WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 5 maja 2011 r. *

W sprawach połączonych C-201/10 i C-202/10

mających za przedmiot wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, złożone przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy) postanowieniami z dnia 12 lutego 2010 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 26 kwietnia 2010 r., w postępowaniach

Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10),

Vion Trading GmbH (C-202/10)

przeciwko

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (sprawozdawca) i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 lutego 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Ze Fu Fleischhandel GmbH przez D. Ehlego, Rechtsanwalt,

— w imieniu Vion Trading GmbH przez K. Landry'ego oraz G. Schwendingera, Rechtsanwälte,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. von Rintelena oraz M. Vollkommer, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1), a także zasad proporcjonalności i pewności prawa.

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporu pomiędzy Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH (zwanymi dalej „skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym") a Hauptzollamt Hamburg-Jonas (zwanym dalej „Hauptzollamt") w przedmiocie zwrotu refundacji wywozowych.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Zgodnie z trzecim motywem rozporządzenia nr 2988/95 „we wszystkich dziedzinach należy […] przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot".

4 Piąty motyw tego rozporządzenia przewiduje:

„[…] nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem".

5 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

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

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

6 Artykuł 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2988/95 przewiduje:

„1. Okres przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. […]

Przerwanie okresu przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo.

[…]

3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu niż okres przewidziany […] w ust. 1 […]".

7 Artykuł 4 ust. 1 i 4 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

— poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych,

[…]

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

Prawo krajowe

8 Zgodnie ze wskazówkami Finanzgericht Hamburg w dniu zaistnienia okoliczności faktycznych przed sądem krajowym brak było w Niemczech jakiegokolwiek szczególnego przepisu dotyczącego terminów przedawnienia stosowanego do sporów o charakterze administracyjnym dotyczących nienależenie przyznanych korzyści. Niemniej jednak zarówno organy administracyjne, jak i sądy niemieckie stosują „w drodze analogii" trzydziestodniowe przedawnienie z prawa powszechnego, jakie przewidziane jest w § 195 niemieckiego kodeksu cywilnego (Bürgerliches Gesetzbuch, zwanego dalej „BGB"). Od 2002 r. termin przedawnienia prawa powszechnego został zmniejszony zasadniczo do trzech lat.

Postępowania przed sądami krajowymi i postanowienia odsyłające w sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07

9 W 1993 r. pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym dokonały odprawy celnej mięsa wołowego w celu jego wywozu do Jordanii i na swój wniosek uzyskały zaliczki z tytułu refundacji wywozowych. W następstwie kontroli przeprowadzonych na początku 1998 r. stwierdzono, że w rzeczywistości ładunek został wysłany do Iraku w ramach procedury tranzytu lub powrotnego wywozu.

10 W tych okolicznościach Hauptzollamt na podstawie decyzji z dnia 13 października 1999 r. zażądał zwrotu rzeczonych refundacji wywozowych.

11 Pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, a także Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co wnieśli następnie skargi na te decyzje do Finanzgericht Hamburg. Sąd ten w wyroku z dnia 21 kwietnia 2005 r. przychylił się do wniesionych skarg na tej podstawie, że przepis dotyczący przedawnienia zawarty w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 sprzeciwiał się rzeczonym zwrotom, gdyż zażądano ich po ponad czterech latach od dokonania spornych operacji wywozowych.

12 Hauptzollamt wniósł do Bundesfinanzhof odwołanie „Revision" od orzeczeń Finanzgericht.

13 Stwierdzając, że zarzucane nieprawidłowości dotyczą okresu poprzedzającego przyjęcie rozporządzenia nr 2988/95, Bundesfinanzhof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, sformułowanymi w sposób identyczny w trzech sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07:

„1) Czy okres przedawnienia określony w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze rozporządzenia Rady […] nr 2988/95 […] należy stosować także wtedy, gdy nieprawidłowości dopuszczono się lub gdy ustały one przed wejściem w życie rzeczonego rozporządzenia?

