Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 19 grudnia 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Unia celna – Rozporządzenie (UE) nr 952/2013 – Unijny kodeks celny – Artykuł 15 – Udzielanie informacji organom celnym – Nieprzestrzeganie przepisów prawa celnego – Artykuł 42 – Skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje – Decyzja ramowa 2005/212/WSiSW – Konfiskata korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa – Artykuł 2 ust. 1 – Konfiskata – Uregulowania krajowe przewidujące nałożenie grzywny w wysokości od 100 % do 200 % wartości celnej towarów i ich konfiskatę niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem

W sprawach połączonych C-717/22 i C-372/23

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, złożone przez Rayonen sad Svilengrad (sąd rejonowy w Swilengradzie, Bułgaria) (C-717/22) oraz przez Administrativen sad – Haskovo (sąd administracyjny w Chaskowie, Bułgaria) (C-372/23) postanowieniami z dni 10 listopada 2022 r. i 1 czerwca 2023 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 23 listopada 2022 r. i 13 czerwca 2023 r., w postępowaniach:

„SISTEM LUX” OOD (C-717/22),

VU (C-372/23)

przeciwko

Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas,

przy udziale:

Rayonna prokuratura – Haskovo, Teritorialno otdelenie – Svilengrad (C-717/22),

Okrazhna prokuratura – Haskovo (C-372/23),

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes drugiej izby, pełniąca obowiązki prezesa trzeciej izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, N. Jääskinen (sprawozdawca), M. Gavalec i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Język postępowania: bułgarski.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu „SISTEM LUX” OOD – I.A. Ivanov, advokat,

– w imieniu Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas – V. Stefanov,

– w imieniu rządu bułgarskiego – T. Mitova, S. Ruseva i R. Stoyanov, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu belgijskiego – S. Baeyens i P. Cottin, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – A. Pérez-Zurita Gutiérrez, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali A. Collabolletta i F. Meloncelli, avvocati dello Stato,

– w imieniu rządu łotewskiego – J. Davidoviča, K. Pommere i I. Romanovska, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – F. Moro i I. Zaloguin, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 1 tiret czwarte i art. 2 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa (Dz.U. 2005, L 68, s. 49), art. 5 pkt 3, art. 15 i art. 42 ust. 1 i 2, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2016, L 267, s. 2, zwanego dalej „unijnym kodeksem celnym”), art. 2 pkt 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz.U. 2014, L 127, s. 39), a także art. 17 ust. 1, art. 41 i art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporu pomiędzy „SISTEM LUX” OOD (zwaną dalej „Sistem Lux”), spółką z siedzibą w Serbii, a Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas (terytorialną dyrekcją celną w Burgas, Bułgaria) (zwaną dalej „dyrekcją celną”) (sprawa C-717/22) oraz między VU, osobą narodowości serbskiej, a dyrekcją celną (sprawa C-372/23) w przedmiocie decyzji o nałożeniu na VU sankcji administracyjnej za przemyt celny oraz o konfiskacie towarów spółki Sistem Lux, które były przedmiotem tego przemytu.

Ramy prawne

Prawo Unii

Decyzja ramowa 2005/212

3 Motyw 1 decyzji ramowej 2005/212 brzmi następująco:

„Główny bodziec dla transgranicznej przestępczości zorganizowanej stanowi korzyść finansowa. Aby działać skutecznie, każda próba zapobieżenia takiej przestępczości i jej zwalczania musi koncentrować się na wykryciu, zamrożeniu, zajęciu i konfiskacie korzyści pochodzących z przestępstwa. […]”.

4 Artykuł 1 tej decyzji ramowej, zatytułowany „Definicje”, stanowi w tiret czwartym:

„Do celów niniejszej decyzji przyjmuje się następujące definicje:

[…]

– »konfiskata« oznacza karę lub środek orzeczony przez sąd, powodujący ostateczne pozbawienie mienia w wyniku postępowania dotyczącego przestępstwa lub przestępstw”.

5 Artykuł 2 wspomnianej decyzji ramowej, zatytułowany „Konfiskata”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu umożliwienia mu konfiskaty, w całości lub w części, narzędzi i korzyści z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku lub mienia, którego wartość odpowiada takim korzyściom.

[…]”.

Unijny kodeks celny

6 Artykuł 15 unijnego kodeksu celnego, zatytułowany „Udzielanie informacji organom celnym”, stanowi:

„1. Na żądanie organu celnego i w określonym terminie każda osoba bezpośrednio lub pośrednio uczestnicząca w załatwianiu formalności celnych lub podlegająca kontrolom celnym dostarcza organom celnym wszelkie wymagane dokumenty i informacje w odpowiedniej formie, jak również udziela im wszelkiej pomocy niezbędnej do zakończenia tych formalności lub kontroli.

2. Osoba składająca zgłoszenie celne, deklarację do czasowego składowania, przywozową lub wywozową deklarację skróconą, zgłoszenie do powrotnego wywozu, powiadomienie o powrotnym wywozie, wniosek o udzielenie pozwolenia lub o wydanie innego typu decyzji jest odpowiedzialna za:

a) prawidłowość i kompletność informacji podanych w zgłoszeniu, deklaracji, powiadomieniu lub wniosku;

b) autentyczność, prawidłowość i ważność dokumentu załączanego do zgłoszenia, deklaracji, powiadomienia lub wniosku;

c) wypełnianie – w stosownych przypadkach – wszystkich zobowiązań związanych z objęciem towarów daną procedurą celną lub z prowadzeniem dozwolonych operacji.

Przepisy akapitu pierwszego mają również zastosowanie do wszelkich innych form przekazywania informacji wymaganych przez organy celne lub dostarczanych organom celnym.

Obowiązkom określonym w akapicie pierwszym niniejszego ustępu podlega również przedstawiciel celny danej osoby, o którym mowa w art. 18, jeżeli składa zgłoszenie, deklarację lub powiadomienie, przedkłada wniosek lub udziela wymaganych informacji".

7 Artykuł 42 tego kodeksu, zatytułowany „Stosowanie sankcji", stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie przewiduje sankcje za nieprzestrzeganie przepisów prawa celnego. Sankcje są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

2. Stosowane sankcje administracyjne mogą przybrać, między innymi, jedną z następujących form lub obie z nich:

a) kara pieniężna pobierana przez organy celne, w tym, w stosownych przypadkach, ugoda w miejsce sankcji karnej;

b) cofnięcie, zawieszenie lub zmiana pozwoleń znajdujących się w posiadaniu osoby zainteresowanej.

