Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 21 marca 2024 r. [1]

Sprawa C-494/22 P

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Czeskiej

Odwołanie – Zasoby własne Unii – Należności celne – Obowiązki państw członkowskich – Wpłata na rzecz Komisji kwot odpowiadających nieuzyskanym zasobom własnym – Dochodzenie w sprawie obchodzenia ceł antydumpingowych na zapalniczniki kieszonkowe z Laosu – Raport z misji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF-u) – Skarga oparta na bezpodstawnym wzbogaceniu – Artykuły 268 i 340 TFUE

I. Wprowadzenie

1. Jak się mawia, do trzech razy sztuka.

2. Sprawa ta stanowi trzeci przypadek, w którym Republika Czeska stara się przedłożyć sądom Unii spór z Komisją Europejską dotyczący obowiązku zapisania zasobów własnych Unii Europejskiej. Następuje ona po próbach wniesienia przez to państwo członkowskie, po pierwsze, skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE (w celu zakwestionowania pisma Komisji wzywającego do zapłaty) [2], a po drugie, skargi na bezczynność na podstawie art. 265 TFUE (ze względu na niewniesienie przeciwko niemu przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) [3].

3. Rzeczywiście, w swoim przełomowym wyroku Republika Czeska/Komisja [4] Trybunał uznał, że w przypadku gdy państwo członkowskie nie zgadza się z Komisją w odniesieniu do jego obowiązków związanych z zasobami własnymi, skarga o stwierdzenie nieważności nie jest możliwa, ani też Komisja nie może być zobowiązana do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Państwo członkowskie może jednak domagać się odszkodowania z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia Unii i w tym celu wnieść skargę do Sądu.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Zobacz postanowienie z dnia 28 czerwca 2018 r., Republika Czeska/Komisja (T-147/15, niepublikowane, EU:T:2018:395), w którym Sąd uznał tę skargę za niedopuszczalną; zostało ono utrzymane w mocy w wyniku odwołania w wyroku z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:C:2020:530).

[3] Zobacz postanowienie z dnia 30 września 2020 r., Republika Czeska/Komisja (T-13/19, niepublikowane, EU:T:2020:455), w którym Republika Czeska cofnęła tę skargę.

[4] Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 2020 r. (C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 52–84).

4. W praktyce zatem państwo członkowskie powinno zapisać sporną kwotę zasobów własnych Unii na rachunku Komisji, aby uniknąć konieczności zapłaty odsetek za opóźnienie w przypadku przegrania sporu. Następnie, domagając się zwrotu tej kwoty w drodze skargi opartej na bezpodstawnym wzbogaceniu Unii, państwo członkowskie może udowodnić, że Komisja nie miała racji.

5. Republika Czeska postąpiła właśnie w ten sposób. Teraz, gdy przeszkoda proceduralna została pokonana, prawnomaterialną kwestią, jaką będzie musiał rozpatrzyć Trybunał w postępowaniu odwoławczym, jest to, czy to państwo członkowskie, czy Komisja prawidłowo rozumiały przepisy budżetowe Unii.

6. Wyrokiem Sądu z dnia 11 maja 2022 r., Republika Czeska/Komisja (T-151/20, EU:T:2022:281, zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem"), Sąd częściowo uwzględnił skargę Republiki Czeskiej dotyczącą bezpodstawnego wzbogacenia. Sąd zasadniczo stwierdził, że Republika Czeska może zostać zwolniona z obowiązku zapłaty określonych kwot zasobów własnych, których uzyskanie okazało się niemożliwe, oraz że miała ona prawo oczekiwać na raport z misji przesłany przez Urząd Unii Europejskiej ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (zwany dalej „OLAF-em")[5] przed podjęciem środków niezbędnych do wpisania tych kwot na odpowiednich rachunkach.

7. W odwołaniu Komisja twierdzi, że Republika Czeska była zobowiązana na mocy prawa Unii do zapłaty wszystkich spornych kwot i że nie doszło do bezpodstawnego wzbogacenia Unii.

8. Sprawa ta rodzi zatem istotne pytania dotyczące zasad i praktyki w zakresie obowiązków państw członkowskich wynikających z przepisów prawa Unii o zasobach własnych. Występują tu zasadniczo dwie główne kwestie. Pierwsza z nich wymaga wykładni właściwych przepisów prawa Unii w celu ustalenia, czy wpisanie na rachunki przez państwo członkowskie zasobów własnych z opóźnieniem uniemożliwia zwolnienie tego państwa z obowiązku udostępnienia zasobów własnych. Druga dotyczy tego, czy w szczególnych okolicznościach tej sprawy Republika Czeska ustaliła i wpisała tytuły dochodów budżetowych Unii z opóźnieniem, ponieważ oczekiwała na raport z misji OLAF-u.

II. Okoliczności powstania sporu

A. System zasobów własnych Unii i właściwe przepisy prawa Unii

9. Unia opiera się na zrównoważonym budżecie, który jest finansowany głównie z jej zasobów własnych. Zasoby własne Unii są zasadniczo dochodami, które wpływają do jej budżetu automatycznie, bez potrzeby podejmowania jakichkolwiek późniejszych decyzji przez władze państw członkowskich[6].

[5] OLAF jest służbą względnie urzędem Komisji. Został on ustanowiony w 1999 r. w celu wzmocnienia walki z nadużyciami finansowymi i innymi nielegalnymi działaniami szkodzącymi interesom finansowym Unii. Zobacz w szczególności art. 1 i 2 oraz motywy 1–4 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 1999, L 136, s. 20).

[6] Komisja Europejska, *European Union Public Finance*, 4th ed., Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 135.

10. Istnieje kilka rodzajów zasobów własnych Unii, w tym tradycyjne zasoby własne, które są głównie należnościami celnymi nałożonymi na produkty przywożone z państw trzecich [7]. Tradycyjne zasoby własne stanowią bezpośrednie źródło dochodów Unii, które nie jest zależne od składek państw członkowskich [8]. Są one w pełni określone przez prawodawcę Unii [9], a rola państw członkowskich w ich pobieraniu i przekazywaniu jest czysto instrumentalna [10].

11. Ponieważ jednak Unia nie ma własnych poborców podatkowych, państwa członkowskie muszą pobierać należności celne i wpłacać je („udostępniać" w terminologii prawodawstwa Unii) do budżetu Unii poprzez zdeponowanie ich na rachunku otwartym w imieniu Komisji (przy jednoczesnym zezwoleniu na zatrzymanie pewnego odsetka tytułem kosztów poboru).

12. Tak więc, w skrócie, tradycyjne zasoby własne to pieniądze Unii, ale aby je uzyskać, Unia musi polegać na państwach członkowskich.

13. W związku z tym system zasobów własnych Unii podlega szczególnym unijnym ramom prawnym [11], które stanowią sedno tej sprawy. W tym systemie państwa członkowskie nie mają swobody decyzyjnej i zobowiązane są udostępniać zasoby własne zgodnie z zasadami (w tym terminami) określonymi w przepisach prawa Unii o zasobach własnych [12].

14. Istotne dla niniejszej sprawy są decyzje 2000/597 [13] i 2007/436 [14], a także rozporządzenie nr 1150/2000 [15].

[7] Pozostałe kategorie zasobów własnych Unii to te oparte na podatku od wartości dodanej (zwanym dalej „VAT"), na dochodzie narodowym brutto (zwanym dalej „DNB") oraz na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (wprowadzone w 2021 r.).

[8] Tradycyjne zasoby własne stanowiły około 16 % dochodów z tytułu zasobów własnych w 2022 r. i opiewały na kwotę 23,5 mld EUR. Zobacz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego – Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2022, COM(2023) 391 final, 28 czerwca 2023 r., pkt 5.1, s. 25, i pkt 3.6.1, s. 149.

[9] Od decyzji Rady 70/243/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia wkładów finansowych państw członkowskich zasobami własnymi Wspólnot (Dz.U. 1970, L 94, s. 19).

[10] Zobacz opinia rzecznika generalnego L. A. Geelhoeda w sprawie Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:142, pkt 11). Zobacz również opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Finlandia (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 i C-239/06, EU:C:2009:67, pkt 72, przypis 39), w której zwraca uwagę, iż należności celne są „[o]bjęte łącznie znamiennym określeniem środków własnych »tradycyjnych«, gdyż ich pobieranie zależy wyłącznie od polityk [Unii], a nie od woli państw członkowskich".

[11] Od lat Rada przyjmuje ustanawiające system zasobów własnych decyzje, które na podstawie obecnego art. 311 akapit trzeci TFUE podlegają zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzje te są wdrażane w drodze rozporządzeń przyjmowanych przez Radę za zgodą Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 311 akapit czwarty TFUE lub po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Trybunałem Obrachunkowym na podstawie art. 322 ust. 2 TFUE.

[12] W wyrokach z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 62), i z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 345), Trybunał podkreślił, że zarządzanie systemem zasobów własnych Unii zostało powierzone państwom członkowskim i stanowi ich wyłączną odpowiedzialność oraz że obowiązek poboru, ustalenia i udostępnienia zasobów własnych spoczywa zatem bezpośrednio na państwach członkowskich na mocy przepisów o zasobach własnych.

