z požiadavky jednotného uplatňovania práva Únie totiž vyplýva, že vzhľadom na to, že nariadenia č. 1290/2005 a č. 1306/2013 neodkazujú na právo členských štátov, pokiaľ ide o pojem „vnútroštátny súd“, tento pojem, ktorý je rozhodujúci na určenie pôsobnosti pravidla 50/50, si vyžaduje v celej Únii autonómny a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext ustanovení, v ktorých sa nachádza, a cieľ sledovaný týmito nariadeniami (pozri analogicky rozsudky zo 7. júna 2005, VEMW a i., C-17/03, EU:C:2005:362, bod 41 a citovanú judikatúru, a zo 14. novembra 2013, Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733, body 25 a 26).
- 35 Ako vyplýva najmä z odôvodnenia 26 nariadenia č. 1290/2005 a z odôvodnenia 37 nariadenia č. 1306/2013, cieľom pravidla 50/50 je zaviesť režim spravodlivého rozdelenia finančného zaťaženia medzi Úniou a členskými štátmi, ktorý sa týka finančných dôsledkov vyplývajúcich z nevyhnutnosti súm vyplatených v rámci EPZF a EPFRV v primeranej lehote, pokiaľ k tomuto nevyhnutnosti došlo z dôvodu nezrovnalostí alebo nedbanlivosti. Táto lehota predstavuje štyri roky od dátumu prvého správneho alebo súdneho zistenia, ktorý sa stal dátumom žiadosti o vrátenie prostriedkov podľa nariadenia č. 1306/2013, alebo osem rokov, ak je vymáhanie predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi.
- 36 V tomto kontexte je na účely výkladu pojmu „vnútroštátny súd“ uvedeného v článku 32 ods. 5 a článku 33 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005, ako aj článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 potrebné vychádzať z kritérií, ktoré stanovil Súdny dvor na účely posúdenia, či je vnútroštátny orgán svojou povahou „súdnym orgánom“ v zmysle článku 267 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudok zo 14. novembra 2013, Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733, bod 32).
- 37 V tomto zmysle je podľa ustálenej judikatúry potrebné zohľadniť všetky skutočnosti ako celok, akými sú právny základ orgánu, jeho trvalá povaha, záväzný charakter jeho právnych aktov, kontradiktórna povaha konania, uplatňovanie právnych predpisov orgánom, ako aj jeho nezávislosť (pozri analogicky rozsudok zo 16. februára 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 27 a citovanú judikatúru). Okrem toho, aj keď sa podľa zákona členského štátu dotknutý orgán považuje za správny orgán, táto skutočnosť nie je sama osebe rozhodujúca na účely posúdenia jeho postavenia ako

„súdneho orgánu“ (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 20. septembra 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, bod 25, a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Montte, C-546/16, EU:C:2018:493, bod 22).