[…]".

8 Artykuł 79 tego kodeksu, zatytułowany „Dług celny powstały w wyniku niespełnienia warunków lub obowiązków", stanowi w ust. 1:

„Jeżeli towary podlegają należnościom celnym przywozowym, dług celny w przywozie powstaje w przypadku niewypełnienia:

a) jednego z obowiązków przewidzianych w przepisach prawa celnego, dotyczących wprowadzania towarów nieunijnych na obszar celny Unii, usunięcia spod dozoru celnego, przemieszczania, przetwarzania, składowania, czasowego składowania, odprawy czasowej tych towarów lub dysponowania nimi na tym obszarze;

b) jednego z obowiązków przewidzianych w przepisach prawa celnego, dotyczących końcowego przeznaczenia towarów na obszarze celnym Unii;

c) jednego z warunków wymaganych do objęcia towarów nieunijnych procedurą celną lub przyznania zwolnienia z cła lub obniżonej stawki celnej przywozowej ze względu na końcowe przeznaczenie towaru".

9 Artykuł 158 tego kodeksu, zatytułowany „Zgłoszenie celne towarów i dozór celny towarów unijnych”, stanowi:

„1. Wszystkie towary, które mają być objęte procedurą celną, z wyjątkiem procedury wolnego obszaru celnego, obejmuje się zgłoszeniem celnym właściwym dla danej procedury.

2. W szczególnych przypadkach, innych niż te, o których mowa w art. 6 ust. 3, zgłoszenie celne można złożyć z wykorzystaniem środków innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych.

3. Towary unijne zgłoszone do wywozu, procedury unijnego tranzytu wewnętrznego lub procedury uszlachetniania biernego podlegają dozorowi celnemu od chwili przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, do czasu wyprowadzenia ich z obszaru celnego Unii, zrzeczenia na rzecz skarbu państwa lub ich zniszczenia lub do czasu unieważnienia zgłoszenia celnego”.

10 Artykuł 198 unijnego kodeksu celnego, zatytułowany „Środki podejmowane przez organy celne”, stanowi:

„1. Organy celne podejmują wszelkie środki niezbędne do dysponowania towarami, włącznie z orzeczeniem ich przepadku i sprzedażą lub zniszczeniem, jeżeli:

a) nie został wypełniony jeden z obowiązków przewidzianych w przepisach prawa celnego dotyczących wprowadzania towarów nieunijnych na obszar celny Unii lub towary zostały usunięte spod dozoru celnego;

[…]”.

11 Artykuł 233 omawianego kodeksu, zatytułowany „Obowiązki osoby uprawnionej do korzystania z procedury tranzytu unijnego oraz przewoźnika i odbiorcy towarów przemieszczanych w ramach procedury tranzytu unijnego”, stanowi:

„1. Osoba uprawniona do korzystania z procedury tranzytu unijnego odpowiada za:

a) przedstawienie wymaganych informacji i towarów w nienaruszonym stanie w urzędzie celnym przeznaczenia w wyznaczonym terminie oraz zgodnie ze środkami przyjętymi przez organy celne w celu zapewnienia identyfikacji towarów;

[…]

3. Osoba przewożąca towary lub odbiorca, który przyjmuje towary, wiedząc, że są one przemieszczane w ramach procedury tranzytu unijnego, również odpowiadają za przedstawienie towarów w urzędzie celnym przeznaczenia w wyznaczonym terminie w nienaruszonym stanie i zgodnie ze środkami zastosowanymi przez organy celne w celu zapewnienia identyfikacji towarów”.

12 Artykuł 226 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Tranzyt zewnętrzny”, stanowi:

„1. Procedura tranzytu zewnętrznego pozwala na przemieszczanie towarów nieunijnych z jednego do drugiego miejsca znajdującego się na obszarze celnym Unii, przy czym towary te nie podlegają:

a) należnościom celnym przywozowym;
b) innym należnościom określonym w innych stosownych obowiązujących przepisach;
c) środkom polityki handlowej, o ile nie zakazują one wprowadzania towarów na obszar celny Unii lub wyprowadzania towarów z obszaru celnego Unii.

2. W szczególnych przypadkach towary unijne są obejmowane procedurą tranzytu zewnętrznego.

[…]".

Dyrektywa 2014/42

13 Artykuł 2 dyrektywy 2014/42, zatytułowany „Definicje", stanowi w pkt 4:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

4) »konfiskata« oznacza ostateczne pozbawienie mienia orzeczone przez sąd w związku z przestępstwem".

14 Artykuł 14 tej dyrektywy, zatytułowany „Zastąpienie wspólnego działania 98/699/WSiSW oraz niektórych przepisów decyzji ramowych 2001/500/WSiSW i 2005/212/WSiSW", stanowi w ust. 1:

„Wspólne działanie 98/699/WSiSW [z dnia 3 grudnia 1998 r. przyjęte przez Radę na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie prania brudnych pieniędzy, identyfikacji, wykrywania, zamrażania, zajmowania i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (Dz.U. 1998, L 333, s. 1)], art. 1 lit. a), art. 3 i 4 decyzji ramowej 2001/500/WSiSW [Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (Dz.U. 2001, L 182, s. 1)] oraz art. 1 pierwsze cztery tiret, oraz art. 3 decyzji ramowej [2005/212] zostają zastąpione niniejszą dyrektywą w odniesieniu do związanych nią państw członkowskich, bez uszczerbku dla obowiązków tych państw członkowskich dotyczących terminu transpozycji tych decyzji ramowych do prawa krajowego".

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej

15 Zgodnie z brzmieniem art. 7 europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, zatwierdzonego w drodze rezolucji Parlamentu z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. 2002, C 72 E, s. 331), zatytułowanego „Zakaz nadużywania uprawnień":

„Urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie do osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały powierzone mocą odnośnych przepisów. Urzędnik w szczególności unika korzystania z uprawnień do osiągnięcia celów, dla których brak podstawy prawnej lub które nie są uzasadnione interesem publicznym".

