Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 1 czerwca 2017 r.[1]

Sprawa C-521/15

Królestwo Hiszpanii
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Zaskarżenie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2015/1289 w sprawie nałożenia na Hiszpanię grzywny za manipulowanie danymi dotyczącymi deficytu we wspólnocie autonomicznej Walencja – Właściwość Trybunału – Uprawnienie wykonawcze na mocy art. 291 ust. 2 TFUE – Rozporządzenie (UE) nr 1173/2011 – Decyzja delegowana 2012/678/UE – Rozporządzenie (WE) nr 479/2009 – Prawo do obrony – Prawo do dobrej administracji – Podanie nieprawdziwych danych – Poważne zaniedbanie – Obliczanie grzywny – Zasada niedziałania prawa wstecz

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze o stwierdzenie nieważności Hiszpania zaskarżyła decyzję Rady, na mocy której na Hiszpanię nałożono grzywnę za podanie nieprawdziwych danych dotyczących deficytu we wspólnocie autonomicznej Walencji[2]. Uprawnienie Rady do nałożenia takiej grzywny wynika z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro[3].

2. Wskazane powyżej rozporządzenie jest częścią składową tzw. sześciopaku, zestawu aktów prawa wtórnego, za pomocą którego chciano zaradzić przede wszystkim słabościom paktu stabilności i wzrostu, które wyszły na jaw podczas kryzysu długów publicznych. Na mocy tego rozporządzenia Rada została wyposażona w różnego rodzaju uprawnienia do nakładania sankcji w celu zwiększenia wiarygodności ram prawa Unii dla nadzoru budżetowego. Podstawę prawną dla owych ram na gruncie prawa pierwotnego tworzą art. 126 i 136 TFUE.

3. Przedmiotem nadzoru budżetowego jest przestrzeganie wartości referencyjnych (odniesienia) dla deficytu i długu publicznego, ustalonych w art. 1 protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (zwanego dalej „protokołem PND”)[4]. Zgodnie z art. 3 protokołu PND państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego przekazywania Komisji danych o ich deficycie oraz o poziomie ich zadłużenia.

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2015/1289 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie nałożenia na Hiszpanię grzywny za manipulowanie danymi dotyczącymi deficytu we wspólnocie autonomicznej Walencji (Dz.U. 2015, L 198, s. 19). Słowo „wykonawcza” zostało dodane do tytułu później (Dz.U. 2015, L 291, s. 10).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. (Dz.U. 2011, L 306, s. 1).

4 Protokół nr 12 do traktatu UE i traktatu FUE.

4. Dla zapewnienia skuteczności nadzoru budżetowego niezbędne jest, aby dane zgłaszane przez państwa członkowskie posiadały wartość informacyjną. Przesłanką dla osiągnięcia tego celu jest przede wszystkim przestrzeganie zasad księgowych europejskiego systemu rachunków (zwanego dalej „ESA”) [5]. Celem art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 jest odstraszanie od naruszeń tych zasad księgowych, popełnianych w wyniku działań umyślnych lub wynikających z poważnego zaniedbania.

5. Niniejsza sprawa ma szczególne znaczenie dlatego, że Rada po raz pierwszy [6] skorzystała ze swojego prawa do nałożenia grzywny za podanie nieprawdziwych danych o deficycie lub zadłużeniu.

6. Tłumaczy to szerokie spektrum rozpatrywanych zagadnień. Zagadnienia te dotyczą nie tylko właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszej skargi, lecz także poszanowania praw proceduralnych, konkretnych przesłanek nakładania grzywny oraz jej obliczania. W odniesieniu do zagadnień proceduralnych możliwe jest oparcie się na istniejącym orzecznictwie Trybunału. W pozostałym zakresie należy wkroczyć na terra incognita.

II. Ramy prawne

A. Statut Trybunału

7. Artykuł 51 statutu Trybunału reguluje właściwość Trybunału i Sądu:

„Na zasadzie odstępstwa od zasady określonej w artykule 256 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w zakresie skarg, o których mowa w artykułach 263 i 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które zostały wniesione przez państwo członkowskie, kierowanych:

a) przeciwko aktowi lub zaniechaniu Parlamentu Europejskiego lub Rady lub obu tych instytucji stanowiących wspólnie, z wyjątkiem:

   – […]

   – […]

   – aktów Rady, poprzez które Rada wykonuje uprawnienia wykonawcze zgodnie z artykułem 291 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

b) […]”.

8. Uregulowanie to zostało po raz pierwszy wprowadzone w decyzji Rady z dnia 26 kwietnia 2004 r. [7]. Zgodnie z motywem 4 tej decyzji „przekazanie Sądowi właściwości pierwszej instancji musi być znaczące a kryteria podziału właściwości wystraczająco jasne, aby były jednoznacznie rozumiane przez instytucje i państwa członkowskie”.

5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. 1996, L 310, s. 1) (zwane dalej „ESA 1995”). Rozporządzenie (UE) nr 549/2013 (Dz.U. 2013, L 174, s. 1), które zastąpiło powyższe rozporządzenie, nie znajduje jeszcze zastosowania do przypadku stanowiącego przedmiot niniejszego postępowania.

6 W postępowaniu toczącym się przeciwko Austrii Komisja opublikowała ostatnio sprawozdanie z postępowania wyjaśniającego (COM[2017] 94 final), w którym zapowiada wydanie zalecenia dla Rady.

7 Decyzja 2004/407/WE, Euratom zmieniająca art. 51 i 54 Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. 2004, L 132, s. 5; sprostowanie Dz.U. 2010, L 74, s. 7).

9. Właściwość Sądu w przypadku skarg skierowanych przeciwko środkom wykonawczym została wyjaśniona w motywie 5:

„Sąd pierwszej instancji powinien być właściwy do orzekania w sprawie skarg wniesionych przez państwa członkowskie skierowanych przeciwko aktom prawnym Rady, przez które wykonuje ona swoje uprawnienia wykonawcze zgodnie z zasadą określoną w art. 202 tiret trzecie traktatu WE [obecnie, po zmianie, art. 291 ust. 2 TFUE]. Odnosi się to do przypadków, w których Rada zastrzegła dla siebie prawo wykonywania uprawnień wykonawczych lub uzyskała prawo wykonywania takich uprawnień w ramach »procedury komitetu«".

B. Rozporządzenie nr 479/2009

10. Obowiązek przekazywania przez państwa członkowskie danych dotyczących deficytu publicznego oraz wysokości długu publicznego został skonkretyzowany w art. 3 rozporządzenia (WE) nr 479/2009 o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu [8]:

„1. Państwa członkowskie składają Komisji (Eurostatowi) sprawozdania na temat planowanego i rzeczywistego deficytu publicznego oraz wysokości długu publicznego dwa razy w roku: po raz pierwszy – przed dniem 1 kwietnia roku bieżącego (roku »*n*«), a po raz drugi – przed dniem 1 października roku »*n*«.

[…]

2. Przed dniem 1 kwietnia roku »*n*« państwa członkowskie:

a) przekazują Komisji (Eurostatowi) swój planowany deficyt publiczny na rok »*n*«, aktualne dane szacunkowe określające ich rzeczywisty deficyt publiczny na rok »*n-1*« oraz ich rzeczywiste deficyty publiczne dla lat »*n-2*«, »*n-3*« i »*n-4*«;

b) […]".

11. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2009 dotyczy korekt do już przekazanych danych:

„1. Państwa członkowskie informują Komisję (Eurostat) o wszelkich istotnych korektach w już przekazanych danych dotyczących rzeczywistego i planowanego deficytu publicznego i długu publicznego, jak tylko informacje takie są dostępne".

12. Zgodnie z art. 8 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 479/2009 Komisja (Eurostat) dokonuje systematycznej oceny jakości zarówno danych przekazanych przez państwa członkowskie, jak i rachunków sektora publicznego będących ich podstawą i opracowanych zgodnie z wymogami ESA 1995. W tym celu w art. 11 ust. 1 przyznane zostały Komisji (Eurostatowi) uprawnienia do prowadzenia dochodzenia:

„1. Komisja (Eurostat) zapewnia utrzymywanie stałego dialogu z organami statystycznymi państw członkowskich. W tym celu Komisja (Eurostat) przeprowadza we wszystkich państwach członkowskich systematyczne wizyty konsultacyjne, a także ewentualne inspekcje metodologiczne".

8 Rozporządzenie Rady z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. 2009, L 145, s. 1), znajdujące zastosowanie w niniejszej sprawie w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (UE) nr 679/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 198, s. 1).

13. W art. 11a rozporządzenia nr 479/2009 wyjaśniony został cel wizyt konsultacyjnych:

„Wizyty konsultacyjne mają na celu przegląd rzeczywistych danych przekazywanych zgodnie z art. 8, analizę kwestii metodologicznych, omówienie procesów statystycznych i źródeł przedstawionych w wykazach oraz ocenę ich zgodności z zasadami rachunkowości. Wizyty konsultacyjne są wykorzystywane do identyfikacji zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących jakości przekazywanych danych".

14. W art. 11b ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 479/2009 opisane zaś zostały cel i termin inspekcji metodologicznych:

„1. Inspekcje metodologiczne mają na celu monitorowanie procesów i weryfikowanie rachunków stanowiących uzasadnienie dla przekazywanych danych oraz wyciągnięcie szczegółowych wniosków na temat jakości przekazywanych danych, o której mowa w art. 8 ust. 1.

2. Inspekcje metodologiczne są przeprowadzane jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy jednoznacznie stwierdzono znaczące zagrożenia lub problemy związane z jakością danych".

C. Rozporządzenie nr 1173/2011

15. Motyw 25 rozporządzenia nr 1173/2011 wyjaśnia, dlaczego Radzie przysługują przewidziane w rozporządzeniu uprawnienia do nakładania sankcji:

„Uprawnienia do przyjmowania indywidualnych decyzji w sprawie zastosowania sankcji określonych w niniejszym rozporządzeniu powinny zostać przyznane Radzie. Jako element koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich prowadzonej przez Radę zgodnie z art. 121 ust. 1 TFUE, takie indywidualne decyzje stanowią nieodłączne działania następcze w stosunku do środków przyjętych przez Radę zgodnie z art. 121 i 126 TFUE oraz rozporządzeniami (WE) nr 1466/97 i (WE) nr 1467/97".

16. W art. 8 ust. 1, 3 i 5 rozporządzenia nr 1173/2011 uregulowane zostały uprawnienia Rady do nakładania grzywien za manipulowanie danymi statystycznymi oraz uprawnienia Komisji i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej związane z tym zagadnieniem:

„1. Rada, stanowiąc na zalecenie Komisji, może zdecydować o nałożeniu grzywny na państwo członkowskie, które umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu oraz długu istotne dla zastosowania art. 121 lub 126 TFUE lub dla zastosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do TUE i TFUE.

2. […]

3. Komisja może prowadzić wszelkie konieczne czynności wyjaśniające w celu stwierdzenia wprowadzania w błąd, o którym mowa w ust. 1. Komisja może zadecydować o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, jeżeli stwierdzi poważne poszlaki wskazujące na istnienie faktów, które mogą stanowić takie wprowadzania w błąd […].

[…]

Komisja w pełni przestrzega w postępowaniach wyjaśniających prawa zainteresowanych państw członkowskich do obrony.

4. […]

5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma nieograniczoną jurysdykcję w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji Rady nakładających grzywny zgodnie z ust. 1. Trybunał Sprawiedliwości może uchylić, obniżyć lub podwyższyć tak nałożoną grzywnę".

17. W art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 1173/2011 Komisji przyznane zostało prawo do przyjmowania aktów delegowanych w odniesieniu do postępowań wyjaśniających (włącznie z prawem do obrony danego państwa członkowskiego) oraz ustalania wysokości grzywny. Komisja skorzystała z tego uprawnienia, przyjmując decyzję delegowaną 2012/678/UE[9].

18. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1173/2011 weszło ono w życie dwudziestego dnia po jego publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Publikacja nastąpiła w dniu 23 listopada 2011 r.