[13] Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2000, L 253, s. 42).

[14] Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2007, L 163, s. 17).

[15] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące [decyzję 2007/436] w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2000, L 130, s. 1), w brzmieniu obowiązującym w stosownym czasie zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. (Dz.U. 2004, L 352, s. 1) oraz rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 105/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 36, s. 1). Rozporządzenie nr 1150/2000 zostało następnie uchylone rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. 2014, L 168, s. 39), ostatnio zmienionym rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2022/615 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w celu zwiększenia przewidywalności dla państw członkowskich oraz doprecyzowania procedur rozstrzygania sporów przy udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na VAT i na DNB (Dz.U. 2022, L 115, s. 51).

15. Rozporządzenie nr 1150/2000 ustanawia przepisy o udostępnianiu Komisji zasobów własnych. Odbywa się to w trzech etapach. Po pierwsze, państwo członkowskie powinno *ustalić tytuły dochodów budżetowych Unii*, co reguluje jego art. 2. Po drugie, owo państwo członkowskie powinno *wpisać te tytuły* na rachunki zgodnie z jego art. 6. Po trzecie, zgodnie z art. 9 i 10 tego rozporządzenia państwo członkowskie zobowiązane jest *udostępnić Komisji ustaloną kwotę* poprzez zapisanie na rachunku Komisji kwoty odpowiadającej tym tytułom.

16. W odniesieniu do ustalania tytułów dochodów budżetowych art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 ustanawia powiązanie z prawodawstwem celnym Unii. Stanowi on, że tytuł dochodów budżetowych Unii w zakresie tradycyjnych zasobów własnych powinien zostać ustalony, „gdy zostały spełnione warunki przewidziane w regulacjach celnych dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika”[16]. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia datą ustalenia tytułu jest „data wpisu do księgi rachunkowej przewidzianej w regulacjach celnych”.

17. W odniesieniu do wpisywania tytułów dochodów budżetowych na rachunki art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia specjalnych rachunków dla zasobów własnych[17]. Zgodnie z jego art. 6 ust. 3 państwa członkowskie zobowiązane są wpisywać tradycyjne zasoby własne na jednym z dwóch rachunków w określonym terminie[18]. W normalnej sytuacji, a mianowicie po pobraniu należnych kwot lub otrzymaniu zabezpieczenia od dłużnika, wpisują one tytuł dochodów budżetowych na zwykły rachunek, zwany „rachunkiem A”. Natomiast jeżeli kwoty nie zostały jeszcze uzyskane od dłużnika ani nie zostały zabezpieczone lub jeżeli zabezpieczone kwoty są kwestionowane oraz mogą podlegać zmianie, państwa członkowskie wpisują tytuły dochodów budżetowych Unii na odrębnym rachunku, zwanym „rachunkiem B”.

18. W odniesieniu do udostępniania zasobów własnych Komisji art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 stanowi, iż państwa członkowskie zapisują zasoby własne na rachunku otwartym w imieniu Komisji zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 10. Stosownie do art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia po potrąceniu kosztów poboru wpis zasobów własnych z rachunku A na rachunek Komisji powinien zostać dokonany w terminie opartym na dniu, w którym tytuły dochodów budżetowych zostały ustalone, natomiast wpis zasobów własnych z rachunku B powinien zostać dokonany w terminie opartym na dniu, w którym tytuły te zostały uzyskane. Zgodnie z art. 11 wszelkie opóźnienie w udostępnieniu Komisji zasobów własnych prowadzi do zapłaty odsetek.

[16] Artykuł 217 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1, zwanego dalej „kodeksem celnym”), w brzmieniu obowiązującym w stosownym czasie, stanowił: „Każda kwota należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych wynikających z długu celnego, zwana dalej »kwotą należności«, obliczana jest przez organy celne z chwilą, gdy znajdą się one w posiadaniu niezbędnych informacji, oraz zostaje wpisana do rejestru lub zaewidencjonowana w inny równoważny sposób (zaksięgowanie)”. Rozporządzenie to zostało następnie uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającym unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1), które zawiera podobne przepisy w tym zakresie (zob. jego art. 101 ust. 1 i art. 104 ust. 1).

[17] Motyw 11 rozporządzenia nr 1150/2000 ma następujące brzmienie: „Odrębne rachunki powinny być prowadzone w odniesieniu do tytułów dochodów budżetowych, które nie zostały uzyskane. Rachunki te, jak również składanie kwartalnego sprawozdania z takich rachunków powinno umożliwiać Komisji ściślejsze monitorowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w zakresie gromadzenia środków własnych, w szczególności tych zagrożonych w wyniku nadużyć finansowych lub nieprawidłowości”.

[18] … „najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony”.

19. Artykuł 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 zobowiązuje państwa członkowskie do „pod[jęcia] wszystki[ch] wymagan[ych] środk[ów] w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 została udostępniona Komisji, jak określono w niniejszym rozporządzeniu".

20. Natomiast w odniesieniu do tytułów wpisanych na rachunek B art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, w brzmieniu obowiązującym w stosownym czasie, stanowi, że państwa członkowskie są „zwolnione z obowiązku udostępniania Komisji kwot odpowiadających ustalonym należnościom, które z racji a) działania siły wyższej […] lub b) innych przyczyn, powstałych nie z ich winy, okażą się nieściągalne".

21. Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 kwoty ustalonych tytułów dochodów budżetowych uznaje się za nieściągalne „najpóźniej po upływie pięciu lat od dnia ustalenia kwoty zgodnie z art. 2" lub, w przypadku wniesienia odwołania, po wydaniu, przekazaniu lub opublikowaniu rozstrzygnięcia końcowego. Takie nieściągalne kwoty zostają ostatecznie usunięte z rachunku B [19].

22. Zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 1150/2000 państwa członkowskie są zobowiązane do zgłaszania Komisji przypadków, w których nieściągalne kwoty przekraczają 50 000 EUR (w tym kontekście często używa się określenia „sprawozdania dotyczące odpisanych należności"). Komisja ma następnie przekazać swoje uwagi, aby ocenić podane przez państwo członkowskie uzasadnienie jego zwolnienia na podstawie art. 17 ust. 2, co miało miejsce w rozpatrywanym przypadku.

B. Zdarzenia prowadzące do wszczęcia postępowania przed Sądem

23. Rozpatrywana sprawa wynikła ze sporu między Republiką Czeską a Komisją co do tego, czy to państwo członkowskie z opóźnieniem ustaliło pewne kwoty odpowiadające zasobom własnym Unii, ponieważ oczekiwało na informacje od OLAF-u. Poniżej przedstawiono sekwencję zdarzeń, które doprowadziły do niniejszej sprawy.

24. W 2001 r. Unia nałożyła cła antydumpingowe na zapalniczki kieszonkowe z Chin [20]. Podjęto w związku z tym wysiłki w celu obejścia tych ceł i usiłowano dokonać przywozu zapalniczek do Unii z fałszywie zadeklarowanym pochodzeniem z szeregu państw Azji Południowo-Wschodniej, w tym z Laosu, z naruszeniem prawa Unii.

25. Baide Lighter Industry (LAO) Co., Ltd., jest spółką z Laosu, która dokonywała przywozu zapalniczek kieszonkowych do Unii za pośrednictwem swojej europejskiej spółki Baide International (Europe) s.r.o. z siedzibą w Pradze (Republika Czeska). Będę zbiorczo określała te spółki jako „Baide".

[19] Zobacz art. 17 ust. 2 akapit piąty rozporządzenia nr 1150/2000.

[20] Były to zapalniczki kieszonkowe gazowe działające na krzemień jednorazowe oraz zapalniczki kieszonkowe działające na krzemień do wielokrotnego napełniania. Zobacz rozporządzenie Rady (WE) nr 1824/2001 z dnia 12 września 2001 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i przesłanych lub pochodzących z Tajwanu oraz na przywóz niektórych kieszonkowych zapalniczek działających na krzemień do wielokrotnego napełniania pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i przesłanych lub pochodzących z Tajwanu (Dz.U. 2001, L 248, s. 1).

26. W dniu 22 marca 2006 r. władze czeskie ustaliły profil ryzyka (zwany dalej „profilem ryzyka"), który wskazywał, że istnieje uzasadnione podejrzenie obejścia przepisów celnych w odniesieniu do przywozu zapalniczek, i wprowadziły kontrole wewnętrzne.

27. W dniu 13 kwietnia 2006 r. władze czeskie wysłały do OLAF-u pismo zawierające informacje o przypadkach przywozu zapalniczek i wskazujące na podejrzenia oszustwa popełnionego przez pewne spółki, w tym Baide.

28. W dniu 28 sierpnia 2006 r. władze czeskie wszczęły dochodzenie w sprawie Baide.

29. W dniu 2 listopada 2006 r. władze czeskie zaktualizowały profil ryzyka.

30. W dniu 20 grudnia 2006 r. OLAF wszczął dochodzenie w sprawie przywozu zapalniczek z Laosu w latach 2004–2006.

31. W dniu 30 kwietnia 2007 r. OLAF przyjął komunikat o wzajemnej pomocy, który został wysłany do państw członkowskich w celu ostrzeżenia ich o podejrzeniu oszustwa i zwrócenia się o dodatkowe informacje.