Prawo bułgarskie

Ustawa celna

16 Artykuł 231 zakon za mitnitsite (ustawy celnej) (DV nr 15 z dnia 6 lutego 1998 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą celną"), stanowi:

„Decyzje o nałożeniu sankcji administracyjnej są przyjmowane przez dyrektora Agentsia »Mitnitsi« [(agencji celnej, Bułgaria)] lub wyznaczonych przez niego funkcjonariuszy".

17 Artykuł 233 tej ustawy stanowi:

„(1) Kto przenosi lub przewozi towary przez granicę państwa lub usiłuje to zrobić bez wiedzy i pozwolenia organów celnych, podlega karze – w zakresie, w jakim dokonany czyn nie stanowi przestępstwa – grzywny za przemyt celny w wysokości od 100 do 200 % wartości celnej towarów, a w przypadku wywozu – wartości towarów.

[…]

(6) Towary stanowiące przedmiot przemytu celnego przepadają na rzecz państwa niezależnie od tego, czyją są własnością, a jeśli ich brakuje lub zostały zbyte, sprawca pokrywa równowartość celną lub – w przypadku wywozu – wartość tych towarów.

[…]".

Ustawa o naruszeniach i sankcjach administracyjnych

18 Zgodnie z art. 7 zakon za administrativnite narushenia i nakazania (ustawy o naruszeniach i sankcjach administracyjnych, DV nr 92 z dnia 28 listopada 1969 r.):

„(1) Wina za czyn zakwalifikowany jako naruszenie administracyjne ma miejsce wówczas, gdy czyn ten został popełniony umyślnie lub nieumyślnie.

(2) Wyłącznie w wyraźnie przewidzianych przypadkach czyny popełnione nieumyślnie nie podlegają sankcji".

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-717/22

19 W dniu 28 maja 2021 r. funkcjonariusz celny w punkcie kontroli celnej w Kapitan Andreewo (Bułgaria) na granicy bułgarsko-tureckiej przeprowadził kontrolę samochodu ciężarowego z naczepą przewożącego trzynaście paczek profili aluminiowych załadowanych w Turcji.

20 Funkcjonariusz celny sprawdził dokumenty celne przedstawione mu przez VU, kierowcę tej ciężarówki, i stwierdził, że osiem z przewożonych paczek, które należały do spółki Sistem Lux, nie zostało zgłoszonych w dokumentach towarzyszących transportowi.

21 Wszczęte zostało postępowanie w sprawie naruszenia administracyjnego na podstawie art. 233 ust. 1 ustawy celnej, w wyniku którego ustalono, że VU, mimo iż był obecny przy załadunku i ważeniu ładunku, nie wypełnił ciążącego na nim jako kierowcy wykonującym przewozy międzynarodowe obowiązku zapoznania się z dostarczonymi mu dokumentami i sprawdzenia w szczególności ich zgodności z faktycznie transportowanymi towarami.

22 W konsekwencji organ właściwy do spraw sankcji administracyjnych uznał, że przewożąc przez granicę bułgarską rozpatrywane profile aluminiowe bez wiedzy i bez zezwolenia organów celnych, VU dopuścił się w wyniku niedbalstwa naruszenia administracyjnego, o którym mowa w art. 233 ust. 1 ustawy celnej. W związku z tym nałożył na niego grzywnę za przemyt celny w wysokości 73 140,06 BGN (lewów bułgarskich) (około 37 400 EUR), odpowiadającą wartości celnej profili aluminiowych znalezionych w ośmiu niezadeklarowanych paczkach. Zarządził on również konfiskatę na rzecz państwa, na podstawie art. 233 ust. 6 ustawy celnej, tych profili aluminiowych.

23 W tym kontekście spółka Sistem Lux wniosła do Rayonen sad Svilengrad (sądu rejonowego w Swilengradzie, Bułgaria), który jest sądem odsyłającym, skargę na decyzję o konfiskacie wspomnianych profili aluminiowych.

24 W tym względzie sąd odsyłający uważa, że art. 233 ust. 6 ustawy celnej, który przewiduje konfiskatę towarów będących przedmiotem przemytu celnego niezależnie od ich właściciela, może być sprzeczny z przepisami prawa Unii, jeżeli towary te należą do osoby innej niż sprawca naruszenia administracyjnego lub gdy sprawca popełnił to naruszenie w wyniku niedbalstwa.

25 Ponadto sąd ten zauważa, że prawo Unii może również stać na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak wspomniany w poprzednim punkcie, ponieważ konfiskata, która stanowi sankcję dodatkową w stosunku do grzywny za przemyt celny, może naruszać zasadę proporcjonalności ustanowioną w art. 42 ust. 1 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 49 ust. 3 Karty. Taki przepis może również być sprzeczny z przewidzianym w art. 17 ust. 1 Karty przysługującym każdemu prawem do swobodnego władania nabytym przez siebie mieniem.

26 Ponadto sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością środka w postaci konfiskaty przewidzianego w art. 233 ust. 6 ustawy celnej z art. 42 ust. 2 unijnego kodeksu celnego w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia wyczerpujący wykaz sankcji administracyjnych, które mogą być stosowane w przypadku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego, a także z art. 1 tiret czwarte i art. 2 ust. 1 decyzji ramowej 2005/212 i art. 2 pkt 4 dyrektywy 2014/42, które stoją na przeszkodzie zarządzeniu takiego środka przez organ administracyjny.

27 W tych okolicznościach Rayonen sad Svilengrad (sąd rejonowy w Swilengradzie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 42 ust. 2 [unijnego kodeksu celnego], wyliczający wyczerpująco rodzaje sankcji administracyjnych, które mogą mieć zastosowanie za nieprzestrzeganie ustawodawstwa celnego, w związku z art. 17 ust. 1 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że niedopuszczalne są krajowe uregulowania prawne takie jak zawarte w art. 233 ust. 6 [ustawy celnej], przewidujące jako dodatkową sankcję administracyjną konfiskatę (przepadek na rzecz państwa) przedmiotu naruszenia? Czy konfiskata przedmiotu naruszenia jest dopuszczalna w wypadkach, gdy podlegające przepadkowi mienie jest własnością osoby innej niż sprawca naruszenia?