D. Decyzja delegowana 2012/678

19. Decyzja delegowana 2012/678 w sprawie postępowań wyjaśniających i grzywien związanych z manipulowaniem danymi statystycznymi, o których mowa w rozporządzeniu nr 1173/2011, zawiera w motywie 8 wskazówki dotyczące sposobu, w jaki Komisja powinna uzyskać pewność co do występowania poważnych przesłanek wskazujących na manipulowanie danymi statystycznymi:

„W celu potwierdzenia słuszności podejrzenia, wynikającego z poważnych przesłanek wskazujących na fakt wprowadzenia w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu i długu publicznego, Komisja (Eurostat) przed wszczęciem postępowania wyjaśniającego powinna zasadniczo przeprowadzić inspekcję metodologiczną zgodnie z art. 11b rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 […]".

20. W motywie 9 decyzji delegowanej 2012/678 wyjaśniono, w jakich wypadkach nie należy przyjmować, że nastąpiło podanie nieprawdziwych danych:

„Przy ocenie, co stanowi wprowadzenie w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu i długu w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1173/2011, nie powinno się brać pod uwagę nieprawidłowego stosowania reguł księgowości ESA 95, które nie było umyślne ani nie wynikało z poważnego zaniedbania. Ponadto z zakresu stosowania niniejszej decyzji powinno się wykluczyć korekty, w tym istotne korekty wynikające ze zmian metodyki odnośnie do wszystkich poprzednich lat, które zostały wyjaśnione w jasny i właściwy sposób, [oraz] nieznaczne błędy […]".

21. W motywie 10 zdanie drugie decyzji delegowanej 2012/678 wyjaśnione zostało pojęcie „poważnego zaniedbania":

„Nieumyślne działanie lub niedopatrzenie powinno się uznać za przypadek poważnego zaniedbania, jeżeli osoba odpowiedzialna za sporządzanie danych dotyczących deficytu i długu instytucji rządowych i samorządowych w oczywisty sposób nie wywiązuje się z obowiązku dochowania należytej staranności".

22. W motywie 15 decyzji delegowanej 2012/678 wyjaśniono zaś, że:

„Niniejsza decyzja powinna pozostawać bez uszczerbku dla wykonywania przez Komisję (Eurostat) jej uprawnień na mocy rozporządzenia (WE) nr 479/2009".

9 Decyzja delegowana Komisji z dnia 29 czerwca 2012 r. (Dz.U. 2012, L 306, s. 21).

23. Z art. 2 ust. 1 decyzji delegowanej 2012/678 wynika, jakie informacje powinna przekazać Komisja na początku postępowania wyjaśniającego państwu członkowskiemu podejrzewanemu przez nią o manipulowanie danymi statystycznymi:

„Komisja powiadamia zainteresowane państwo członkowskie o swojej decyzji o wszczęciu postępowania, w tym o stwierdzonych poważnych poszlakach wskazujących na istnienie faktów, które mogą stanowić wprowadzenie w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych ze względu na manipulowanie takimi danymi umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania".

24. Artykuł 2 ust. 3 decyzji delegowanej 2012/678 nawiązuje do jej motywu 8:

„Komisja może zrezygnować z przeprowadzenia takiego postępowania wyjaśniającego, o ile przeprowadzono inspekcję metodologiczną zgodnie z decyzją podjętą przez Komisję (Eurostat) na mocy rozporządzenia (WE) nr 479/2009. [Komisja może podjąć decyzję, że postępowanie wyjaśniające zostanie przeprowadzone dopiero po dokonaniu inspekcji metodologicznej na podstawie decyzji podjętej przez Komisję (Eurostat) we ramach rozporządzenia (WE) nr 479/2009]".

25. Artykuły 6, 10 i 11 decyzji delegowanej 2012/678 przyznają państwom członkowskim, których postępowanie dotyczy, prawo do bycia wysłuchanym, dostęp do akt sprawy oraz prawo do korzystania z doradztwa prawnego.

26. Artykuł 14 decyzji delegowanej 2012/678 dotyczy wymiaru grzywny, którą należy nałożyć:

„1. Komisja gwarantuje, że zalecana grzywna jest skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca. Wysokość grzywny ustala się na podstawie kwoty odniesienia, którą można dostosowywać w górę lub w dół, uwzględniając szczególne okoliczności, o których mowa w ust. 3.

2. Kwota odniesienia jest równa 5% wartości większego wpływu wprowadzenia w błąd na poziomie deficytu lub długu instytucji rządowych i pozarządowych danego państwa członkowskiego za odpowiednie lata objęte notyfikacją w kontekście procedury nadmiernego deficytu. [Kwota odniesienia jest równa 5% wartości – miarodajna jest tu większa wartość – skutków spowodowanych przez wprowadzenie w błąd odnośnie do deficytu lub długu instytucji rządowych i samorządowych danego państwa członkowskiego za lata, które są objęte procedurą przekazywania informacji w ramach procedury nadmiernego deficytu].

3. Biorąc pod uwagę maksymalną kwotę określoną w art. 13, Komisja w każdym przypadku uwzględnia tam, gdzie jest to istotne, następujące okoliczności:

a) wagę i bardziej ogólne skutki wprowadzenia w błąd; w szczególności wpływ faktu wprowadzenia w błąd na funkcjonowanie wzmocnionego zarządzania gospodarczego Unii;

[…]

d) powtórzenie, częstotliwość lub czas trwania wprowadzenia w błąd przez zainteresowane państwo członkowskie; w takich przypadkach kwota odniesienia jest najwyższą stwierdzoną kwotą pomnożoną o liczbę lat [kwotę odniesienia stanowi najwyższa stwierdzona kwota, którą mnoży się przez liczbę lat] w okresie czterech lat od ostatniego zawiadomienia, w których doszło do odnośnego wprowadzenia w błąd;

e) stopień staranności i wolę współpracy, ewentualnie stopień utrudniania, ze strony zainteresowanego państwa członkowskiego w zakresie wykrycia wprowadzenia w błąd oraz podczas postępowania wyjaśniającego".

27. Zgodnie z art. 16 decyzji delegowanej 2012/678 decyzja ta weszła w życie dwudziestego dnia po jej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Publikacja ta nastąpiła w dniu 6 listopada 2012 r.

III. Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

28. W dniu 30 marca 2012 r. Hiszpania poinformowała Komisję w ramach procedury nadmiernego deficytu (PND) o wysokości rzeczywistego i planowanego deficytu publicznego w latach 2008–2012.

29. W dniu 17 maja 2012 r. Hiszpania skorygowała dane o deficycie przekazane w marcu 2012 r., gdyż niektóre wspólnoty autonomiczne w latach 2008–2011 wydały więcej niż zgłosiły właściwemu organowi krajowemu. Różnica wyniosła łącznie 4,5 mld EUR (około 0,4% produktu krajowego brutto); z tej ogólnej wielkości 1,9 mld EUR przypadło na samą wspólnotę autonomiczną Walencji.

30. Komisja następnie czterokrotnie odwiedziła Hiszpanię: w maju, czerwcu, we wrześniu 2012 r. oraz we wrześniu 2013 r.

31. Decyzją z dnia 11 lipca 2014 r. Komisja wszczęła postępowanie wyjaśniające dotyczące ewentualnego manipulowania danymi statystycznymi we wspólnocie autonomicznej Walencji.

32. W swoim sprawozdaniu z postępowania wyjaśniającego z dnia 7 maja 2015 r.[10] Komisja stwierdziła, że wspólnota autonomiczna Walencji przez wiele lat nieprawidłowo księgowała wydatki w dziedzinie ochrony zdrowia. Regionalny trybunał obrachunkowy wskazywał wielokrotnie w swoich sprawozdaniach rocznych na nieujęte wydatki. Niemniej jednak właściwy organ Wspólnoty Autonomicznej nie podjął działań. Komisja wyciągnęła z tego wniosek, że dane o deficycie publicznym przekazane przez Hiszpanię w marcu 2012 r. były nieprawidłowe i należy jej w tym zakresie zarzucić poważne zaniedbanie. Dlatego też zaleciła Radzie nałożenie na Hiszpanię grzywny na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011.

33. Rada podzieliła stanowisko wyrażone w zaleceniu i nałożyła w zaskarżonej decyzji grzywnę w wysokości 18,93 mln EUR.

34. Decyzja ta została podana do wiadomości Hiszpanii w dniu 20 lipca 2015 r. i opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 28 lipca 2015 r.

35. W dniu 29 września 2015 r. Hiszpania wniosła niniejszą skargę. W listopadzie 2015 r. Rada sprostowała nazwę zaskarżonej decyzji: „decyzja" stała się „decyzją wykonawczą"[11].

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

36. Hiszpania wnosi do Trybunału o:

– w pierwszej kolejności, stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Rady (UE) 2015/1289 z dnia 13 lipca 2015 r.;

– tytułem żądania ewentualnego, ograniczenie okresu referencyjnego dla wymiaru grzywny do okresu po wejściu w życie rozporządzenia nr 1173/2011 i odpowiednie obniżenie grzywny; oraz

10 Sprawozdanie Komisji w sprawie postępowania wyjaśniającego dotyczącego manipulowania danymi statystycznymi w Hiszpanii, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (decyzja Komisji z dnia 11 lipca 2014 r.) (COM[2015] 211 final).

11 Zobacz przypis 2 powyżej.

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

37. Rada wnosi do Trybunału o:

– w pierwszej kolejności, stwierdzenie, że właściwy do rozpoznania skargi jest Sąd, i przekazanie mu tej sprawy;

– tytułem żądania ewentualnego, oddalenie skargi; oraz

– obciążenie Hiszpanii kosztami postępowania.

38. Komisja przystąpiła do sprawy jako interwenient popierający żądania Rady. Strony przedstawiły swoje stanowiska na piśmie oraz na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 kwietnia 2017 r.

V. Ocena prawna

39. Na poparcie niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności zostały podniesione cztery zarzuty. Po pierwsze, Hiszpania uważa, że Komisja w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego naruszyła przysługujące jej prawo do obrony (zob. część B poniżej). Po drugie, Hiszpania podnosi naruszenie prawa do dobrej administracji (zob. część C poniżej). Po trzecie, Hiszpania stoi na stanowisku, że niespełnione zostały materialne przesłanki do nałożenia grzywny (zob. część D poniżej). Po czwarte, Hiszpania kwestionuje obliczenie nałożonej grzywny (zob. część E poniżej).

40. Merytoryczna ocena tych zarzutów powinna jednak zostać poprzedzona wyjaśnieniem zagadnienia, czy Trybunał jest właściwy do rozpatrzenia niniejszej skargi (zob. część A poniżej).

A. W przedmiocie właściwości Trybunału

41. Rada i Komisja stoją na stanowisku, że przeprowadzenie niniejszego postępowania należy do właściwości Sądu, a nie Trybunału. Jeżeli Trybunał stwierdza, że skarga należy do właściwości Sądu, kieruje ją do Sądu na podstawie art. 54 akapit drugi zdanie drugie część pierwsza zdania statutu Trybunału.

42. Właściwość Trybunału jako takiego nie wynika z art. 8 ust. 5 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1173/2011. Zgodnie z tym przepisem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej posiada co prawda nieograniczoną jurysdykcję w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji Rady nakładających sankcje zgodnie z ust. 1, jednakże pojęcie „Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej” jest w tym miejscu używane tak jak w art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE, czyli jako pojęcie nadrzędne – prawodawca nie zajął w nim zatem stanowiska co do tego, czy do orzekania powołany jest Trybunał lub Sąd [12]. Ponadto na podstawie rozporządzenia nr 1173/2011 nie można ustalić właściwości, które odbiegałaby od tej wynikającej z traktatów i statutu Trybunału. Dlatego też decydujące znaczenie mają w tym przypadku ogólne reguły dotyczące właściwości.

12 Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2005 r., Komisja/AMI Semiconductor Belgium i in. (C-294/02, EU:C:2005:172, pkt 49); postanowienie z dnia 14 lipca 2005 r., Szwajcaria/Komisja, C-70/04 (niepublikowane, EU:C:2005:468, pkt 18).