2) Czy okres przedawnienia określony w tym rozporządzeniu ma w ogóle zastosowanie do środków administracyjnych takich jak żądanie zwrotu refundacji wywozowej przyznanej w następstwie nieprawidłowości?

W wypadku twierdzącej odpowiedzi Trybunału na powyższe pytania:

3) Czy w przypadku gdy przed wydaniem rozporządzenia […] nr 2988/95 prawo państwa członkowskiego przewidywało dłuższy okres przedawnienia, państwo członkowskie może stosować dłuższy okres zgodnie z art. 3 ust. 3 wymienionego rozporządzenia? Czy możliwe jest stosowanie dłuższego okresu przedawnienia, jeżeli nie został on ustanowiony przepisem szczególnym dotyczącym żądania zwrotu refundacji wywozowej ani też dotyczącym środków administracyjnych w ogóle, lecz wynikał z obowiązującego w danym państwie członkowskim i obejmującego wszystkie przypadki przedawnień nieuregulowane w sposób szczególny ogólnego przepisu (prawa powszechnego)?".

14 Rzeczone wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym doprowadziły do wydania wyroku Trybunału z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07 Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, Zb.Orz. s. I-457, w którym Trybunał orzekł:

„1) Okres przedawnienia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Rady […] nr 2988/95 […], ma zastosowanie do środków administracyjnych takich jak odzyskanie refundacji wywozowych nienależnie pobranych przez eksportera w związku z nieprawidłowościami, których się on dopuścił.

2) W sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95:

— ma zastosowanie do nieprawidłowości, których dopuszczono się przed wejściem w życie tego rozporządzenia;

— rozpoczyna swój bieg z datą dopuszczenia się rzeczonej nieprawidłowości.

3) Dłuższe okresy przedawnienia, których możliwość stosowania państwa członkowskie zachowują na mocy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, mogą wynikać z przepisów prawa powszechnego poprzedzających ustanowienie tego rozporządzenia".

Przebieg postępowań przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

15 Wyrokiem z dnia 7 lipca 2009 r. Bundesfinanzhof uchylił wyrok Finanzgericht Hamburg z dnia 21 kwietnia 2005 r. i przekazał mu sprawy do ponownego rozpoznania, stwierdzając, że roszczenie o zwrot nie uległo przedawnieniu w zakresie, w jakim § 195 BGB mógł i powinien być zastosowany „w drodze analogii" do końca 2001 r. Sąd ten oddalił argumentację skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, zgodnie z którą jeżeli termin przedawnienia miałby być stosowany „w drodze analogii", powinien nim być dziesięcioletni termin stosowany w dziedzinie podatków, a nie trzydziestoletni termin przewidziany przez BGB.

16 Odnośnie rzeczonego wyroku Bundesfinanzhof Finanzgericht Hamburg podnosi, co następuje:

„Bundesfinanzhof orzekł, że § 195 BGB w brzmieniu obowiązującym do końca 2001 r. (zwany dalej § 195 BGB w dawnym brzmieniu) miał zastosowanie w drodze analogii. Nie rozstrzygnął on kwestii, czy sprzeczne z zasadą pewności prawa jest domaganie się zwrotu refundacji wywozowej po upływie prawie 30 lat od jej przyznania. Jeżeli tak by było, to mógłby on w ramach nadzwyczajnych kompetencji skrócić ten nadmierny okres przewidziany w prawie krajowym w odpowiednich proporcjach w sposób zgodny z konstytucją oraz przepisami prawa wspólnotowego. Stwierdził, że nie

ma potrzeby rozstrzygania w sposób ostateczny kwestii, czy w wykonaniu tego rodzaju nadzwyczajnych kompetencji sądowniczych ze względu na zasadę pewności prawa należałoby skrócić termin określony w § 195 BGB w dawnym brzmieniu lub przynajmniej ustanowić poprzez analogiczne zastosowanie tego przepisu krótszy termin przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie przyznanej refundacji wywozowej w następstwie nieprawidłowości. W każdym razie termin ten nie może zostać skrócony do tego stopnia, aby w chwili wydania zaskarżonej decyzji podniesione przez stronę pozwaną roszczenie było już przedawnione".

