Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (sedmo vijeće)

31. listopada 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 99. Poslovnika Suda – Odgovor koji se može jasno izvesti iz sudske prakse – Državne potpore – Članak 108. UFEU-a – Odluka Europske komisije kojom se nalaže povrat nezakonitih potpora – Uredba (EU) 2015/1589 – Članak 16. stavak 3. – Članak 17. stavak 1. – Nacionalni propis kojim se predviđa prekluzivni rok koji je kraći od roka zastare predviđenog pravom Unije – Načelo djelotvornosti”

U predmetu C-24/25,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Upravni i porezni sud u Funchalu, Portugal), odlukom od 28. listopada 2024., koju je Sud zaprimio 16. siječnja 2025., u postupku

Mission – Trading, Gestão e Serviços, Unipessoal, Lda (Zona Franca da Madeira)

protiv

Autoridadea Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Schalin, predsjednik vijeća, M. Gavalec i Z. Csehi (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, u skladu s člankom 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. stavka 3. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.) i članka 5. stavka 1. Odluke

* Jezik postupka: portugalski

Komisije (EU) 2022/1414 od 4. prosinca 2020. o programu potpore SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) koji je proveo Portugal u korist područja Zona Franca da Madeira (ZFM) – Režim III (SL 2022., L 217, str. 49.).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između društva Mission – Trading, Gestão e Serviços, Unipessoal, Lda (Zona Franca da Madeira) (u daljnjem tekstu: društvo Mission – Trading) i Autoridadea Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira (Porezna uprava za Autonomnu regiju Madeiru, Portugal, u daljnjem tekstu: porezna uprava) u pogledu postupka porezne ovrhe koji je to tijelo pokrenulo protiv društva Mission – Trading radi povrata državnih potpora koje su nezakonito dodijeljene društvu Mission – Trading.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba 2015/1589

3 Člankom 16. Uredbe 2015/1589, naslovljenim „Povrat potpore”, u njegovu stavku 3. predviđa se:

„Ne dovodeći u pitanje bilo koju odluku Suda Europske unije donesenu u skladu s člankom 278. UFEU-a, povrat potpore izvršava se bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da isti omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje odluke [Europske] [k]omisije. U tu svrhu i u slučaju pokretanja postupka pred domaćim sudom, dotična država članica poduzima sve potrebne mjere koje joj stoje na raspolaganju u okviru njezinog pravnog sustava, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pritom u pitanje pravo Unije.”

4 Člankom 17. te uredbe, naslovljenim „Rok zastare za povrat potpore”, u njegovu stavku 1. određuje se:

„Ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina.”

Odluka 2022/1414

5 Članak 1. Odluke 2022/1414 glasi kako slijedi:

„Portugal je nezakonito stavio na snagu program potpore ‚Zona Franca da Madeira (ZFM) – Režim III’, u mjeri u kojoj ga je Portugal proveo protivno [Odluci Komisije C(2007) 3037 *final* od 27. lipnja 2007. u predmetu N 421/2006] i [Odluci Komisije C(2013) 4043 *final* od 2. srpnja 2013. u predmetu SA.34160 (2011/N)], protivno članku 108. stavku 3. [UFEU-a] i taj je program nespojiv s unutarnjim tržištem.”

6 Člankom 4. stavkom 1. te odluke predviđa se:

„Portugal je dužan osigurati da korisnici vrate nespojivu potporu dodijeljenu u okviru programa iz članka 1.”

7 U skladu s člankom 5. navedene odluke:

„1. Povrat potpore dodijeljene u okviru programa iz članka 1. stupa na snagu odmah i odmah proizvodi učinak.

2. Portugal osigurava provedbu ove Odluke u roku od osam mjeseci od datuma obavijesti o ovoj Odluci.”

Portugalsko pravo

Zakonik o poreznom postupku i poreznim sporovima

8 Código de Procedimento e de Processo Tributário (Zakonik o poreznom postupku i poreznim sporovima), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, sadržava članak 204. naslovljen „Razlozi prigovora na ovrhu”, čijim se stavkom 1. predviđa:

„Prigovor se može temeljiti samo na jednom od sljedećih razloga:

[…]

(d) zastara duga koji je predmet ovrhe;

[…]”

Opći porezni zakon

9 Lei Geral Tributária (Opći porezni zakon), donesen Decreto-Leijem nº 398/98 (Uredba sa zakonskom snagom br. 398/98) od 17. prosinca 1998. (*Diário da República*, I, serija-A, br. 290 od 17. prosinca 1998.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, sadržava članak 45. naslovljen „Prekluzija prava na obračun poreza”, koji glasi kako slijedi:

„1. Pravo na obračun poreza [prestaje] ako se poreznog obveznika valjano ne obavijesti o obračunu poreza u roku od četiri godine, pod uvjetom da zakonom nije drukčije određeno.