- 38 V prejednávanej veci je na základe informácií, ktoré má Všeobecný súd k dispozícii, potrebné uviesť, že v prípade neuskutočnenia dobrovoľnej platby v stanovenej lehote, pokiaľ nie je možné vymôcť sumu prostredníctvom započítania pohľadávok, IFAP ako portugalská platobná agentúra zodpovedná za vymáhanie súm neoprávnene vyplatených z EPZF a z EPFRV vydá osvedčenie s povahou exekučného titulu, ktoré postúpi príslušnému orgánu správy daní na účely začatia daňového exekučného konania (článok 103 všeobecného daňového zákona, článok 179 správneho poriadku a články 148 a 149 daňového poriadku).
- 39 Účelom tohto daňového exekučného konania je zabezpečiť rýchle vymáhanie, a to osobitne dlhov v prospech štátu a iných verejnoprávnych právnických osôb, ako je IFAP [článok 148 ods. 2 písm. a) daňového poriadku].
- 40 V tejto súvislosti z portugalskej právnej úpravy, ako aj z judikatúry Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) a Tribunal Constitucional (Ústavný súd) vyplýva, že príslušný orgán správy daní je poverený uskutočniť len také úkony, ktoré majú z hmotnoprávneho hľadiska administratívnu povahu (článok 103 ods. 2 portugalského všeobecného daňového zákona), a v konečnom dôsledku vedú k zaisteniu majetku dlžníka a jeho predaju (články 214 až 236 a 248 až 258 daňového poriadku).
- 41 Aj keď ako uvádza Portugalská republika, najvyššie portugalské súdy tvrdia, že daňové exekučné konanie má súdnu povahu, takéto tvrdenie uvádzajú jednak s cieľom potvrdiť ústavnosť uvedeného konania a možnosť daňového úradu uskutočňovať úkony mimosúdnej povahy v rámci daňového exekučného konania [nález Tribunal Constitucional (Ústavný súd) 80/2003] a jednak zdôrazniť uplatňovanie pravidiel občianskeho súdneho konania v daňovom exekučnom konaní [rozsudok Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) 0803/12]. Najvyššie portugalské súdy však pritom poukazujú na to, že daňový úrad je zodpovedný len za uskutočnenie iných ako súdnych úkonov a že návrh na začatie daňového exekučného konania nie je ničím iným ako predložením exekučného titulu daňovému úradu.
- 42 „Súdna povaha“ daňového exekučného konania v portugalskom právnom poriadku pochádza z možnosti kontroly, ktorú môžu uskutočniť správne a daňové súdy kedykoľvek v prípade rozporu v záujmoch vyplývajúceho z úkonu niektorého z účastníkov konania, tretej osoby zúčastnenej na konaní alebo z rozhodnutia prijatého daňovým úradom [nález Tribunal Constitucional (Ústavný súd) 80/2003]. Je teda nesporné, že zásah správnych a daňových súdov zodpovedá konaniu pred „vnútroštátnymi súdmi“ v zmysle článku 32 ods. 5 a článku 33 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005, ako aj článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013.
- 43 Okrem toho, aj keď je pravda, že dlžník má možnosť podať námietky proti exekúcii formou prikázania pohľadávky (články 203 až 213 daňového poriadku) a podať sťažnosť proti aktom príslušného orgánu správy daní (články 276 až 278 daňového poriadku), nič to nemení na tom, že preskúmanie návrhu na nútenú exekúciu na základe exekučného titulu zo strany tohto orgánu nemá sporovú povahu.
- 44 V prípade rozporu, či už vyplývajúceho z úkonu niektorého z účastníkov konania, tretej osoby zúčastnenej na konaní alebo z rozhodnutia prijatého daňovým úradom, má totiž orgán správy daní povinnosť postúpiť spis príslušnému sudcovi správneho a daňového súdu, aby ten mohol vykonať súdne preskúmanie (články 203, 208, 237 a 276 až 278 daňového poriadku).
- 45 V dôsledku toho príslušný orgán správy daní vykonáva len funkcie, ktoré majú administratívnu povahu, a jeho úlohou nie je rozhodnúť spor ani preskúmať zákonnosť osvedčenia o dlhu vydaného IFAP. Len v prípade uplatnenia opravného prostriedku, či už zo strany niektorého z účastníkov konania alebo

tretej osoby, o ktorom konajú správne a daňové súdy, vykonávajú tieto súdy funkciu, ktorá je svojou povahou súdnou funkciou a jej predmetom je preskúmanie zákonnosti aktu stanovujúceho voči dlžníkovi dlh, pričom v takom prípade môže tento dlžník uplatniť svoje práva.

