Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
RIMVYDASA NORKUSA
przedstawiona w dniu 6 marca 2025 r.[1]

Sprawa C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
przeciwko
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Unia celna – Zwrot lub umorzenie należności celnych przywozowych lub wywozowych – Rozporządzenie (EWG) nr 1430/79 – Unijny kodeks celny – Rozporządzenie (UE) nr 952/2013 – Przesłanki zwrotu z urzędu – Termin trzech lat od dnia powiadomienia o długu celnym – Wiedza organów celnych o tożsamości zainteresowanych podmiotów gospodarczych oraz o kwocie podlegającej zwrotowi na rzecz każdego z nich bez konieczności przeprowadzania dogłębnych ustaleń – Prawo do dobrej administracji

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja) na podstawie art. 267 TFUE dotyczy wykładni art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1430/79 z dnia 2 lipca 1979 r. w sprawie zwrotu lub umorzenia należności celnych przywozowych lub wywozowych[2], zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3069/86 z dnia 7 października 1986 r.[3].. (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1430/79"), oraz art. 236 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks celny[4] (zwanego dalej „wspólnotowym kodeksem celnym").

2. Wniosek ów został złożony w ramach sporu między YX oraz Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, dawniej Caves Andorranes SA (zwaną dalej „Caves Andorranes"), spółką prawa andorskiego, a ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (ministrem gospodarki, finansów i odbudowy, Francja) oraz directeur général des douanes et droits indirects (dyrektorem generalnym ds. ceł i podatków pośrednich, Francja) w przedmiocie zwrotu z urzędu

[1] Język oryginału: francuski.
[2] Dz.U. 1979, L 175, s. 1.
[3] Dz.U. 1986, L 286, s. 1.
[4] Dz.U. 1992, L 302, s. 1.

nienależnie pobranych należności celnych. Rozpatrywane należności celne zostały pobrane z powodu błędnego zastosowania przepisów celnych, odkrytego i skorygowanego kilka lat później. W tym względzie organy francuskie zasadniczo podnoszą, że nie były w stanie samodzielnie ustalić, których przedsiębiorstw dotyczyła owa praktyka administracyjna ani określić kwot podlegających zwrotowi. Ponadto ich zdaniem prawo do żądania zwrotu podlega terminom określonym w przepisach celnych. Zaskarżając odmowę przyznania zwrotu spornych należności celnych, spółka Caves Andorranes kwestionuje ten argument.

3. Tym samym strony sporu zajęły w tym względzie rozbieżne stanowiska, zarówno w odniesieniu do zakresu obowiązków organów celnych w przedmiocie przeprowadzenia czynności wyjaśniających, jak i co do trzyletniego terminu zawitego, jaki prawo Unii przewiduje na przeprowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność do wypowiedzenia się w przedmiocie konieczności przywrócenia stanu zgodnego z prawem Unii na rzecz przedsiębiorstwa, które poniosło szkodę, nawet jeśli od wystąpienia wykroczenia administracyjnego upłynął znaczny okres. W swoim wyroku Trybunał będzie musiał wyjaśnić w jaki sposób cel ten można pogodzić z interesami pewności prawa i prawidłowego funkcjonowania organów celnych.

II. Ramy prawne

A. Rozporządzenie nr 1430/79

4. Motyw dziewiąty rozporządzenia nr 1430/79 miał następujące brzmienie:

„mając na uwadze, że konieczne jest określenie pozostałych przesłanek materialnych i formalnych, którym musi podlegać przyznanie zwrotu lub umorzenia należności celnych przywozowych lub wywozowych; należy w szczególności ustanowić terminy, w których zainteresowany może w tym celu złożyć wniosek do właściwych organów […]”.

5. Artykuł 1 tego rozporządzenia przewidywał:

„1. Niniejsze rozporządzenie określa warunki dokonywania przez właściwe organy zwrotu lub umorzenia należności celnych przywozowych lub wywozowych.

2. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

e) »zaksięgowanie«: czynność administracyjna należytego określenia kwoty należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych podlegającej pobraniu przez właściwe organy;

[…]”.

6. Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia stanowił:

„1. Należności celne przywozowe podlegają zwrotowi lub umorzeniu w zakresie, w jakim wykazano właściwym organom, że kwota pobrana na poczet tych należności:

odnosi się do towarów, wobec których nie powstał żaden dług celny lub wobec których dług ten wygasł w inny sposób niż poprzez jego zapłatę lub przedawnienie,

jest z jakiegoś powodu wyższa niż kwota należna zgodnie z prawem.

2. Zwrot lub umorzenie należności celnych przywozowych z jednego z powodów określonych w ust. 1 następuje na wniosek złożony we właściwym urzędzie celnym przed upływem trzech lat od daty zaksięgowania tych należności przez organ odpowiedzialny za pobór.

Termin ten nie może zostać przedłużony, chyba że osoba zainteresowana udowodni, iż ze względu na nieprzewidziane okoliczności lub działanie siły wyższej nie mogła złożyć wniosku w terminie.

Właściwe organy dokonują zwrotu lub umorzenia z urzędu, gdy same przed upływem tego terminu stwierdzą, że zaistniała jedna z sytuacji opisanych w ust. 1”.

7. Artykuł 15 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowił:

„Zwrot lub umorzenie należności celnych przywozowych lub wywozowych przyznaje się wyłącznie osobie, która uiściła te należności lub jest zobowiązana do ich uiszczenia albo osobom, które wstąpiły w jej prawa i obowiązki”.

8. Artykuł 16 akapit drugi rozporządzenia nr 1430/79 przewidywał:

„W celu umożliwienia właściwym organom rozpoznanie tego wniosku w świetle powołanych przez wnioskodawcę podstaw, do wniosku należy dołączyć wszystkie dowody, którymi dysponuje wnioskodawca. Jeżeli właściwe organy uznają to za konieczne, mogą wyznaczyć wnioskodawcy termin na dostarczenie dowodów uzupełniających” [tłumaczenie nieoficjalne].

9. Rozporządzenie to zostało uchylone na mocy art. 251 wspólnotowego kodeksu celnego.

B. Wspólnotowy kodeks celny

10. Artykuł 236 wspólnotowego kodeksu celnego stanowił:

„1. Należności celne przywozowe lub wywozowe podlegają zwrotowi, gdy okaże się, że w chwili uiszczenia kwota tych należności nie była prawnie należna lub że kwota ta została zaksięgowana niezgodnie z art. 220 ust. 2.

Należności celne przywozowe lub wywozowe podlegają umorzeniu, gdy okaże się, że w chwili zaksięgowania kwota tych należności nie była prawnie należna lub że kwota ta została zaksięgowana niezgodnie z art. 220 ust. 2.

Należności nie podlegają zwrotowi ani umorzeniu, w przypadku gdy fakty, które doprowadziły do zapłacenia lub zaksięgowania kwoty prawnie nienależnej, są wynikiem świadomego działania osoby zainteresowanej.

2. Należności celne przywozowe lub wywozowe są zwracane lub umarzane po złożeniu wniosku przed upływem trzech lat, licząc od dnia powiadomienia dłużnika o tych należnościach. Wniosek należy złożyć we właściwym urzędzie celnym.

Termin ten może zostać przedłużony, jeżeli osoba zainteresowana udowodni, iż ze względu na nieprzewidziane okoliczności lub działanie siły wyższej nie mogła złożyć wniosku w terminie.

Organy celne dokonują zwrotu lub umorzenia z urzędu, gdy same przed upływem tego terminu stwierdzą, że zaistniała jedna z okoliczności określonych w ust. 1 akapit[y] pierwszy i drugi".

11. Zgodnie z jego art. 253 akapit drugi, kodeks ten był stosowany od dnia 1 stycznia 1994 r.

12. Wspomniany kodeks został uchylony na mocy art. 186 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) (Dz.U. 2008, L 145, s. 1), które samo zostało uchylone na mocy art. 286 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2016, L 267, s. 2, zwanego dalej „unijnym kodeksem celnym").

C. Unijny kodeks celny

13. Artykuł 116 unijnego kodeksu celnego przewiduje:

„1. Z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w niniejszej sekcji kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych podlegają zwrotowi lub umorzeniu z następujących powodów:

a) zawyżenie kwot należności celnych przywozowych lub wywozowych;

[…]

4. Z zastrzeżeniem zasad dotyczących właściwości do wydania decyzji, jeżeli organy celne w terminach, o których mowa w art. 121 ust. 1, same stwierdzą, że kwota należności celnych przywozowych lub wywozowych podlega zwrotowi lub umorzeniu zgodnie z art. 117, 119 lub 120, dokonują one zwrotu lub umorzenia z własnej inicjatywy.

[…]".