17 Sąd krajowy, podzielając stanowisko rzecznik generalnej E. Sharpston wyrażony w opinii w ww. sprawie Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, twierdzi, po pierwsze, że stosowanie „w drodze analogii" przepisu o przedawnieniu z BGB do roszczeń o zwrot refundacji wywozowych jest niezgodne z zasadą pewności prawa, i, po drugie, że stosowanie trzydziestoletniego terminu do tego rodzaju postępowania jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności, w zakresie, w jakim terminy te nie są rozsądne.

18 W szczególności sąd ten nie podziela dokonanej przez Bundesfinanzhof wykładni ww. wyroku w sprawie Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, wydanego przez Trybunał na jego wniosek. Bundesfinanzhof bowiem wywnioskował z tego wyroku, że Trybunał, zachowując „wymowne milczenie" w kwestii, czy stosowanie „w drodze analogii" do sporu o zwrot nienależnie pobranych refundacji przepisu prawa cywilnego należy do zakresu zastosowania art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, zasadniczo zaakceptował takie stosowanie i nie sprzeciwił się również ze względu na zasady pewności prawa i proporcjonalności, aby trzydziestoletnia zasada przedawnienia była stosowana w ten sposób. Otóż Finanzgericht stoi z kolei na stanowisku, że Trybunał nie miał żadnego powodu, aby oceniać czy rozważać te aspekty

w orzeczeniu prejudycjalnym, ponieważ Bundesfinanzhof nie zadał mu żadnego wyraźnie określonego pytania w tym zakresie.

19 Sąd krajowy stwierdza również, że:

„W ww. wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. [Bundesfinanzhof] przyznał sobie kompetencję nadzwyczajną, która pozwala mu na skrócenie – praktycznie w sposób, w jaki uczyniłby to prawodawca – trzydziestoletniego okresu przedawnienia w odpowiednich proporcjach w ramach sądowniczego rozwoju prawa. Dokładny okres przedawnienia, jaki należałoby stosować w Niemczech zgodnie z § 195 BGB w dawnym brzmieniu stosowanym analogicznie, nie byłby znany w tym dniu, ponieważ nie jest możliwe ustalenie lub przewidzenie, czy – i w odpowiednim przypadku: w jakim zakresie – Bundesfinanzhof skorzysta z takiej nadzwyczajnej kompetencji w przyszłości. Orzecznictwo to potwierdziło jedynie, że termin przedawnienia przewidziany w § 195 BGB w dawnym brzmieniu stosowany w drodze analogii wynosi co najmniej sześć lat i w skrajnych przypadkach może osiągnąć trzydzieści lat. Zgodnie z tym orzecznictwem termin przedawnienia obowiązujący w Niemczech na podstawie § 195 BGB w dawnym brzmieniu stosowany w drodze analogii, zmieniony w ramach sądowniczego rozwoju prawa, znajduje się w przedziale dwudziestu czterech lat".

20 W tych okolicznościach Finanzgericht Hamburg postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy analogiczne stosowanie przepisu dotyczącego przedawnienia zawartego w § 195 BGB w wersji obowiązującej do końca 2001 r. w przypadku roszczeń o zwrot nienależnie przyznanej refundacji wywozowej narusza prawnowspólnotową zasadę pewności prawa?

2) Czy zastosowanie trzydziestoletniego terminu przedawnienia wynikającego z § 195 BGB w przypadku roszczeń o zwrot nienależnie przyznanej refundacji wywozowej narusza prawnowspólnotową zasadę proporcjonalności?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie: czy zastosowanie dłuższego krajowego okresu przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia […] nr 2988/95, określanego w konkretnych sprawach na podstawie domniemanej kompetencji, w ramach sądowniczego rozwoju prawa, jest zgodne z prawnowspólnotową zasadą pewności prawa?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

21 W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zasadniczo zmierza do ustalenia, czy zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby w kontekście określonej przez rozporządzenie nr 2988/95 ochrony interesów finansowych Unii „dłuższy" krajowy termin przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia mógł wynikać z zastosowania „w drodze analogii" do zwrotu nienależnie wypłaconej refundacji wywozowej terminu przedawnienia ustalonego przez krajowy przepis prawa powszechnego.