1. Właściwość w sprawach dotyczących zaskarżania środków wykonawczych

43. Zgodnie z art. 256 ust. 1 zdanie pierwsze TFUE Sąd Unii Europejskiej jest właściwy do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg wniesionych na podstawie art. 263. Wyjątki od tej zasady zostały przewidziane w art. 51 akapit pierwszy lit. a) statutu Trybunału: Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg państwa członkowskiego o stwierdzenie nieważności skierowanych między innymi przeciwko aktom Rady. Z tego zakresu są z kolei wyłączone, zgodnie art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret trzecie, skargi przeciwko aktom Rady, poprzez które instytucja ta wykonuje uprawnienia wykonawcze zgodne z art. 291 ust. 2 TFUE – w odniesieniu do których właściwy jest Sąd Unii Europejskiej.

44. W niniejszej sprawie Hiszpania, jako państwo członkowskie, wniosła skargę przeciwko aktowi Rady: w decyzji w sprawie nałożenia sankcji z dnia 13 lipca 2015 r. Rada i Komisja prezentują stanowisko, że wynikające z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 uprawnienie Rady do nałożenia grzywny w wypadku podania nieprawdziwych danych statystycznych jest uprawnieniem wykonawczym w rozumieniu art. 291 ust. 2 TFUE. Jeżeli tak jest, zastosowanie znajdowałoby odstępstwo od wyjątku przewidziane w art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret trzecie statutu Trybunału, efektem czego w przypadku skargi Hiszpanii właściwy byłby Sąd, a Trybunał musiałby mu przekazać tę sprawę.

45. Kwalifikacja prawna decyzji Rady nie może formalnie zależeć od tego, w jaki sposób instytucja ta ją nazwała [13]. Dlatego też okoliczność, że Rada dodała później do tytułu decyzji będącej przedmiotem sporu słowo „wykonawcza", aby uczynić zadość wymogom art. 291 ust. 4 TFUE, nie wiąże się z koniecznością przyjęcia, że jest to akt wykonawczy w rozumieniu tego przepisu lub też w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret trzecie statutu.

46. I na odwrót, okoliczność, że w żadnym miejscu rozporządzenia nr 1173/2011 nie wspomniano o art. 291 TFUE, nie wyklucza możliwości, iż przewidziane w art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia uprawnienie do wydania decyzji dotyczy wykonawczego aktu prawnego, jeżeli wynika to z innych części tego rozporządzenia [14]. Może o tym świadczyć okoliczność, że w motywie 25 zawarte zostało wyrażone wprost uzasadnienie dla właściwości Rady – tak jak jest to wymagane w art. 291 ust. 2 TFUE. Decydujące znaczenie ma jednak kwestia, czy uprawnienie Rady do nakładania sankcji powinno zostać zakwalifikowane jako uprawnienie wykonawcze *pod względem materialnym*.

47. Pojęcie „wykonywania" obejmuje zarówno stanowienie przepisów wykonawczych, jak i stosowanie przepisów (prawa wtórnego) do konkretnych przypadków za pomocą aktów o charakterze indywidualnym [15]. Nakładanie grzywny wydaje się środkiem wykonawczym, zaś odpowiadające mu uprawnienie – uprawnieniem wykonawczym.

48. Nie stoi też temu na przeszkodzie okoliczność, że niniejszy akt o charakterze indywidualnym został skierowany nie do osoby lub przedsiębiorstwa, lecz do państwa członkowskiego. Z uwagi na okoliczność, że takie decyzje indywidualne wobec państw członkowskich są wydawane często, należy przyjąć, iż uwzględniono je przy formułowaniu art. 291 ust. 2 TFUE i art. 51 akapit pierwszy lit. a)

13 W kwestii legitymacji jednostek do wniesienia skargi zob. na przykład wyroki: z dnia 5 maja 1977 r., Koninklijke Scholten Honig/Rada i Komisja (101/76, EU:C:1977:70, pkt 5–7, 8–11); z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Planet (C-314/11 P, EU:C:2012:823, pkt 94, 95). Odnośnie do nienazwania decyzji wykonawczej jako takiej zob. moja opinia w sprawach Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux i in. i Esso Italiana i in. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 i C-389/14, EU:C:2015:754, pkt 177).

14 Wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 66).

15 Wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 36); wcześniejsze wyroki: z dnia 24 października 1989 r., Komisja/Rada (16/88, EU:C:1989:397, pkt 11), odnośnie do art. 145 tiret trzecie traktatu EWG; z dnia 23 lutego 2006 r., Komisja/Parlament i Rada (C-122/04, EU:C:2006:134, pkt 36, 37), odnośnie do art. 202 tiret trzecie traktatu WE – w obu wypadkach są to uregulowania poprzedzające przyjęcie art. 291 ust. 2 TFUE.

tiret trzecie statutu. Objęcie ich uregulowaniem zawartym w statucie wydaje się z tego powodu oczywiste, gdyż jego przedmiotem są skargi państw członkowskich wniesione przeciwko decyzjom Rady. Wniesienie takich skarg jest szczególnie prawdopodobne [16] wówczas, gdy Rada kieruje do państwa członkowskiego indywidualny środek wykonawczy.

2. Nakładanie kar jako część składowa koordynacji polityki gospodarczej

49. Jednakże w motywie 25 rozporządzenia nr 1173/2011 prawodawca dokonał powiązania kwestionowanego uprawnienia do nakładania sankcji z koordynacją polityki gospodarczej państw członkowskich prowadzonej przez Radę zgodnie z art. 121 ust. 1 TFUE. Zgodnie z powyższym decyzje nakładające sankcję są nieodłącznymi działaniami następczymi w stosunku do środków przyjętych przez Radę na podstawie art. 121 i 126 TFUE oraz rozporządzeń nr 1466/97 i nr 1467/97.

50. Uprawnienia Rady z art. 121 i 126 TFUE nie są uprawnieniami wykonawczymi w rozumieniu art. 291 ust. 2, gdyż zostały one przyznane tej instytucji bezpośrednio na mocy traktatu. Dlatego należy przyjąć [17], że w odniesieniu do skarg państw członkowskich wniesionych ze względu na ich wykonanie właściwy jest, zgodnie z art. 51 akapit pierwszy lit. a) statutu Trybunału, sam Trybunał, nie zaś Sąd.

51. Tak więc pojawia się zagadnienie, czy „nieodłączne działania następcze" dotyczące środków, co do których środki odwoławcze można wnieść jedynie do Trybunału, również muszą być objęte właściwością Trybunału.

52. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia – poza argumentem przedmiotowej bliskości wskazanych kompetencji – okoliczność polegająca na tym, że w art. 291 TFUE nie uregulowano wyczerpująco zagadnienia powierzania uprawnień wykonawczych [18]. Można więc sobie wyobrazić, że sporne sankcje stanowią środki wykonawcze sui generis które nie wchodzą w zakres zastosowania tego przepisu i w konsekwencji nie są też objęte art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret trzecie statutu.

3. Rozważania o charakterze systemowym

53. Kolejnym argumentem przemawiającym za przyjęciem właściwości Trybunału wydaje się na pierwszy rzut oka podobieństwo pomiędzy postępowaniem w sprawie nałożenia sankcji a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258–260 TFUE, które pozostaje zastrzeżone do wyłącznej właściwości Trybunału [19]. Jednakże również w ramach tego postępowania Komisja może, w pewnych wąskich granicach, podejmować decyzje, które zainteresowane państwo członkowskie może zaskarżać do Sądu [20]. Świadczy to o tym, że nie można uzasadnić odstępstwa od rozgraniczenia właściwości pomiędzy Sądem a Trybunałem za pomocą argumentów natury ogólnej.

16 Przy czym należy zwrócić uwagę, że widocznie do tej pory nie przyjmowano właściwości Trybunału opartej na odstępstwie od wyjątku ustanowionym w art. 51 akapit pierwszy lit. a statutu.

17 Jednakże wyrok z dnia 13 lipca 2004 r., Komisja/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436), nie potwierdza tezy o właściwości Trybunału, gdyż aktualne rozgraniczenie właściwości wówczas nie obowiązywało, a w wypadku jego zastosowania właściwość Trybunału wynikałaby z art. 51 akapit drugi statutu.

18 Wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 78–86).

19 Wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia (C-292/11 P, EU:C:2014:3, pkt 50, 51).

20 Wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia (C-292/11 P, EU:C:2014:3, pkt 77, 78).

54. Przeciwko przyjęciu twierdzenia o właściwości Trybunału przemawia ponadto argument, że właściwość Trybunału, zgodnie z art. 51 akapit pierwszy lit. a) statutu, stanowi wyjątek od ogólnej zasady właściwości Sądu wyrażonej w art. 256 ust. 1 TFUE i dlatego powinna być intepretowana w sposób zawężający [21]. Natomiast odstępstwa od takiego wyjątku, to znaczy właściwości przyznane Sądowi na podstawie art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret od pierwszego do trzeciego statutu, właśnie nie mogą być interpretowane w sposób ścisły, gdyż powodują powrót do stosowania zasady ogólnej [22].

55. Za przyjęciem powyższej oceny przemawiają też cele uregulowania kompetencyjnego zawartego w art. 51 statutu. Zgodnie z motywem 4 decyzji 2004/407 przekazanie Sądowi właściwości pierwszej instancji powinno być znaczące, a kryteria podziału właściwości wystarczająco jasne, aby były jednoznacznie rozumiane przez instytucje i państwa członkowskie. Uzasadnienie właściwości Trybunału podobieństwem określonego środka do innego środka, do zaskarżenia którego właściwy byłby prawdopodobnie Trybunał, byłoby niezgodne z powyższym wymogiem jasności.

56. Za uwzględnieniem zasady podstawowej – właściwości Sądu – przemawia poza tym argument, że w ten sposób zainteresowane państwo członkowskie otrzymuje dodatkową instancję sądową, która została stworzona właśnie w celu poprawy ochrony sądowej w odniesieniu do skarg wymagających dokładnego zbadania złożonych stanów faktycznych [23]. Naruszenia, w związku z którymi należy nakładać sankcje na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1173/2011, będą zaś często charakteryzować się bardzo złożonym stanem faktycznym, w szczególności gdy – inaczej niż w niniejszej sprawie – państwo członkowskie zaprzecza ustaleniom faktycznym.

57. Wreszcie, choć uprawnienie do nakładania sankcji na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1173/2011 należy do grupy środków z art. 121 i 126 TFUE, to jednak ewentualne sankcje na podstawie tego rozporządzenia są nakładane w ramach procedury zupełnie innej niż ta, w ramach której ustanawiane są środki stosowane na podstawie traktatu. Dlatego też jest wykluczone, że w ramach tego samego sporu prawnego zachodziłaby konieczność orzekania o sankcjach przyjętych na podstawie rozporządzenia oraz o danych środkach stosowanych na podstawie traktatu. Przedmiotowa bliskość tych kompetencji nie wymaga zatem jednolitej właściwości.

4. Wnioski

58. Skarga Hiszpanii została zatem skierowana przeciwko aktowi Rady, za pomocą którego instytucja ta wykonała na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE uprawnienia wykonawcze. Właściwy do rozpoznania jest zatem, na podstawie art. 256 ust. 1 TFUE i art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret trzecie statutu, Sąd – i Trybunał do niego powinien przekazać sprawę na podstawie art. 54 akapit drugi zdanie drugie statutu.

59. Jednakże na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił tego stanowiska, tytułem uzupełnienia zbadam poniżej zarzuty Hiszpanii.

B. W przedmiocie poszanowania prawa do obrony Hiszpanii (pierwszy zarzut skargi)

60. W pierwszym zarzucie skargi Hiszpania podnosi, że sporna decyzja oparta jest na informacjach, które Komisja uzyskała z naruszeniem przysługującego Hiszpanii prawa do obrony podczas wizyt w 2012 r. i 2013 r. Już wówczas Komisja badała, czy Hiszpania podała nieprawdziwe dane dotyczące deficytu. Prowadzenie takiego dochodzenia przed wszczęciem w lipcu 2014 r. formalnego

21 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, pkt 64); z dnia 16 lipca 2009 r., Infopaq International (C-5/08, EU:C:2009:465, pkt 56); z dnia 8 marca 2017 r., Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, pkt 49).