14. Artykuł 117 ust. 1 tego kodeksu stanowi:

„Kwota należności celnych przywozowych lub wywozowych jest zwracana lub umarzana, jeżeli kwota odpowiadająca długowi celnemu, o której pierwotnie powiadomiono, przekracza kwotę należną lub gdy dłużnik został powiadomiony o długu celnym niezgodnie z art. 102 ust. 1 akapit drugi lit. c) lub d)".

15. Artykuł 121 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Postępowanie w sprawie zwrotu i umorzenia”, stanowi w ust. 1:

„Wniosek o zwrot lub umorzenie zgodnie z art. 116 składa się organom celnym w następujących terminach:

a) w przypadku zawyżenia kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych […] – w terminie trzech lat od dnia powiadomienia o długu celnym;

[…]

Terminy określone w akapicie pierwszym lit. a) i b) ulegają przedłużeniu, w przypadku gdy wnioskodawca przedstawi dowód na to, że nieprzewidziane okoliczności lub działanie siły wyższej uniemożliwiły mu złożenie wniosku we właściwym terminie”.

16. Zgodnie z art. 288 ust. 2 unijnego kodeksu celnego, jego przepisy, o których mowa w trzech poprzednich punktach niniejszej opinii stosuje się od dnia 1 maja 2016 r.

III. Okoliczności powstania sporu, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17. W latach 1988–1991 importerzy andorscy importowali do Andory za pośrednictwem spółki Ysal, agenta celnego z siedzibą we Francji, towary pochodzące przede wszystkim z państw trzecich. W związku z przywozem tych towarów powstawał obowiązek zapłaty należności celnych we Francji. W tamtym czasie francuskie organy celne wymagały bowiem, aby towary pochodzące z państw trzecich i przewożone do Andory zostały dopuszczone do obrotu w trakcie ich przewozu przez francuskie terytorium.

18. W dniu 23 stycznia 1991 r. Komisja Europejska opublikowała uzasadnioną opinię COM(90) 2042 wersja ostateczna, w której, po pierwsze, stwierdziła, że Republika Francuska przewidując taki wymóg dopuszczenia do obrotu [5] uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z niektórych przepisów (ówczesnego) prawa wspólnotowego, a po drugie, wezwała to państwo członkowskie do zastosowania się do owej uzasadnionej opinii w terminie 30 dni.

19. Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że w dniu 6 czerwca 1991 r. ministère de l’Économie, des Finances et du Budget (ministerstwo gospodarki, finansów i budżetu, Francja) opublikowało w *Journal officiel de la République française* zawiadomienie dla eksporterów uchylające ten wymóg dopuszczenia do obrotu.

20. W dniu 20 maja 2008 r. spółka Ysal pozwała francuskie organy celne przed tribunal d’instance (sąd pierwszej instancji) w celu uzyskania zwrotu nienależnie pobranych przez te organy administracji należności celnych w związku ze zgłoszeniami dotyczącymi przywozu do Andory złożonymi w latach 1988–1991.

[5] Pojęcie „dopuszczenie do obrotu” jest zdefiniowane w art. 201 ust. 2 unijnego kodeksu celnego. Wymaga ono pobrania wszelkich należnych należności celnych przywozowych; pobrania – w stosownych przypadkach – innych należności zgodnie z właściwymi obowiązującymi przepisami dotyczącymi pobierania tych należności; zastosowania środków polityki handlowej oraz zakazów i ograniczeń, jeżeli nie musiały one być stosowane na wcześniejszym etapie oraz załatwienia pozostałych formalności wymaganych przy przywozie danych towarów. Zgodnie z art. 201 ust. 3 tego kodeksu dopuszczenie do obrotu nadaje towarom nieunijnym unijny status celny.

21. Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2010 r. sąd ów uznał powództwo spółki Ysal za niedopuszczalne ze względu na brak legitymacji procesowej i interesu prawnego. Wyrok ten został utrzymany w mocy wyrokiem cour d'appel (sądu apelacyjnego) z dnia 13 grudnia 2011 r. roku. Wyrokiem z dnia 21 stycznia 2014 r. Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja) oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez spółkę Ysal.

22. Wspomniani importerzy andorscy, w których prawa wstąpiły spółka Caves Andorranes i YX, w nieokreślonym dniu dokonali zwrotu na rzecz spółki Ysal należności celnych, które ta ostatnia uiściła na ich rachunek.

23. W dniu 16 lipca 2015 r. spółka Caves Andorranes i YX pozwali francuskie organy celne przed tribunal de grande instance de Toulouse (sąd pierwszej instancji w Tuluzie, Francja) o zapłatę kwoty odpowiadającej nienależnie pobranym przez te organy administracji należnościom celnym. Wyrokiem z dnia 4 lipca 2017 r. tenże sąd oddalił żądania spółki Caves Andorranes i YX.

24. Wyrokiem z dnia 10 lutego 2020 r. cour d'appel de Toulouse (sąd apelacyjny w Tuluzie, Francja) utrzymał to orzeczenie w mocy. W tym względzie sąd uznał, że w celu dokonania z urzędu zwrotu, o którym mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1430/79 oraz w art. 236 ust. 2 akapit trzeci wspólnotowego kodeksu celnego, organy celne powinny dysponować informacjami niezbędnymi do określenia zarówno kwoty należności podlegających zwrotowi, jak i tożsamości każdego zobowiązanego do zapłaty należności i to bez konieczności przeprowadzania niewspółmiernych ustaleń.

25. Spółka Caves Andorranes i YX wnieśli do Cour de cassation (sądu kasacyjnego), będącego sądem odsyłającym, skargę kasacyjną od tegoż wyroku, na poparcie której podnoszą zasadniczo, iż cour d'appel de Toulouse (sąd apelacyjny w Tuluzie) w swoim wyroku z dnia 10 lutego 2020 r. naruszył art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1430/79. Przewidziany w tym przepisie obowiązek dokonania zwrotu z urzędu jest uzależniony jedynie od zachowania terminu trzech lat od dnia powiadomienia dłużnika o należnościach celnych. Wspomniany przepis nie przewiduje natomiast, że organy celne muszą dysponować tymi informacjami dotyczącymi kwoty tychże należności i tożsamości każdego zobowiązanego do zapłaty należności. Cour d'appel de Toulouse (sąd apelacyjny w Tuluzie) dodał w ten sposób do tego samego przepisu przesłankę, której przepis ten nie zawierał.

26. Sąd odsyłający wskazuje, że francuskie organy celne utrzymują, iż mogą dokonać zwrotu z urzędu należności celnych przywozowych lub wywozowych jedynie wówczas, gdy posiadają wszystkie informacje niezbędne do stwierdzenia, że należności te zostały nienależnie pobrane i muszą zostać zwrócone. Nie można od nich wymagać przeprowadzenia dogłębnych ustaleń w celu określenia kwoty należności podlegających zwrotowi na rzecz każdego z zainteresowanych podmiotów gospodarczych.

27. Sąd ten zmierza zatem do ustalenia, czy przepisy art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1430/79 oraz art. 236 ust. 2 wspólnotowego kodeksu celnego należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ jest zobowiązany do dokonania z urzędu zwrotu należności celnych, które nie są prawnie należne, tylko wówczas, gdy dysponuje w tym celu wszystkimi niezbędnymi informacjami i że w przeciwnym razie nie jest on zobowiązany do przeprowadzania niewspółmiernych ustaleń.

28. Zdaniem sądu odsyłającego powstaje również kwestia wstępna, czy zwrot dokonany przez organ celny z urzędu może nastąpić po upływie trzech lat od dnia powiadomienia dłużnika o należnościach. W świetle wyroku z dnia 14 czerwca 2012 r., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347,

pkt 21), w którym Trybunał orzekł, że art. 236 ust. 2 akapit pierwszy wspólnotowego kodeksu celnego ustanawia trzyletni termin na zwrot należności celnych, które nie były prawnie należne, sąd ten zastanawia się, czy art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1430/79 należy interpretować w ten sposób, że po upływie tego terminu właściwe organy nie mogą już dokonać zwrotu z urzędu, i to nawet jeśli zostanie wykazane, że organy te stwierdziły we wspomnianym terminie, iż należności te nie były prawnie należne.

29. W tych okolicznościach Cour de cassation (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 2 ust. 2 [rozporządzenia nr 1430/79], powtórzony w art. 236 ust. 2 akapit trzeci [wspólnotowego kodeksu celnego], należy interpretować w ten sposób, że zwrot z urzędu należności celnych pobranych przez organ celny jest ograniczony terminem trzech lat od dnia, w którym należności te zostały zaksięgowane przez organ odpowiedzialny za pobór, czy też [w ten sposób], że organy administracji celnej muszą być w stanie stwierdzić – w terminie trzech lat od zdarzenia powodującego powstanie należności – że należności te nie były należne?