32. W dniach od 2 do 26 listopada 2007 r. misja Unii udała się do Laosu i Tajlandii w celu zbadania, czy w latach 2004–2007 rzeczywiście doszło do obejścia ceł antydumpingowych nałożonych na zapalniczki przywożone z Laosu do Unii (zwana dalej „misją"). Zespół misji Unii składał się z urzędników OLAF-u oraz przedstawicieli organów celnych Republiki Czeskiej, Niemiec i Zjednoczonego Królestwa, czyli trzech państw członkowskich, które uznano za najbardziej dotknięte tym przywozem.

33. Podczas misji, w dniu 15 listopada 2007 r., członkowie zespołu misji Unii i władze laotańskie sporządzili i podpisali dokument „Uzgodniony wspólny protokół" (zwany dalej „wspólnym protokołem")[21]. W protokole tym opisano okoliczności i ustalenia misji oraz zawarto zestaw załączonych dokumentów.

34. We wspólnym protokole powołano się w szczególności na wstępne dochodzenie przeprowadzone przez władze laotańskie przed misją, w wyniku którego stwierdzono, że 96 ze 110 przesyłek ujętych w wykazie towarów przywożonych do Unii stanowiło powtórny wywóz przywożonych zapalniczek chińskich, podczas gdy pozostałe 14 przesyłek składało się z zapalniczek pochodzących z Laosu. W protokole tym wspomniano również o dodatkowych informacjach i dokumentach uzyskanych od władz laotańskich oraz w wyniku wizyty w siedzibie Baide w Laosie. Wskazano tam ponadto, iż zostało uzgodnione, że władze laotańskie przeprowadzą dalsze dochodzenie w sprawie niektórych dodatkowych przesyłek zidentyfikowanych w trakcie misji oraz że zespół misji Unii złoży nowy wniosek do określonych organów w Laosie w celu wyszukania zgłoszeń celnych dotyczących wszystkich przedmiotowych przesyłek.

35. Po powrocie z misji OLAF zgodził się przekazać zebrane podczas misji dowody Republice Czeskiej na początku 2008 r. Jednakże OLAF opóźnił się z przekazaniem swojego raportu, do którego załączono dowody.

[21] Uzgodniony wspólny protokół, Wientian, 15 listopada 2007 r., „Misja Wspólnoty w zakresie współpracy administracyjnej w celu weryfikacji pochodzenia zapalniczek działających na krzemień, wywożonych z Laotańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej do Wspólnoty Europejskiej", Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna, 6–16 listopada 2007 r.

36. W dniu 6 maja 2008 r. Baide zaprzestał działalności w Republice Czeskiej.

37. W dniu 30 maja 2008 r. OLAF przyjął raport z misji (zwany dalej „raportem z misji OLAF-u"). Raport ten zawierał podsumowanie misji, wyniki oraz zalecenia OLAF-u; załączono do niego dowody zebrane podczas misji.

38. W szczególności w raporcie z misji OLAF-u podsumowano informacje uzyskane podczas misji i wskazano, że informacje dostępne w Laosie wraz z informacjami dostarczonymi przez państwa członkowskie pozwoliły OLAF-owi na ustalenie pełnej ścieżki audytu dla 67 przesyłek przywiezionych do Unii. W raporcie tym stwierdzono, że Baide przywoził zapalniczki z Chin do Laosu i dokonywał ich powtórnego wywozu przez Tajlandię do Unii, unikając w ten sposób ceł antydumpingowych.

39. W zaleceniach OLAF-u zawartych w tym raporcie stwierdzono w odpowiedniej części: „Uznaje się, że uzyskane w trakcie misji kontrolnej dowody na pochodzenie chińskie tych towarów wystarczają, aby państwa członkowskie wszczęły procedury odzyskiwania zasobów".

40. W dniu 9 lipca 2008 r. raport z misji OLAF-u został notyfikowany Republice Czeskiej.

41. W dniu 4 sierpnia 2008 r. Republika Czeska, w odpowiedzi na swój wniosek, otrzymała czeską wersję językową raportu z misji OLAF-u.

42. W dniu 11 sierpnia 2008 r. odbyło się spotkanie władz czeskich w sprawie działań, które należy podjąć. Tego samego dnia władze czeskie przeprowadziły kontrolę siedziby Baide w Pradze i odkryły, że Baide wyrejestrowano i przeniesiono z dniem 6 maja 2008 r.

43. Począwszy od września 2008 r. władze czeskie podjęły, z niewielkim powodzeniem, działania mające na celu określenie wysokości i uzyskanie należności celnych w 28 przypadkach dotyczących zapalniczek przywiezionych przez Baide do Republiki Czeskiej i dopuszczonych do swobodnego obrotu w okresie od dnia 26 września 2005 r. do dnia 1 marca 2007 r.

44. W okresie od dnia 22 września 2008 r. do dnia 18 lutego 2009 r. Republika Czeska ustaliła cła należne od Baide i wpisała kwoty odpowiadające ustalonym, ale jeszcze nie uzyskanym tytułom dochodów budżetowych w odniesieniu do tych przypadków na rachunku B zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1150/2000.

45. W dniu 10 grudnia 2008 r. OLAF przyjął raport końcowy z dochodzenia w sprawie przywozu zapalniczek z Laosu w latach 2004–2006 (zwany dalej „raportem końcowym OLAF-u"). Podsumowano w nim okoliczności i wyniki misji oraz przedstawiono ocenę prawną i wnioski OLAF-u.

46. W okresie od listopada 2013 r. do listopada 2014 r. Republika Czeska przedłożyła Komisji raporty dotyczące 28 spraw, w których to państwo członkowskie uznało, że powinno zostać zwolnione z obowiązku udostępnienia tych kwot Komisji na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 z tego powodu, że stały się nieściągalne.

47. Po parokrotnej wymianie informacji, w dniu 20 stycznia 2015 r. Komisja skierowała do Republiki Czeskiej pismo, w którym przedstawiła swoje stanowisko, zgodnie z którym przesłanki przewidziane w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie zostały spełnione w żadnym z tych 28 przypadków. Komisja wezwała to państwo do uznania jej rachunku na kwotę 53 976 340 CZK (koron czeskich, około 2 112 708 EUR).

48. W dniu 17 marca 2015 r. Republika Czeska, zgłosiwszy zastrzeżenia, dokonała wpłaty 75 % tej kwoty (40 482 255 CZK, czyli około 1 584 531 EUR) na rachunek Komisji, po potrąceniu kosztów poboru stanowiących 25 % tej kwoty [22].

C. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

49. W dniu 16 marca 2020 r. Republika Czeska wniosła do Sądu skargę opartą na bezpodstawnym wzbogaceniu Unii, w której zażądała zwrotu tej kwoty.

50. Królestwo Belgii i Rzeczpospolita Polska przystąpiły do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Czeskiej.

51. W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił skargę Republiki Czeskiej w odniesieniu do części tej kwoty.

52. Po pierwsze, Sąd orzekł, że Republika Czeska może powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 w celu zwolnienia się z obowiązku udostępnienia przedmiotowych kwot Komisji, niezależnie od tego, że to państwo członkowskie nie dokonało terminowego wpisu na rachunek B zgodnie z terminami określonymi w art. 6 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia. Sąd uznał również, że Republika Czeska dokonała takiego terminowego wpisu, ponieważ terminy te należy liczyć od dnia, w którym tytuły dochodów budżetowych zostały faktycznie ustalone, a nie od dnia, w którym powinny były zostać ustalone (pkt 85–93 zaskarżonego wyroku).

53. Po drugie, Sąd stwierdził, że Republika Czeska mogła ustalić cła należne od Baide dopiero po otrzymaniu raportu z misji OLAF-u, w związku z czym to państwo członkowskie nie było zobowiązane do uczynienia tego zaraz po powrocie misji. Sąd uzasadnił, że Republika Czeska była uprawniona do oczekiwania na ten raport i nie miała obowiązku żądania przekazania dowodów zebranych podczas misji wcześniej, ponieważ OLAF zgodził się przekazać te dowody na początku 2008 r., z czym zwlekał, a zarazem OLAF był najwłaściwszym organem do przeprowadzenia analizy i weryfikacji takich dowodów (pkt 94–126 zaskarżonego wyroku).

54. Po trzecie, Sąd orzekł, że zaprzestanie działalności przez Baide w Republice Czeskiej nie jest przyczyną powstałą z winy tego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, co zwolniło to państwo członkowskie z obowiązku udostępnienia spornych kwot, ponieważ nie było już możliwe zajęcie jakiegokolwiek majątku na jego terytorium (pkt 127–137 zaskarżonego wyroku).