2. U slučaju očite pogreške u prijavi poreznog obveznika, prekluzivni rok iz prethodnog stavka iznosi tri godine.

3. U slučaju poreznog odbitka ili olakšice, prekluzivni rok je rok za ostvarivanje tog prava.

4. U slučaju redovitih poreza, prekluzivni rok počinje teći od kraja godine u kojoj je nastao oporezivi događaj, a u slučaju poreza koji se jednokratno plaća, od dana nastanka oporezivog događaja, osim poreza na dodanu vrijednost i poreza na dohodak kad se oporezivanje izvršava konačnom primjenom poreza po odbitku, u kojem slučaju navedeni rok počinje teći od početka kalendarske godine koja slijedi nakon godine u kojoj je nastala obveza obračuna poreza, odnosno oporezivi događaj.

[…]

7. Rok predviđen u stavku 1. iznosi 12 godina ako se pravo na obračun poreza odnosi na porezne činjenice povezane sa:

(a) zemljom, područjem ili regijom na koju se primjenjuje znatno povoljniji porezni sustav, koji se navodi na popisu odobrenom odlukom ministra financija, koje nisu prijavljene poreznoj upravi, iako bi trebale biti; ili

(b) depozitnim računima ili računima vrijednosnih papira otvorenima kod financijskih institucija koje nisu rezidenti u državama članicama Unije ili kod podružnica rezidentnih financijskih institucija koje se nalaze izvan Unije, čije postojanje i identifikaciju obveznici poreza na dohodak fizičkih osoba ne navode u prijavi dohotka za godinu u kojoj su nastali oporezivi događaji."

Glavni postupak i prethodno pitanje

10 Nakon Odluke 2022/1414, porezna uprava pokrenula je postupak porezne ovrhe protiv društva Mission – Trading radi povrata državnih potpora dodijeljenih tom društvu u okviru programa potpora „Zona Franca da Madeira (ZFM) – Režim III" u obliku smanjenja poreza na dobit za porezno razdoblje 2015.

11 Društvo Mission – Trading podnijelo je prigovor protiv tog postupka Tribunalu Administrativo e Fiscal do Funchal (Upravni i porezni sud u Funchalu, Portugal), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, te je zahtijevalo njegovo okončanje.

12 U prilog svojem prigovoru društvo Mission – Trading tvrdi, među ostalim, da porezna uprava od njega neosnovano zahtijeva plaćanje poreznog duga na koji se odnosi navedeni postupak jer ga o obračunu tog poreza nije obavijestila u prekluzivnom roku koji se predviđa člankom 45. Općeg poreznog zakona.

13 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti tog članka 45. s člankom 16. stavkom 3. Uredbe 2015/1589 i člankom 5. Odluke 2022/1414.

14 S jedne strane, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se u portugalskom pravu ne predviđa nikakav poseban sustav u pogledu prekluzivnog roka u slučaju povrata državne potpore. U nedostatku pravila nacionalnog prava kojim se isključuje primjena općih rokova, primjenjuje se članak 45. Općeg poreznog zakona. S druge strane, ističe da je u ovom slučaju Odluka 2022/1414 donesena nakon isteka prekluzivnog roka predviđenog nacionalnim pravom.

15 U tim je okolnostima Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Upravni i porezni sud u Funchalu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li izraz ‚[p]ovrat […] stupa na snagu odmah i odmah proizvodi učinak' iz članka 5. Odluke [2022/1414] i izraz ‚povrat potpore izvršava se bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da isti omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije' iz članka 16. stavka 3. Uredbe [2015/1589] tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnih pravnih pravila (osobito članka 45. [Općeg poreznog zakona]) kojima se predviđa prekluzija prava na obračun poreza nakon što je istekao rok koji je tim zakonom predviđen u tu svrhu?"

O prethodnom pitanju

16 Na temelju članka 99. svojeg Poslovnika, Sud može, u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem kad se odgovor na pitanje upućeno u prethodnom postupku može jasno izvesti iz sudske prakse.