- 46 Okrem toho je potrebné uviesť, že príslušný orgán správy daní nespĺňa ani kritérium nezávislosti uvedené v bode 37 vyššie.
- 47 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že požiadavka nezávislosti obsahuje dve hľadiská. Prvý, vonkajší aspekt, predpokladá, že dotknutý orgán má svoje úlohy vykonávať samostatne, bez toho, aby komukoľvek hierarchicky podliehal alebo mu bol podriadený, pričom nemá od nikoho prijímať príkazy ani inštrukcie, bez ohľadu na ich pôvod, čím sa docieli jeho ochrana pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia (pozri rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 44 a citovanú judikatúru).
- 48 Druhé, vnútorné hľadisko, pridáva pojem „nestrannosť“ a týka sa rovnakého odstupu od účastníkov konania a ich príslušných záujmov vo vzťahu k predmetu sporu. Tento aspekt si vyžaduje rešpektovanie objektívnosti a neexistenciu akéhokoľvek záujmu na vyriešení sporu mimo striktného uplatnenia právneho predpisu (pozri rozsudok zo 16. februára 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 38 a citovanú judikatúru).
- 49 Tieto záruky nezávislosti a nestrannosti si vyžadujú existenciu pravidiel, osobitne pokiaľ ide o zloženie orgánu, menovanie, funkčné obdobia, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre predpojatost' a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti v mysli osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom [rozsudok z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 66].
- 50 Ako je uvedené v bodoch 44 a 45 vyššie, v prejednávanej veci platí, že pri neuplatnení žiadneho opravného prostriedku správne a daňové súdy do daňového exekučného konania nezasahujú.
- 51 Pokiaľ ide o príslušný orgán správy daní, z ustanovení vnútroštátneho práva, a najmä z článkov 55 a 58 všeobecného daňového zákona vyplýva, že daňový úrad musí byť nestranný a nemôže byť podriadený iniciatíve podávateľa návrhu.
- 52 Daňový úrad teda pri preskúmaní postupov daňového exekučného konania spĺňa požiadavku nezávislosti posudzovanú z hľadiska jej interného aspektu, keďže plní svoje úlohy úplne objektívne a nestranne, pokiaľ ide o účastníkov konania a ich záujmy, ktorých sa týka toto konanie.
- 53 Je však tiež nesporné, že daňový úrad pri uvedenom preskúmaní nespĺňa túto požiadavku z jej vonkajšieho hľadiska, ktorá si vyžaduje absenciu hierarchického podliehania alebo podriadenia vo vzťahu k akémukoľvek subjektu, ktorý by mu mohol dávať príkazy alebo inštrukcie. Článok 182 Ústavy Portugalskej republiky totiž stanovuje, že vláda je vrcholným orgánom verejnej správy. Okrem toho z článku 199 písm. d) Ústavy Portugalskej republiky vyplýva, že úlohou vlády pri výkone jej administratívnych úloh je riadiť orgány a činnosť civilnej a vojenskej správy, ktorá je priamo závislá od štátu, a vykonávať dohľad a dozor nad nepriamym výkonom verejnej správy a výkonom samosprávnych funkcií.
- 54 Je tiež potrebné uviesť, že úradníci, ktorí sú súčasťou príslušného orgánu správy daní, sú úradníkmi daňového úradu, pričom na uvedený orgán dohliada vedúci služby pre financie zaradený na ministerstve financií. Medzi daňovým orgánom a vládou teda existuje hierarchický vzťah podriadenosti.