22 Zobacz wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, pkt 55–58).

23 Motyw trzeci decyzji Rady 88/591/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 24 października 1988 r. ustanawiającej Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1988, L 319, s. 1).

postępowania wyjaśniającego nie wpisuje się w ramy wyznaczone przez art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 i art. 2 ust. 3 decyzji delegowanej 2012/678. Dochodzenie to wykracza zatem – w ocenie Hiszpanii – poza przewidziane dla niego ramy, przy pomocy których zamierza się właśnie osiągnąć również cel polegający na zapewnieniu poszanowania przysługującego zainteresowanemu państwu członkowskiemu prawa do obrony. W szczególności Komisja – wbrew art. 2 ust. 1 decyzji delegowanej 2012/678 – nie poinformowała Hiszpanii, że zarzuca jej podanie nieprawdziwych danych statystycznych, ani na podstawie jakich przesłanek to czyni. Komisja prowadziła dochodzenie poniekąd w tajemnicy.

61. Zanim omówiona zostanie kwestia prawa Hiszpanii do obrony (zob. pkt 2 poniżej), należy umiejscowić ten zarzut w toku postępowania poprzedzającego wydanie decyzji nakładającej sankcję (zob. pkt 1 poniżej).

1. W przedmiocie toku postępowania

a) Treść uregulowań zawartych w rozporządzeniu nr 1173/2011 i decyzji delegowanej 2012/678

62. Na początku należy stwierdzić, że Hiszpania błędnie ocenia treść uregulowań zawartych w rozporządzeniu nr 1173/2011 i decyzji delegowanej 2012/678.

63. Zgodnie z art. 8 ust. 3 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1173/2011 Komisja może zdecydować o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, jeżeli stwierdzi występowanie poważnych poszlak świadczących o manipulacji danymi o deficycie i o stanie zadłużenia. Kształt tego formalnego postępowania wyjaśniającego został określony w art. 8 ust. 3 [tego rozporządzenia] i przede wszystkim w art. 2–12 decyzji delegowanej 2012/678.

64. Z uwagi na to, że zgodnie z treścią rozporządzenia zwykłe podejrzenie nie wystarcza, lecz wymagane są *poważne poszlaki wskazujące na wprowadzenie w błąd*, rozporządzenie nie tylko dopuszcza przeprowadzenie dochodzenia przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz wręcz wymaga go – w celu ochrony zainteresowanego państwa członkowskiego. Zarzut podania nieprawdziwych danych o deficycie powinien zostać podniesiony publicznie dopiero po zebraniu poszlak wskazujących na to, że takie zdarzenie miało miejsce.

b) Znaczenie rozporządzenia nr 479/2009

65. Niezbędne uprawnienie Komisji do przeprowadzenia dochodzenia przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego wynika z art. 11 i nast. rozporządzenia nr 479/2009 – tak jak wskazuje na to materialny związek łączący to rozporządzenie z rozporządzeniem nr 1173/2011.

66. Dane, których błędne przedstawienie jest objęte sankcją określoną w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, są bowiem danymi dotyczącymi deficytu i długu, które muszą zostać przekazane Komisji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 479/2009. Jeżeli występują wątpliwości co do jakości przekazanych danych, Komisja jest, zgodnie z art. 11 ust. 1 zdanie drugie tego rozporządzenia, uprawniona do przeprowadzenia wizyt konsultacyjnych w danym państwie członkowskim, a w wyjątkowych wypadkach [24] – inspekcji metodologicznych. Służą one wykrywaniu [25] ewentualnych błędów przy zbieraniu i przekazywaniu danych oraz wspieraniu państw członkowskich w korygowaniu tych błędów. Komisja może wydać w tym celu zalecenia.

24 Zobacz w tym względzie art. 11b ust. 2 rozporządzenia nr 479/2009.

25 Artykuł 11a zdanie pierwsze i art. 11b ust. 1 rozporządzenia nr 479/2009.

67. Do tych uprawnień nawiązują art. 2 ust. 3 i motyw 8 decyzji delegowanej 2012/678, w których podkreśla się możliwość przeprowadzenia inspekcji metodologicznej przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego. Postanowienia te nie ograniczają uprawnień dochodzeniowych Komisji przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz przeciwnie, wymagają od tej instytucji pełnego wykorzystania instrumentów przewidzianych w rozporządzeniu nr 479/2009. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w motywie 15 decyzji delegowanej, gdyż zgodnie z nim decyzja pozostaje bez uszczerbku dla wykonywania przez Komisję uprawnień przyznanych jej na mocy rozporządzenia nr 479/2009.

68. Od momentu wejścia w życie rozporządzenia nr 1173/2011 procedura określona w art. 11 i nast. rozporządzenia nr 479/2011 służy więc także do stwierdzania, czy spełnione zostały przesłanki konieczne do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 8 ust. 3 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1173/2011.

69. Hiszpania zarzuca co prawda także, że Komisja przeprowadziła wizyty, które nie są przewidziane w rozporządzeniu nr 479/2009, a mianowicie wizyty techniczne, wstępną wizytę konsultacyjną oraz „wizytę ad hoc” [26]. Jednakże mimo użycia tych określeń nie można stwierdzić, że Komisja podczas tych wizyt wykonywała kompetencje dochodzeniowe, które wykraczałyby poza ramy wytyczone dla wizyt określonych w art. 11a i 11b.

70. Także na podstawie powołanego przez Hiszpanię dokumentu Eurostatu [27] nie można wyciągnąć innych wniosków. Eurostat proponuje tam co prawda, aby wprost ująć „wstępne wizyty konsultacyjne” w rozporządzeniu nr 479/2009, jednakże jednocześnie stwierdza, że jest to jedynie szczególna forma już przewidzianych wizyt konsultacyjnych.

71. Wbrew temu, co twierdzi Hiszpania, powyższe wizyty nie stanowią zatem dochodzenia prowadzonego bez podstawy prawnej.

c) Wniosek wstępny: dwa etapy dochodzenia

72. Podsumowując, można stwierdzić, że dochodzenie dotyczące manipulacji danymi statystycznymi dzieli się na dwa etapy postępowania, które należy od siebie odróżniać.

73. Pierwszy etap postępowania zaczyna się w momencie, gdy Komisja na podstawie podejrzenia o podanie nieprawdziwych danych dotyczących deficytu lub długu podejmuje środki wyjaśniające, zaś w wypadku niekorzystnym dla zainteresowanego państwa członkowskiego kończy się wydaniem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Samo już wstępne postępowanie wyjaśniające ma za cel ustalenie, czy istnieją poważne poszlaki wskazujące na nieprawdziwe przedstawienie danych o deficycie. Podstawą prawną dla przeprowadzenia takiego dochodzenia są przepisy art. 11 i nast. rozporządzenia nr 479/2009.

74. Drugi etap postępowania trwa od momentu wydania decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego do wydania decyzji o zaleceniu Radzie nałożenia grzywny. Celem formalnego postępowania wyjaśniającego jest ustalenie, czy rzeczywiście dane o deficycie zostały przedstawione w nieprawdziwy sposób w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011. Ten etap postępowania został uregulowany w art. 8 ust. 3 wskazanego rozporządzenia oraz w art. 2–12 decyzji delegowanej 2012/678.

26 Sprawozdanie Komisji (przytoczone w przypisie 10, s. 8).

27 Note to the ESSC/EFC – implementation of ESA 2010 and changes needed in regulation 479 (załącznik F.1 do odpowiedzi Hiszpanii na pismo procesowe Komisji o przystąpieniu do sporu jako interwenient).

75. Bez znaczenia jest w tym kontekście okoliczność polegająca na tym, że decyzja delegowana 2012/678 nie obowiązywała jeszcze w czasie wizyt, które miały miejsce w maju, czerwcu i we wrześniu 2012 r., gdyż w przypadku postępowania wstępnego obowiązują art. 11 i nast. rozporządzenia nr 479/2009.

2. W przedmiocie prawa do obrony

76. Powyższe argumenty nie stanowią jednakże istoty stanowiska Hiszpanii. Polega ono raczej na zarzucie, zgodnie z którym Komisja dopiero wraz ze wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego w czerwcu 2014 r. nie poinformowała Hiszpanii, że podejrzewa ją o podanie nieprawdziwych danych statystycznych, ani na podstawie jakich przesłanek tak sądzi, i nie uczyniła tego już przy okazji swych wizyt, które miały miejsce w latach 2012–2013. Efektem tego Komisja uchybiła – w ocenie Hiszpanii – art. 2 ust. 1 decyzji delegowanej 2012/678 i naruszyła przysługujące temu państwu członkowskiemu prawo do obrony.

77. Hiszpania jest jednak w błędzie co do normatywnej treści art. 2 ust. 1 decyzji delegowanej 2012/678. Postanowienie to zobowiązuje Komisję do poinformowania zainteresowanego państwa członkowskiego o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego i jednoczesnego określenia, jakimi poszlakami wskazującymi na manipulację danymi statystycznymi dysponuje. Bezsporne jest, że wymogi te zostały spełnione.

78. W rzeczywistości Hiszpania nie podnosi zarzutu naruszenia art. 2 ust. 1 decyzji delegowanej 2012/678, lecz naruszenie prawa do uzyskania już w toku postępowania wstępnego informacji o podejrzeniu dokonania manipulacji oraz o faktach, na których Komisja opiera to podejrzenie.

79. Czy jednak takie prawo w ogóle istnieje?

80. W rozporządzeniu nr 479/2009, które jest miarodajne dla postępowania wstępnego, można znaleźć elementy mogące stanowić punkt zaczepienia dla istnienia jedynie prawa do bycia wysłuchanym. Zgodnie z art. 13 część pierwsza zdania Komisja składa Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu sprawozdanie na temat ustaleń z wizyt konsultacyjnych i inspekcji metodologicznych, w tym także ewentualnych uwag danego państwa członkowskiego dotyczących tych ustaleń. Jednakże z przepisu tego nie można wyprowadzić obowiązku Komisji do informowania państwa członkowskiego o istnieniu podejrzenia manipulowania danymi o deficycie.

81. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału poszanowanie prawa do obrony w każdym postępowaniu wszczętym przeciwko określonemu podmiotowi, które może zakończyć się wydaniem aktu powodującego dla tego podmiotu negatywne skutki, stanowi fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego, której należy przestrzegać nawet w wypadku braku jakichkolwiek uregulowań proceduralnych [28].

82. Zainteresowanemu państwu członkowskiemu zapewnia się w omawianym w niniejszej sprawie postępowaniu co prawda mające szeroki zakres prawo do obrony, jednakże dopiero w drugim etapie postępowania, na etapie formalnego postępowania wyjaśniającego.

28 Wyroki: z dnia 21 września 2000 r., Mediocurso/Komisja (C-462/98 P, EU:C:2000:480, pkt 36); z dnia 9 czerwca 2005 r., Hiszpania/Komisja (C-287/02, EU:C:2005:368, pkt 37); z dnia 17 marca 2016 r., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, pkt 33).

83. Można byłoby więc przyjąć, że zapewnienie pełnego prawa do obrony w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, kompensuje brak prawa do uzyskania informacji w postępowaniu wstępnym. Jednakże w takim wypadku nie uwzględniono by okoliczności, że sposób, w jaki przebiega postępowanie wstępne, może mieć wpływ na możliwości obrony w formalnym postępowaniu wyjaśniającym. W postępowaniach antymonopolowych Trybunał uznał istnienie podobnego potencjalnego oddziaływania.

84. Dochodzenie dotyczące naruszenia art. 101 lub 102 TFUE dzieli się, tak samo jak niniejsze postępowanie, na dwa etapy: dochodzenie wstępne oraz formalne postępowanie wyjaśniające [29]. Ten drugi etap wszczynany jest wraz przedstawieniem zarzutów wobec danego przedsiębiorstwa [30]. Z tego względu występuje tu sytuacja podobna do tej uregulowanej w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 oraz w art. 2 ust. 1 decyzji delegowanej 2012/678.

85. W ramach postępowania z zakresu prawa konkurencji Trybunał podkreślał w szczególności, że – mając na względzie cel polegający na zapewnieniu prawa do obrony – informacje pozyskane podczas kontroli w ramach wstępnych działań wyjaśniających, to jest w szczególności podczas przeszukań i przesłuchań, mogą być wykorzystane wyłącznie do celów określonych w zezwoleniu na przeprowadzanie kontroli lub określonych w decyzji zatwierdzającej kontrolę [31]. Można rozumieć to w ten sposób, że także w wypadku dochodzenia wstępnego mogącego zmierzać do nałożenia sankcji ze względu na podanie nieprawdziwych danych dotyczących budżetu sektora publicznego ów cel powinien zostać przedstawiony podmiotom, których działania te dotyczą.