2) Czy art. 2 ust. 2 [rozporządzenia nr 1430/79], powtórzony w art. 236 ust. 2 akapit trzeci [wspólnotowego kodeksu celnego], należy interpretować w ten sposób, że zwrot z urzędu należności celnych pobranych przez organ celny jest uzależniony od posiadania przez ten organ wiedzy o tożsamości zainteresowanych podmiotów gospodarczych oraz o kwotach podlegających zwrotowi na rzecz każdego z nich bez konieczności przeprowadzania przez ten organ dogłębnych lub niewspółmiernych ustaleń?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

30. Postanowienie odsyłające z dnia 13 marca 2024 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 17 marca 2024 r.

31. Rząd francuski i Komisja złożyli uwagi na piśmie w terminie wskazanym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

32. Na zgromadzeniu ogólnym w dniu 5 listopada 2024 r. Trybunał postanowił nie przeprowadzać rozprawy.

V. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

33. Utworzenie unii celnej na podstawie art. 28 TFUE, oprócz wprowadzenia wspólnej taryfy celnej, wymaga również ujednolicenia ogólnych przepisów celnych i odpowiadających im procedur celnych w zakresie poboru należności celnych przywozowych, zawieszania ich poboru lub zwalniania z nich. W przeciwnym razie różnice między krajowymi przepisami celnymi mogłyby utrudniać przepływ towarów w ramach jednolitego rynku. Pierwotnym celem było zatem dokonanie harmonizacji przepisów celnych państw członkowskich. Harmonizacja prawa celnego za pośrednictwem licznych indywidualnych uregulowań dotyczących różnych kwestii

doprowadziła jednak do rozdrobnienia prawnego [6]. Dopiero w dniu 1 stycznia 1994 r., wraz ze wspólnotowym kodeksem celnym, na poziomie ponadnarodowym zaczęło obowiązywać prawo dotyczące jednolitej procedury celnej. Unijny kodeks celny, obowiązujący od dnia 9 października 2013 r., jest stosowany od dnia 1 maja 2016 r. [7] Ustawodawstwo krajowe ze swojej strony reguluje organizację organów celnych odpowiedzialnych za administracyjne stosowanie prawa celnego Unii.

34. Należy przypomnieć, że Unia Europejska – zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) TFUE – ma wyłączne kompetencje w zakresie unii celnej i że zgodnie z art. 1 ust. 1 unijnego kodeksu celnego, ten ostatni musi być stosowany w sposób jednolity na całym obszarze celnym Unii. Tym samym pobór przez państwa członkowskie w imieniu Unii należności celnych od towarów przywożonych na obszar celny Unii podlega – na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii [8] – wyłącznie prawodawstwu europejskiemu, co oznacza, że w niniejszej sprawie zainteresowane państwo członkowskie, tj. Francja, stosuje odpowiednie przepisy prawa Unii, w szczególności te dotyczące tranzytu oraz zwrotu nienależnie pobranych należności celnych, w miejsce wszelkich przepisów prawa krajowego mogących stanowić odstępstwo od unijnego kodeksu celnego.

35. Należy zauważyć, że okoliczności powstania sporu w postępowaniu głównym miały miejsce nieco ponad 30 lat temu i że przed sądami francuskimi toczyło się wiele postępowań. Z tego powodu sąd odsyłający odwołuje się w swoich pytaniach zarówno do art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1430/79, jak i do art. 236 ust. 2 akapit trzeci wspólnotowego kodeksu celnego. Owe przepisy, obecnie zapisane w art. 116 ust. 4 w związku z art. 121 ust. 1 unijnego kodeksu celnego, miały zastosowanie *ratione temporis* w okresach uznanych przez sąd odsyłający za istotne. W tym względzie pragnę zauważyć, że wymienione przepisy różnią się jedynie formą redakcyjną, podczas gdy *ich treść normatywna pozostała niezmieniona*. Z tego powodu, w celu ułatwienia lektury niniejszej opinii, odwołam się raczej do *wspólnych elementów przepisów dotyczących postępowania w sprawie zwrotu*. Takie stanowisko wydaje mi się tym bardziej właściwe, że proponowana przeze mnie wykładnia ma mieć również zastosowanie w podobnych przypadkach, w których stosuje się obecnie obowiązujące przepisy unijnego kodeksu celnego [9].

36. Dla dopełnienia wywodu pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na ogół uważa się, że przepisy proceduralne mają zastosowanie do wszystkich postępowań zawisłych w momencie ich wejścia w życie, w odróżnieniu od przepisów materialnych, które są interpretowane w ten sposób, iż nie obowiązują w stosunku do sytuacji powstałych przed ich wejściem w życie [10]. Dla celów niniejszej analizy za przepis materialny należy uznać przepis określający *przesłanki regulujące podstawę i powstanie prawa do uzyskania zwrotu*, podczas gdy przepisy proceduralne obejmują *przepisy regulujące warunki wykonywania tego prawa*, a w szczególności termin na złożenie wniosku o zwrot lub na ustalenie przez organy zaistnienia jednej z okoliczności uzasadniającej zwrot.

37. Rozpatrywana sprawa dotyczy szeregu nierozerwalnie ze sobą związanych zagadnień prawnych. Można je co do zasady podzielić na trzy odrębne obszary tematyczne: i) zakres spoczywającego na organie celnym obowiązku dokonania z urzędu zwrotu nienależnych

6 H. Lux, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), Munich 2024, C.C. II. pkt 29 zawiera krótki przegląd historii tworzenia unijnego kodeksu celnego.

7 Zobacz pkt 11, 12 i 16 niniejszej opinii.

8 Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61).

9 Trybunał często wskazuje w swoich wyrokach czy treść normatywna określonego przepisu została powtórzona w przepisie, który jest jego następcą, tak aby ta sama wykładnia mogła mieć zastosowanie do tego drugiego (zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Bayerischer Rundfunk i in., C-337/06, EU:C:2007:786, pkt 30).

10 Zobacz wyrok z dnia 23 lutego 2006 r., Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

należności celnych; ii) postępowania, jakie należy przeprowadzić w przypadku, gdy obowiązek zwrotu wynika ze stwierdzenia braku podstawy prawnej do żądania zapłaty nienależnych należności celnych; oraz iii) cel ustawodawczy trzyletniego terminu przewidzianego w przepisach celnych. Dla zapewnienia przejrzystości i zrozumiałości, pytania przedstawione przez sąd odsyłający proponuję rozważyć łącznie. Rozpatrzę je w ramach przedstawienia tych obszarów tematycznych.

B. W przedmiocie dopuszczalności

38. Przed przystąpieniem do badania istoty pytań uważam za konieczne rozpatrzenie pokrótce kwestii dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Chociaż żadna z zainteresowanych stron nie podnosi tego zarzutu niedopuszczalności, rodzi się pytanie, czy odpowiedź na pytania przedstawione przez sąd odsyłający jest konieczna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Zważywszy, że przepisy w dziedzinie ceł przewidują trzyletni termin na dochodzenie roszczeń o zwrot nienależnie pobranych należności celnych oraz że zdarzenia, które doprowadziły do tego sporu, miały miejsce ponad 30 lat temu, pytania te wydają się na pierwszy rzut oka pozbawione znaczenia dla sprawy.

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi na temat stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [11].

40. Nie uważam pytań zadanych przez sąd odsyłający za hipotetyczne, ponieważ moim zdaniem wykładnia przepisów dotyczących obowiązków spoczywających na organach celnych w ramach postępowania w sprawie zwrotu może okazać się przydatna również w celu wyjaśnienia kwestii, czy spółce Caves Andorranes – zgodnie z zasadami ustanowionymi w orzecznictwie Trybunału – przysługuje *prawo do odszkodowania z tytułu naruszenia prawa Unii*. Istnieją przesłanki wskazujące na to, że spółka Caves Andorranes może dążyć do osiągnięcia tego celu, przynajmniej tytułem ewentualnym [12]. W konsekwencji wskazówki dotyczące wykładni *wszelkich kwestii związanych z dokonaniem z urzędu zwrotu nienależnie pobranych należności celnych*, wynikające z przyszłego wyroku Trybunału, mogłyby być pomocne w rozstrzygnięciu sporu w przypadku, gdyby skarżący w postępowaniu głównym zakwestionował *odpowiedzialność francuskich organów celnych za ewentualne naruszenie prawa Unii* [13].

41. Z powodów przedstawionych w poprzednich punktach niniejszej opinii należy wyjść z założenia, że rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

[11] Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 67).