22 Tytułem wstępu należy stwierdzić – jak to podniósł sąd krajowy – że Trybunał w ramach trzeciego pytania skierowanego w ww. sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07 zasadniczo został zapytany o to, czy „dłuższy" krajowy termin przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 może wynikać z ogólnego przepisu prawa powszechnego wcześniejszego niż to rozporządzenie. Niemniej jednak nie zapytano wyraźnie Trybunału o to, co stanowi przedmiot niniejszego pytania prejudycjalnego, które dotyczy sposobu stosowania takiego przepisu, a konkretnie stosowania przepisu prawa powszechnego „w drodze analogii" do konkretnego sporu dotyczącego zwrotu refundacji wywozowych, o czym zadecydował nie prawodawca krajowy, lecz sąd.

23 W sytuacji takiej jak przed sądem krajowym, w której dopuszczono się nieprawidłowości zarzucanych podmiotom gospodarczym w 1993 r. pod rządami krajowego przepisu dotyczącego trzydziestoletniego terminu przedawnienia, roszczenie organów krajowych zmierzające do odzyskania nienależnie otrzymanych kwot w wyniku takich nieprawidłowości w braku czynności zawieszającej przedawniło się w 1997 r. na podstawie zasady czteroletniego przedawnienia przewidzianej w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, pod warunkiem jednak, że państwo członkowskie, w którym dopuszczono się nieprawidłowości, nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia (zob. ww. wyrok w sprawie Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., pkt 36, 38).

24 Oczywiście, przyjmując rozporządzenie nr 2988/95, a w szczególności jego art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, prawodawca unijny zamierzał jednak ustanowić ogólną regułę przedawnienia mającą zastosowanie w tej dziedzinie, poprzez którą pragnął, po pierwsze, określić minimalny termin mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, a po drugie, zrezygnować z możliwości odzyskania kwot nienależnie pobranych z budżetu wspólnotowego po upływie okresu czterech lat od wystąpienia nieprawidłowości mającej wpływ na sporne płatności (ww. wyrok w sprawie Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., pkt 27).

25 Niemniej jednak w zakresie, w jakim prawodawca unijny wyraźnie przewidział, że państwa członkowskie mogą stosować dłuższe terminy przedawnienia niż ów minimalny czteroletni termin przedawnienia, należy stwierdzić, że rzeczony prawodawca nie miał na celu ujednolicenia terminów stosowanych w tej dziedzinie oraz że w związku z tym wejście w życie rozporządzenia nr 2988/95 nie może skutkować zobowiązaniem państw członkowskich do skrócenia do czterech lat terminów przedawnienia, które w braku istniejących wcześniej w tej dziedzinie przepisów unijnych państwa te stosowały w przeszłości.

26 W ramach możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 państwa członkowskie zachowują szeroki zakres swobodnego uznania, jeżeli chodzi o ustalanie dłuższych terminów przedawnienia, które mają zamiar stosować w przypadku nieprawidłowości stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-131/10 Corman, Zb.Orz. s. I-14199, pkt 54).

27 W rzeczywistości bowiem rozporządzenie nr 2988/95 nie przewiduje żadnego mechanizmu informowania lub notyfikowania dotyczącego korzystania przez państwa członkowskie z uprawnienia do określania dłuższych okresów przedawnienia zgodnie z art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia. Wynika z tego, że na poziomie Unii nie została przewidziana żadna forma kontroli – czy to w zakresie derogacyjnych okresów przedawnienia stosowanych przez państwa członkowskie na mocy tego przepisu, czy też sektorów, w których postanowiły one zastosować takie okresy (ww. wyroki: w sprawach połączonych Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., pkt 45; w sprawie Corman, pkt 55).