- 55 Z týchto úvah vyplýva, že pri neexistencii akéhokoľvek zásahu správnych a daňových súdov nemožno vychádzať z toho, že príslušný orgán správy daní vykonáva súdnu funkciu. Konanie pred príslušným orgánom správy daní sa teda nepodobá konaniu pred „vnútroštátnymi súdmi“ v zmysle článku 32 ods. 5 a článku 33 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005, ako aj článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013. Inak by to bolo len v prípade zásahu správnych a daňových súdov.
- 56 Preto aj za predpokladu, že daňové exekučné konanie vedie sudca a dlžník má kedykoľvek možnosť uplatniť pred správnymi a daňovými súdmi opravný prostriedok proti rozhodnutiu prijatému príslušným orgánom správy daní, nič to nemení na tom, že v prípade neuplatnenia žiadneho opravného prostriedku bude toto konanie v celom rozsahu vedené správnym orgánom, ktorý nespĺňa súbor kritérií na to, aby mohol byť kvalifikovaný ako „vnútroštátny súd“.
- 57 Tento záver nespochybňuje ani judikatúra uvedená Portugalskou republikou v prejednávanej veci.
- 58 Z rozsudkov z 2. júna 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, bod 34), a zo 17. septembra 2014, *Cruz Companhia* (C-341/13, EU:C:2014:2230), totiž vyplýva, že za „súdy členského štátu“ v zmysle článku 267 ZFEÚ boli považované správne a daňové súdy, ako je *Tribunal Arbitral Tributário* (Arbitrážny súd konajúci v daňových veciach, Portugalsko) a *Supremo Tribunal Administrativo* (Najvyšší správny súd). Vôbec však nešlo o kvalifikáciu orgánov správy daní.
- 59 Po tretie je potrebné pripomenúť, že cieľom systému spoločnej finančnej zodpovednosti zavedeného v článku 32 ods. 5 a článku 33 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005, ktorý je v súčasnosti článkom 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013, je chrániť finančné záujmy rozpočtu Únie tým, že dotknutému členskému štátu pripisuje časť súm, ktoré sa stratili z dôvodu nezrovnalostí alebo nedbanlivosti, a neboli vymohené v primeranej lehote. V takýchto osobitných prípadoch finančné následky nevykonaného vymáhania znáša vo výške 50 % dotknutý členský štát a vo výške 50 % rozpočet Únie.
- 60 Pokiaľ ide o povinnosti členských štátov v tomto kontexte, článok 9 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1290/2005, prevzatý v podstate v článku 58 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ukladá členským štátom povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Únie a vymáhanie neoprávnene vyplatených súm.
- 61 Tieto články sú výrazom povinnosti náležitej starostlivosti stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ, pokiaľ ide o financovanie spoločnej poľnohospodárskej politiky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. februára 1991, *Nemecko/Komisia*, C-28/89, EU:C:1991:67, bod 31; z 21. januára 1999, *Nemecko/Komisia*, C-54/95, EU:C:1999:11, body 66 a 177, a z 13. novembra 2001, *Francúzsko/Komisia*, C-277/98, EU:C:2001:603, bod 40).
- 62 Tieto ustanovenia však nespresňujú konkrétne opatrenia, ktoré by mali byť prijaté na tento účel, najmä konania, ktoré by sa mali začať na účely vymáhania uvedených súm.
- 63 Keďže riadenie financovania z EPZF a EPFRV spočíva predovšetkým na vnútroštátnych správnych orgánoch, ktoré sú poverené dohľadom nad prísnyim dodržiavaním pravidiel Únie, a nachádzajú sa v geografickej blízkosti nevyhnutnej na tieto účely, členské štáty sú v najlepšej pozícii na to, aby vymohli sumy neoprávnene vyplatené alebo stratené v dôsledku nezrovnalostí alebo nedbanlivosti a určili najvhodnejšie opatrenia, ktoré sa majú prijať v tejto súvislosti (rozsudok z 30. januára 2019, *Belgicko/Komisia*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 69).
- 64 Preto vnútroštátnym orgánom osobitne prináleží, aby s výhradou dodržania povinnosti náležitej starostlivosti uvedenej v bode 61 tohto rozsudku vybrali opravné prostriedky, ktoré považujú za najvhodnejšie na účely vymáhania predmetných súm v závislosti od konkrétnych okolností daného prípadu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júla 2005, *Grécko/Komisia*, C-370/03, neuvverejnený, EU:C:2005:489, bod 44).