[12] Pierwszy rzecznik generalny w izbie handlowej, finansowej i gospodarczej Cour de cassation (sądu kasacyjnego) wymienia tę możliwość w swojej opinii włączonej do krajowych akt sprawy.

[13] Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odpowiedzialność państwa za zanieczyszczenie powietrza) (C-61/21, EU:C:2022:1015, pkt 34 i nast.).

C. Co do istoty

1. Spoczywający na organie celnym obowiązek dokonania z urzędu zwrotu nienależnych należności celnych

42. Uregulowania Unii w dziedzinie ceł przewidują dwa odrębne procedury zwrotu nienależnych należności celnych przywozowych. Pierwsza z tych procedur wymaga uprzedniego złożenia w tym celu wniosku do danego urzędu celnego przed upływem terminu trzech lat od dnia, w którym nienależne należności celne zostały zaksięgowane, podczas gdy druga jest wynikiem działania z inicjatywy organów celnych, które muszą dokonać zwrotu z urzędu, jeżeli w tym samym terminie stwierdzą, że zaistniała jedna z uzasadniających to okoliczności.

43. Rozpatrywana sprawa dotyczy *procedury drugiej*. W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że przepisy celne przewidują *ogólny obowiązek zwrotu*, jeżeli spełnione są określone warunki, do których odniosę się poniżej. Dokładniej rzecz ujmując, zarówno z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79, jak i z art. 236 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego wynika, że [należności] „podlegają zwrotowi", podczas gdy art. 116 ust. 1 unijnego kodeksu celnego przewiduje, że kwota należności celnych przywozowych „podlega zwrotowi" z jednego z powodów określonych w przepisach.

44. Wśród przesłanek, które przyznają prawo do uzyskania zwrotu, a które, z zastrzeżeniem oceny dokonanej przez sąd odsyłający, mogą mieć zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, jest okoliczność, iż „nie powstał żaden dług celny", o której mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79, lub – zgodnie z art. 236 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego – że „w chwili uiszczenia kwota [należności celnych] nie była prawnie należna". Artykuł 116 ust. 1 lit. a) unijnego kodeksu celnego przewiduje z kolei zwrot z powodu „zawyżenia kwot należności celnych przywozowych". Pomimo nieco odmiennego brzmienia tych przepisów, ich cechą wspólną jest to, że zasadniczo dotyczą one sytuacji, w której *należność celna została pobrana przez organ bez uzasadnienia prawnego*. Ponieważ przepisy te określają przesłanki regulujące podstawę i powstanie prawa do uzyskania zwrotu są one *przepisami materialnymi*.

45. Te przepisy materialne należy odróżnić od *przepisów proceduralnych*, które odgrywają decydującą rolę w rozpatrywanej sprawie. Są to przepisy, o których mowa w pkt 35 niniejszej opinii, i które, jak zauważyłem powyżej, nie uległy zmianie pod względem ich treści normatywnej, ponieważ w istocie przewidują one, że „organy celne dokonują zwrotu […] z urzędu, gdy same przed upływem tego terminu stwierdzą [że przesłanki takiego działania zostały spełnione]". Przepisy te skłaniają mnie do poczynienia kilku uwag do celów ich wykładni. Przy tej okazji odwołam się do metod wykładni uznanych w orzecznictwie Trybunału. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wykładnia przepisu prawa Unii wymaga uwzględnienia nie tylko jego brzmienia, lecz także kontekstu, w jaki się on wpisuje, oraz celów aktu, którego ów przepis stanowi część. Geneza przepisu prawa Unii może również dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni [14].

46. Na podstawie tych rozważań wydaje się, że samo brzmienie tych przepisów („dokonują […] z urzędu") potwierdza, po pierwsze, że na organach celnych spoczywa obowiązek działania z ich własnej inicjatywy, a po drugie, że *zdarzenie, które zwróciło ich uwagę na okoliczność, że*

[14] Zobacz wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească" Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, pkt 38).

należności celne zostały nienależnie pobrane, musi mieć miejsce w terminie trzech lat („przed upływem tego terminu"). Moim zdaniem oczywiste jest, że przepisów tych nie należy rozumieć w ten sposób, że sam zwrot musi nastąpić w tym terminie.

47. Z kontekstualnego punktu widzenia wydaje się, że ta wykładnia dotycząca zwrotu z urzędu, znajduje potwierdzenie w analizie przepisów odnoszących się do pierwszej procedury zwrotu nienależnych należności celnych przywozowych, a mianowicie postępowania na wniosek. Zgodnie z tymi przepisami „zwrot […] następuje na wniosek złożony we właściwym urzędzie celnym *przed upływem trzech lat*" [15] licząc – w zależności od przyjętej wersji – od daty „zaksięgowania tych należności przez organ odpowiedzialny za pobór", „powiadomienia dłużnika o tych należnościach" lub „powiadomienia o długu celnym". W drodze wyjątku termin ten może zostać przedłużony, jeżeli osoba zainteresowana udowodni, iż ze względu na nieprzewidziane okoliczności lub działanie siły wyższej nie mogła złożyć wniosku w terminie.

48. Pomijając różnice związane z treścią rozpatrywanych przepisów, oczywiste jest, że prawodawca Unii, regulując tę procedurę zwrotu, zamierzał również ustanowić trzyletni termin, w którym organy muszą ustalić, że należności celne zostały niesłusznie pobrane. Innymi słowy, w ramach tej procedury wniosek złożony przez dłużnika jest *środkiem, za pomocą którego organy dowiadują się* o okolicznościach powodujących powstanie prawa do uzyskania zwrotu i które to okoliczności zobowiązują je do podjęcia działania. Lektura wspomnianych przepisów wskazuje, że procedura ta nie przewiduje natomiast żadnego konkretnego terminu na dokonanie zwrotu. Logika leżąca u podstaw regulacji obu procedur przedstawionych w powyższych punktach niniejszej opinii jest zatem bardzo podobna.

49. W konsekwencji, gdyby taki wniosek został złożony tuż *przed* upływem trzyletniego terminu, organy oczywiście mogłyby, bez naruszenia przepisów Unii w dziedzinie ceł, dokonać zwrotu później, tj. po upływie tego terminu. Orzecznictwo Trybunału potwierdza tę wykładnię, ponieważ w wyroku C & J Clark International Trybunał orzekł, że z art. 236 wspólnotowego kodeksu celnego wynika, iż „co do zasady i z wyjątkiem przypadków nieprzewidzianych okoliczności lub działania siły wyższej, zwrot należności celnych, które nie były prawnie należne w chwili ich uiszczenia, może zostać dokonany po upływie terminu trzech lat liczonych od dnia powiadomienia dłużnika o kwocie tych należności wyłącznie wówczas gdy ten ostatni w owym terminie skutecznie złożył w tym celu wniosek do krajowych organów celnych" [16].

50. Ponadto, w wydanym wcześniej wyroku CIVAD, dotyczącym sytuacji, w której wniosek o zwrot złożono *po* upływie wspomnianego terminu, to znaczy z opóźnieniem, Trybunał orzekł, że „podmiot gospodarczy *nie m[ógłby] już, co do zasady, żądać zwrotu ceł* antydumpingowych, które zapłacił […] i w odniesieniu do których termin trzyletni określony w art. 236 ust. 2 [wspólnotowego] kodeksu celnego już upłynął" [17]. W świetle tych wyjaśnień wydaje się, że odnośne przepisy opierają się na założeniu, że organy muszą w tym terminie stwierdzić brak podstawy prawnej do pobrania należności celnych przywozowych, co dotyczy zarówno zwrotu z urzędu, jak i zwrotu na wniosek. Przeciwna wykładnia, zgodnie z którą sam zwrot byłby ograniczony do trzyletniego terminu, prowadziłaby do wygaśnięcia prawa do uzyskania zwrotu w zależności od szybkości działania organów administracji, co byłoby sprzeczne z pewnością prawa.

[15] Wyróżnienie własne.

[16] Wyrok z dnia 19 czerwca 2019 r., C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, pkt 50). Wyróżnienie własne.

[17] Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, pkt 21). Wyróżnienie własne.

51. W rozpatrywanej sprawie bezsporne jest, że w trzyletnim terminie nie złożono żadnego wniosku o zwrot. Rodzi to pytanie, jakie wymogi prawne muszą być spełnione, aby organy celne mogły podjąć czynności. W szczególności należy wyjaśnić, jaki stopień pewności muszą mieć organy celne w odniesieniu do przysługującego obywatelowi prawa do uzyskania zwrotu nienależnie pobranych należności celnych. Rozpatrzę to pytanie bardziej szczegółowo po krótkim wyjaśnieniu funkcji trzyletniego okresu przewidzianego w rozpatrywanych przepisach.