86. Z drugiej strony Trybunał także uznał, że Komisja może wszcząć nowe postępowanie w sprawie dochodzenia, mające na celu zweryfikowanie prawdziwości lub uzupełnienie informacji, o których dowiedziała się przypadkowo podczas wcześniejszej kontroli, w przypadku gdy informacje te wskazywałyby na istnienie zachowań sprzecznych z traktatowymi regułami konkurencji [32].

87. Na pierwszy rzut oka logiczne wydaje się zastosowanie w drodze analogii powyższych argumentów, a to z uwagi na strukturalne podobieństwo procedur. Z tej perspektywy mógłby pojawić się rzeczywiście problem, bowiem w niniejszej sprawie strony toczą spór co do kwestii, czy Komisja ujawniła swoje podejrzenia już we wrześniu 2013 r., czy też dopiero w lipcu 2014 r. Bezsporne jest to, że podczas wizyt w 2012 r. nie było jeszcze mowy o postępowaniu w sprawie nałożenia sankcji.

88. Jednakże, w porównaniu do prawa konkurencji, na etapie dochodzeń wstępnych występują znaczne różnice, które ograniczają możliwość zastosowania tej argumentacji do niniejszego przypadku.

89. Podczas gdy w prawie konkurencji już działania wstępne wymagają występowania powodu, który może zostać też podany do wiadomości zainteresowanego przedsiębiorstwa, w zakresie monitoringu sytuacji budżetowej państwa członkowskie i Komisja prowadzą ze sobą, zgodnie z rozporządzeniem nr 479/2009, stały dialog. Z uwagi na jego cel immanentną cechą tego dialogu jest to, iż w jego ramach mogą pojawiać się pewne poszlaki świadczące o przekazywaniu nieprawdziwych danych

29 Wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 181–183); z dnia 21 września 2006 r., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja (C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 38).

30 Wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 183).

31 Wyroki: z dnia 17 października 1989 r., Dow Benelux/Komisja (85/87, EU:C:1989:379, pkt 17, 18); z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 298, 299); z dnia 22 października 2002 r., Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 48).

32 Wyroki: z dnia 17 października 1989 r., Dow Benelux/Komisja (85/87, EU:C:1989:379, pkt 19); z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 301).

w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 [33]. Państwa członkowskie muszą zatem co do zasady liczyć się także z taką możliwością. W szczególności dotyczy to w niniejszej sprawie Hiszpanii, gdyż owo państwo członkowskie stwierdziło występowanie tych problemów i poinformowało o tym Komisję.

90. Natomiast nic nie świadczy o tym, żeby Komisja stale musiała badać, czy ewentualne poszlaki skonkretyzowały się tak dalece, iż należałoby skierować do państwa członkowskiego dodatkowe ostrzeżenie.

91. Poza tym Komisja – zgodnie z niekwestionowanymi twierdzeniami Rady i Komisji – sprawdziła i potwierdziła w formalnym postępowaniu wyjaśniającym wszystkie uzyskane w ramach dialogu dane, które miały znacznie dla nałożenia sankcji, zanim Rada, nakładając sankcję, oparła się na tych informacjach. W tym zakresie sytuacja jest porównywalna do tych z uregulowanych w prawie konkurencji, w których informacje zostały uzyskane przypadkowo.

92. Nawet gdyby przyjęto istnienie po stronie Komisji obowiązku ostrzegania, Hiszpania nie wyjaśniła dostatecznie dokładnie tego, w jaki sposób moment ujawnienia żywionych przez tę instytucję podejrzeń ograniczył jej możliwości obrony. Przeciwnie, Hiszpania twierdzi jedynie, że doszło do takiego naruszenia, nie uzasadniając tego twierdzenia w jakikolwiek sposób [34].

93. W zakresie, w jakim Hiszpania daje do zrozumienia, że hiszpańskie organy dostarczyły Komisji obciążających materiałów tylko dlatego, iż nie wiedziały o podejrzeniu manipulacji, opiera ona swe wywody na błędnym rozumieniu funkcji prawa do obrony. Prawo do obrony nie obejmuje bowiem uprawnienia do bycia poinformowanym z należytym wyprzedzeniem o żywionych podejrzeniach, aby mieć możliwość celowego nieprzekazywania określonych informacji Komisji [35]. Dotyczy to zwłaszcza państw członkowskich. Przedsiębiorstwa nie mogą bowiem zostać zobowiązane do udzielenia odpowiedzi, poprzez które musiałyby przyznać się do naruszenia prawa [36]. Natomiast państwa członkowskie – gdy są podejrzewane o podanie nieprawdziwych danych o deficycie i długu – są zobowiązane do współdziałania także wtedy, gdy w ten sposób same się obciążają. Wynika to z obowiązku lojalnej współpracy państw członkowskich z Unią znajdującego swoją podstawę w art. 4 ust. 3 TUE [37].

3. Wniosek wstępny

94. Należy zatem oddalić zarzut pierwszy.

C. W przedmiocie poszanowania prawa do dobrej administracji (drugi zarzut skargi)

95. W zarzucie drugim Hiszpania podnosi naruszenie prawa do dobrej administracji przewidzianego w art. 41 karty praw podstawowych. Hiszpania ma wątpliwości co do bezstronności zespołu prowadzącego postępowanie, gdyż w jego skład wchodziły także osoby, które brały udział w dochodzeniu poprzedzającym wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego.

33 Zobacz pkt 64 i nast. powyżej.

34 Zobacz wyrok z dnia 21 września 2006 r., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja (C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 56 i nast.).

35 W przedmiocie prawa konkurencji zob. wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r., Dalmine/Komisja (C-407/04 P, EU:C:2007:53, pkt 60).

36 Wyroki: z dnia 18 października 1989 r., Orkem/Komisja (374/87, EU:C:1989:387, pkt 34, 35); z dnia 7 stycznia 2004 r., Aalborg Portland i in./Komisja (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, pkt 65).

37 W odniesieniu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zob. wyroki: z dnia 11 grudnia 1985 r., Komisja/Grecja (192/84, EU:C:1985:497, pkt 19); z dnia 9 listopada 1999 r., Komisja/Włochy (C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 85); z dnia 13 lipca 2004 r., Komisja/Włochy (C-82/03, EU:C:2004:433, pkt 15); z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 41, 197, 198); z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Belgia (C-275/04, EU:C:2006:641, pkt 82).

1. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 41 karty

96. Rada przeczy możliwości zastosowania art. 41 karty na rzecz państw członkowskich, chociaż uznaje, że państwa te mogą się powoływać na wymóg bezstronności. Komisja idzie wręcz o krok dalej, podnosząc wątpliwości nawet co do możliwości stosowania tego wymogu lub przynajmniej jego treści normatywnej w stosunku do państw członkowskich.

97. Niezależnie od tego, czy państwo członkowskie może powoływać się na art. 41 karty, jest jednak oczywiste, że wymóg zachowania bezstronności, jako wyraz ogólnej zasady prawnej – prawa do dobrej administracji – ma zastosowanie również w przypadku państw członkowskich [38].

2. W przedmiocie ograniczenia wymogu bezstronności

98. Wymóg bezstronności obejmuje z jednej strony subiektywną bezstronność, rozumianą w ten sposób, że żaden pracownik danej instytucji zajmującej się daną sprawą nie może w jakikolwiek sposób okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, a z drugiej strony obiektywną bezstronność, rozumianą w ten sposób, że po stronie instytucji muszą istnieć gwarancje wystarczające do tego, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości w tym względzie [39].

99. Hiszpania zarzuca, że trzech z czterech pracowników prowadzących formalne postępowanie wyjaśniające brało udział w wizytach w 2012 r. i 2013 r. Zarzut Rady, że Hiszpania powinna była podnieść, że członkowie komitetu kontrolnego byli rzeczywiście stronniczy, a następnie to wykazać, wydaje się na pierwszy rzut oka o tyle zasadny, iż powyższe twierdzenia nie dotyczą stronniczości subiektywnej. Jednakże Hiszpania zarzuca jedynie naruszenie wymogu obiektywnej bezstronności.

100. W zakresie, w jakim Hiszpania zarzuca, że naruszenie prawa nie może być ścigane i karane przez tę samą służbę, która jest dotknięta skutkami tego naruszenia [40], należy przyznać, że to Eurostat jest z jednej strony adresatem informacji o deficycie i długu, a z drugiej strony bada on jakość zgłoszonych danych i prowadzi dochodzenie, jeśli pojawia się podejrzenie o manipulacje danymi statystycznymi. Niemniej jednak trudno traktować Eurostat jako „ofiarę" ewentualnej nieprawidłowości.

101. Niemniej jednak, badając tę argumentację, należy zgodzić się z twierdzeniem Hiszpanii, że sposób działania Komisji nie gwarantował maksymalnej bezstronności. Wiele czynników rzeczywiście przemawia za przyjęciem twierdzenia, że osoby, które prowadziły już dochodzenie wstępne i zaproponowały Komisji wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego, w drugim z tych postępowań nie będą działały całkowicie bezstronnie.

102. Podczas rozprawy powstały dalsze wątpliwości co do bezstronności Komisji, gdyż udzielając odpowiedzi na pytanie Trybunału, instytucja ta wskazała, że celem formalnego postępowania wyjaśniającego było odstraszanie. Wypowiedź ta uzasadnia obawę, że przynajmniej ten etap postępowania nie był już prowadzony bez przesądzania o jego końcowym wyniku.

103. Rzeczywiście można sobie wyobrazić szereg środków mogących zapewnić w dużo większym stopniu bezstronne postępowanie. Zapobieżenie temu, aby osoby uczestniczące w dochodzeniu wstępnym brały udział w formalnym postępowaniu wyjaśniającym, byłoby jedynie najprostszym wariantem. Można było też pomyśleć o powierzeniu przeprowadzenia tego formalnego dochodzenia

38 Wyrok z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja (C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 56). Zobacz także wyrok z 16 kwietnia 2013 r., Hiszpania i Włochy/Rada (C-274/11 i C-295/11, EU:C:2013:240, pkt 54).

39 Zobacz wyroki: z dnia 11 lipca 2013 r., Ziegler/Komisja (C-439/11 P, EU:C:2013:513, pkt 155); z dnia 19 lutego 2009 r., Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, pkt 46).

40 Zobacz moja opinia w sprawie Ziegler/Komisja (C-439/11 P, EU:C:2012:800, pkt 145).

wyjaśniającego innej służbie Komisji, czy to w ramach Eurostatu, czy też poza tą dyrekcją generalną, na przykład jednej ze służb Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych lub też OLAF-owi. Niezależność postępowania wyjaśniającego zostałaby podkreślona jeszcze bardziej, gdyby zadanie to zostało przejęte przez inną instytucję, taką jak na przykład Trybunał Obrachunkowy lub EBC.

104. Uzasadnieniem takiego wzmocnienia bezstronności w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego mogłoby być poszanowanie suwerenności budżetowej państw członkowskich. Władza ta jest już w znacznym stopniu ograniczona przez monitoring ze strony Unii, a jeszcze bardziej – przez nakładanie sankcji za przekazywanie nieprawdziwych danych budżetowych. Sytuacja ta pozwala też zrozumieć, dlaczego stosuje się szczególne procedury badania przypadków przekazywania nieprawdziwych danych oraz dlaczego nakładaniem sankcji zajmuje się Rada. Dlatego też konsekwentnie należałoby oczekiwać, że w tym szczególnym postępowaniu zastosowane zostaną szczególne środki mające na celu zapewnienie przeprowadzenia niezależnego postępowania wyjaśniającego.

3. W przedmiocie uzasadnienia dla rezygnacji z maksymalizacji bezstronności

105. Jednakże – mimo istnienia tych ważnych interesów – rezygnacja z maksymalizacji bezstronności może być uzasadniona. W drodze analogii do art. 52 ust. 1 karty sytuacja taka występuje, gdy owa rezygnacja jest przewidziana ustawą, a istota zasady bezstronności pozostaje poszanowana. Ponadto, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub wymogom ochrony praw i wolności innych osób.