55. Po czwarte, Sąd uznał jednak, że prawo Unii nakłada na Republikę Czeską obowiązek ustanowienia zabezpieczenia z tytułu ceł antydumpingowych należnych od Baide od momentu przyjęcia profilu ryzyka w dniu 22 marca 2006 r. Na tej podstawie Sąd stwierdził, że doszło do

[22] Następnie, w dniu 22 grudnia 2016 r., Republika Czeska dokonała wpłaty odpowiadającej 5 % rozpatrywanej kwoty, która odpowiadała różnicy w kwocie przeznaczonej na pokrycie kosztów poboru związanej z obniżeniem stawki z 25 % do 20 % w wyniku zmiany z mocą wsteczną obowiązujących przepisów Unii. Republika Czeska następnie wycofała swoje żądania zwrotu tej kwoty uzupełniającej, w związku z czym nie jest ona przedmiotem sporu w niniejszym postępowaniu. Zobacz pkt 15 i 29 zaskarżonego wyroku.

bezpodstawnego wzbogacenia Unii w odniesieniu do 12 z 28 przypadków przywozu dokonanego przed tym dniem, ale nie w odniesieniu do 16 przypadków przywozu dokonanego po tym dniu (pkt 145–196 zaskarżonego wyroku).

D. Postępowanie przed Trybunałem

56. W odwołaniu wniesionym w dniu 22 lipca 2022 r. Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku, oddalenie skargi i obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania lub, tytułem żądania ewentualnego, o przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania w przedmiocie zarzutów, które nie zostały jeszcze zbadane, i o stwierdzenie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

57. W odpowiedzi złożonej w dniu 8 listopada 2022 r. Republika Czeska zwróciła się do Trybunału o odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego lub, ewentualnie, o oddalenie go jako bezzasadnego oraz o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

58. Komisja i Republika Czeska złożyły również replikę i duplikę odpowiednio w dniach 13 marca 2023 r. i 21 kwietnia 2023 r.

59. Królestwo Belgii i Rzeczpospolita Polska wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

60. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 13 lutego 2023 r. Królestwo Niderlandów zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Czeskiej.

61. W dniu 10 stycznia 2024 r. odbyła się rozprawa, na której wysłuchano wystąpień Komisji, Republiki Czeskiej oraz rządów belgijskiego, niderlandzkiego i polskiego.

III. Analiza

62. Skarga oparta na bezpodstawnym wzbogaceniu Unii została wypracowana przez Trybunał w ramach odpowiedzialności pozaumownej Unii [23].

63. Aby taka skarga została uwzględniona, Republika Czeska, jako skarżąca, musi przedstawić dowód wzbogacenia po stronie Unii, dla którego brak jest ważnej podstawy prawnej, oraz dowód zubożenia po swojej stronie, które jest związane z tym wzbogaceniem [24].

64. W niniejszym postępowaniu nie ma sporu co do tego, że Unia została wzbogacona przez skorelowane zubożenie Republiki Czeskiej, ponieważ to państwo członkowskie zapłaciło sporną kwotę zasobów własnych Unii, chociaż nie zgadzało się z Komisją co do istnienia po jego stronie takiego obowiązku. Istotą sporu w niniejszej sprawie jest raczej to, czy istniała ważna podstawa prawna dla takiej płatności.

[23] Po raz pierwszy w wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja (C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 44–50), Trybunał uznał, że wniesienie skargi opartej na bezpodstawnym wzbogaceniu Unii jest możliwe w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. W wyroku z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:C:2020:530, w szczególności pkt 81–84), Trybunał uznał, że taka skarga mogłaby zostać wykorzystana w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie. Zobacz N. Bačić Selanec, „A (more) complete system of remedies: Effective judicial protection of EU Member States in *Czech Republic* v. *Commission*”, *Common Market Law Review*, vol. 49, No 1, 2022, s. 171. Zobacz także bardziej ogólne ujęcie, J. Nowak, „On the incompleteness of the system of remedies established by the EU Treaties and how to proceed”, *EU Law Live Weekend Edition*, No 21, 2020.

[24] Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 82, 83).

65. Gdyby Republika Czeska mogła skutecznie powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, nie istniałaby ważna podstawa prawna do żądania zapłaty. Unia zostałaby wówczas bezpodstawnie wzbogacona i musiałaby zwrócić przedmiotową kwotę.

66. Sąd uznał, że Republika Czeska może powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, aby żądać zwrotu części kwoty wpłaconej do budżetu Unii.

67. W odwołaniu Komisja twierdzi, że Republika Czeska ustaliła i wpisała kwoty z opóźnieniem, w związku z czym nie mogła powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000. Owo państwo członkowskie nie zostało zatem w ocenie Komisji zwolnione z obowiązku udostępnienia jej wszystkich spornych kwot, wobec czego żadne kwoty nie powinny zostać zwrócone.

68. Komisja podnosi w odwołaniu dwa zarzuty. Zarzut pierwszy opiera się na błędnej wykładni przez Sąd art. 6 ust. 3 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000. Zarzut drugi opiera się na błędnej wykładni przez Sąd art. 2 ust. 1 i art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 w związku z art. 217 ust. 1 kodeksu celnego i art. 325 TFUE.

69. Zasadniczo w ramach zarzutu pierwszego zakwestionowano ustalenie Sądu, że państwo członkowskie może powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, nawet jeśli wpisu na rachunek B na podstawie jego art. 6 ust. 3 lit. b) dokonało ono z opóźnieniem. Zarzut drugi podważa stwierdzenie Sądu, że Republika Czeska dokonała wpisu w terminie, ponieważ miała uzasadnione powody, by oczekiwać na raport z misji OLAF-u.

70. Republika Czeska, popierana przez rządy belgijski, niderlandzki i polski, twierdzi, że odwołanie wniesione przez Komisję należy odrzucić jako niedopuszczalne, a w każdym razie oddalić jako bezzasadne.

71. W pierwszej kolejności wyjaśnię, dlaczego uważam, że argumenty przedstawione przez Republikę Czeską dotyczące dopuszczalności odwołania należy odrzucić (zob. śródtytuł A poniżej). Następnie wykażę, dlaczego uważam, że zarzuty pierwszy (zob. śródtytuł B poniżej) i drugi (zob. śródtytuł C poniżej) odwołania są zasadne.

A. W przedmiocie dopuszczalności

72. Republika Czeska twierdzi, że oba zarzuty odwołania są niedopuszczalne, ponieważ nie spełniają wymogów proceduralnych zgodnie z wykładnią zawartą w orzecznictwie Trybunału dotyczącym jasności i precyzji odwołania oraz kwestionowanych punktów zaskarżonego wyroku [25]. To państwo członkowskie twierdzi również, że niektóre argumenty Komisji są nowe i nie zostały zbadane w ramach postępowania przed Sądem [26]. W szczególności, jak podkreśliła Republika Czeska na rozprawie, Komisja zmieniła swoje stanowisko i przedstawiła nowe argumenty oparte na wspólnym protokole, których nie przedstawiła przed Sądem.

73. Moim zdaniem argumenty Republiki Czeskiej należy odrzucić.

[25] Zobacz w tym względzie na przykład wyroki: z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 35); z dnia 8 listopada 2022 r., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja (C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, pkt 52).

[26] Jeżeli chodzi o orzecznictwo potwierdzające, że Trybunał nie może badać nowych zarzutów na etapie postępowania odwoławczego, zob. na przykład wyroki: z dnia 30 stycznia 2019 r., Belgia/Komisja (C-587/17 P, EU:C:2019:75, pkt 39, 40); z dnia 9 grudnia 2020 r., Groupe Canal+/Komisja (C-132/19 P, EU:C:2020:1007, pkt 28).

74. Po pierwsze, wbrew twierdzeniom tego państwa członkowskiego, w obu zarzutach odwołania precyzyjnie wskazano kwestionowane punkty zaskarżonego wyroku i przedstawiono powody, dla których punkty te są zdaniem Komisji dotknięte naruszeniem prawa, co umożliwia Trybunałowi skorzystanie z uprawnienia do kontroli ich zgodności z prawem.

75. Po drugie, wbrew argumentom Republiki Czeskiej, Komisja nie podniosła w odwołaniu nowych zarzutów. W tym względzie z pkt 94, 95 i 104 zaskarżonego wyroku, jak również z pism przedstawionych przez Komisję i Republikę Czeską w postępowaniu przed Sądem [27] wynika, że Komisja oparła się na wspólnym protokole, kiedy twierdziła przed Sądem, że Republika Czeska posiadała wystarczające informacje do ustalenia długu celnego najpóźniej zaraz po powrocie z misji. Argumenty przedstawione w odwołaniu przez Komisję – z uwagi na to, że za ich pomocą zmierza ona do wykazania, że Sąd niesłusznie uznał, iż Republika Czeska mogła zaczekać z ustaleniem kwot do czasu przedstawienia raportu z misji OLAF-u – stanowią rozwinięcie zarzutu podniesionego przed Sądem, a nie nowy zarzut podniesiony po raz pierwszy w odwołaniu.

76. W związku z tym uważam, że odwołanie jest dopuszczalne.

B. W przedmiocie zarzutu pierwszego odwołania

77. W ramach zarzutu pierwszego odwołania Komisja zarzuca Sądowi, że w pkt 85–93 zaskarżonego wyroku dokonał błędnej wykładni art. 6 ust. 3 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000.

78. Istota argumentu Komisji polega na tym, że w jej ocenie Sąd błędnie uznał, iż państwo członkowskie może powoływać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, nawet jeśli wpisało tytuły dochodów budżetowych na rachunek B na podstawie jego art. 6 ust. 3 z opóźnieniem.