2. Funkcja trzyletniego terminu prekluzyjnego

52. Jak Trybunał wskazał w wyroku CIVAD, trzyletni okres, o którym mowa powyżej, jest terminem prekluzyjnym, to znaczy terminem przewidzianym przez prawo, w którym wierzyciel może dochodzić swojego prawa do uzyskania zwrotu. Upływ tego terminu powoduje co do zasady utratę tego prawa. Zdaniem Trybunału taki trzyletni termin prekluzyjny jest rozsądny, zważywszy na okoliczność, iż nie może on uczynić w praktyce niemożliwym albo nadmiernie trudnym wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii [18].

53. Trybunał uznał, że taki termin prekluzyjny leży w interesie pewności prawa, która chroni zarówno podmiot prywatny, jak i zainteresowany organ administracji publicznej, i nie wyklucza, by podmiot prywatny wykonywał swe prawa przyznane mu przez prawo Unii. Wreszcie, Trybunał orzekł, że chociaż przepisy w dziedzinie ceł przewidują pewne wyjątki od trzyletniego terminu, na przykład w przypadku działania siły wyższej, to przypomniał on, iż zwrot uiszczonych należności celnych przywozowych lub wywozowych może zostać przyznany tylko na określonych warunkach oraz w precyzyjnie wskazanych okolicznościach. W konsekwencji, ponieważ taki zwrot stanowi wyjątek od ogólnego reżimu prawnego przywozu i wywozu, wykładni przepisów przewidujących taki zwrot należy dokonywać w sposób ścisły [19].

54. Orzecznictwo przytoczone w poprzednich punktach niniejszej opinii dotyczy przepisów regulujących zwrot należności celnych na wniosek złożony przez podmiot gospodarczy. Jednakże ten sam sposób rozumowania, oparty na pewności prawa, wydaje się znajdować zastosowanie do trzyletniego terminu dla procedury zwrotu z urzędu, co powoduje, że w drodze rozszerzenia znajdą zastosowanie wszystkie zasady wykładni wynikające z przywołanego orzecznictwa.

3. Stopień pewności, jaki muszą mieć organy celne oraz postępowanie, które należy przeprowadzić w celu dokonania zwrotu

55. Przepisy przytoczone w pkt 35 niniejszej opinii, regulujące proceduralne aspekty zwrotu nienależnie pobranych należności celnych, stanowią, że „organy celne dokonują zwrotu […] z urzędu, *gdy same* […] *stwierdzą, że zaistniała* jedna z okoliczności [uzasadniających takie prawo]” [20], co rodzi pytanie, do czego dokładnie odnosi się owo „stwierdzenie” i jaki stopień pewności jest wymagany w odniesieniu do istnienia prawa do uzyskania zwrotu.

[18] Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, pkt 21, 22).

[19] Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, pkt 23, 24).

[20] Wyróżnienie własne.

56. Moim zdaniem brzmienie odpowiednich przepisów materialnych przytoczonych w pkt 44 niniejszej opinii nie pozostawia wątpliwości, że wiedza organów celnych musi obejmować okoliczności uzasadniające prawo do uzyskania zwrotu. Konkretnie oznacza to *wiedzę dotyczącą istotnych informacji*, a mianowicie dokonanych transakcji celnych, tożsamości przedsiębiorstw, których te transakcje dotyczą, zapłaconych kwot oraz oczywiście braku długu celnego [21].

57. W wypadku zaistnienia tych elementów organy celne są zobowiązane do dokonania zwrotu i *nie dysponują jakimkolwiek zakresem uznania*. W tym względzie – i wbrew temu, co sugeruje Komisja – nie jest możliwe dokonanie wyraźnego rozróżnienia między rzeczywistym stwierdzeniem, że zaistniały przesłanki zwrotu a obowiązkiem stwierdzenia, chyba że pojęcie „zwrot z urzędu" zostanie w całości pozbawione swego znaczenia. W przypadku gdy organy celne mają wiedzę w zakresie informacji, o których mowa w poprzednim punkcie niniejszej opinii, należy stwierdzić, że są one zobowiązane do dokonania z urzędu stwierdzenia i zwrotu. Przesłanka *stwierdzenia* w ścisłym tego słowa znaczeniu jest zbieżna, moim zdaniem, z *obowiązkiem stwierdzenia* pod pewnymi warunkami. Przeciwna wykładnia, opierająca się na braku po stronie organu celnego obowiązku stwierdzenia z urzędu, że kwota może podlegać zwrotowi, prowadziłaby do wykluczenia wszelkiej kontroli sądowej, a w konsekwencji wszelkiej sankcji za naruszenie tego obowiązku, ponieważ naruszenie nieistniejącego obowiązku jest z definicji niemożliwe. Taki skutek byłby sprzeczny z celem zwrotu z urzędu, opartym na ogólnym obowiązku zwrotu podatków pobranych z naruszeniem przepisów prawa Unii.

58. Podstawową kwestią jest jednak to, w jaki sposób organy celne powinny uzyskać niezbędne do tego informacje, w szczególności, czy wystarczy, aby informacje te zostały im przekazane, na przykład przez zainteresowane przedsiębiorstwa, czy też powinny one raczej – w celu uzyskania większej jasności – wykazać się aktywnością i przeprowadzić ustalenia. Oczywiste jest, że stwierdzenie z urzędu przez organy celne zaistnienia przesłanek zwrotu z pewnością nie jest kwestią przypadku i zawsze wymaga pewnej dozy aktywnego działania z ich strony. Zasady działania organów celnych oraz zakres, w jakim muszą one wykazać się aktywnością, zostaną poddane analizie w dalszej kolejności. Na tym etapie można z całą pewnością stwierdzić, że obowiązek zapewnienia, aby organy administracji uzyskały informacje o braku długu celnego nie powinien spoczywać wyłącznie na zainteresowanym przedsiębiorstwie, w przeciwnym razie byłoby to równoznaczne z wymaganiem od niego składania wniosku o zwrot we wszystkich przypadkach. Innymi słowy, de facto istniałaby tylko jedna procedura zwrotu nienależnie pobranych należności celnych, podczas gdy przepisy celne wyraźnie przewidują *dwie różne procedury*.

59. W związku z tym, aby nie pozbawiać przepisów dotyczących zwrotu z urzędu ich znaczenia, wydaje się rozsądne nałożenie na organy celne obowiązku samodzielnego przeprowadzenia ustaleń mających na celu określenie wspomnianych istotnych informacji w celu umożliwienia dokonania zwrotu. Wykładnia ta opiera się również na analizie różnych wersji językowych wyrażenia „organy celne […] same […] stwierdzą" [22], użytego w rozpatrywanych przepisach, które sugeruje inicjatywę ze strony organów administracji, to znaczy *czynność wyjaśniającą mającą na celu uzyskanie informacji*. W wersjach angielskiej i hiszpańskiej użyto nawet wprost czasownika „odkrywać".

[21] „Wytyczne w sprawie zwrotu i umorzenia" (s. 32) opracowane przez Dyrekcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej Komisji wskazują jedynie, że „organy celne muszą dysponować *wszystkimi danymi wymaganymi* do dokonania zwrotu", nie dostarczając przy tym bardziej szczegółowych informacji (wyróżnienie własne).

[22] Zobacz wersje w językach: hiszpańskim („cuando las propias autoridades aduaneras descubran"), duńskim („toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer"), niemieckim („stellen die Zollbehörden selbst […] fest"), angielskim („where the customs authorities themselves discover"), włoskim („se le autorità doganali constatano"), litewskim („Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato"), niderlandzkim („de douaneautoriteiten […] tot de vaststelling komen") i portugalskim („as próprias autoridades aduaneiras verifiquem").

60. Organy krajowe są uprawnione do przeprowadzania kontroli celnych na podstawie przepisów w dziedzinie ceł[23]. Niemniej jednak należy uściślić, że obowiązek ustalenia stanu faktycznego i podjęcia w konsekwencji odpowiednich działań powinien *zależeć od danej sytuacji*. Przychylam się do stanowiska rządu francuskiego i Komisji, zgodnie z którym, co do zasady, organy celne nie powinny być zobowiązane do podejmowania *nieproporcjonalnych środków* w celu ustalenia tożsamości podmiotów gospodarczych i kwot podlegających zwrotowi. Chciałbym jednak podkreślić, że moje stanowisko różni się w odniesieniu do wniosków, jakie należy wywieść z tego stwierdzenia. Wymóg proporcjonalności dotyczy istnienia rozsądnego stosunku między, z jednej strony, celem polegającym na dokonaniu zwrotu nienależnie pobranych należności celnych, a z drugiej strony, staraniami, jakie organy celne muszą podjąć, aby ów cel osiągnąć. Proporcjonalności działań organu celnego nie należy oceniać *in abstracto*, lecz z uwzględnieniem konkretnej sytuacji, w którą wpisuje się dokonanie zwrotu z urzędu. Tym samym, poważniejsza sytuacja, dotycząca większej liczby podmiotów gospodarczych, może wymagać podjęcia przez organ celny środków dalej idących, które niekoniecznie muszą wydawać się nieproporcjonalne.