106. Co zaś się tyczy podstawy prawnej, właściwość Komisji w zakresie formalnego postępowania wyjaśniającego wynika z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011. Zgodnie z art. 2 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 postępowanie wyjaśniające jest prowadzone przez Eurostat, czyli przez dyrekcję generalną, która prowadzi też dochodzenie wstępne na podstawie rozporządzenia nr 479/2009. Nie budzi wątpliwości to, że pracownicy zajmujący się prowadzeniem postępowania byli do tego właściwi zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami obowiązującymi w Eurostacie. W związku z tym należy przyjąć, że ingerencja w wymóg bezstronności oparta jest na wystarczającej podstawie prawnej.

107. Istota wymogu bezstronności nie została naruszona w niniejszym przypadku bodaj już z tego powodu, że sankcja została nałożona przez inny organ, a mianowicie Radę. Ponadto Rada orzeka na podstawie zalecenia Komisji, które ostatecznie zostało przyjęte nie przez odpowiednich pracowników Eurostatu zajmujących się postępowaniem, lecz przez kolegium komisarzy. Rada całkowicie słusznie wskazuje na tę okoliczność.

108. Decydujące znaczenie ma więc proporcjonalność działań podjętych przez Komisję.

109. Zasada proporcjonalności wymaga, aby środek był „odpowiedni, konieczny i proporcjonalny do osiągnięcia realizowanego przez niego celu”[41]. Ów cel powinien być uznany przez Unię, służyć dobru publicznemu lub być konieczny do ochrony praw i wolności innych.

41 Zobacz wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). W kwestii sformułowania zob. moja opinia w sprawie G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, pkt 98), oparta na wydanych przez francuską Conseil constitutionnel (radę konstytucyjną) orzeczeniach nr 2015-527 QPC z dnia 22 grudnia 2015 r. (FR:CC:2015:2015.527.QPC, pkt 4, 12) i nr 2016-536 QPC z dnia 19 lutego 2016 r. (FR:CC:2016:2016.536.QPC, pkt 3, 10); zob. podobnie wydany przez francuską Conseil d'État (radę stanu) wyrok nr 317827 z dnia 26 października 2011 r. (FR:CEASS:2011:317827.20111026); zob. także wydane przez niemiecki Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) rozstrzygnięcie BVerfGE 120, 274, 318 i nast., (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, pkt 218).

110. Co zaś się tyczy uzasadnionych celów, dla których zrezygnowano z dodatkowych środków mających na celu wzmocnienie bezstronności postępowania wyjaśniającego, Rada wskazuje na ograniczone zasoby Komisji i konieczność specjalizacji. Chodzi zatem o uzasadniony cel: ograniczenie nakładów [42] na postępowanie wyjaśniające przy równoczesnym zapewnieniu jego jakości.

111. Sposób działania Komisji był odpowiedni i konieczny do osiągnięcia tych celów. Biorąc pod uwagę złożony charakter zagadnienia, jest nawet w wysokim stopniu zasadne, aby powierzyć prowadzenie dochodzenia wstępnego oraz formalnego postępowania wyjaśniającego tym samym osobom. Z praktycznego punktu widzenia powinno to też przyspieszyć przebieg postępowania wyjaśniającego i tym samym doprowadzić do osiągnięcia kolejnego celu prawa do dobrej administracji.

112. Wreszcie, uważam też, że działania Komisji były współmierne w stosunku do ingerencji w wymóg bezstronności. Udział osób, które uczestniczyły już w dochodzeniu wstępnym, służy bowiem nie tylko interesowi Komisji w zakresie zapewnienia sprawności działania, lecz także interesowi Hiszpanii jako państwa członkowskiego, którego dotyczyło dochodzenie. Osoby te mogą bowiem, z uwagi na ich znajomość okoliczności sprawy, przyczynić się do uniknięcia błędów – także na niekorzyść Hiszpanii – podczas dochodzenia i przyśpieszyć przebieg tego postępowania.

113. Reasumując, w niniejszej sprawie zagadnienie wyważenia pomiędzy korzyściami z ciągłości personalnej i związanego z nią osłabienia bezstronności może pozostać sprawą otwartą, gdyż słuszny interes Hiszpanii w bezstronnej ocenie sprawy został zapewniony w więcej niż wystarczającym stopniu przez to, że to najpierw kolegium Komisji decyduje o przyjęciu zalecenia dla Rady i dopiero po tym Rada może uchwalić sankcję. Żadne z tych gremiów nie bierze bezpośredniego udziału w dochodzeniu.

114. Dodatkowym zabezpieczeniem interesu polegającym na zapewnieniu bezstronności jest ochrona prawna udzielana przez również bezstronnie orzekające sądy Unii, z której Hiszpania też korzysta w niniejszej sprawie. Tak jak słusznie podkreślają Rada i Komisja, ochrona ta ma szczególnie daleko idący charakter, gdyż zgodnie z art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 1173/2011 sądy Unii mają nieograniczoną jurysdykcję w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji Rady nakładających grzywny.

115. W konsekwencji Komisja nie naruszyła wymogu bezstronności i należy oddalić ten zarzut skargi.

D. W przedmiocie zachodzenia przesłanek do nałożenia grzywny (trzeci zarzut skargi)

116. W trzecim zrzucie skargi Hiszpania zaprzecza temu, że spełnione zostały przesłanki – w postaci uregulowanej w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 – nałożenia grzywny. W tym względzie Hiszpania, po pierwsze, kwestionuje twierdzenie o przedstawieniu nieprawdziwych danych, gdyż dane te zostały w krótkim czasie skorygowane, po drugie, stoi na stanowisku, że przekazane dane nie miały znaczenia dla stosowania art. 121 lub 126 TFUE lub protokołu PND, ponieważ z uwagi na szybką korektę nie zostały uwzględnione przez Komisję w ramach monitoringu, a po trzecie, kwestionuje uznanie jej ewentualnego przewinienia za mające poważny charakter.

42 W kwestii nakładów administracyjnych w celu ochrony danych zob. wyrok z dnia 7 maja 2009 r., Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, pkt 59 i nast.); a także odpowiednio, w związku z zagadnieniem dostępu do dokumentów, wyroki: z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, pkt 30); z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 28).

1. Przekazanie nieprawdziwych danych (pierwsza część trzeciego zarzutu skargi)

117. W pierwszej kolejności Hiszpania twierdzi, że nie przedstawiła ona nieprawdziwych danych. Dane przekazane w marcu 2012 r. nie były ani prawdziwe, ani fałszywe, a jedynie tymczasowe. W korekcie z maja 2012 r. Hiszpania dokonała ich aktualizacji. Korekta ta została dokonana w ramach normalnej praktyki. Takie działanie nie jest zdaniem Hiszpanii objęte art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, jak wynika to z art. 6 rozporządzenia nr 479/2009 oraz z motywu 9 decyzji delegowanej 2012/678.

118. Nie można przyjąć tej argumentacji.

119. Konieczne sprostowania spowodowane błędnym zastosowaniem zasad księgowych stanowią co prawda korekty w rozumieniu art. 6 rozporządzenia nr 479/2009, nie uzasadniają jednak przekazywania nieprawdziwych danych w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011.

120. Artykuł 6 rozporządzenia nr 479/2009 reguluje spoczywający na państwach członkowskich obowiązek informowania Komisji o wszystkich istotniejszych korektach w już przekazanych danych. Korekty są nie tylko dopuszczalne, lecz także pożądane. To, że Komisja dysponuje prawidłowymi danymi, ma decydujące znaczenie dla efektywności nadzoru budżetowego. Przyczyna, dla której istnieje konieczność dokonania korekty, jest w tym kontekście bez znaczenia. Okoliczność, że sama Komisja określiła to działanie jako korektę i bez zastrzeżeń opublikowała skorygowane dane, jest więc zgodna z tym rozporządzeniem.

121. Niemniej jednak korekty mogą świadczyć o przekazaniu nieprawdziwych danych w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011. Ilustruje to w tym zakresie motyw 9 zdanie drugie decyzji delegowanej 2012/678, w którym wylicza się przypadki, w których przekazane dane muszą zostać co prawda skorygowane, jednak nie są traktowane jako podlegające sankcji podanie nieprawdziwych danych.

122. Decyzja delegowana 2012/678 nie może co prawda determinować normatywnej treści art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, gdyż uprawnienia regulacyjne przysługujące Komisji zgodnie z art. 8 ust. 4 nie obejmują określenia stanu faktycznego podlegającego sankcji. Taka delegacja wydawałaby się także nie do pogodzenia z art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym uregulowanie istotnych elementów danej dziedziny nie może zostać przekazane Komisji. Decyzja delegowana może jednak wyrażać stanowisko Komisji co do treści rozporządzenia.

123. W motywie 9 zdanie drugie decyzji delegowanej 2012/678 Komisja przyjmuje, że korekty wyjaśnione w jasny i właściwy sposób nie powinny być uważane za podanie nieprawdziwych danych. Wbrew stanowisku Hiszpanii nie oznacza to, że przyznane i wyjaśnione przekazywanie nieprawdziwych danych nie może być obłożone sankcją. Przeciwnie, Komisja uwzględnia okoliczność, że ostatecznymi danymi dotyczącymi deficytu i długu dysponuje się często dopiero z przesunięciem czasowymi, i dlatego sprawozdania PND zawsze zawierają także dane opierające się na szacunkach [43]. Zmiany tych szacunków są dopuszczalne, jeżeli tylko zostaną one odpowiednio wyjaśnione. Oprócz tego Komisja akceptuje wyraźnie jako kolejną podstawę do korekty oddziałujące wstecz zmiany metody zbierania danych.

124. Sprostowanie danych przekazanych Komisji w marcu 2012 r. nie było jednak spowodowane ani ich tymczasowym charakterem, ani też zmianą metody ich zbierania. Przeciwnie, sprostowanie to stało się konieczne, gdyż wspólnota autonomiczna Walencji naruszyła zasady księgowe ESA 1995. Naruszenie to polegało na tym, że wydatki w dziedzinie ochrony zdrowia przez wiele lat nie były

43 W przedmiocie konieczności przeprowadzenia z tego powodu korekt zob. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/gfs/index.php/Revisions_of_EDP_data.

w ogóle zbierane lub też były zbierane z opóźnieniem [44]. Na poziomie Wspólnoty Autonomicznej dokonywano zatem wyższych wydatków niż te podawane do wiadomości właściwego organu krajowego. Skutkowało to tym, że krajowy organ, obliczając deficyt państwowy za lata 2008–2011, przyjmował niewłaściwe liczby i w informacji PND w marcu 2012 r. podał za niski deficyt.

125. Hiszpania nie zaprzecza temu, że przyczyną korekty z maja 2012 r. były błędy w stosowaniu zasad księgowych we wspólnocie autonomicznej Walencji. Jednoczesne powoływanie się na tymczasowy charakter danych przekazanych Komisji w celu uzasadnienia ich sprostowania jest w tym kontekście wewnętrznie sprzeczne. Rzeczywista wysokość wydatków dokonywanych we wspólnocie autonomicznej Walencji była znana – przynajmniej na poziomie tej Wspólnoty; dane te nie zostały jedynie należycie zebrane.

126. Można więc stwierdzić, że Hiszpania podała nieprawdziwe dane, gdy w marcu 2012 r. przekazała liczby ustalone w oparciu o naruszanie zasad księgowych, które to liczby z tego powodu były błędne. Bez wpływu na tę kwestię pozostaje okoliczność, że Hiszpania w maju 2012 r. sama skorygowała przekazane dane, gdyż zdarzenie to nie może zostać zakwalifikowane jako niezawiniona korekta. To, czy Hiszpania w sposób jasny i właściwy wyjaśniła tę korektę, jest z tego względu pozbawione znaczenia dla stwierdzenia, czy doszło do naruszenia art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011.

127. Tylko na marginesie pragnę wskazać, że dla oceny zachowania Hiszpanii bez znaczenia jest to, jak działają inne państwa członkowskie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może usprawiedliwiać własnego uchybienia w zakresie wykonania swoich zobowiązań wynikających z traktatu okolicznością, że inne państwa członkowskie również uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą [45].