28 W sprawach przed sądem krajowym, tak jak wskazuje sam sąd krajowy, sądy niemieckie dalej stosowały – już po wejściu w życie rozporządzenia nr 2988/95 – trzydziestoletni termin przedawnienia, wynikający z § 195 BGB, do roszczeń zmierzających do odzyskania nienależnie pobranych przez podmioty gospodarcze refundacji.

29 W tym zakresie, odpowiadając na trzecie pytanie prejudycjalne przedstawione przez Bundesfinanzhof w ww. sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07, że dłuższe okresy przedawnienia, których możliwość stosowania państwa członkowskie zachowują na mocy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, mogą wynikać z przepisów prawa powszechnego poprzedzających ustanowienie tego rozporządzenia, Trybunał – w sposób dorozumiany, lecz ostatecznie – potwierdził temu sądowi, iż rzeczone państwa członkowskie mogą stosować takie dłuższe terminy poprzez stosowanie, o czym decyduje sąd, przepisu ogólnego przewidującego dłuższy niż czteroletni okres przedawnienia w dziedzinie odzyskiwania nienależnie otrzymanych korzyści, którą to praktykę sądy niemieckie kwalifikują jako stosowanie „w drodze analogii".

30 Praktyka ta jest co do zasady dopuszczalna z punktu widzenia prawa Unii, a w szczególności art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., pkt 47). Niemniej jednak praktyka ta musi być jeszcze zgodna z głównymi zasadami tego prawa, wśród których znajduje się zasada pewności prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-367/09 SGS Belgium i in., Zb.Orz. s. I-10761, pkt 40).

31 W kwestii tej skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą w szczególności, że po wejściu w życie do niemieckiego porządku prawnego przepisu o przedawnieniu ogólnym ze skutkiem bezpośrednim przewidzianym w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, który usunął skutki braku przepisu szczególnego w tej dziedzinie w tym porządku prawnym, organy i sądy krajowe nie mają już w związku z tym podstawy – w braku krajowego przepisu ustawowego przyznającego im do tego prawo – do dalszego stosowania „w drodze analogii" ogólnego przepisu o przedawnieniu zawartego w BGB w postępowaniach dotyczących „nieprawidłowości" w rozumieniu tego rozporządzenia.

32 W tym zakresie należy podnieść, że w kontekście postępowań dotyczących nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii i prowadzących do zastosowania środków administracyjnych takich jak obowiązek zwrotu przez podmiot gospodarczy nienależnie pobranych refundacji zasada pewności prawa wymaga w szczególności, aby nie przedłużała się w nieskończoność możliwość zakwestionowania sytuacji owego podmiotu pod względem jego praw i obowiązków wobec organu krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie C-472/08 Alstom Power Hydro, Zb.Orz. s. I-623, pkt 16), i w związku z tym do ścigania takiej nieprawidłowości powinien być stosowany termin przedawnienia; z kolei aby termin ten mógł spełniać swoją funkcję gwarantowania pewności prawa, powinien on być wcześniej ustalony (zob. wyroki: z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69 ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, Rec. s. 661, pkt 19; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. s. I-6325, pkt 39). W konsekwencji każde stosowanie terminu przedawnienia „w drodze analogii" powinno być w wystarczający sposób możliwe do przewidzenia dla jednostki (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 Danske Slagterier, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 34).