79. Republika Czeska, popierana przez rządy belgijski, niderlandzki i polski, twierdzi, że dokonana przez Komisję wykładnia związku między art. 6 ust. 3 lit. b) a art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie znajduje potwierdzenia w brzmieniu i celach tych przepisów. Zdaniem tych państw członkowskich wpis na rachunek B dokonany z opóźnieniem nie może automatycznie skutkować wyłączeniem możliwości powołania się przez państwo członkowskie na jego art. 17 ust. 2. Byłoby to w ich ocenie sprzeczne z intencją prawodawcy Unii leżącą u podstaw tego przepisu.

80. Moim zdaniem wykładnia związku między art. 6 ust. 3 lit. b) a art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 zależy od ustalenia, kiedy wpis tytułu dochodów budżetowych uznaje się za dokonany z opóźnieniem. Jeśli wpis został dokonany z opóźnieniem, a państwo członkowskie nie dokonało go wcześniej z własnej winy, nie ma powodu, aby zezwalać temu państwu członkowskiemu na powoływanie się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000. Zgodnie

[27] W tym względzie odnoszę się do odpowiedzi Komisji na skargę (pkt 70–72), repliki Republiki Czeskiej (pkt 50, 52), dupliki Komisji (pkt 36, 37, 40, 44), uwag Komisji dotyczących interwencji Belgii (pkt 19), uwag Komisji dotyczących interwencji Polski (pkt 7, 10, 16) oraz uwag Republiki Czeskiej dotyczących interwencji Belgii (pkt 18).

z tym ostatnim przepisem państwo członkowskie może zostać zwolnione z obowiązku wpłaty do budżetu Unii tylko wtedy, gdy dług okaże się nieściągalny z przyczyn powstałych nie z winy tego państwa członkowskiego [28].

81. W pierwszej kolejności przeanalizuję kwestię, kiedy należy uznać, że państwo członkowskie dokonało wpisu tytułu dochodów budżetowych z opóźnieniem i w związku z tym naruszyło art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1150/2000. Następnie przejdę do związku między art. 6 ust. 3 a art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia oraz zbadam, czy wpis dokonany z opóźnieniem wyklucza możliwość powołania się przez państwo członkowskie na art. 17 ust. 2 w celu zwolnienia się ze spoczywających na nim obowiązków.

1. Kiedy państwo członkowskie dokonuje wpisu tytułu dochodów budżetowych z opóźnieniem?

82. Zdaniem Komisji wpis jest dokonany z opóźnieniem, jeżeli został dokonany po terminie liczonym od momentu, w którym państwo członkowskie *powinno było ustalić* tytuł dochodów budżetowych. Według Republiki Czeskiej i państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów, przeciwnie, termin na wpisanie tytułu dochodów budżetowych może zacząć biec dopiero od momentu, w którym państwo członkowskie *faktycznie ustaliło* ten tytuł.

83. Przede wszystkim z tekstu rozporządzenia nr 1150/2000 i orzecznictwa Trybunału wynika, że ustalenie i wpisanie tytułów dochodów budżetowych są ze sobą ściśle powiązane [29].

84. Z brzmienia art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1150/2000 wynika także, że tytuły dochodów budżetowych powinny być wpisywane na odpowiednich rachunkach najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po *miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony*. Termin na wpisanie tytułu dochodów budżetowych zaczyna zatem biec od momentu ustalenia tego tytułu.

85. Jeżeli w tym terminie państwo członkowskie pobierze należności lub uzyska na nie zabezpieczenie, tytuły te są wpisywane na rachunek A. Jeśli natomiast państwu członkowskiemu nie uda się ściągnąć długu lub jeśli dług jest sporny, takie tytuły wpisywane są na rachunek B. Od chwili wpisania tytułu na rachunek B państwo członkowskie zobowiązane jest zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 do podjęcia wszystkich wymaganych środków w celu ściągnięcia długu i udostępnienia odpowiedniej kwoty Komisji.

86. *Termin na wpisanie* tytułu dochodów budżetowych na rachunek A albo na rachunek B jest taki sam i zaczyna biec *od* miesiąca, *w którym tytuł został ustalony*. Termin ten zależy zatem od art. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, który określa, kiedy tytuły powinny zostać ustalone.

87. Dla przypomnienia art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 stanowi, że tytuł do zasobów własnych należy ustalić, „gdy zostały spełnione warunki przewidziane w regulacjach celnych dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika”.

[28] Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, zgodnie z którym jeżeli państwo członkowskie, które wstrzymuje się od stwierdzenia tytułu Unii do zasobów własnych i od udostępnienia odpowiedniej kwoty Komisji, w sytuacji gdy nie są spełnione przesłanki określone w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, uchybia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 68); z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 67).

[29] Zgodnie z orzecznictwem istnieje „nierozerwalny związek” między obowiązkiem ustalenia zasobów własnych Unii, obowiązkiem zapisania ich na rachunku Komisji w wyznaczonych terminach a obowiązkiem zapłaty odsetek za opóźnienie. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 21 września 1989 r., Komisja/Grecja (68/88, EU:C:1989:339, pkt 17); z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 399).

Z kolei art. 217 ust. 1 kodeksu celnego w brzmieniu obowiązującym w stosownym czasie stanowi, że należność celna „obliczana jest przez organy celne *z chwilą, gdy znajdą się one w posiadaniu niezbędnych informacji*” [30].

88. Zgodnie z orzecznictwem tytuł dochodów budżetowych zostaje zatem ustalony w chwili, w której organy celne państwa członkowskiego *mogą*, po pierwsze, *obliczyć kwotę* należności wynikającej z długu celnego i, po drugie, *ustalić dłużnika* [31].

89. Z powyższego wynika, że państwo członkowskie dokonuje wpisu na odpowiedni rachunek (A lub B) z opóźnieniem, a tym samym narusza art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1150/2000, jeżeli ustaliło tytuł dochodów budżetowych z opóźnieniem. Z ustaleniem tytułu dochodów budżetowych państwo członkowskie spóźnia się z kolei wtedy, gdy posiadało wystarczające informacje (do obliczenia kwoty i ustalenia dłużnika), lecz nie ustaliło tytułu.

90. W związku z tym brzmienie i struktura rozporządzenia nr 1150/2000 sugerują, że właściwą wykładnią jest ta zaproponowana przez Komisję, a mianowicie, że państwo członkowskie dokonuje wpisu tytułu dochodów budżetowych z opóźnieniem, jeśli nie dochowało terminu liczonego od momentu, w którym powinno było ustalić ten tytuł, a nie od momentu, w którym faktycznie go ustaliło.

91. Rząd polski argumentuje, że takie podejście pozwala na arbitralne decyzje. Zdaniem tego państwa członkowskiego dochowanie terminu liczonego w oparciu o hipotetyczny dzień, w którym organy krajowe powinny były ustalić dług celny, byłoby w praktyce niemożliwe.

92. Nie zgadzam się z rządem polskim, że decyzja dotycząca tego, kiedy państwo członkowskie powinno było ustalić tytuł dochodów budżetowych, jest arbitralna. Opiera się ona bowiem na ustaleniu, czy organy państwa członkowskiego dysponowały wystarczającymi informacjami (dotyczącymi kwoty i dłużnika) w chwili, w której – jak się twierdzi – państwo członkowskie powinno było ustalić ten tytuł. Jeżeli państwo członkowskie nie dysponowało ani nie mogło dysponować wystarczającymi informacjami, nie ma ono obowiązku ustalenia tego tytułu, ponieważ obowiązek ten powstaje dopiero wówczas, gdy państwo członkowskie dysponuje wystarczającymi informacjami.

93. Natomiast, jeśli można wykazać, że państwo członkowskie posiadało lub mogło posiadać, gdyby działało proaktywnie, wszystkie niezbędne informacje, ale nie podjęło działań, wówczas zachodzi opóźnienie w ustaleniu, a zatem również we wpisaniu tytułu dochodów budżetowych. Jeżeli państwo członkowskie pozostało bierne w uzyskiwaniu niezbędnych informacji, nie może twierdzić, że nie mogło ustalić tego tytułu wcześniej.

94. Taka interpretacja jest zgodna z koniecznością ścisłej wykładni obowiązków państw członkowskich związanych z ustalaniem i wpisywaniem tytułów Unii do zasobów własnych ze względu na wrażliwość systemu zasobów własnych Unii, który zależy całkowicie od proaktywnej współpracy państw członkowskich [32].

[30] Wyróżnienie moje. Zobacz pkt 16 niniejszej opinii i związany z nim przypis.

[31] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 58–61, 68); z dnia 1 lipca 2010 r., Komisja/Niemcy (C-442/08, EU:C:2010:390, pkt 76).

[32] Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego L. A. Geelhoeda w sprawie Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:142, pkt 58). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Komisja/Włochy (54/87, niepublikowana, EU:C:1988:537, pkt 4) oraz opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Finlandia (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 i C-239/06, EU:C:2009:67, pkt 94).