17 Valja podsjetiti i na to da se pravosudna suradnja koja je uspostavljena člankom 267. UFEU-a temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda. S jedne strane, Sud nije ovlašten primijeniti pravila prava Unije u određenom predmetu, nego samo odlučiti o tumačenju Ugovorâ i akata koje su donijele institucije, tijela, uredi ili agencije Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 201. i navedenu sudsku praksu). S druge strane, u skladu s točkom 11. Preporuka Suda Europske unije namijenjenih nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL C, C/2024/6008), na nacionalnim sudovima je da iz sporova koji su pred njima u tijeku izvedu konkretne posljedice elemenata tumačenja koje je dao Sud (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, t. 43.).

18 U ovom slučaju, Sud smatra da se tumačenje prava Unije koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev može jasno izvesti iz presuda od 30. travnja 2020., Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321) i od 14. prosinca 2023., I (Povrat doprinosa) (C-655/22, EU:C:2023:993). Stoga u ovom predmetu valja primijeniti članak 99. Poslovnika.

19 Kao što to proizlazi iz točke 17. ovog rješenja, na sudu koji je uputio zahtjev je da u glavnom postupku izvede konkretne posljedice elemenata tumačenja koji proizlaze iz te sudske prakse Suda.

20 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. stavak 3. Uredbe 2015/1589, u dijelu u kojem se odnosi na načelo djelotvornosti, tumačiti na način da mu se protivi primjena nacionalnog prekluzivnog roka na povrat potpore ako je taj rok istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke kojom se ta potpora proglašava nezakonitom i kojom se nalaže njezin povrat.

21 Kad je riječ o primjeni nacionalnih pravila o zastari, Sud je u točkama 41., 44. i 46. presude od 30. travnja 2020., Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), osobito odlučio sljedeće:

> „41. […] [I]ako se u načelu na povrat nezakonito dodijeljenih potpora trebaju primijeniti nacionalne odredbe o zastari, te odredbe ipak treba primijeniti na način da se ne učini gotovo nemogućim ostvarivanje povrata koji se zahtijeva u pravu Unije i uzimajući pritom u potpunosti u obzir interes Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2003., Komisija/Španjolska, C-404/00, EU:C:2003:373, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
>
> […]
>
> 44. […] [I]z ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da rokovi zastare općenito ispunjavaju ulogu osiguranja pravne sigurnosti (presuda od 23. siječnja 2019., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, t. 71. i navedena sudska praksa).
>
> […]

46. […] [U]staljena [je] sudska praksa […] da, vodeći računa o obvezujućem karakteru nadzora državnih potpora koji Komisija provodi na temelju članka 108. UFEU-a, s jedne strane, poduzetnici korisnici potpore načelno mogu imati legitimna očekivanja u vezi sa zakonitošću potpore samo ako je ona dodijeljena uz poštovanje postupka propisanog u tom članku i da, s druge strane, gospodarski subjekt koji postupa s dužnom pažnjom u pravilu mora imati mogućnost uvjeriti se da je taj postupak bio poštovan. Osobito kada je potpora primijenjena bez prethodne prijave Komisiji, tako da je nezakonita na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, korisnik potpore u tom trenutku ne može imati legitimna očekivanja o zakonitosti njezine dodjele (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 98. i navedena sudska praksa). […] [T]o vrijedi i u slučaju pojedinačnih potpora i u slučaju potpora dodijeljenih na temelju programa potpora."

22 U pogledu rokova zastare ili prekluzivnih rokova kao i u pogledu načela djelotvornosti, Sud je usto u točki 44. presude od 14. prosinca 2023., I (Povrat doprinosa) (C-655/22, EU:C:2023:993), odlučio sljedeće:

„Kada je riječ […] o poštovanju načela djelotvornosti, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da određivanje razumnih zastarnih ili prekluzivnih rokova načelno zadovoljava zahtjev djelotvornosti jer je ono primjena temeljnog načela pravne sigurnosti kojim se istodobno štite zainteresirana stranka i dotična uprava, čak i ako je moguće da se istekom takvih rokova, po njihovoj prirodi, dotične osobe spriječi da u cijelosti ili djelomično ostvare svoja prava (presuda od 19. prosinca 2019., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, t. 52. i navedena sudska praksa)."