61. W zwykłej sytuacji dotyczącej tylko jednego importera weryfikacja – w celu dokonania zwrotu z urzędu – jego tożsamości i kwoty podlegającej zwrotowi wydaje się rozsądnym i proporcjonalnym środkiem. Dlaczego nie miałoby tak być w szczególnej sytuacji, w której błędne zastosowanie przez organy administracji przepisów celnych dotyczyło kilku podmiotów gospodarczych? W tym ostatnim przypadku okoliczność, że stwierdzenie zaistnienia przesłanek zwrotu wymaga dodatkowych starań i zasobów ze strony organów celnych, jest naturalną konsekwencją *powagi sytuacji*, której organy te powinny zaradzić, i fakt ten z tego tylko powodu nie powinna być uznany za środek nieproporcjonalny.

62. Przyczyny, które doprowadziły do pobrania nadmiernych kwot mogłyby również należeć do *czynników, które należy uwzględnić przy ocenie proporcjonalności dalszych ustaleń*, jakich miałyby dokonać organy celne. A zatem okoliczność, że organy celne przyczyniły się do powstania nadpłaty poprzez błędne zastosowanie przepisów celnych wymaga od tychże organów administracji – w celu dokonania zwrotu nadpłaty na rzecz podmiotu gospodarczego – podejścia bardziej proaktywnego niż podejście wyczekujące, przy którym nadmierna kwota podlega odzyskaniu tylko wówczas, gdy ów podmiot gospodarczy podejmie taką inicjatywę. Chciałbym ponadto podkreślić, że wbrew temu, co sugeruje rząd francuski, brak zwrotu z urzędu nie zawsze może być zrównoważony możliwością dochodzenia przez podmiot gospodarczy przysługującego mu prawa do uzyskania zwrotu. Ten podmiot gospodarczy niekoniecznie bowiem jest świadomy okoliczności stanowiących podstawę zwrotu i nie zawsze będzie w stanie złożyć w tym celu wniosek.

63. Zważywszy na wszystkie te okoliczności i chociaż zwykła staranność jest odpowiednia w codziennych działaniach administracyjnych, wobec czego nie można zarzucić organom administracji uchybienia spoczywającemu na nich obowiązkowi staranności, jeżeli błędy w stosowaniu prawa celnego zostaną wykryte dopiero w ramach regularnych kontroli[24], uważam, że p*oważniejsze naruszenia wymagają podjęcia dodatkowych środków* ze strony organów administracji w celu określenia dokładnego zakresu obowiązku zwrotu. Innymi słowy, środki podejmowane przez organy celne muszą być proporcjonalne do powagi sytuacji.

[23] J.-L. Albert, *Le droit douanier de l'Union européenne*, sekcja 4 („zarządzanie ryzykiem i oszustwami"), Namur 2019, s. 542 i nast., wyjaśnia, że kontrola celna zawsze była uznawana za jedną z prerogatyw organów celnych.

[24] P. Witte, *Zollkodex der Union (UZK)*, Munich 2022, art. 116 pkt 46–48; M. Niestedt, *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Munich 2024, art. 116 pkt 13, wyjaśniają, że organy celne nie są zobowiązane do badania każdego indywidualnego przypadku w celu ustalenia, czy możliwe jest dokonanie zwrotu. Taki ogólny obowiązek kontroli nadmiernie obciążałby organy ze względu na dużą liczbę transakcji celnych. Organy celne są natomiast zobowiązane do dokonania zwrotu, jeżeli odkryją okoliczności uzasadniające taki zwrot podczas kontroli celnej, audytu zewnętrznego itp.

64. Chociaż ocena proporcjonalności środków podjętych *in concreto* należy do sądu odsyłającego, nie zmienia to faktu, że Trybunał może mu udzielić wskazówek w celu umożliwienia sądowi odsyłającemu wykonania tego zadania. Jeżeli chodzi o rozpatrywaną sprawę uważam, wbrew stanowisku zainteresowanych stron, że organy francuskie nie zrobiły wszystkiego, co było konieczne do odpowiedniego zastosowania przepisów celnych. Moim zdaniem okoliczność, że owe organy błędnie stosowały te przepisy *przez kilka kolejnych lat*[25], co pociągnęło za sobą *konsekwencje finansowe dla znacznej liczby przedsiębiorstw*, powinna była skłonić organy francuskie do podjęcia dodatkowych środków w celu dokonania z urzędu zwrotu nienależnie pobranych należności celnych. Poniżej wyjaśnię bardziej szczegółowo mój punkt widzenia.

65. Na wstępie należy zauważyć, że w dniu 23 stycznia 1991 r. Komisja opublikowała uzasadnioną opinię COM(90) 2042 wersja ostateczna, w której, po pierwsze, stwierdziła, że Republika Francuska, ustanawiając wymóg dopuszczenia do obrotu towarów pochodzących z państw trzecich i przewożonych do Andory w trakcie ich przewozu przez terytorium francuskie, uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z niektórych przepisów prawa wspólnotowego, a po drugie, wezwała francuskie organy do zastosowania się do owej uzasadnionej opinii w terminie 30 dni. Ponadto z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że w dniu 6 czerwca 1991 r. ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ministerstwo gospodarki, finansów i budżetu) opublikowało w *Journal officiel de la République française* zawiadomienie dla importerów i eksporterów uchylające ten wymóg dopuszczenia do obrotu. W mojej ocenie tę reakcję organów francuskich należy rozumieć jako faktyczne przyznanie, iż doszło do naruszania przepisów w dziedzinie ceł oraz wolę zastosowania się do wymogów prawa wspólnotowego.

66. Uzasadniona opinia Komisji nie pozostawia miejsca na jakiekolwiek wątpliwości. Należności celne pobrane na podstawie systemu swobodnego obrotu były sprzeczne z obowiązującymi przepisami, a zatem nie były prawnie należne. W związku z tym można stwierdzić, że organy celne były o tym w ogólnym zakresie poinformowane lub przynajmniej zdawały sobie z tego sprawę. Podobnie można założyć, że organy celne rozważały kwestię ewentualnego zwrotu, z urzędu lub na wniosek, nienależnie pobranych należności celnych, zwłaszcza że – jak już wskazałem w niniejszej opinii[26] – przepisy celne przewidywały *ogólny obowiązek zwrotu*, po spełnieniu przesłanek.

67. Z oficjalnego komunikatu organów francuskich dotyczącego zmiany ich praktyki administracyjnej wynika, że były one świadome konieczności ochrony interesów zainteresowanych podmiotów gospodarczych poprzez wyraźne poinformowanie ich o tym. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że na organach celnych spoczywa obowiązek udzielania informacji, ponieważ zgodnie z art. 14 ust. 2 unijnego kodeksu celnego „*prowadzą [one] regularny dialog z przedsiębiorcami* oraz innymi organami biorącymi udział w międzynarodowej wymianie towarowej". Przepis ten stanowi również, że organy celne „*wspierają przejrzystość przez umożliwienie* łatwego dostępu, w miarę możliwości bezpłatnie oraz przez internet, do przepisów prawa celnego, *ogólnych zarządzeń administracyjnych oraz formularzy wniosków*"[27]. Przepis ten odzwierciedla *wymogi przejrzystości i publikacji* konieczne dla zapewnienia dobrej administracji. Należy zauważyć, że wymogi te obowiązywały już na

[25] Chociaż niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie przywozu dokonanego w latach 1988–1991, to jednak wydaje się, że rozpatrywana praktyka francuskich organów celnych rozpoczęła się znacznie wcześniej. Tak w każdym razie zdaje się sugerować uzasadniona opinia Komisji, w której wskazano, że praktyka ta opierała się na „zawiadomieniu dla eksporterów towarów przewożonych do dolin Andory", opublikowanym w 1950 r., które zostało zmienione w 1974 r., w 1978 r. i w 1983 r. Zgodnie z tym zawiadomieniem tranzyt przewożonych do Andory towarów niebędących w swobodnym obrocie na terytorium Wspólnoty był uzależniony od przedstawienia specjalnego zezwolenia wydanego przez prefekturę departamentu Pyrénées-Orientales (Pireneje Wschodnie).

[26] Zobacz pkt 43 niniejszej opinii.