95. Interpretacja, w myśl której termin, w jakim państwo członkowskie ma wpisać tytuły do zasobów własnych, należy liczyć od momentu, w którym tytuły te powinny były zostać ustalone, a nie od momentu, w którym zostały one faktycznie ustalone, jest również poparta orzecznictwem sięgającym dawnych czasów [33]. W tym względzie Trybunał orzekł, że nawet jeżeli błąd organów celnych państwa członkowskiego ma taki skutek, że dłużnik nie musi uiścić kwoty danej należności celnej, to nie narusza to obowiązku państwa członkowskiego do zapłaty należności, które *powinny były zostać ustalone*, w ramach udostępnienia zasobów własnych [34]. Ponadto Trybunał stwierdził ostatnio w wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo [35], że Zjednoczone Królestwo nie wpisało na rachunki całości należnych ceł i w konsekwencji nie ustaliło ani nie udostępniło Komisji całości zasobów własnych dotyczących odnośnego przywozu w terminie, w którym *powinny* one *były zostać ustalone* i udostępnione [36].

96. W związku z tym, jeśli chodzi o pytanie, kiedy państwo członkowskie dokonuje wpisu tytułu dochodów budżetowych z opóźnieniem, proponuję, aby Trybunał przyjął wykładnię przedstawioną przez Komisję, zgodnie z którą termin na wpisanie tytułu zaczyna biec od momentu, w którym państwo członkowskie powinno było ustalić tytuł, a nie od momentu, w którym faktycznie go ustaliło.

2. Czy państwo członkowskie może powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, jeżeli dokonało wpisu tytułu dochodów budżetowych z opóźnieniem?

97. Aby uzasadnić argument, że państwo członkowskie nie może powoływać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, jeśli ustaliło i dokonało wpisu tytułu dochodów budżetowych z opóźnieniem, Komisja powołuje się na wyrok Komisja/Włochy [37]. Komisja uważa, że z wyroku tego wynika, iż jego art. 17 ust. 2 ma zastosowanie tylko wtedy, gdy cała procedura celna została przeprowadzona zgodnie z prawem Unii, a zatem przestrzegane są terminy na ustalenie należności celnych i wpisanie ich na rachunek B.

98. Republika Czeska, popierana przez rządy belgijski, niderlandzki i polski, twierdzi, że wyrok Komisja/Włochy nie ma zastosowania do niniejszej sprawy, ponieważ został on wydany w innych okolicznościach.

99. Jestem skłonna zgodzić się z tymi państwami członkowskimi, że wniosek postulowany przez Komisję nie wynika bezpośrednio z wyroku Komisja/Włochy.

[33] Zobacz na przykład wyrok z dnia 10 stycznia 1980 r., Komisja/Włochy (267/78, EU:C:1980:6, pkt 15). Przegląd orzecznictwa w tej kwestii można znaleźć w opinii rzecznika generalnego L. A. Geelhoeda w sprawie Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:142, w szczególności pkt 53–59).

[34] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 63); z dnia 19 marca 2009 r., Komisja/Włochy (C-275/07, EU:C:2009:169, pkt 100); z dnia 17 marca 2011 r., Komisja/Portugalia (C-23/10, niepublikowany, EU:C:2011:160, pkt 60); z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-60/13, niepublikowany, EU:C:2014:219, pkt 45).

[35] Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 347).

[36] Rzecznik generalny L. A. Geelhoed zauważył również w opinii w sprawie Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:142, pkt 56), że ustalenie dnia, w którym tytuły dochodów budżetowych zostały faktycznie ustalone, zamiast dnia, w którym powinny były zostać ustalone, byłoby niezgodne z systemem zasobów własnych Unii.

[37] Wyrok z dnia 8 lipca 2010 r. (C-334/08, EU:C:2010:414; zwany dalej „wyrokiem Komisja/Włochy").

100. Wyrok ten dotyczył sytuacji, w której włoskie organy celne udzieliły pozwoleń z naruszeniem przepisów celnych Unii, co doprowadziło do sprzeniewierzenia zasobów własnych w wysokości ponad 22 mln EUR. Włochy wpisały tę kwotę na rachunek B na podstawie art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1150/2000, a następnie usiłowały powołać się na jego art. 17 ust. 2 na tej podstawie, że nie można im było przypisać naruszenia [38].

101. Trybunał orzekł, że Włochy uchybiły swoim zobowiązaniom, ponieważ nie udostępniły Komisji spornych kwot. W szczególności w pkt 65 wyroku Komisja/Włochy Trybunał stwierdził, że możliwość zwolnienia państw członkowskich z obowiązku udostępnienia ustalonych tytułów dochodów budżetowych wymaga nie tylko spełnienia przesłanek wymienionych w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, lecz również prawidłowego wpisania tych tytułów na rachunek B. Jak wyjaśnił Trybunał w pkt 68 tego wyroku, wpis na rachunek B odpowiada sytuacji nadzwyczajnej. W konsekwencji Trybunał uznał w pkt 69 tego wyroku, że „aby możliwe było skorzystanie z takiej nadzwyczajnej sytuacji, konieczne jest dokonanie przez państwa członkowskie wpisu ustalonych tytułów dochodów budżetowych [na rachunek] B *z poszanowaniem prawa Unii*” [39].

102. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, iż gdyby rzeczone zachowanie organów krajowych było zgodne z prawem Unii, tytuły dochodów budżetowych zostałyby ustalone i wpisane na rachunek A. Tym samym Włochy nie mogły twierdzić, że przesłanki wpisu na rachunek B były spełnione, ponieważ – nie ustaliwszy tytułów dochodów budżetowych – Włochy same spowodowały wystąpienie przesłanek zastosowania art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1150/2000. Jako że tytuły dochodów budżetowych dotyczące zasobów własnych zostały nieprawidłowo wpisane przez włoskie organy na rachunek B, przepis art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie miał zastosowania [40].

103. Dlatego, moim zdaniem, wyrok Komisja/Włochy dotyczył sytuacji, w której art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie miał zastosowania ze względu na to, że tytuły dochodów budżetowych zostały nieprawidłowo wpisane na rachunek B, podczas gdy powinny były zostać wpisane na rachunek A, a nie na to, że tytuły te zostały wpisane na rachunek B z opóźnieniem [41].

104. W niniejszej sprawie nie ma pewności, że gdyby Republika Czeska ustaliła tytuły dochodów budżetowych wcześniej, byłaby w stanie wpisać je na rachunek A. Jest całkiem prawdopodobne, że i tak musiałaby wpisać te tytuły na rachunek B. Jednak opóźnienie, z jakim dokonano wpisu na rachunek B, jest spowodowane biernością tego państwa członkowskiego w czasie, gdy możliwe było uzyskanie informacji niezbędnych do ustalenia owych tytułów.

105. W wyroku Komisja/Włochy Trybunał nie badał konkretnie, czy określenie „z poszanowaniem prawa Unii” w pkt 69 tego wyroku odnosiło się do sytuacji, w której tytuł dochodów budżetowych został prawidłowo wpisany na rachunek B, ale sam wpis mógł nastąpić

[38] Zobacz wyrok Komisja/Włochy, pkt 13–19.

[39] Wyróżnienie moje.

[40] Zobacz wyrok Komisja/Włochy, pkt 70–73. Zobacz także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Włochy (C-334/08, EU:C:2010:187, pkt 68–78, w szczególności pkt 76) („Wpis na rachun[ek] B jest bowiem niemożliwy, jeżeli państwo członkowskie samo tworzy przesłanki tego wpisu. Odpowiada to poglądowi prawnemu, że nikt nie może czerpać korzyści z nadużycia swoich praw”).

[41] Zobacz również w tym względzie wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-60/13, niepublikowany, EU:C:2014:219, w szczególności pkt 51–54), w którym Trybunał nawiązał do pkt 61 i 65 wyroku Komisja/Włochy, gdy stwierdził, że Zjednoczone Królestwo nie mogło powoływać się na zwolnienie na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, w sytuacji gdy w ogóle nie wpisało ono tytułów dochodów budżetowych na rachunek B.

wcześniej. Wyrok ten nie prowadzi zatem sam w sobie do wniosku, że wpis dokonany z opóźnieniem automatycznie wyklucza możliwość powołania się przez państwo członkowskie na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000.

106. Niemniej jednak wymowa wyroku Komisja/Włochy sugeruje, że prawidłowa wykładnia związku między art. 6 ust. 3 a art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 jest taka, że państwo członkowskie nie może powoływać się na art. 17 ust. 2, jeśli ustaliło i wpisało tytuł dochodów budżetowych z opóźnieniem.

107. Republika Czeska twierdzi, że taka wykładnia art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 byłaby sprzeczna z zamiarem prawodawcy Unii, aby zwolnić państwo członkowskie, w przypadku gdy nie było ono przyczyną niemożności uzyskania należności i nie było w stanie temu zapobiec.

108. W moim rozumieniu intencją stojącą za art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 jest okoliczność, że należności celne są bezpośrednim źródłem finansowania budżetu Unii i są one uiszczane przez importerów, a nie przez państwa członkowskie. Te ostatnie są jedynie pośrednikiem w pobieraniu tych dochodów. W związku z tym, jeżeli niemożność ściągnięcia długu można przypisać importerowi, a nie państwu członkowskiemu przywozu, budżet Unii musiałby zaakceptować stratę.