128. Nie można zatem uwzględnić pierwszej części trzeciego zarzutu skargi Hiszpanii.

2. *Dane mające znaczenie dla stosowania art. 121 lub 126 TFUE lub protokołu PND (druga część zarzutu trzeciego skargi)*

129. Tytułem ewentualnym, na wypadek stwierdzenia przez Trybunał przedstawienia nieprawdziwych danych, Hiszpania podnosi, że dane te nie były tego rodzaju, aby mogły osłabić monitoring sytuacji budżetowej. Po pierwsze, Hiszpania sprostowała dane tak szybko, że Komisja w swoich sprawozdaniach mogła uwzględnić prawidłowe liczby. Po drugie, korekta za rok 2011 r. (w ocenie Hiszpanii był to jedyny miarodajny rok) wyniosła jedynie 0,9 mld EUR (0,08% produktu krajowego brutto) i nie prowadziła do przekroczenia progu wynoszącego 3%.

130. Także ta argumentacja nie może zostać przyjęta. Jest ona oparta na błędnej wykładni art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011.

131. Co prawda, wbrew temu, co twierdzi Rada, dla wykładni art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 bez znaczenia jest to, że zgodnie z art. 14 ust. 3 decyzji delegowanej 2012/678 skutki nieprawdziwego przedstawienia danych winny być uwzględniane przy wymiarze sankcji. Jak już stwierdzono powyżej, Komisja nie może regulować stanu faktycznego podlegającego sankcji, także pośrednio, poprzez ustalanie kryteriów dla wymiaru sankcji – które w ocenie Rady nie powinny mieć znaczenia dla wypełnienia znamion stanu faktycznego.

44 Oznacza to, że nie były one ujmowane w tym momencie, w którym powstały – z naruszeniem zasady memoriałowej (pkt 1.57 ESA 1995).

45 Wyroki: z dnia 26 lutego 1976 r., Komisja/Włochy (52/75, EU:C:1976:29, pkt 11); z dnia 29 marca 2001 r., Portugalia/Komisja (C-163/99, EU:C:2001:189, pkt 22); z dnia 19 listopada 2009 r., Komisja/Finlandia (C-118/07, EU:C:2009:715, pkt 48).

132. Uzupełniająco należy stwierdzić, że także analizując genezę przyjęcia tego przepisu, nie można uzyskać dodatkowych informacji, które byłyby użyteczne celem dokonania interpretacji hipotezy przepisu zezwalającego na nałożenie sankcji. Przepis pozwalający na nałożenie sankcji nie był zawarty w pierwotnej propozycji Komisji [46], lecz pojawia się po raz pierwszy – już w ostatecznym brzmieniu, ale bez dalszych wyjaśnień – w projekcie Rady z dnia 16 czerwca 2011 r. [47]. W takiej formie został też przyjęty, bez komentarza, w stanowisku Parlamentu [48], chociaż projekt sprawozdawczyni [49] nie zawierał jeszcze żadnej wzmianki w tej kwestii.

133. Jednakże już na podstawie samego brzmienia art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 można wyciągnąć wniosek, że nałożenie grzywny nie zależy od ewentualnych skutków, jakie przekazanie nieprawdziwych danych może za sobą pociągnąć dla nadzoru budżetowego. Zgodnie z tym przepisem nieprawdziwe dane muszą dotyczyć danych o deficycie lub o długu, które mają znaczenie dla zastosowania art. 121 lub 126 TFUE lub dla zastosowania protokołu PND. Dlatego wystarcza, że dane są przeznaczone do umożliwienia nadzoru budżetowego.

134. Wykładnia zbieżna z brzmieniem jest też zgodna z celami określonymi w motywie 13 rozporządzenia nr 1173/2011. Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego motywu egzekwowanie nadzoru budżetowego w strefie euro ma stać się bardziej skuteczne poprzez sankcje. W zdaniu drugim przewidziane zostało, że sankcje te mają podnieść wiarygodność ram nadzoru budżetowego Unii. Co prawda stosowanie przewidzianych sankcji nie jest obligatoryjne dla osiągnięcia obu celów, jednakże realizacja tych celów będzie silniej wspierana, jeżeli karze może podlegać również przekazanie nieprawdziwych danych.

135. W konsekwencji należy stwierdzić, że samo już podanie nieprawdziwych danych, które mają znaczenie dla zastosowania art. 121 lub 126 TFUE lub protokołu PND, wypełnia hipotezę przepisu uprawniającego do nałożenia sankcji, jeżeli nastąpiło to umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania. Dane, o których mowa w niniejszej sprawie, są takimi danymi, gdyż państwa członkowskie muszą je podać do wiadomości Komisji zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 479/2009 w celu ich wykorzystania, zgodnie z ich przeznaczeniem, do nadzoru budżetowego.

136. Wbrew temu, co twierdzi Hiszpania, kwoty, o które chodzi w niniejszej sprawie, są wystarczające, aby uzasadniać zastosowanie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011. Podanie nieprawdziwych danych o deficycie w kwocie 1,9 mld EUR, co prowadzi do ustalenia kwoty odniesienia dla sankcji w wysokości niemal 100 mln EUR, nie może zostać pominięte.

137. Należy zatem oddalić także część drugą zarzutu trzeciego skargi.

3. Poważne zaniedbanie (część trzecia zarzutu trzeciego skargi)

138. W związku z powyższym decydujące znaczenie ma kwestia, czy Hiszpania przekazała nieprawdziwe dane w wyniku poważnego zaniedbania. Hiszpania zaprzecza temu, w szczególności ze względu na okoliczność, że problem dotyczy tylko jednego regionu.

46 Dokument COM(2010) 524 wersja ostateczna.

47 Dokument Rady nr 11480/11, tamże art. 6a oraz motyw 3.

48 Poprawki Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro [P7_TA(2011)0290].

49 Dokument A7-0180/2011.

a) *W przedmiocie łącznika dla zarzutu poważnego zaniedbania*

139. Czynnikiem rozstrzygającym dla możliwości postawienie zarzutu poważnego zaniedbania jest zachowanie stanowiące podstawę dla zastosowania sankcji w ramach art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011. Polega ono na przekazaniu Komisji nieprawdziwych informacji statystycznych w ramach PND. Wprawdzie tytuł „Sankcje za manipulowanie danymi statystycznymi" zawiera w sobie odniesienie do naruszenia zasad rachunkowości Unii. Naruszenie to stanowi przyczynę przekazania nieprawdziwych informacji statystycznych w ramach PND i pozwala na chwytliwe sformułowanie. Jednakże tytuł nie zmienia okoliczności, że grzywna jest nakładana nie za wadliwe stosowanie zasad księgowych, lecz za podanie Komisji nieprawdziwych danych [50]. Wynika to z celu tej sankcji. Sankcja ma czynić nadzór budżetowy sprawowany przez Unię bardziej skutecznym [51]. Zagrożenie dla nadzoru budżetowego powstaje jednak dopiero w momencie, w którym nieprawdziwe dane zostaną przekazane Komisji. Do tej chwili jest to wewnątrzkrajowy problem, który państwo członkowskie jeszcze może i powinno usunąć.

140. Niemniej jednak wadliwe stosowanie reguł księgowych jest istotne jako punkt odniesienia dla subiektywnego elementu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011. Kto z uwagi na poważne zaniedbanie narusza reguły księgowe i nie koryguje tego błędu do podania następnej informacji statystycznej w ramach PND, ten przekazuje Komisji nieprawdziwe dane w wyniku poważnego zaniedbania.

141. W związku z powyższym należy zbadać, czy Hiszpania przed przekazaniem w marcu 2012 r. informacji statystycznej w ramach PND w wyniku poważnego zaniedbania naruszyła reguły księgowe.

b) *Możliwość przypisania zachowania zarówno organów krajowych, jak i organów Wspólnoty Autonomicznej*

142. Komisja wskazała w motywie 10 zdanie drugie decyzji delegowanej 2012/678, że należy przyjąć poważne zaniedbanie, jeżeli osoba odpowiedzialna za sporządzenie danych dotyczących deficytu i długu instytucji rządowych i samorządowych w oczywisty sposób nie wywiązuje się z obowiązku dochowania należytej staranności. W ten sposób Komisja zgrabnie nawiązuje do zadania sporządzenia danych o deficycie i stanie zadłużenia, bez ograniczenia się do sporządzenia danych dla całego państwa lub ujawniania w inny sposób związku z krajowym porządkiem prawnym [52].

143. Wyciągnięcie innego wniosku stałoby w sprzeczności z zasadą, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą powoływać się na okoliczności wynikające z wewnętrznego porządku konstytucyjnego dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa Unii [53]. W przypadku zobowiązań istniejących w ramach nadzoru nad finansami państwowymi zasada ta

50 Szczególnie wyraźnie można stwierdzić to we francuskiej wersji językowej art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011: „[…] État membre qui a […] fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au […]". W wersjach językowych niemieckiej i angielskiej mniej wyraźnie mówi się o podaniu nieprawdziwych danych. Natomiast hiszpańska wersja językowa nawiązuje wprost do przekazania nieprawdziwych danych: „[…] Estado miembro que […] tergiverse datos relativos al […]". [W polskiej wersji tego przepisu też jest mowa o państwie członkowskim, które „podaje nieprawdziwe dane"].

51 Motyw 13 rozporządzenia nr 1173/2011.

52 Z wersji językowych niemieckiej, hiszpańskiej, [polskiej] i francuskiej wynika to jednoznacznie. Angielska wersja językowa jest natomiast niejednoznaczna: „An unintentional act or omission should be considered a case of serious negligence if a person responsible for the production of general government deficit and debt data is in patent breach of his duty of care".

53 Wyroki: z dnia 13 grudnia 1991 r., Komisja/Włochy (C-33/90, EU:C:1991:476, pkt 24); z dnia 1 kwietnia 2008 r., Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 58).

została wprost zapisana w art. 2 i 3 protokołu PND [54]. W niniejszym przypadku jest konkretnie mowa o zobowiązaniu do przekazania Komisji rzeczywistych danych o deficycie i długu. Jeżeli regionalna jednostka przekazuje nieprawdziwe dane organowi krajowemu, nie zmniejsza to odpowiedzialności państwa członkowskiego.

144. W związku z powyższym Hiszpania odpowiada zarówno za uchybienia właściwego organu krajowego, jak i za przewinienia właściwej jednostki we wspólnocie autonomicznej Walencji.

c) Występowanie poważnego zaniedbania

145. Strony toczą spór co do kwestii, czy organ krajowy przed majem 2012 r. wiedział o nieprawidłowościach lub powinien był o nich wiedzieć. Niemniej jednak nie ma konieczności bardziej dogłębnego zajęcia się tym zagadnieniem.

146. Hiszpania nie przeczy temu, że to właściwy organ *Wspólnoty Autonomicznej* w oczywisty sposób nie wywiązał się ze swoich obowiązków, gdy z opóźnieniem zaksięgował znaczną część wydatków na opiekę zdrowotną i przekazał organowi krajowemu nieprawidłowe dane lub też nie uczynił tego w ogóle, chociaż Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (trybunał obrachunkowy tej Wspólnoty Autonomicznej) już wcześniej zwrócił mu uwagę na ten błąd.

147. Do stwierdzenia poważnego zaniedbania po stronie organu Wspólnoty Autonomicznej nie ma też potrzeby uwzględnienia zachowań, które miały miejsce przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1173/2011 w dniu 13 grudnia 2011 r. Przeciwnie, można nawiązać do okoliczności, że organ ten nie skorygował swojego błędu we właściwym czasie, jeszcze przed podaniem informacji z marca 2012 r. Nie istnieje zatem zasugerowane przez Hiszpanię zagadnienie działania prawa wstecz.

148. Organ Wspólnoty Autonomicznej poprzez rezygnację ze skorygowania danych naruszył obowiązek zachowania należytej staranności w sposób tak samo oczywisty, jak dopuścił się tego poprzez wadliwe stosowanie reguł księgowych. Nie można przyjąć innej oceny w oparciu o okoliczność, że zarzut zaniechania korekty dotyczy krótkiego okresu czasu.

149. Niczego nie zmienia też podniesiony przez Hiszpanię zarzut, zgodnie z którym Komisja i Rada nie uwzględniły, iż owo państwo członkowskie odkryło nieprawidłowości w maju 2012 r., poinformowało o tym Komisję i przy zachowaniu najwyższej staranności oraz jak najbardziej lojalnie współpracowało z Komisją.