33 Z pewnością podmiotowi gospodarczemu łatwiej jest ustalić właściwy termin przedawnienia ścigania popełnionej przez niego nieprawidłowości, jeżeli termin ten i jego zastosowania w dziedzinie, do której należy ta nieprawidłowość, są określone przez prawodawcę krajowego w szczególnym przepisie właściwym w danej dziedzinie. Jeżeli jednak, tak jak wydaje się być w sprawie przed sądem krajowym, prawodawca krajowy nie ustanowił szczególnego przepisu mającego zastosowanie w dziedzinie takiej jak zwrot nienależnie pobranych refundacji wywozowych ze szkodą dla budżetu Unii, zasada pewności prawa co do zasady nie sprzeciwia się temu, aby organy administracyjne i sądowe nadal, zgodnie z ich dotychczasową praktyką sądową znaną temu podmiotowi, stosowały „w drodze analogii" termin przedawnienia o charakterze ogólnym przewidziany w przepisie należącym do prawa cywilnego, który to termin jest dłuższy od czteroletniego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95.

34 Niemniej jednak takie stosowanie tylko wtedy jest zgodne z zasadą pewności prawa, jeżeli wynika ono z wystarczająco przewidywalnej praktyki sądowej. W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym stwierdzenie istnienia takiej praktyki sądowej nie należy do Trybunału.

35 Z uwagi na powyższe, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że w okolicznościach takich jak przed sądem krajowym zasada pewności prawa nie sprzeciwia się co do zasady temu, aby w kontekście ochrony interesów finansowych Unii określonej przez rozporządzenie nr 2988/95 i na podstawie art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia organy i sądy krajowe danego państwa członkowskiego stosowały „w drodze analogii" do sporów dotyczących zwrotu nienależnie wypłaconych refundacji wywozowych termin przedawnienia ustalony w krajowym przepisie prawa powszechnego, pod warunkiem jednak, że takie stosowanie wynika z praktyki sądowej, która jest wystarczająco przewidywalna, co powinien zweryfikować sąd krajowy.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

36 Przez drugie pytanie prejudycjalne sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy zasada proporcjonalności nie sprzeciwia się – w ramach korzystania przez państwa członkowskie z uprawnienia oferowanego im przez art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 – stosowaniu trzydziestoletniego terminu przedawnienia do sporów dotyczących zwrotu nienależnie pobranych refundacji.

37 Jak wynika z pkt 26–30 niniejszego wyroku, o ile w ramach możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 państwa członkowskie zachowują szeroki

zakres swobodnego uznania, jeżeli chodzi o ustalanie dłuższych terminów przedawnienia, które mają zamiar stosować w przypadku nieprawidłowości stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii, o tyle jednak państwa te powinny przestrzegać ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności zasady proporcjonalności.

38 W ten sposób, jeżeli chodzi o „dłuższy termin przedawnienia" w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, to powinien on w szczególności nie wychodzić on w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 AJD Tuna, pkt 79 i przywołane tam orzecznictwo).

39 W tym zakresie należy podnieść, że dłuższe terminy przedawnienia, jakie państwa członkowskie mogą stosować na podstawie art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, są bardzo zróżnicowane w zależności od państwa członkowskiego, co wynika w dużym stopniu z tradycji prawnych tych państw członkowskich, a także z rozumienia w ich odpowiednich porządkach prawnych, jaki okres czasu wystarcza starannemu organowi administracji i jest konieczny do wszczęcia postępowania dotyczącego nieprawidłowości popełnionych ze szkodą dla organów publicznych i budżetu krajowego.

40 Ponadto okoliczność, iż w ramach uprawnienia przewidzianego przez ten przepis państwo członkowskie ustanawia terminy przedawnienia krótsze niż terminy ustanowione przez inne państwo członkowskie, nie może oznaczać, że te ostatnie terminy są nieproporcjonalne (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-141/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6935, pkt 51, a także z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie C-562/08 Müller Fleisch, Zb.Orz. s. I-1391, pkt 45).

41 Należy również podnieść, że nie można wyłączyć, iż trzydziestoletni termin przedawnienia wynikający z przepisu prawa cywilnego może okazać się konieczny i proporcjonalny, w szczególności w ramach sporów pomiędzy osobami prywatnymi, ze względu na cel zamierzony przez ten przepis określony przez prawodawcę krajowego.