109. Przeciwnie, art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia nie odnosi się do sytuacji, w której niemożność ściągnięcia długu *można* przypisać państwu członkowskiemu, w tym z powodu braku proaktywnego zaangażowania w celu ustalenia i ściągnięcia długu w terminie.

110. Jak już wyjaśniono, ustalenie i wpisanie na rachunki z opóźnieniem można przypisać państwu członkowskiemu. Ustalenie z opóźnieniem oznacza właśnie, że państwo członkowskie nie ustaliło tytułu dochodów budżetowych, mimo że miało taką możliwość. Państwo członkowskie nie może twierdzić, że nie mogło ustalić tytułu wcześniej, jeśli pozostało bierne w uzyskaniu niezbędnych informacji.

111. W związku z tym wykładnia, zgodnie z którą państwo członkowskie nie może powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, jeżeli ustaliło i wpisało tytuł dochodów budżetowych z opóźnieniem, nie jest sprzeczna z intencją prawodawcy Unii w rozumieniu Republiki Czeskiej.

112. Jak orzekł Trybunał, zwolnienie z obowiązków przewidziane w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 ma z natury wyjątkowy charakter, a państwo członkowskie może powołać się na nie tylko z przyczyn powstałych nie z jego winy[42]. Taka ścisła wykładnia art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 jest uzasadniona koniecznością zachęcenia państw członkowskich do proaktywnego ustalania i pobierania zasobów własnych Unii, biorąc pod uwagę, że dochody te są całkowicie uzależnione od współpracy państw członkowskich (zob. również pkt 94 niniejszej opinii).

113. Komisja twierdzi ponadto, że dopuszczenie powoływania się przez państwo członkowskie na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nawet wtedy, gdy brak ustalenia tytułu dochodów budżetowych jest przez to państwo zawiniony, miałoby szkodliwe konsekwencje dla interesów finansowych Unii.

[42] Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 381).

114. Republika Czeska i państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów twierdzą, że takie szkodliwe konsekwencje nie mogą wystąpić; jeżeli nieściągalność długu celnego wynika z opóźnienia w ustaleniu należności celnych, które można przypisać organom krajowym, wówczas przesłanki przewidziane w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie zostałyby spełnione. Tym samym budżet Unii nie doznałby strat.

115. Argumentacja przedstawiona przez te państwa członkowskie prowadzi do wniosku, że to, czy państwo członkowskie może, czy też nie może powołać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, jeżeli spóźniło się ono z ustaleniem i wpisaniem tytułów dochodów budżetowych, nie ma znaczenia, ponieważ w takiej sytuacji państwo członkowskie nie mogłoby zostać zwolnione z obowiązku udostępnienia odpowiedniej kwoty Komisji. W związku z tym nasuwa się pytanie, dlaczego państwo członkowskie, które ustaliło tytuł dochodów budżetowych później, niż powinno, miałoby prawo powoływać się na art. 17 ust. 2 w ogóle, jeśli już z góry wiadomo, że przesłanki nałożone przez ten przepis nie są spełnione.

116. Moim zdaniem, jeżeli interpretacja, zgodnie z którą państwo członkowskie mogłoby powołać się na art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia, nawet jeśli działa z opóźnieniem, zostałaby zaakceptowana, mogłoby to zaszkodzić skuteczności systemu zasobów własnych Unii, ponieważ dopuszczałoby wyjątki od obowiązku państw członkowskich w zakresie terminowego ustalania i wpisywania tytułów dochodów budżetowych.

117. W ramach dodatkowego argumentu przeciwko wykładni zaproponowanej przez Komisję rządy belgijski i niderlandzki podkreślają, że późniejsze zmiany w prawie Unii na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014, który zastępuje art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000[43], potwierdzają stanowisko, zgodnie z którym wpis dokonany z opóźnieniem nie może automatycznie uniemożliwić państwu członkowskiemu powołania się na to zwolnienie.

118. Ten argument również mnie nie przekonuje.

119. Artykuł 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014 wprowadził dodatkową sytuację, w której państwo członkowskie może zostać zwolnione ze swoich obowiązków w zakresie zasobów własnych. Jego właściwy fragment stanowi:

„Państwa członkowskie są również zwolnione z obowiązku udostępniania Komisji kwot odpowiadających *należnościom ustalonym na podstawie art. 2*, w przypadku gdy udowodnią, że błąd popełniony przez dane państwo członkowskie *po ustaleniu tych należności* – taki, jak te prowadzące do spóźnionego zapisu na odrębnych rachunkach – nie miał wpływu na nieściągalność kwoty odpowiadającej należnościom na podstawie art. 2”[44].

120. Jak wynika z jego brzmienia, przepis ten dotyczy błędów administracyjnych popełnionych *po* prawidłowym ustaleniu tytułów. W związku z tym przepis ten wydaje się dotyczyć innej sytuacji niż ta przedstawiona w niniejszej sprawie, w której przedmiotem sporu jest terminowe ustalenie.

121. W konsekwencji wspomniany argument nie podważa stwierdzenia, że państwo członkowskie, które ustaliło i wpisało tytuły dochodów budżetowych z opóźnieniem, nie może powoływać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000.

[43] Zobacz przypis 15 do niniejszej opinii.

[44] Wyróżnienie moje.

122. Na podstawie powyższych rozważań dochodzę zatem do wniosku, że zarzut pierwszy odwołania jest zasadny.

C. W przedmiocie zarzutu drugiego odwołania

123. W ramach zarzutu drugiego odwołania Komisja podnosi, że w pkt 94–126 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej wykładni art. 2 ust. 1 i art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 w związku z art. 217 ust. 1 kodeksu celnego i art. 325 TFUE, stwierdziwszy, że Republika Czeska miała prawo oczekiwać na raport z misji OLAF-u przed podjęciem działań w celu ustalenia i wpisania przedmiotowych tytułów dochodów budżetowych.

124. Zdaniem Komisji dowody załączone do wspólnego protokołu były wystarczające, aby umożliwić Republice Czeskiej ustalenie długu celnego najpóźniej zaraz po powrocie z misji. Wobec tego, że Republika Czeska nie zwróciła się do OLAF-u z wnioskiem o przekazanie dowodów zaraz po powrocie z misji, dług celny został ustalony z opóźnieniem, a kwoty odpowiadające temu długowi zostały z opóźnieniem wpisane na rachunek B.

125. Republika Czeska, popierana przez rządy belgijski, niderlandzki i polski, twierdzi, że mogła zasadnie oczekiwać, że OLAF będzie przestrzegał swoich zobowiązań, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy na podstawie art. 4 ust. 3 TUE, w związku z czym nie można jej winić za zwłokę OLAF-u. Według tego państwa członkowskiego OLAF był świadomy, że Republika Czeska oczekuje na jego ocenę i przekazanie przez niego dowodów zebranych podczas misji. Republika Czeska twierdzi, że nie można zatem krytykować jej za to, że nie zwróciła się z wnioskiem o te dowody wcześniej.

126. Moim zdaniem Sąd naruszył prawo przy wykładni właściwych przepisów prawa, uznając, że w okolicznościach niniejszej sprawy Republika Czeska mogła oczekiwać na raport z misji OLAF-u w celu ustalenia tytułów Unii do zasobów własnych.

127. Jak wskazała Komisja, art. 2 ust. 1 i art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 w związku z art. 217 ust. 1 kodeksu celnego *zobowiązują państwa członkowskie* do podjęcia wszystkich niezbędnych środków w możliwie najszybszym terminie w celu ustalenia tytułu Unii do zasobów własnych.

128. Zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE, na który Komisja również się powołuje, *do państw członkowskich należy* podjęcie środków niezbędnych do zagwarantowania skutecznego i pełnego poboru należności, a tym samym odpowiadających im kwot zasobów własnych [45].

129. Z przepisów tych wynika, że obowiązek ustalenia tytułów dochodów budżetowych spoczywa na państwach członkowskich.

130. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału. I tak Trybunał stwierdził, że „w obecnym stanie prawa Unii zarządzanie systemem zasobów własnych Unii zostało *powierzone państwom członkowskim i stanowi ich wyłączną odpowiedzialność*” [46].

[45] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in. (C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 51, 52); z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 346, 359).

[46] Wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 345). Wyróżnienie moje.

131. Prawdą jest, że zasada lojalnej współpracy zobowiązuje państwa członkowskie i OLAF do wzajemnej współpracy [47].

132. Jednakże okoliczność, że zgodnie z odpowiednimi przepisami Unii [48] OLAF zobowiązany jest do informowania państw członkowskich (i Parlamentu Europejskiego) i do sporządzania raportów oraz że takie raporty stanowią dopuszczalny dowód w państwach członkowskich, nie zmienia obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w systemie zasobów własnych Unii.

133. W związku z tym nieprzekazanie przez OLAF Republice Czeskiej niezbędnych informacji zgodnie z obietnicą nie może usprawiedliwiać braku przyjęcia przez to państwo członkowskie proaktywnej postawy i braku zażądania tych informacji od OLAF-u.