150. Istotnym momentem dla oceny tego, czy spełnione zostały subiektywne przesłanki z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, jest chwila popełnienia czynu, to jest przekazania danych Komisji [55]. Późniejsze zachowanie nie ma znaczenia dla zagadnienia, *czy* należy nałożyć grzywnę. Zachowanie to – tak jak rzeczywiście miało to miejsce – może zostać uwzględnione jedynie zgodnie z art. 14 ust. 3 lit. e) decyzji delegowanej 2012/678 przy wymiarze grzywny.

54 Artykuł 3 protokołu PND brzmi: „W celu zapewnienia efektywności procedury stosowanej w przypadku nadmiernego deficytu, rządy państw członkowskich, w ramach tej procedury, są odpowiedzialne za deficyt publiczny, zgodnie z definicją zawartą w artykule 2 tiret pierwsze. Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe procedury w sferze budżetowej pozwoliły im wywiązać się ze zobowiązań w tej dziedzinie, wynikających z traktatów. Państwa członkowskie zdają Komisji regularnie i bezzwłocznie sprawozdania dotyczące ich planowanych i rzeczywistych deficytów oraz poziomów ich zadłużeń”. W art. 2 tiret pierwsze zdefiniowane jest pojęcie »publiczny«, jako „dotyczący całej władzy publicznej, czyli rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych […]”.

55 Zobacz pkt 129 powyżej.

d) Wniosek wstępny w przedmiocie trzeciej części trzeciego zarzutu skargi

151. Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, że właściwy organ we wspólnocie autonomicznej Walencji zaniechał w wyniku poważnego zaniedbania poinformowania właściwego organu krajowego o wadliwym stosowaniu reguł księgowych w przeszłości i wynikających z tego stanu rzeczy błędach w przekazanych temu organowi danych. Hiszpania musi zaakceptować, że zachowanie to zostanie jej przypisane – tak więc z uwagi na poważne zaniedbanie Hiszpania przedstawiła w marcu 2012 r. w informacji statystycznej w ramach PND dane o deficycie w sposób błędny.

152. Trzecia część trzeciego zarzutu skargi jest tym samym również nieuzasadniona.

4. Wniosek wstępny do trzeciego zarzutu skargi

153. Trzeci zarzut skargi należy zatem oddalić w całości.

E. W przedmiocie prawidłowego obliczenia nałożonej grzywny (czwarty zarzut skargi)

154. W czwartym zarzucie skargi Hiszpania zarzuca Radzie, że ta, obliczając nałożoną grzywnę, przyjęła zbyt wysoką kwotę odniesienia. Na wypadek gdyby Trybunał uznał nałożenie grzywny za uzasadnione, Hiszpania żąda obniżenia grzywny z 18,93 mln EUR do 8,62 mln EUR. Żądanie to Hiszpania uzasadnia, powołując się na art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 i na to, że przekazywanie nieprawdziwych danych podlega karze dopiero począwszy od końca 2011 r. Hiszpania wyjaśnia to zastosowaniem zasady niedziałania prawa wstecz. Zanim będzie można się zająć tymi argumentami, należy najpierw wyjaśnić, w jaki sposób Rada ustaliła kwotę odniesienia, z której wyprowadziła grzywnę, i jakiego sposobu obliczenia domaga się Hiszpania.

1. W przedmiocie obliczania kwoty odniesienia

155. Zgodnie z art. 14 ust. 1 zdanie drugie decyzji delegowanej 2012/678 wysokość grzywny ustala się na podstawie kwoty odniesienia, którą można dostosować, uwzględniając szczególne okoliczności, o których mowa w ust. 3. Hiszpania nie zgłasza wątpliwości w odniesieniu do dokonanego przez Radę obniżenia w wysokości jednej piątej kwoty odniesienia.

156. Zgodnie z art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 kwota odniesienia wynosi 5% wartości – miarodajna jest większa wartość – skutków spowodowanych przez wprowadzenie w błąd odnośnie do deficytu lub długu instytucji rządowych i samorządowych danego państwa członkowskiego za lata, które są objęte procedurą przekazywania informacji w ramach procedury nadmiernego deficytu.

157. Informacja przekazana w marcu 2012 r. dotyczyła, zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 479/2009, lat 2008–2012.

158. Nieujęte wydatki wyniosły 29 mln EUR za 2008 r., 378 mln EUR za 2009 r., 624 mln EUR za 2010 r. i 862 mln EUR za 2011 r., tak więc łącznie wyniosły one 1,893 mld EUR.

159. Na podstawie łącznej kwoty tych nieujętych wydatków Rada obliczyła kwotę odniesienia w wysokości 94,65 mln EUR i wymierzyła jedną piątą tej kwoty jako grzywnę.

160. Hiszpania sprzeciwia się temu, wskazując, że Rada mogła uwzględnić wyłącznie nieujęte wydatki z 2011 r. Prowadziłoby to do przyjęcia kwoty odniesienia w wysokości 43,1 mln EUR oraz grzywny w wysokości 8,62 mln EUR.

2. W przedmiocie wykładni art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678

161. W zakresie, w jakim Hiszpania opiera się na art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678, stanowisko to wynika z okoliczności, że zgodnie z tym przepisem miarodajna jest „większa wartość". Hiszpania wyciąga na tej podstawie wniosek, iż można jedynie uwzględnić rok, w którym zgłoszone dane najmocniej odbiegały od danych rzeczywistych.

162. Stanowisko to mnie nie przekonuje, ponieważ użyte w art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 pojęcie „większej wartości" nie odnosi się do rocznego odstępstwa, lecz do skutków spowodowanych przez podanie nieprawdziwych danych dla deficytu czy też stanu zadłużenia. Kwota odniesienia wynosi 5% wartości – miarodajna jest większa wartość – skutków spowodowanych przez przekazanie nieprawdziwych danych odnośnie do deficytu publicznego albo długu publicznego za lata, które są objęte procedurą przekazywania informacji w ramach procedury nadmiernego deficytu.

163. Według większości wersji językowych[56] miarodajna jest właśnie *nie* wartość największa, lecz *większa*. Każde sprawozdanie odnosi się do kilku lat, tak więc w wypadku porównywania rocznych różnic należy liczyć się z tym, że pojawi się kilka większych wartości skutków. I tak, w niniejszej sprawie każda roczna kwota różnicy była większa niż kwota różnicy z roku poprzedniego. Przesłanką możliwości stosowania art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 jest jednak okoliczność, że można jednoznacznie określić miarodajną wartość.

164. Ponadto pozycja tego elementu w sformułowaniu większości wersji językowych tego uregulowania świadczy o tym, że odnosi się ono do możliwych różnic wartości deficytu i stanu zadłużenia, a nie do różnic w wartościach rocznych. W celu podkreślenia tej okoliczności w niemieckiej wersji językowej zastosowano nawet raczej rzadko spotykany środek stylistyczny – wtrącenie. W innych wersjach językowych, w szczególności w hiszpańskiej oraz tych, które używają stopnia najwyższego, znaczenie to wynika wprost ze struktury zdania.

165. Interpretacja oparta na brzmieniu jest też poza tym zgodna z celem polegającym na wymierzeniu odpowiedniej sankcji. W wypadku gdy nieprawdziwe dane dotyczą jedynie jednego roku, naruszenie ma oczywiście mniejszą wagę niż wówczas, gdy dotyczy to kilku lat. W konsekwencji niewspółmierne byłoby jednakowe traktowanie obu wypadków poprzez uwzględnianie przy wymierzaniu sankcji tylko jednego określonego roku.

166. Uwzględniając, że niniejsza sprawa dotyczy tylko jednego wadliwego sprawozdania, nie zachodzi poza tym potrzeba wyjaśnienia zagadnienia, jak należałoby obliczyć kwotę odniesienia zgodnie z art. 14 ust. 3 lit. d) decyzji delegowanej 2012/678, gdyby systematycznie zgłaszano nieprawdziwe liczby.

3. W przedmiocie zasady niedziałania prawa wstecz

167. Z drugiej strony Hiszpania powołuje się wprost na zasadę niedziałania prawa wstecz. Rozporządzenie nr 1173/2011 weszło w życie dopiero w dniu 13 grudnia 2011 r., dlatego też zdaniem Hiszpanii jej zachowanie w latach 2008–2010 nie może być brane pod uwagę.

168. Także ten argument jest nietrafny.

56 Jedynie w wersjach językowych duńskiej, estońskiej i szwedzkiej – jak się wydaje – stosowany jest stopień najwyższy zamiast wyższego.

169. Niezależnie od tego, czy państwa członkowskie mogą powoływać się na art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze karty, w którym została uregulowana zasada niedziałania prawa wstecz w związku z karami, w żadnym razie nie muszą one akceptować działających wstecz uregulowań dotyczących sankcji [57]. Inne stanowisko byłoby nie do zaakceptowania w Unii opartej na zasadzie państwa prawa.

170. W niniejszej sprawie zarzut naruszenia zakazu stosowania sankcji wstecz jest jednak bezzasadny.

171. Jak to już przedstawiono, grzywna jest, zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, nakładana za przekazanie nieprawdziwych danych do Komisji, a nie za manipulowanie danymi przed ich przekazaniem.

172. Hiszpania przekazała informację statystyczną w ramach PND, będącą podstawą dla nałożenia sankcji, w marcu 2012 r., a więc po wejściu w życie rozporządzenia nr 1173/2011. Zawarte w tej informacji dane o deficycie za lata 2008–2011 były w momencie ich przekazania nieprawdziwe. W tym stanie rzeczy niczego nie zmienia okoliczność, że wadliwe stosowanie reguł księgowych, które prowadziło do wadliwej informacji statystycznej, zaczęło się na długo przed dniem 13 grudnia 2011 r.

173. Do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz doszłoby jedynie w wypadku, gdyby Rada, na podstawie art. 14 ust. 3 lit. d) decyzji delegowanej 2012/678, przy wymiarze grzywny uwzględniła, że również sprawozdania przekazywane w ramach PND za lata 2008–2011 zawierały nieprawdziwe dane. W ten sposób nakładałaby w sposób pośredni sankcje za podanie tych informacji statystycznych, chociaż rozporządzenie nr 1173/2011 weszło w życie dopiero po ich przekazaniu. Zgodnie z motywem 11 spornej decyzji Rada właśnie jednak *nie* uwzględniła w swojej ocenie wadliwości informacji statystycznych za lata 2008–2011.

4. Wniosek wstępny

174. Rada obliczyła zatem prawidłowo kwotę odniesienia. Rada ani nie uchybiła wymogom z art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678, ani nie naruszyła zasady niedziałania prawa wstecz.

175. W konsekwencji również czwarty zarzut skargi jest bezzasadny.

F. Podsumowanie

176. Jeśli Trybunał nie przekaże sprawy do rozpoznania przez Sąd, skargę należy oddalić w całości jako bezzasadną, gdyż żaden z podnoszonych przez Hiszpanię zarzutów skargi nie został uwzględniony.

VI. W przedmiocie kosztów

177. Jeżeli Trybunał zgodzi się z moim stanowiskiem i skieruje sprawę do Sądu, nie zajdzie konieczność orzekania o kosztach.

178. Jeżeli jednak Trybunał wyda rozstrzygnięcie w przedmiocie niniejszego sporu, należy zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania – na wniosek strony przeciwnej – obciążyć kosztami stronę, której żądania nie zostały uwzględnione. Jako że zgodnie z zaproponowanym przez mnie rozwiązaniem uwzględnione zostałyby żądania Rady, kosztami należałoby obciążyć Hiszpanię.

57 Wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., Hiszpania/Komisja (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 51).

179. Jednakże zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu państwa członkowskie i organy, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Dlatego Komisja pokrywałaby wówczas własne koszty.

VII. Wnioski

180. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

1) Sprawa Hiszpania/Rada (C-521/15) zostaje przekazana do rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej.

2) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

181. Na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z powyższym wnioskiem, proponuję, tytułem ewentualnym, oddalenie skargi i obciążenie Hiszpanii kosztami postępowania, jednakże z wyjątkiem kosztów Komisji, gdyż instytucja ta powinna pokryć je sama.