42 Ocena takiej zasady przedawnienia z punktu widzenia zasady proporcjonalności jest jednak inna, gdy zasada ta jest stosowana w drodze „analogii" w celu osiągnięcia celu innego niż zamierzał prawodawca krajowy przy jej przyjmowaniu, konkretnie, w niniejszej sprawie, w celu osiągnięcia celu określonego przez prawodawcę unijnego.

43 Tymczasem w tej kwestii, z punktu widzenia celu ochrony interesów finansowych Unii – w odniesieniu do którego prawodawca unijny uznał, że czteroletni, a nawet trzyletni okres przedawnienia był już sam w sobie wystarczający, aby umożliwić organom krajowym wszczęcie postępowania dotyczącego nieprawidłowości zagrażających tym interesom finansowym, i które to nieprawidłowości mogłyby doprowadzić do wydania takiego środka jak odzyskanie nienależnie otrzymanej korzyści – okazuje się, że przyznanie rzeczonym organom trzydziestoletniego okresu wykracza poza to, co jest konieczne dla starannej administracji.

44 W rzeczywistości bowiem należy podnieść, że do takiego organu administracji należy ogólny obowiązek staranności w badaniu prawidłowości w dokonywanych przez niego płatnościach, które ciążą na budżecie Unii, ponieważ państwa członkowskie powinny przestrzegać ogólnego obowiązku staranności przewidziany w art. 4 ust. 3 TFUE, który oznacza, że powinny one podejmować niezwłocznie środki w celu usunięcia skutków naruszeń (zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie C-277/98 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-8453, pkt 40).

45 W tych okolicznościach dopuszczenie możliwości, aby państwa członkowskie przyznawały rzeczonemu organowi administracji na podjęcie działań tak długi okres, jak okres przyznany przez zasadę trzydziestoletniego przedawnienia, mogłoby w pewien sposób zachęcić organy administracji do bezczynności w ściganiu „nieprawidłowości" w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 2988/95, jednocześnie narażając podmioty gospodarcze, po pierwsze, na długi okres niepewności prawnej oraz, po drugie, na niebezpieczeństwo, iż po upływie takiego okresu nie będą one już w stanie przedstawić dowodu na zgodność spornych transakcji z prawem.

46 W każdym razie należy podkreślić, że jeżeli czteroletni termin przedawnienia, taki jak przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, może okazać się z punktu widzenia organów krajowych zbyt krótki, aby pozwolić im na ściganie nieprawidłowości cechujących się pewną złożonością, prawodawca krajowy może zawsze w ramach uprawnienia przewidzianego w ust. 3 rzeczonego artykułu przyjąć dłuższy termin przedawnienia dostosowany do takiego rodzaju naruszeń.

47 Z uwagi na powyższe na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym zasada proporcjonalności sprzeciwia się – w ramach korzystania przez państwa członkowskie z możliwości przyznanej im przez art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 – stosowaniu trzydziestoletniego okresu przedawnienia do sporów dotyczących zwrotu nienależnie pobranych refundacji.

W przedmiocie pytania trzeciego

48 W pytaniu trzecim sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w przypadku gdy stosowanie zasady trzydziestoletniego przedawnienia dla wszczęcia postępowania dotyczącego „nieprawidłowości" w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 2988/95

okazałoby się nieproporcjonalne do celu ochrony interesów finansowych Unii, zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby sąd krajowy mógł postanowić o zmniejszeniu zakresu takiej zasady trzydziestoletniego przedawnienia, w niniejszej sprawie do dziesięciu lat, w miejsce zastosowania zasady czteroletniego przedawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

49 Nie można wykluczyć, że w sytuacji, w której sądy krajowe nie dysponują jakąkolwiek inną właściwą zasadą przedawnienia, próbują one interpretować zasadę trzydziestoletniego przedawnia w taki sposób, że zostaje ona skrócona w celu spełnienia wymogów prawa Unii.