- 65 Táto povinnosť náležitej starostlivosti, ktorá sa uplatňuje počas celého postupu vymáhania, tiež znamená, že členské štáty musia čo najskôr a včas pristúpiť k vymáhaniu a prijať opatrenia určené na nápravu nezrovnalostí. Vymáhanie neoprávnene vyplatených súm totiž môže byť po uplynutí istého času zložitá alebo sa stať nemožným vzhľadom na určité okolnosti, akými sú najmä ukončenie činnosti alebo strata účtovných dokumentov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. januára 2018, Komisia/Taliansko, C-433/15, EU:C:2018:31, bod 42).
- 66 Okrem toho vnútroštátne orgány nemôžu odôvodniť nesplnenie tejto povinnosti tým, že poukážu na rozsiahlosť správnych alebo súdnych konaní začatých zo strany hospodárskeho subjektu (rozsudok o 21. februára 1991, Nemecko/Komisia, C-28/89, EU:C:1991:67, bod 32).
- 67 Je potrebné dodať, že dodržanie postupov a lehôt uplatniteľných v oblasti vymáhania pohľadávok podľa vnútroštátneho práva predstavuje minimálnu nevyhnutnú povinnosť, ale nestačí na preukázanie náležitej starostlivosti členského štátu v zmysle článku 9 ods. 1 nariadenia č. 1290/2005, ktorý je v súčasnosti v podstate článkom 58 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 (rozsudok z 12. septembra 2012, Taliansko/Komisia, T-394/06, neuvverejnený, EU:T:2012:417, body 90 a 91).
- 68 V prejednávanej veci Portugalská republika tvrdí, že postup smerujúci k vymoženiu súm neoprávnene vyplatených z EPZF a EPFRV začatý podľa portugalského práva je záväzný a účinný, takže lehota ôsmich rokov je odôvodnená. Je potrebné zdôrazniť, že štruktúra systému zavedeného článkom 32 ods. 5 a článkom 33 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005, ktoré sú v súčasnosti v podstate článkom 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013, sa zakladá na odlišnej otázke, ktorou je to, či je vymáhanie predmetom konania pred „vnútroštátnymi súdmi“ v zmysle právnej úpravy Únie. Existencia sporu prejednávaneho pred vnútroštátnymi súdmi je rozhodujúcim kritériom, ktoré možno objektívne overiť.
- 69 V tejto súvislosti z bodov 55 a 56 vyššie vyplýva, že daňové exekučné konanie na príslušnom orgáne správy daní nemôže byť kvalifikované ako vymáhanie vedené pred „vnútroštátnymi súdmi“ v zmysle článkov 32 a 33 nariadenia č. 1290/2005 a článku 54 nariadenia č. 1306/2013, a to prinajmenšom v prípade neexistencie zásahu správnych a daňových súdov.
- 70 Z toho vyplýva pre Portugalskú republiku povinnosť úspešne ukončiť postup daňového exekučného konania pred príslušným orgánom správy daní v prekluzívnej lehote štyroch rokov uvedenej v článkoch 32 a 33 nariadenia č. 1290/2005 a v článku 54 nariadenia č. 1306/2013.
- 71 Na lehotu ôsmich rokov sa možno odvolávať ako na primeranú lehotu pre daňové exekučné konanie iba v prípadoch, keď pred uplynutím lehoty štyroch rokov vznikol rozpor, takže prebieha konanie pred daňovým súdom.
- 72 Rozhodnúť opačne by znamenalo priznať lehotu ôsmich rokov všetkým daňovým exekučným konaniam, a to aj vo veciach, v ktorých konanie ukončí príslušný orgán správy daní, bez prítomnosti akéhokoľvek rozporu a zásahu súdu, čo by nebolo v súlade s cieľom ochrany finančných záujmov rozpočtu Únie, ktorý sledoval normotvorca, a bolo by to v rozpore so zavedením mechanizmov určených na podporu účinného a včasného vymáhania súm, ktoré boli neoprávnene vyplatené z EPZF a EPFRV.
- 73 Vo štvrtom rade je potrebné uviesť, že replika obsahuje výslovné odkazy na výhrady založené na porušení zásad spravodlivosti, proporcionality a spravodlivého rozhodovania. Na podporu týchto výhrad sa však neuvádza žiadna konkrétna, jasná a koherentná argumentácia umožňujúca preukázať, prečo boli tieto zásady porušené. V dôsledku toho musia byť tieto výhrady zamietnuté ako neprípustné na základe článku 76 písm. d) rokovacieho poriadku.

74 V dôsledku toho Komisia mohla oprávnenne vylúčiť niektoré výdavky z financovania Únie z dôvodu, že sú už viac než štyri roky predmetom daňového exekučného konania pred príslušným orgánom správy daní, ktorý nemožno považovať za „vnútroštátny súd“ v zmysle článkov 32 a 33 nariadenia č. 1290/2005 a článku 54 nariadenia č. 1306/2013.

O trovách

75 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

76 Keďže Portugalská republika nemala vo veci úspech, je potrebné uložiť jej povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania Komisie v súlade s jej návrhmi.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (piata komora),

rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Portugalská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.

Dean Spielmann

Forrester

Öberg

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 30. januára 2020.

Podpisy