2) Czy art. 42 ust. 1 [unijnego kodeksu celnego] w związku z art. 49 ust. 3 Karty należy interpretować w ten sposób, że niedopuszczalne są krajowe uregulowania prawne takie jak zawarte w art. 233 ust. 6 [ustawy celnej], przewidujące [oprócz kary] jako dodatkową sankcję konfiskatę (przepadek na rzecz państwa) przedmiotu naruszenia wraz z nałożeniem kary »grzywny«, jako mającą charakter sankcji ingerencję w prawo własności, która jest nieproporcjonalnie surowa w stosunku do zamierzonego słusznego celu, w wypadkach gdy podlegające przepadkowi mienie będące przedmiotem naruszenia jest własnością sprawcy naruszenia, a także w wypadkach gdy jest własnością osoby trzeciej innej niż sprawca – w ogóle, a w szczególności w wypadkach, gdy sprawca nie popełnił naruszenia umyślnie, lecz ponosi winę za czyn popełniony na skutek niezachowania ostrożności [niedbalstwa]?

3) Czy per argumentum a fortiori przepisy zawarte w art. 2 ust. 1 decyzji ramowej [2005/212] w związku z art. 17 ust. 1 Karty, a także biorąc pod uwagę wyrok Trybunału z dnia 14 [stycznia] 2021 r., Okrazhna prokuratura – Haskovo i Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8), należy interpretować w ten sposób, że przepisy te mają zastosowanie również w wypadkach, gdy czyn nie stanowi przestępstwa, lecz naruszenie administracyjne, przy czym różnicą między nimi dwoma jest jedynie kryterium »znacznej wartości«, zgodnie z przyjętym w orzecznictwie wartościowym określeniem przedmiotu przemytu[?] Czy w tym wypadku art. 1 tiret czwarte decyzji ramowej [2005/212] oraz art. 2 pkt 4 dyrektywy [2014/42] należy interpretować w ten sposób, że pojęcie »konfiskaty« oznacza właśnie karę lub środek, które nałożył sąd, a nie jest dopuszczalne, by zostały one nałożone przez organ administracji, i w tym rozumieniu nie są dopuszczalne krajowe uregulowania prawne takie jak zawarte w art. 233 ust. 6 ustawy celnej w związku z art. 231 tej ustawy?”.

Sprawa C-372/23

28 Należy zauważyć, że źródłem sporu w postępowaniu głównym w sprawie C-372/23 są te same okoliczności faktyczne, które miały miejsce w sprawie C-717/22 i zostały przedstawione w pkt 19–22 niniejszego wyroku.

29 VU zaskarżył decyzję organu właściwego do spraw sankcji administracyjnych o nałożeniu nań grzywny za przemyt celny w wysokości 73 140,06 BGN i konfiskacie na rzecz skarbu państwa rozpatrywanych towarów do Rayonen sad Svilengrad (sądu rejonowego w Swilengradzie).

30 Sąd ten utrzymał tę decyzję w mocy ze względu na to, że VU rzeczywiście przewoził te towary i wprowadził je na terytorium Bułgarii bez wiedzy i bez pozwolenia organów celnych, gdyż nie wywiązał się z obowiązku uprzedniego zgłoszenia tych towarów nie ustnie, lecz na piśmie, oraz że w związku z tym miało miejsce naruszenie administracyjne polegające na „przemycie celnym” w rozumieniu art. 233 ust. 1 ustawy celnej. Ponadto wskazał on, że VU dopuścił się uchybienia ciążącemu na nim obowiązkowi dbałości, które stanowi formę „winy” w rozumieniu art. 7 ustawy o wykroczeniach i sankcjach administracyjnych, mimo że uchybienie to miało charakter niezamierzony.

31 VU odwołał się od tego wyroku do Administrativen sad – Haskovo (sądu administracyjnego w Chaskowie, Bułgaria), który jest sądem odsyłającym. Przed tym sądem VU podnosi, że nie naruszył on umyślnie obowiązku pisemnego zgłoszenia omawianych towarów i że w związku z tym nie popełnił naruszenia polegającego na przemycie celnym, które wymaga istnienia zamiaru.

32 VU podniósł również, że podczas kontroli celnej funkcjonariusze celni nie przestrzegali art. 6–10 europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, a w szczególności, że naruszyli art. 7 tego kodeksu, przypisując VU odpowiedzialność.

33 Sąd odsyłający wskazuje, że ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii art. 233 ust. 1 ustawy celnej, ponieważ przepis ten nie dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy czyny przemytu celnego zostały popełnione umyślnie, czy też nie. Niemniej jednak sąd ten uważa, że przepisy krajowe można również uznać za zgodne z art. 49 ust. 3 Karty ze względu na to, że wykroczenia administracyjne stwarzają mniejsze zagrożenie społeczne niż przestępstwa. Ponadto sąd ten wskazuje, że art. 233 ust. 1 ustawy celnej przewiduje nałożenie sankcji, która może być dostosowana, w granicach od 100 % do 200 % wartości celnej towarów, w związku z czym organ właściwy do spraw sankcji administracyjnych stosuje ten przepis z uwzględnieniem wszystkich faktów i okoliczności danego przypadku, w tym umyślnego lub nieumyślnego charakteru popełnionego naruszenia.

34 W tych okolicznościach Administratiwen syd – Haskovo (sąd administracyjny w Chaskowie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 15 w związku z art. 42 ust. 1 [unijnego kodeksu celnego] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 233 ust. 1 [ustawy celnej] w związku z art. 7 [ustawy o naruszeniach i karach administracyjnych], w których przewidziano nałożenie sankcji za nieumyślny przemyt w przypadku popełnienia w wyniku zaniedbania wykroczenia celnego związanego z nieprzestrzeganiem odpowiedniej formy zgłoszenia przewożonych przez granicę państwa towarów? Czy dopuszczalne są przepisy krajowe, które w takich przypadkach zezwalają na zakwalifikowanie naruszenia jako przemytu celnego popełnionego nieumyślnie, czy też zamiar jest obowiązkowym elementem znamion przemytu celnego?