23 U slučaju kad je rok zastare koji se predviđa nacionalnim pravom i koji se primjenjuje na povrat neosnovano isplaćene potpore istekao čak i prije nego što je Komisija donijela odluku kojom se potpora proglašava nespojivom i kojom se zahtijeva njezin povrat, Sud je u više navrata odlučio, kao što to proizlazi iz točaka 46., 50. do 52., 60. i 61. presude od 30. travnja 2020., Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), sljedeće:

„46. Također valja podsjetiti na to da je ustaljena sudska praksa Suda da, vodeći računa o obvezujućem karakteru nadzora državnih potpora koji Komisija provodi na temelju članka 108. UFEU-a, s jedne strane, poduzetnici korisnici potpore načelno mogu imati legitimna očekivanja u vezi sa zakonitošću potpore samo ako je ona dodijeljena uz poštovanje postupka propisanog u tom članku i da, s druge strane, gospodarski subjekt koji postupa s dužnom pažnjom u pravilu mora imati mogućnost uvjeriti se da je taj postupak bio poštovan. Osobito kada je potpora primijenjena bez prethodne prijave Komisiji, tako da je nezakonita na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, korisnik potpore u tom trenutku ne može imati legitimna očekivanja o zakonitosti njezine dodjele (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 98. i navedena sudska praksa). […] [T]o vrijedi i u slučaju pojedinačnih potpora i u slučaju potpora dodijeljenih na temelju programa potpora.

[…]

50. […] Komisija uvijek može, u roku od deset godina, predviđenom člankom 17. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, zahtijevati povrat nezakonite potpore, i to unatoč eventualnom isteku roka zastare koji se primjenjuje u nacionalnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 114.).

51. Osim toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 46. ove presude, društvo Nelson Antunes da Cunha ne može se u ovom slučaju valjano pozvati na legitimna očekivanja u pogledu pravilnosti predmetne potpore jer ju je Portugalska Republika provela a da o njoj prethodno nije obavijestila Komisiju.

52. Stoga sud koji je uputio zahtjev ne smije primijeniti nacionalni rok zastare koji se primjenjuje na povrat potpore koju treba vratiti i koji je istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke o povratu.

[…]

60. U takvim okolnostima načelo pravne sigurnosti, koje se rokovima zastare nastoji zajamčiti, ne može biti prepreka povratu potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem […].

61. S obzirom na prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 16. stavak 2. Uredbe 2015/1589, prema kojem potpora koju treba vratiti uključuje kamate, kao i načelo djelotvornosti iz stavka 3. tog istog članka treba tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnog roka zastare na povrat potpore ako je taj rok istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke kojom se ta potpora proglašava nezakonitom i kojom se nalaže njezin povrat […]”

24 U ovom slučaju iz članka 1. Odluke 2022/1414 proizlazi da je Portugalska Republika nezakonito stavila na snagu program potpore „Zona Franca da Madeira (ZFM) – Režim III”, u mjeri u kojoj ga je ta država članica provela protivno Odluci Komisije C(2007) 3037 *final* od 27. lipnja 2007. u predmetu N 421/2006 i Odluci Komisije C(2013) 4043 *final* od 2. srpnja 2013. u predmetu SA.34160 (2011/N), protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a.

25 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je nacionalni prekluzivni rok, koji se primjenjuje na postupak povrata iznosa koji su nezakonito isplaćeni društvu Mission – Trading na temelju tog programa potpora, istekao prije donošenja Odluke 2022/1414.

26 Međutim, iz sudske prakse Suda, kako je navedena u ovom rješenju, proizlazi da, unatoč isteku takvog roka zastare ili prekluzivnog roka predviđenog nacionalnim pravom, Komisija i dalje može zahtijevati povrat nezakonite potpore prije isteka roka zastare od deset godina koji se predviđa člankom 17. stavkom 1. Uredbe 2015/1589.

27 U tim okolnostima, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 16. stavak 3. Uredbe 2015/1589, u dijelu u kojem se odnosi na načelo djelotvornosti, treba tumačiti na način da mu se protivi primjena nacionalnog prekluzivnog roka na povrat potpore ako je taj rok istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke kojom se ta potpora proglašava nezakonitom i kojom se nalaže njezin povrat.

Troškovi

28 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 16. stavak 3. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a], u dijelu u kojem se odnosi na načelo djelotvornosti,

treba tumačiti na način da mu se:

protivi primjena nacionalnog prekluzivnog roka na povrat potpore ako je taj rok istekao čak i prije donošenja odluke Europske komisije kojom se ta potpora proglašava nezakonitom i kojom se nalaže njezin povrat.

Potpisi