50 Niemniej jednak w sytuacji takiej jak w postępowaniach przed sądem krajowym, objętej zakresem zastosowania rozporządzenia nr 2988/95, należy stwierdzić, że w każdym wypadku w braku stosowanego zgodnie z prawem uregulowania krajowego przewidującego dłuższy termin przedawnienia art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 przewidujący czteroletni okres przedawnienia nadal jest bezpośrednio stosowany w państwach członkowskich, włączywszy w to dziedzinę refundacji wywozowych dotyczących produktów rolnych (zob. wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 Handlbauer, Zb.Orz. s. I-6171, pkt 35).

51 W ten sposób w okolicznościach, w jakich stosowanie terminu przedawnienia prawa powszechnego do sporów dotyczących zwrotu nienależnie pobranych refundacji przed wejściem w życie rozporządzenia nr 2988/95 okazuje się nieproporcjonalne do celu ochrony interesów finansowych Unii, zasada ta powinna zostać pominięta i, jak to wynika z pkt 34 ww. wyroku w sprawie Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., zastosowanie znajdzie ogólny okres przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 – w zakresie, w jakim obejmuje on

również nieprawidłowości popełnione przed wejściem w życie tego rozporządzenia – i biegnie on od chwili dopuszczenia się danej nieprawidłowości.

52 W rzeczywistości bowiem w takiej sytuacji, jeżeli pozwoliłoby się sądowi krajowemu w kontekście rozporządzenia nr 2988/95 na skrócenie stosowanego do tej pory danego okresu przedawnienia w celu obniżenia go do poziomu, który byłby zgodny z zasadą proporcjonalności, nawet wówczas, gdy dysponuje on w każdym razie zasadą przedawnienia w prawie unijnym, stosowaną bezpośrednio w jego porządku prawnym, byłoby to sprzeczne nawet z zasadami, zgodnie z którymi, po pierwsze, aby mógł spełniać swoją funkcję gwaranta pewności prawa, termin przedawnienia powinien być ustalony z góry (zob. ww. wyroki: w sprawie ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, pkt 19, a także w sprawie Marks & Spencer, pkt 39), oraz, po drugie, każde stosowanie „w drodze analogii" terminu przedawnienia powinno być wystarczająco przewidywalne dla jednostki (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Danske Slagterier, pkt 34).

53 Niemniej jednak w takiej sytuacji, co zostało przypomniane w pkt 46 niniejszego wyroku, prawodawca krajowy zawsze może w ramach uprawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 przyjąć dłuższy termin przedawnienia.

54 Z uwagi na powyższe na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, iż w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby „dłuższy" termin przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 mógł wynikać z okresu przedawnienia prawa powszechnego skróconego praktyce orzeczniczej w tym celu, aby był on zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ w każdym wypadku w takich okolicznościach zastosowanie znajdzie czteroletni okres przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95.

W przedmiocie kosztów

55 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) W okolicznościach takich jak przed sądem krajowym zasada pewności prawa nie sprzeciwia się co do zasady temu, aby w kontekście ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej określonej przez rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich i na podstawie art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia organy i sądy krajowe danego państwa członkowskiego stosowały „w drodze analogii" do sporów dotyczących zwrotu nienależnie wypłaconych refundacji wywozowych termin przedawnienia ustalony w krajowym przepisie prawa powszechnego, pod warunkiem jednak, że takie stosowanie wynika z praktyki sądowej, która jest wystarczająco przewidywalna, co powinien zweryfikować sąd krajowy.

2) W okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym zasada proporcjonalności sprzeciwia się, w ramach korzystania przez państwa członkowskie z możliwości przyznanej im przez art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, stosowaniu trzydziestoletniego okresu przedawnienia do sporów dotyczących zwrotu nienależnie pobranych refundacji.

3) W okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby „dłuższy" termin przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 mógł wynikać z okresu przedawnienia prawa powszechnego skróconego w praktyce orzeczniczej w tym celu, aby był on zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ w każdym wypadku w takich okolicznościach zastosowanie znajdzie czteroletni okres przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95.

Podpisy