2) Czy art. 42 ust. 1 [kodeksu celnego] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 233 ust. 1 [ustawy celnej] w związku z art. 7 [ustawy o naruszeniach i karach administracyjnych], w których zezwolono na nałożenie, za naruszenie objęte zakresem »przemytu celnego« i popełnione po raz pierwszy, sankcji tego samego rodzaju i w tej samej wysokości – a mianowicie kary »grzywny« w wysokości od 100 % do 200 % wartości celnej przedmiotu naruszenia – niezależnie od tego, czy zostało ono popełnione umyślnie, czy nieumyślnie?

3) Czy art. 42 ust. 2 [kodeksu celnego] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 233 ust. 6 [ustawy celnej], w których przewidziano jako dodatkową sankcję administracyjną konfiskatę (przepadek na rzecz państwa) towarów lub mienia stanowiących przedmiot naruszenia, których posiadanie nie jest zabronione? Czy konfiskata przedmiotu naruszenia jest dopuszczalna w wypadkach, gdy podlegające przepadkowi mienie jest własnością osoby innej niż sprawca naruszenia?

4) Czy art. 42 ust. 1 [tego samego kodeksu] w związku z art. 49 ust. 3 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak art. 233 ust. 6 [ustawy celnej], w którym przewidziano jako sankcję dodatkową konfiskatę (przepadek na rzecz państwa) towarów lub mienia stanowiących przedmiot naruszenia, których posiadanie nie jest zabronione, wraz z nałożeniem kary »grzywny«, [ponieważ stanowi on] nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności, która jest niewspółmierna do

zamierzonego zgodnego z prawem celu, w przypadkach, gdy skonfiskowane mienie będące przedmiotem naruszenia należy do sprawcy, oraz w przypadkach, gdy należy ono do osoby trzeciej innej niż sprawca – ogólnie, a w szczególności w przypadkach, gdy sprawca nie popełnił naruszenia umyślnie, lecz nieumyślnie?

5) Czy art. 5 [pkt] 3 [unijnego kodeksu celnego] w związku z art. 41 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że organy przeprowadzające kontrole celne muszą przestrzegać przepisów europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, w szczególności art. 6–10 włącznie, i że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 233 ust. 1 ustawy celnej w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o naruszeniach i karach administracyjnych zezwalającym na ukaranie osób – które formalnie i nieumyślnie popełniły naruszenie przepisów prawa celnego – karami za umyślny czyn oraz przepadkiem na rzecz państwa na podstawie art. 233 ust. 6 ustawy celnej przedmiotu naruszenia należącego do osoby trzeciej – bez uprzedniego pouczenia osoby niewypełniającej obowiązku [o tym], jakie działania powinna podjąć zgodnie z prawem i jak powinna należycie sporządzić w przewidziany prawem sposób swoje dokumenty dotyczące przewozu towarów przez granicę państwa, która jest granicą zewnętrzną Unii?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa wspólnotowego, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Ponieważ postanowienie odsyłające stanowi podstawę tego postępowania, sąd krajowy jest zobowiązany wyjaśnić w tymże postanowieniu okoliczności faktyczne i prawne sporu w postępowaniu głównym i udzielić niezbędnych wyjaśnień w przedmiocie powodów wyboru przepisów prawa Unii, o których wykładnię się zwraca, jak również w przedmiocie związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi znajdującymi zastosowanie w zawisłym przed nim sporze [zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., C.F. (Kontrola podatkowa), C-430/19, EU:C:2020:429, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo].

37 W tym względzie należy również podkreślić, że informacje przedstawione w postanowieniu odsyłającym mają pozwolić, po pierwsze, Trybunałowi na udzielenie użytecznej odpowiedzi na pytania zadane przez sąd krajowy, a po drugie, rządom państw członkowskich oraz innym zainteresowanym podmiotom na wykonanie prawa do przedstawienia uwag przysługującego im na podstawie art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał ma za zadanie czuwać nad tym, aby możliwość ta była zapewniona, przy uwzględnieniu faktu, że na mocy wymienionego przepisu zainteresowani są powiadamiani jedynie o postanowieniach odsyłających (zob. podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, pkt 134 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Te kumulatywne wymogi dotyczące treści postanowienia odsyłającego zostały przedstawione w wyraźny sposób w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, z którym w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i którego powinien skrupulatnie przestrzegać (postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r., Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, pkt 21; wyrok z dnia 9 września 2021 r., Toplofikatsia Sofia i in., C-208/20 i C-256/20, EU:C:2021:719, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Zostały one ponadto przypomniane w pkt 13, 15 i 16 zaleceń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2019, C 380, s. 1), które znajdują się obecnie w pkt 13, 15 i 16 nowej wersji zaleceń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2024, C 6008).

39 W niniejszej sprawie pytanie piąte w sprawie C-372/23 nie spełnia tych wymogów.

40 Postanowienie odsyłające nie zawiera bowiem opisu powodów, dla których sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią przepisów wymienionych w treści tego pytania, w szczególności zaś przepisów europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej. Sąd ten nie tłumaczy również związku, jaki dostrzega między przepisami tego kodeksu a ustawodawstwem krajowym mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym. W tych okolicznościach Trybunał nie może ocenić, w jakim zakresie odpowiedź na omawiane pytanie jest niezbędna, aby umożliwić temu sądowi wydanie orzeczenia.

41 Wynika stąd, że pytanie piąte w sprawie C-372/23 jest niedopuszczalne.

Co do istoty

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-372/23

42 Poprzez pytania pierwsze i drugie w sprawie C-372/23, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 i art. 42 ust. 1 unijnego kodeksu celnego należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które pozwalają na stwierdzenie nieprzestrzegania przepisów prawa celnego przez sam fakt niedbalstwa, polegającego na niezachowaniu odpowiedniej formy zgłoszenia przewożonych towarów, oraz temu, aby w takich okolicznościach na sprawcę tego naruszenia została nałożona sankcja administracyjna w wysokości odpowiadającej co najmniej wartości celnej towarów będących przedmiotem tego naruszenia.

43 Artykuł 15 unijnego kodeksu celnego, zatytułowany „Udzielanie informacji organom celnym”, stanowi w ust. 1, że każda osoba bezpośrednio lub pośrednio uczestnicząca w kontrolach celnych jest zobowiązana dostarczyć organom celnym wszystkie wymagane dokumenty lub informacje. Zgodnie z art. 15 ust. 2 tej dyrektywy złożenie zgłoszenia organom celnym przez daną osobę sprawia, że jest ona odpowiedzialna w szczególności za prawidłowość i kompletność informacji podanych w tym zgłoszeniu.