[27] Wyróżnienie własne.

poziomie międzynarodowego prawa gospodarczego w czasie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy w postępowaniu głównym [28]. Można zatem stwierdzić, że za pomocą tego oficjalnego komunikatu organy celne wypełniły swój *minimalny* obowiązek udzielenia informacji dotyczących obowiązujących przepisów.

68. Takie stanowisko z pewnością nie było jednak wystarczające, aby zaradzić niezgodności z prawem sytuacji, która utrzymywała się przez kilka lat, tj. aby zapewnić przedsiębiorstwom dotkniętym naruszeniem prawa Unii, które można przypisać organom francuskim, możliwość uzyskania zwrotu należności. Należy bowiem zauważyć, że zawiadomienie opublikowane przez organy francuskie ogranicza się do ogłoszenia zniesienia *na przyszłość* wymogu dopuszczenia do obrotu, ale nie zawiera żadnej informacji w przedmiocie rozpatrywania ewentualnych skarg przedsiębiorstw, które poniosły szkody finansowe *w przeszłości* [29]. Zawiadomienie to milczy również w przedmiocie możliwości zwrócenia się przez owe przedsiębiorstwa bezpośrednio do organów celnych o udzielenie im informacji na temat zakresu naruszenia popełnionego przez te ostatnie, możliwości uczestniczenia w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych związanych z dotyczącymi ich transakcjami celnymi lub, w stosownych przypadkach, złożenia wniosku o zwrot.

69. Ów oficjalny komunikat nie wyjaśnia, że ta zmiana praktyki administracyjnej organów celnych była w rzeczywistości spowodowana interwencją Komisji, która zwróciła im uwagę na istnienie naruszenia prawa wspólnotowego. Podmioty gospodarcze, które nie zostały poinformowane o tych wydarzeniach, nie były zatem w stanie stwierdzić jaka była przyczyna owej zmiany praktyki administracyjnej. Tymczasem takie informacje byłyby niezbędne, aby umożliwić zainteresowanym przedsiębiorstwom skuteczne dochodzenie swoich praw. Wobec braku podjęcia dodatkowych środków istniało ryzyko, że niektóre przedsiębiorstwa nie będą świadome dostępnych im możliwości.

4. Wymogi wynikające z ogólnej zasady dobrej administracji

70. Takie stanowisko wydaje się niezgodne z wymogami wynikającymi z ogólnej zasady dobrej administracji, której organy celne muszą przestrzegać przy wprowadzaniu w życie prawa Unii [30]. W szczególności uważam, że organy francuskie naruszyły dwa istotne obowiązki, których przestrzeganie charakteryzuje dobrą administrację, a mianowicie, po pierwsze, obowiązek *uzasadniania decyzji administracyjnych*, a po drugie, obowiązek *sprawiedliwego traktowania podmiotu podlegającego władztwu administracyjnemu* [31].

[28] Przepis ten wprowadza w życie wymogi prawa międzynarodowego, a mianowicie umowy zawarte w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), w szczególności art. X pkt 1 Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) oraz Umowy o ułatwieniach w handlu (TFA) (P. Witte, *Zollkodex der Union*, Munich 2022, art. 14, pkt 33–35).

[29] Z akt sprawy wynika ponadto, że Komisja wszczęła przeciwko Republice Francuskiej postępowanie w sprawie naruszenia, które doprowadziło do zmiany praktyki administracyjnej organów celnych w następstwie skargi złożonej przez przedsiębiorcę handlującego produktami pochodzącymi z Polski i przewożonymi do Andory.

[30] Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 39).

[31] W przypadku zasady dobrej administracji chodzi nie o pojedynczą zasadę prawa administracyjnego, lecz o kompleks wielu zasad, w pewnym sensie o pojęcie zbiorcze odnoszące się do wszystkich lub niektórych zasad prawa administracyjnego. Jest ono jak dotąd używane jako synonim zasad, na których opiera się postępowanie administracyjne w państwie prawa. Zasada dobrej administracji nakazuje przykładowo naprawienie przez władze błędu albo zaniechania, bezstronne i obiektywne prowadzenie postępowania oraz wydanie decyzji w rozsądnym terminie. Ponadto zawiera ona daleko idący obowiązek zachowania staranności przez władze oraz prawo do bycia wysłuchanym, a zatem obowiązek urzędników umożliwienia zainteresowanej osobie zajęcia stanowiska przed wydaniem decyzji, a także obowiązek uzasadnienia decyzji (zob. opinia rzeczniczki generalnej V. Trstenjak w sprawie Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, C-308/07 P, EU:C:2008:498, pkt 89).

71. Jak to zauważa Trybunał w swoim orzecznictwie, obowiązek uzasadnienia decyzji organów krajowych ma szczególną wagę, gdyż *stwarza on ich adresatowi możliwość obrony jego praw na możliwie najlepszych warunkach i podjęcia z pełną znajomością rzeczy decyzji, czy celowe jest zaskarżenie tych decyzji do sądu*. Uzasadnienie jest też niezbędne, by umożliwić sądom sprawowanie kontroli zgodności z prawem tych decyzji [32]. Moim zdaniem ów obowiązek uzasadnienia ma znaczenie również w sprawie takiej jak rozpatrywana, w której decyzja organów administracji o zmianie praktyki administracyjnej, poprzez którą w sposób dorozumiany przyznają one wyraźnie istnienie naruszenia prawa Unii, *otwiera drogę do wniosków o zwrot nienależnie pobranych należności celnych*. Przestrzeganie tegoż wymogu uzasadnienia jest tym bardziej istotne, że organy celne są zobowiązane do dokonania takiego zwrotu oraz że ma zastosowanie trzyletni termin [33].

72. Wydaje się bowiem, że jeżeli sam organ administracji, mający wiedzę o wszystkich aspektach faktycznych i prawnych związanych z tym naruszeniem, nie przedstawi wystarczająco precyzyjnego i szczegółowego uzasadnienia, wykonanie przez podmiot podlegający władztwu administracyjnemu niektórych praw przyznanych mu przez prawo Unii, takich jak prawo do uzyskania zwrotu należności celnych, będzie trudne, a nawet niemożliwe. Ponadto w tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w przypadku gdy prawo Unii ustanawia prawa dla jednostek, *należy zapewnić, aby uprawnieni mieli możliwość rozeznania się we wszystkich przysługujących im prawach i w razie potrzeby powołania się na nie* przed sądami krajowymi [34]. Wymóg ten okazuje się szczególnie istotny w rozpatrywanej w niniejszej sprawie *relacji między obywatelem a administracją* [35]. Osiągnięcie takiego celu byłoby zatem poważnie zagrożone, gdyby administracja pominęła istotne informacje, takie jak wystąpienie zdarzenia dającego podstawę do prawa do uzyskania zwrotu.

73. Ponadto należy przypomnieć, że z zasady dobrej administracji wynika również obowiązek sprawiedliwego działania. Zasada słuszności jest niezbędna do stworzenia atmosfery zaufania i przewidywalności w relacjach między jednostkami a administracją [36]. Pociąga to za sobą w szczególności zaufanie do zgodności z prawem aktów wydawanych przez organy administracji [37]. Zasada ta jest uznawana za bardzo szerokie pojęcie, stanowiące podstawę innych zasad prawa administracyjnego Unii, takich jak zasady bezstronności, legalności, uzasadnionych oczekiwań, niedyskryminacji i równego traktowania oraz zasada proporcjonalności [38].

74. Jeżeli chodzi o rozpatrywaną sprawę, oczywiste jest, że w wyniku pominięcia przez administrację ważnych informacji dotyczących możliwości złożenia wniosku o zwrot należności, przedsiębiorstwa, które były zobowiązane do nienależnego uiszczenia należności celnych przed zmianą praktyki organów celnych, znalazły się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami. Gdyby natomiast organy francuskie podały do publicznej wiadomości

[32] Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 40).

[33] Zobacz pkt 50 niniejszej opinii.

[34] Zobacz wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, pkt 21); z dnia 9 marca 2023 r., État belge i Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, pkt 28).

[35] Zobacz wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., PI (C-230/18, EU:C:2019:383, pkt 57); z dnia 7 września 2021 r., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, pkt 122).

[36] K. Lenaerts, „In the Union we trust": Trust-enhancing principles of Community Law, *Common Market Law Review*, vol. 41, nr 2, 2004, s. 337 i nast.

[37] Zobacz w tym względzie Parlament Europejski, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, październik 2012, s. I-12.

[38] J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 71.

powody, dla których taka zmiana praktyki administracyjnej była konieczna, wszystkie przedsiębiorstwa byłyby traktowane jednakowo. Z tego powodu uważam, że zasada słuszności nie była w rozpatrywanej sprawie przestrzegana.