134. Przepisy prawa Unii dotyczące OLAF-u wspierają to stanowisko.

135. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1073/1999 „[należy zachować] aktualny podział i równowagę obowiązków między szczeblem krajowym i [szczeblem Unii]”, a rozporządzenie to „w niczym nie zmniejsza uprawnień i obowiązków państw członkowskich związanych z podejmowaniem środków dla zwalczania nadużyć finansowych przynoszących szkodę interesom finansowym [Unii]” [49].

136. Ponadto art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowi, że OLAF „może *w każdej chwili* przesłać właściwym władzom danych państw członkowskich informacje uzyskane w trakcie dochodzeń zewnętrznych” [50].

137. Podobnie art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 515/97 wskazuje, że uzyskane podczas misji informacje są przekazywane przez OLAF „na wniosek” właściwym władzom państw członkowskich.

138. Wszystkie powyższe względy przemawiają za wykładnią, zgodnie z którą bierne oczekiwanie przez państwo członkowskie na przekazanie informacji przez OLAF nie może stanowić dla tego państwa usprawiedliwienia.

[47] Zgodnie z orzecznictwem art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 jest szczególnym wyrazem zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE. Zobacz wyroki: z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy (C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 87); z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, pkt 93). To samo dotyczy art. 325 ust. 3 TFUE, który wzywa państwa członkowskie do „koordyn[owania] swo[ich] działań zmierzających do ochrony interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi” oraz do „organiz[owania] z Komisją ścisł[ej] i regularn[ej] współprac[y] między właściwymi władzami”. Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 261).

[48] Zobacz w tym względzie: art. 20 i 21 rozporządzenia Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. 1997, L 82, s. 1); art. 9 oraz motywy 13 i 16 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 1999, L 136, s. 1). To ostatnie rozporządzenie zostało następnie uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 2013, L 248, s. 1).

[49] Motywy 3 i 21 rozporządzenia nr 1073/1999. Podobne sformułowanie pojawia się odpowiednio w motywach 2 i 49 rozporządzenia nr 883/2013. Zobacz także motyw 2 decyzji 1999/352, który powtarza, że „istniejąca alokacja i rozkład obowiązków między poziomem krajowym i [poziomem Unii] powinny zostać utrzymane”.

[50] Wyróżnienie moje. Zobacz także motyw 15 rozporządzenia nr 1073/1999. Podobne sformułowanie pojawia się odpowiednio w art. 12 ust. 1 i motywie 35 rozporządzenia nr 883/2013.

139. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo [51] dotyczącym nadużyć celnych związanych z wyrobami włókienniczymi i obuwiem pochodzącymi z Chin Trybunał orzekł, że Zjednoczone Królestwo uchybiło m.in. swoim wynikającym z prawa Unii dotyczącego zasobów własnych zobowiązaniom w zakresie udostępnienia tradycyjnych zasobów własnych Komisji. Zdaniem Trybunału, ponieważ stosowanie prawa celnego Unii należy do państw członkowskich, które są za to wyłącznie odpowiedzialne, Zjednoczone Królestwo było zobowiązane do zastosowania odpowiednich środków, aby zapewnić prawidłowe ustalenie odnośnych wartości, w związku z czym nie może ono czerpać korzyści z własnej bezczynności i uzasadniać nią fakt, że nie udostępniło zasobów własnych. Informacje przekazane przez OLAF mogły stanowić co najwyżej dodatkowe narzędzie, jednakże nie mogły zastąpić danych, których uzyskanie należy do państw członkowskich [52].

140. Prowadzi mnie to do wniosku, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy nie można usprawiedliwić opóźnienia Republiki Czeskiej w ustaleniu i wpisaniu tytułów do zasobów własnych oczekiwaniem na raport z misji OLAF-u przed podjęciem niezbędnych środków w celu ustalenia ceł należnych od Baide.

141. Należy przypomnieć, że zgodnie z sekwencją zdarzeń przedstawioną w pkt 26–44 niniejszej opinii:

– Republika Czeska przyjęła profil ryzyka w 2006 r., więc wiedziała o podejrzeniu uchylania się od unijnych ceł antydumpingowych.

– Misja przeprowadzona w listopadzie 2007 r. potwierdziła istnienie nadużyć celnych; jak wynika ze wspólnego protokołu, podczas tej misji władze czeskie zostały poinformowane o dokumentacji, która potwierdzała, że Baide uchylał się od unijnych ceł antydumpingowych w odniesieniu do licznych przywozów zapalniczek kieszonkowych.

– Republika Czeska oczekiwała na otrzymanie raportu z misji OLAF-u w lipcu 2008 r. oraz czeskiej wersji językowej w sierpniu 2008 r. Jak Republika Czeska potwierdziła na rozprawie, nie kontaktowała się z OLAF-em w celu podjęcia próby uzyskania dokumentów wcześniej. Republika Czeska nie uczyniła nic, ponieważ OLAF obiecał, że informacje zostaną przesłane.

– Republika Czeska podjęła działania dopiero w sierpniu 2008 r., czyli około dziewięć miesięcy po misji z listopada 2007 r.

– Republika Czeska zaczęła ustalać i wpisywać tytuły Unii do zasobów własnych dopiero we wrześniu 2008 r., czyli prawie dziesięć miesięcy po misji z listopada 2007 r.

142. W tych okolicznościach nie uważam za obiektywnie uzasadnione, aby państwo członkowskie czekało co najmniej dziewięć miesięcy po uzyskaniu potwierdzenia, że dopuszczono się nadużycia.

143. Tak więc Republika Czeska rzeczywiście ustaliła i wpisała tytuły do zasobów własnych Unii z opóźnieniem przez sam fakt, że biernie oczekiwała na informacje, jakie miał przekazać OLAF.

[51] Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, w szczególności pkt 404, 533).

[52] Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, w szczególności pkt 374, 377, 378, 392–394). Zobacz także pkt 322 tego wyroku, w którym Trybunał stwierdził, że „działania w obszarze kontroli celnych przeprowadzane na poziomie Unii mają wprawdzie na celu wsparcie państw członkowskich, lecz nie mogą zastępować działań w zakresie kontroli i skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, do których państwa te są zobowiązane”.

144. Nie usprawiedliwia to nieprzekazania przez OLAF obiecanych informacji. Mogę zgodzić się z argumentami rządu belgijskiego, że nie powinno być przyzwolenia na to, by służby Komisji, takie jak OLAF, niedbale wykonywały swoje funkcje.

145. Niemniej jednak naruszenie przez OLAF jego obowiązków nie zwalnia państwa członkowskiego z jego własnego obowiązku dołożenia wszelkich starań w celu terminowego ustalenia i wpisania tytułów do zasobów własnych Unii.

146. Wbrew temu, co twierdzi Republika Czeska, zobowiązania podjęte przez OLAF są nieistotne, ponieważ nie zastępują one obowiązków państw członkowskich w zakresie dołożenia wszelkich starań.

147. Dlatego też na podstawie powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że zarzut drugi odwołania jest zasadny.

IV. Konsekwencje

148. Zarzuty pierwszy i drugi odwołania są moim zdaniem zasadne. W konsekwencji pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku należy uchylić.

149. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeżeli orzeczenie Sądu zostaje uchylone, Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Uważam, że tak jest w tym przypadku.

150. Z mojej analizy zarzutu pierwszego odwołania wynika, że państwo członkowskie nie może powoływać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, jeżeli ustala i wpisuje tytuły dochodów budżetowych z opóźnieniem. Z mojej analizy zarzutu drugiego odwołania wynika również, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy Republika Czeska ustaliła i wpisała przedmiotowe tytuły dochodów budżetowych z opóźnieniem. W konsekwencji Republika Czeska nie może powoływać się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 w celu zwolnienia się z obowiązku udostępnienia spornych kwot Komisji; była ona zobowiązana do zapisania ich na rachunku Komisji. W związku z tym istniała ważna podstawa prawna do dokonania płatności, a zatem w niniejszej sprawie nie doszło do bezpodstawnego wzbogacenia Unii. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił skargę opartą na bezpodstawnym wzbogaceniu Unii wniesioną przez Republikę Czeską do Sądu.

V. W przedmiocie kosztów

151. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

152. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania, a Republika Czeska przegrała sprawę, tę ostatnią należy obciążyć własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

153. Ponadto zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1, państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W związku z tym należy postanowić, że Królestwo Belgii i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty poniesione zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym, oraz że Królestwo Niderlandów pokrywa własne koszty poniesione w postępowaniu odwoławczym.

VI. Wnioski

154. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał:

– stwierdził, że zarzuty pierwszy i drugi odwołania są zasadne;

– uchylił pkt 1 sentencji wyroku Sądu z dnia 11 maja 2022 r., Republika Czeska/Komisja (T-151/20, EU:T:2022:281);

– oddalił skargę opartą na bezpodstawnym wzbogaceniu Unii wniesioną przez Republikę Czeską do Sądu;

– obciążył Republikę Czeską kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym;

– postanowił, że Królestwo Belgii i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty poniesione zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym oraz że Królestwo Niderlandów pokrywa własne koszty poniesione w postępowaniu odwoławczym.