44 W niniejszej sprawie akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wydają się wskazywać, że towary rozpatrywane w postępowaniach głównych były przewożone z Turcji do Serbii, a Bułgaria była jedynie państwem tranzytowym. Z zastrzeżeniem weryfikacji, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, towary te powinny zatem zostać objęte „procedurą tranzytu zewnętrznego”

w rozumieniu art. 226 unijnego kodeksu celnego. Artykuł 158 tego kodeksu stanowi, że wszystkie towary, które mają być objęte procedurą celną, z wyjątkiem procedury wolnego obszaru celnego, obejmuje się zgłoszeniem celnym właściwym dla danej procedury.

45 Niedochowanie obowiązku złożenia zgłoszenia wynikającego z art. 15 ust. 1 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 158 tego kodeksu stanowi „nieprzestrzeganie przepisów prawa celnego" w rozumieniu art. 42 ust. 1 tego kodeksu. To ostatnie pojęcie dotyczy bowiem nie tylko działań stanowiących oszustwo, lecz obejmuje też wszelkie formy nieprzestrzegania przepisów prawa celnego Unii. Dla zakwalifikowania takiego braku przestrzegania jako „nieprzestrzegania przepisów prawa celnego" w rozumieniu wspomnianego art. 42 ust. 1 nie ma znaczenia, czy naruszenie to było zamierzone, czy też zostało dokonane w wyniku niedbalstwa albo w braku jakiegokolwiek zawinionego zachowania danego podmiotu gospodarczego (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., J.P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Wynika z tego, że stosowanie sankcji na podstawie art. 42 tego kodeksu obejmuje sytuację, w której nieprzestrzeganie przepisów przez dany podmiot jest wynikiem niedbalstwa.

47 Co się tyczy skutków nieprzestrzegania takich przepisów, do każdego państwa członkowskiego należy ustanowienie, zgodnie z art. 42 ust. 1 unijnego kodeksu celnego, skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji, w szczególności w przypadku podania w zgłoszeniu celnym nieprawdziwych informacji (wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., J.P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, pkt 30).

48 W braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji mających zastosowanie w przypadku niespełnienia warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez te przepisy państwa członkowskie są właściwe do dokonania wyboru sankcji, które uznają one za odpowiednie. Jednakże zgodnie z wymogiem proporcjonalności sankcji przewidzianym w art. 42 ust. 1 unijnego kodeksu celnego środki administracyjne lub karne przyjęte na podstawie tego przepisu nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do realizacji uzasadnionych celów tego kodeksu, ani być nieproporcjonalne w stosunku do tych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Zes Zollner Electronic, C-640/21, EU:C:2023:457, pkt 60, 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Surowość sankcji powinna zatem odpowiadać wadze naruszeń, które są nimi zagrożone, i zapewniać w szczególności rzeczywiście odstraszający skutek, przy poszanowaniu wymogu proporcjonalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép, C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, pkt 42; a także z dnia 24 lutego 2022 r., Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, pkt 39).

50 Wymóg ten obowiązuje państwa członkowskie nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących wysokości grzywien, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu kwoty grzywny (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., J.P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że grzywna przewidziana w art. 233 ust. 1 ustawy celnej za naruszenie polegające na przemycie celnym wynosi od 100 % do 200 % wartości celnej towarów będących przedmiotem tego naruszenia, w związku z czym organ celny może modyfikować kwotę tej grzywny, uwzględniając wszystkie fakty i okoliczności danego przypadku, w tym umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego naruszenia.

52 Jednakże nawet w świetle szczególnych cech nieprzestrzegania przepisów prawa celnego, w szczególności jego dużej częstotliwości i trudności w jego wykrywaniu, przewidziana w prawie krajowym grzywna w wysokości od 100 % do 200 % wartości celnej towarów nie wydaje się odpowiednia do wagi wszystkich naruszeń, które są nią zagrożone, w szczególności w przypadku nieprzestrzegania obowiązków związanych ze zgłoszeniami celnymi w ramach procedury celnej tranzytu zewnętrznego. Sankcja taka, po pierwsze, wykracza bowiem poza to, co jest konieczne do zagwarantowania, że towary objęte tą procedurą nie zostaną usunięte spod dozoru celnego, a po drugie, jest nieproporcjonalna w stosunku do długu celnego powstałego w wyniku usunięcia spod dozoru celnego towarów objętych tą procedurą (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, pkt 44, 46).

53 Stwierdzenie to jest tym bardziej zasadne, że sankcja ta ma charakter dodatkowy w stosunku do sankcji przewidzianej w art. 233 ust. 6 ustawy celnej, na mocy którego towary będące przedmiotem przemytu celnego zostają zajęte na rzecz państwa niezależnie od ich właściciela, a gdy towarów tych brakuje lub zostały zbyte, sprawca pokrywa równowartość celną lub – w przypadku wywozu – wartość tych towarów. Kumulacja sankcji grożących sprawcy naruszenia polegającego na przemycie celnym może bowiem prowadzić do zasądzenia od tego sprawcy trzykrotności wartości celnej danych towarów.

54 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-372/23 powinna brzmieć następująco: art. 15 i art. 42 ust. 1 unijnego kodeksu celnego należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym pozwalającym na stwierdzenie nieprzestrzegania przepisów prawa celnego przez sam fakt niedbalstwa, polegającego na niezachowaniu odpowiedniej formy zgłoszenia przewożonych towarów. Natomiast przepisy te stoją na przeszkodzie temu, aby w takich okolicznościach na sprawcę tego naruszenia została nałożona sankcja administracyjna w wysokości odpowiadającej co najmniej wartości celnej towarów będących przedmiotem tego naruszenia.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-717/22 oraz pytań trzeciego i czwartego w sprawie C-372/23

55 Poprzez pytania pierwsze i drugie w sprawie C-717/22 oraz pytania trzecie i czwarte w sprawie C-372/23, które należy rozpatrzyć łącznie, sądy odsyłające zmierzają w istocie do ustalenia, czy art. 42 ust. 1 i 2 unijnego kodeksu celnego w świetle art. 17 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w przypadku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego przewidują, poza nałożeniem grzywny, konfiskatę towarów będących przedmiotem tego naruszenia. W przypadku odpowiedzi przeczącej sądy te zmierzają do ustalenia, czy taka konfiskata jest dopuszczalna nawet wówczas, gdy towary te nie należą do sprawcy naruszenia.