75. Z tej perspektywy wydaje się, że nie było nieproporcjonalne wymaganie od organów celnych dostarczenia dodatkowych informacji i wprowadzenia odpowiednich procedur umożliwiających zwrot nienależnie pobranych należności celnych. Takie stanowisko wydaje się konieczne ze względu na wagę naruszenia przepisów celnych, zarówno pod względem czasu trwania, jak i zakresu. Z akt sprawy wynika bowiem, że naruszenie trwało kilka lat i wydaje się, że miało wpływ na cały handel między Andorą a krajami trzecimi.

5. Status prawa do uzyskania zwrotu w porządku prawnym Unii

76. Taki wymóg jest tym bardziej przekonujący, jeżeli weźmie się pod uwagę status prawa do uzyskania zwrotu w porządku prawnym Unii. W tym względzie należy przypomnieć, że przepisy celne dotyczące zwrotu nienależnie pobranych należności celnych stanowią jedynie *wyraz zasady właściwej prawu Unii*, a mianowicie ogólnej zasady zwrotu nienależnego świadczenia [39]. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem „prawo uzyskania zwrotu podatków pobranych w państwie członkowskim z naruszeniem przepisów prawa [Unii] jest konsekwencją i dopełnieniem praw przyznanych jednostkom przez przepisy [Unii] w takim kształcie, jaki nadała im wykładnia dokonana przez Trybunał. Państwo członkowskie jest zatem zobowiązane co do zasady do zwrotu podatków pobranych z naruszeniem prawa Unii” [40].

77. Ponadto, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że „każdy podmiot podlegający władztwu administracyjnemu, który organ krajowy zobowiązał do zapłaty opłaty, należności celnej, podatku lub innej należności z naruszeniem prawa Unii, ma na mocy tego prawa prawo do uzyskania od danego państwa członkowskiego zwrotu odpowiedniej kwoty”. Zdaniem Trybunału „ów podmiot podlegający władztwu administracyjnemu ma prawo, również na podstawie prawa Unii, do uzyskania od tego państwa członkowskiego nie tylko zwrotu nienależnie pobranej kwoty pieniężnej, ale również do wypłaty odsetek mających na celu zrekompensowanie jej braku dostępności”. Trybunał wskazuje również, iż „przedmiotem takiego naruszenia może być każdy przepis prawa Unii, niezależnie od tego, czy chodzi o przepis prawa pierwotnego lub prawa wtórnego […], czy też o ogólną zasadę prawa Unii”. Wreszcie Trybunał orzekł, że na prawa do uzyskania zwrotu nienależnie uiszczonej kwot oraz do wypłaty odsetek można się powoływać w przypadku, gdy zobowiązanie do zapłaty zostało nałożone w wyniku „*błędn[ego] stos[owania] […] akt[u] Unii*” [41].

78. Orzecznictwa tego nie podważa inne orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym wykładni przepisów przewidujących zwrot należy dokonywać w sposób ścisły, ponieważ zwrot taki stanowi wyjątek od ogólnego reżimu prawnego przywozu i wywozu [42]. Pomijając okoliczność, że orzecznictwo to należy rozumieć w jego prawdziwym znaczeniu, a mianowicie jako przypomnienie zasady legalności, zgodnie z którą organy administracji są upoważnione do

[39] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions i in. (C-415/20, C-419/20 i C-427/20, EU:C:2022:306, pkt 62).

[40] Zobacz wyrok z dnia 28 stycznia 2010 r., Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, pkt 45). M. Waelbroeck, La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, s. 161 i nast. wyjaśnia genezę tego orzecznictwa.

[41] Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions i in. (C-415/20, C-419/20 i C-427/20, EU:C:2022:306, pkt 51, 52, 61, 63, 64). Wyróżnienie własne.

[42] Zobacz wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, pkt 24).

działania jedynie w przypadkach wyraźnie określonych w prawie Unii, w szczególności gdy stosowanie niektórych przepisów celnych spowodowałoby straty zasobów własnych ze szkodą dla budżetu Unii [43], następujące argumenty przemawiają przeciwko wykładni tego orzecznictwa w ten sposób, że wyklucza ono prawo do uzyskania zwrotu.

79. Po pierwsze należy wyjaśnić, że wykładnia przyjęta w niniejszej opinii nie ma na celu stworzenia dodatkowej podstawy zwrotu mającej zastosowanie we wszystkich przypadkach. Chodzi raczej o określenie jaki jest *zakres obowiązków spoczywających na organach celnych w ramach drugiej procedury* przewidzianej w przepisach celnych, to znaczy w przypadku, gdy dokonują one z urzędu zwrotu, gdy same stwierdziły, że dług celny nie powstał.

80. Po drugie, jak już wskazano w niniejszej opinii, organy administracji mają co do zasady obowiązek dokonania zwrotu nienależnie pobranych należności celnych. Ścisła wykładnia przepisów dotyczących zwrotu nienależnie pobranych należności celnych nie może zatem służyć jako argument przemawiający za odmową dokonania takiego zwrotu w przypadkach, w których spełnione są przesłanki prawne. Przepisy szczególne prawa celnego należy raczej interpretować w sposób zgodny z przywołaną powyżej zasadą ogólną zwrotu nienależnego świadczenia.

6. Wnioski pośrednie

81. W niniejszej opinii dokonałem analizy szeregu aspektów prawnych związanych z przewidzianym w prawie celnym prawem do uzyskania zwrotu, uwzględniając szczególne okoliczności sprawy. Na podstawie tej analizy należy wyciągnąć kilka wniosków pośrednich w celu udzielenia odpowiedzi sądowi odsyłającemu.

82. Po pierwsze zostało wykazane, że zwrot nienależnie pobranych należności celnych wymaga i) złożenia wniosku w trzyletnim terminie przewidzianym w przepisach celnych lub ii) stwierdzenia przez same organy w tym terminie, że należności te nie były prawnie należne. Nie jest jednak konieczne, aby taki zwrot został dokonany we wspomnianym terminie. Jeżeli jedna z powyższych przesłanek zostanie spełniona w odpowiednim terminie, rzeczonego zwrotu można dokonać po upływie tego samego terminu [44].

83. Po drugie zostało wykazane, że aby organy celne mogły dokonywać zwrotów, konieczne jest ustalenie przez nie, między innymi, tożsamości zainteresowanych przedsiębiorstw oraz kwot podlegających zwrotowi. Organy celne nie mogą jednak pozostawać bierne, lecz same muszą podejmować inicjatywę w przypadku poważnych naruszeń przepisów celnych lub nieprawidłowości. W konsekwencji organy celne powinny być zobowiązane do podjęcia wszelkich środków odpowiednich do okoliczności, w tym czynności wyjaśniających, oraz do współpracy w dobrej wierze z zainteresowanymi przedsiębiorstwami w celu zapewnienia wykonania ich praw [45].

[43] Dochody pochodzące z należności celnych Wspólnej taryfy celnej stanowią zasoby własne Unii, które są pobierane przez państwa członkowskie i udostępniane Komisji. Trybunał ze swej strony orzekł, że do państw członkowskich należy podjęcie środków niezbędnych do zagwarantowania skutecznego i pełnego poboru należności celnych [zob. wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., Komisja/Włochy (Zasoby własne – Pokrycie długu celnego), C-304/18, EU:C:2019:601, pkt 49 i 50].

[44] Zobacz pkt 42–54 niniejszej opinii.

[45] Zobacz pkt 55–75 niniejszej opinii.

84. Po trzecie, jeżeli zgodnie z oceną sądu odsyłającego dokonanie zwrotu nienależnie pobranych należności celnych nie jest już możliwe, na przykład z powodu upływu trzyletniego terminu przewidzianego w przepisach celnych, sąd ten mógłby zbadać, na wniosek skarżącego w postępowaniu głównym, czy w rozpatrywanej sprawie spełnione są przesłanki odszkodowania z tytułu naruszenia prawa Unii.

VI. Wnioski

85. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania przedstawione przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja) w następujący sposób:

Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1430/79 z dnia 2 lipca 1979 r. w sprawie zwrotu lub umorzenia należności celnych przywozowych lub wywozowych, powtórzony w art. 236 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks celny

należy interpretować w ten sposób, że

aby organy celne mogły dokonać z urzędu zwrotu nienależnie pobranych należności celnych, muszą one stwierdzić w terminie trzech lat od zaksięgowania tych należności, że należności te nie były prawnie należne. Aby można było dokonać zwrotu, stwierdzenie to powinno obejmować tożsamość zainteresowanych podmiotów gospodarczych oraz kwoty podlegające zwrotowi na rzecz każdego z nich. Prowadzane w tym celu ustalenia muszą być proporcjonalne do powagi sytuacji, której właściwy organ musi zaradzić.