56 Na wstępie, jak wskazano w pkt 44 niniejszego wyroku, z zastrzeżeniem weryfikacji, których dokonanie należy do sądów odsyłających, towary rozpatrywane w postępowaniu głównym powinny były zostać objęte procedurą celną tranzytu zewnętrznego. Zgodnie z art. 158 unijnego kodeksu celnego towary te powinny były więc stanowić przedmiot zgłoszenia celnego.

57 Wyjaśniwszy te kwestię, w odniesieniu do pierwszej części tak przeformułowanych pytań prejudycjalnych należy zauważyć, że art. 42 ust. 2 tego kodeksu stanowi, iż „[s]tosowane sankcje administracyjne mogą przybrać, między innymi, jedną z następujących form lub obie z nich: […] kara pieniężna pobierana przez organy celne, w tym, w stosownych przypadkach, ugoda w miejsce sankcji karnej; […] cofnięcie, zawieszenie lub zmiana pozwoleń znajdujących się w posiadaniu osoby zainteresowanej”.

58 W tym względzie wątpliwości sądów odsyłających wynikają częściowo z rozumienia przez te sądy art. 42 ust. 2 w zakresie, w jakim przepis ten wymienia w sposób wyczerpujący sankcje administracyjne stosowane w przypadku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego.

59 Jak zaś zauważył rzecznik generalny w pkt 63 opinii, użycie w tym przepisie wyrażenia „między innymi” świadczy o tym, że wykaz tych sankcji administracyjnych nie jest wyczerpujący i że państwa członkowskie mogą co do zasady ustanowić sankcje administracyjne inne niż wymienione w tym przepisie, takie jak konfiskata towarów będących przedmiotem wykroczenia celnego.

60 Ponadto w braku harmonizacji w unijnym kodeksie celnym sankcji mających zastosowanie w przypadku nieprzestrzegania przepisów tego kodeksu państwa członkowskie mogą zastosować kumulację sankcji administracyjnych takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, z zastrzeżeniem poszanowania wymogu proporcjonalności ustanowionego w art. 42 ust. 1 tego kodeksu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, pkt 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W odniesieniu do kwestii, czy art. 42 kodeksu celnego stoi na przeszkodzie temu, aby towary mogły zostać skonfiskowane w sytuacji, gdy nie należą one do osoby, która popełniła naruszenie, Trybunał orzekł już, że przepisy krajowe umożliwiające konfiskatę mienia należącego do osoby trzeciej pozostającej w dobrej wierze, użytego w celu popełnienia przestępstwa przemytu, są niezgodne z prawem własności zagwarantowanym w art. 17 ust. 1 Karty (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., Okrazhna prokuratura – Haskovo i Apelativna prokuratura – Plovdiv, C-393/19, EU:C:2021:8, pkt 56).

62 Natomiast środki w postaci przepadku mienia pochodzącego z przestępstwa lub z nielegalnych działań bądź konfiskaty narzędzia służącego do popełnienia przestępstwa, które nie należy do osoby trzeciej pozostającej w dobrej wierze, podlegają co do zasady regulacji korzystania z mienia, w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie trzecie Karty (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2024 r., Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, pkt 82).

63 W celu zapewnienia rzeczywiście odstraszającego skutku systemu sankcji administracyjnych grożących za naruszenia celne przy jednoczesnym przestrzeganiu wymogu proporcjonalności sprawcy takich naruszeń powinni być rzeczywiście pozbawieni korzyści gospodarczych wynikających z tych naruszeń, a przewidziane sankcje powinny umożliwiać wywołanie skutków proporcjonalnych do wagi tych naruszeń, tak aby skutecznie zniechęcić każdego do popełniania naruszeń tego samego rodzaju (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell’Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, pkt 44).

64 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że skonfiskowane towary nie należą do VU, lecz do spółki Sistem Lux. Jak zauważyły w szczególności dyrekcja celna i rząd bułgarski w swoich uwagach na piśmie, widoczne jest, że spółka ta jest odbiorcą towarów

lub osobą uprawnioną do korzystania z procedury tranzytu unijnego. Jest ona zatem, i w jednym, i w drugim z tych przypadków, zobowiązana do przestrzegania obowiązków wynikających z art. 233 unijnego kodeksu celnego.

65 W takich okolicznościach nie jest wykluczone, że spółka Sistem Lux może zostać uznana za osobę, której w przypadku nieprzestrzegania obowiązków wynikających z art. 233 należy przypisać naruszenie tego przepisu. Do sądów odsyłających należy zbadanie tych okoliczności faktycznych w celu ustalenia ewentualnej odpowiedzialności wspomnianej spółki.

66 W ramach dwóch sytuacji, o których mowa w pkt 64 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę cel przepisów celnych, jakim jest zapobieganie nielegalnemu przywozowi towarów nieunijnych do Unii oraz zwalczanie nadużyć finansowych poprzez zapewnienie prawidłowego poboru należności celnych przywozowych w celu ochrony interesów finansowych Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2010 r., DSV Road, C-234/09, EU:C:2010:435, pkt 33; z dnia 7 kwietnia 2022 r., Kauno teritorinė muitinė, C-489/20, EU:C:2022:277, pkt 35), konfiskata, jako sankcja dodatkowa, tych towarów, jeżeli należą one do osoby, której przypisuje się naruszenie unijnego kodeksu celnego, wydaje się proporcjonalna, a jednocześnie może zniechęcać dane podmioty do naruszania obowiązków wynikających z tego kodeksu i uniemożliwiać tym podmiotom czerpanie z tego korzyści.

67 Wykładnię tę potwierdza ponadto art. 198 ust. 1 lit. a) unijnego kodeksu celnego, zgodnie z którym „[o]rgany celne podejmują wszelkie środki niezbędne do dysponowania towarami, włącznie z orzeczeniem ich przepadku i sprzedażą lub zniszczeniem, jeżeli […] nie został wypełniony jeden z obowiązków przewidzianych w przepisach prawa celnego dotyczących wprowadzania towarów nieunijnych na obszar celny Unii lub towary zostały usunięte spod dozoru celnego”.

68 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-717/22 oraz na pytania trzecie i czwarte w sprawie C-372/23 powinna brzmieć następująco: art. 42 ust. 1 i 2 unijnego kodeksu celnego w świetle art. 17 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w przypadku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego przewidują, poza nałożeniem grzywny, konfiskatę towarów będących przedmiotem tego naruszenia, jeżeli należą one do osoby, której można przypisać to naruszenie, pod warunkiem że system sankcji mających zastosowanie do tego naruszenia jest jako całość zgodny z wymogiem proporcjonalności.

W przedmiocie pytania trzeciego w sprawie C-717/22

69 Poprzez pytanie trzecie w sprawie C-717/22 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 ust. 1 decyzji ramowej 2005/212 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do konfiskaty towarów, których dotyczyło nieprzestrzeganie przepisów prawa celnego, jeżeli nieprzestrzeganie to nie stanowi przestępstwa, lecz naruszenie administracyjne. Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej sąd ten dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 tiret czwarte tej decyzji ramowej i art. 2 pkt 4 dyrektywy 2014/42 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które przewidują, że taką konfiskatę zarządza organ administracyjny.

70 W tym względzie należy zauważyć, że art. 2 ust. 1 decyzji ramowej 2005/212 przewiduje, iż każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu umożliwienia mu konfiskaty, w całości lub w części, narzędzi i korzyści z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku lub mienia, którego wartość odpowiada takim korzyściom.

71 Z brzmienia tego przepisu wynika, że przedmiotowy zakres stosowania tej decyzji ramowej jest, jak wynika również z jej tytułu oraz motywu 1, które odnoszą się, odpowiednio, do „konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa" i do „przestępczości zorganizowanej", ograniczony do przestępstw (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Otdel „Mitnichesko razsledvane i razuznavane", C-752/21, EU:C:2023:179, pkt 40).

72 Ponadto przepisy te dotyczą jedynie przestępstw o określonej wadze, a mianowicie przestępstw podlegających karze pozbawienia wolności przekraczającej rok (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Otdel „Mitnichesko razsledvane i razuznavane", C-752/21, EU:C:2023:179, pkt 41).

73 Co się tyczy pojęcia „konfiskaty", zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2014/42 należy odnieść się do brzmienia art. 2 pkt 4 tej dyrektywy, zgodnie z którym konfiskatę stanowi „ostateczne pozbawienie mienia orzeczone przez sąd w związku z przestępstwem" (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Otdel „Mitnichesko razsledvane i razuznavane", C-752/21, EU:C:2023:179, pkt 42, 43).

74 Tymczasem wystarczy stwierdzić, po pierwsze, że w sprawie w postępowaniu głównym decyzja o konfiskacie towarów, których dotyczyło nieprzestrzeganie przepisów prawa celnego, została wydana w wyniku postępowania o charakterze administracyjnym, które nie dotyczyło przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku, czego wymaga art. 2 ust. 1 decyzji ramowej 2005/212, ani nawet przestępstwa w ogóle.

75 W tym kontekście należy uściślić, że o ile postępowanie administracyjne zostało w niniejszej sprawie poprzedzone postępowaniem karnym, o tyle z postanowienia odsyłającego jednoznacznie wynika, że to ostatnie postępowanie zostało umorzone, w związku z czym w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego nie toczyło się żadne postępowanie karne.

76 Po drugie, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika również, że konfiskata została zarządzona nie przez „sąd" w rozumieniu art. 2 pkt 4 dyrektywy 2014/42, lecz przez organy celne.

77 Decyzja ramowa 2005/212 nie ma zaś zastosowania, gdy decyzja w sprawie konfiskaty zostanie wydana przez organ celny w wyniku postępowania, które nie dotyczy przestępstwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 marca 2020 r., „Agro In 2001", C-234/18, EU:C:2020:221, pkt 61; z dnia 9 marca 2023 r., Otdel „Mitnichesko razsledvane i razuznavane", C-752/21, EU:C:2023:179, pkt 46).

78 W zakresie, w jakim zakres przedmiotowy tej decyzji ramowej jest jasno zdefiniowany i w jakim została ona przyjęta w celu ustanowienia minimalnych wspólnych zasad w ściśle określonej dziedzinie, która dotyczy ponadto współpracy w sprawach karnych, zakres przedmiotowy tej decyzji ramowej tym bardziej nie może obejmować przez analogię sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Otdel „Mitnichesko razsledvane i razuznavane", C-752/21, EU:C:2023:179, pkt 47).

79 W świetle powyższych względów odpowiedź na pytanie trzecie w sprawie C-717/22 powinna brzmieć następująco: art. 2 ust. 1 decyzji ramowej 2005/212 należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do środka polegającego na konfiskacie podjętego w wyniku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego, jeżeli nie stanowi ono przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku, lecz naruszenie administracyjne.

W przedmiocie kosztów

80 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądami odsyłającymi, do nich zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 15 i art. 42 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym pozwalającym na stwierdzenie nieprzestrzegania przepisów prawa celnego przez sam fakt niedbalstwa, polegającego na niezachowaniu odpowiedniej formy zgłoszenia przewożonych towarów. Natomiast przepisy te stoją na przeszkodzie temu, aby w takich okolicznościach na sprawcę tego naruszenia została nałożona sankcja administracyjna w wysokości odpowiadającej co najmniej wartości celnej towarów będących przedmiotem tego naruszenia.

2) **Artykuł 42 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 952/2013 w świetle art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w przypadku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego przewidują, poza nałożeniem grzywny, konfiskatę towarów będących przedmiotem tego naruszenia, jeżeli należą one do osoby, której można przypisać to naruszenie, pod warunkiem że system sankcji mających zastosowanie do tego naruszenia jest jako całość zgodny z wymogiem proporcjonalności.

3) **Artykuł 2 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie ma on zastosowania do środka polegającego na konfiskacie podjętego w wyniku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego, jeżeli nie stanowi ono przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku, lecz naruszenie administracyjne.

Podpisy