



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 26 kwietnia 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wzajemna pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności – Dyrektywa 2010/24/UE – Artykuł 14 – Prawo do skutecznego środka prawnego – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Możliwość odmówienia przez organ współpracujący wzajemnej pomocy z tego względu, że nie powiadomiono powoda o wierzytelności w prawidłowy sposób

W sprawie C-34/17

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) postanowieniem z dnia 16 stycznia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 stycznia 2017 r., w postępowaniu:

Eamonn Donnellan

przeciwko

The Revenue Commissioners,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič (sprawozdawca), prezes izby, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 stycznia 2018 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu E. Donnellana przez L. Glennon i E. Silke, solicitors, P. McGarry’ego, SC, i R. Maguire’a, barrister,
- w imieniu Revenue Commissioners przez M.C. Maney, solicitor, N. Traversa, SC, B. Ó Floinna, BL, i M. Corry’ego, advocate,
- w imieniu rządu greckiego przez E. Tsaousi, M. Tassopoulou i K. Georgiadisa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Wilderspina, H. Krämera i F. Tomat, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 marca 2018 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek dotyczy wykładni art. 14 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.U. 2010, L 84, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Eamonnem Donnellanem a Revenue Commissioners (organem podatkowym, zwanym dalej „Commissioners”) w przedmiocie odzyskania wierzytelności składającej się z jednej strony z grzywny nałożonej na E. Donnellana przez grecki organ celny, a z drugiej strony z odsetek oraz kosztów i kar związanych z grzywną.

Ramy prawne

Dyrektywa 2010/24

- 3 Dyrektywa 2010/24 została przyjęta na podstawie art. 113 i 115 TFUE. W jej motywach 1, 7, 17, 20 i 21 wskazano:
 - „(1) Wzajemna pomoc między państwami członkowskimi przy odzyskiwaniu wierzytelności poszczególnych państw członkowskich i wierzytelności Unii dotyczących niektórych podatków i innych obciążeń przyczynia się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. [...]
 - [...]
 - (7) Wzajemna pomoc może obejmować następujące elementy: organ współpracujący może przekazać organowi wnioskującemu informacje, których ten ostatni potrzebuje w celu odzyskania wierzytelności powstałych we wnioskującym państwie członkowskim, oraz powiadomić dłużnika o wszystkich dokumentach odnoszących się do takich wierzytelności wydanych we wnioskującym państwie członkowskim. Organ współpracujący może również, na wniosek organu wnioskującego, odzyskać wierzytelności powstałe we wnioskującym państwie członkowskim lub przyjąć środki zabezpieczające w celu zagwarantowania odzyskania tych wierzytelności.
 - [...]
 - (17) Niniejsza dyrektywa nie powinna stanowić przeszkody w realizacji wszelkich zobowiązań dotyczących zapewnienia szerszej pomocy wynikających z dwustronnych lub wielostronnych umów lub porozumień.
 - [...]
 - (20) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, czyli ustanowienie jednolitego systemu pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności w ramach rynku wewnętrznego, nie mogą zostać osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie, natomiast [...] możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na szczeblu Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości [...]
 - (21) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”.

4 W art. 1 tej dyrektywy, zatytułowanym „Przedmiot”, wskazano, że omawiana dyrektywa „ustanawia przepisy, na mocy których państwa członkowskie mają udzielać w państwie członkowskim pomocy przy odzyskiwaniu wszelkich wierzytelności, o których mowa w art. 2, powstałych w innym państwie członkowskim”.

5 Artykuł 2 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich wierzytelności dotyczących:

a) wszystkich podatków i ceł każdego rodzaju pobieranych przez państwo członkowskie lub w jego imieniu albo przez jego jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów albo w imieniu Unii;

[...]

2. Zakres stosowania niniejszej dyrektywy obejmuje:

a) kary, grzywny, opłaty i dopłaty administracyjne związane z wierzytelnościami, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc zgodnie z ust. 1, nałożone przez organy administracyjne właściwe w dziedzinie pobierania tych podatków lub ceł lub w dziedzinie prowadzenia postępowań administracyjnych ich dotyczących albo potwierdzone przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek wyżej wymienionych organów administracyjnych;

[...]

c) odsetki i koszty związane z wierzytelnościami, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc zgodnie z ust. 1 lub z niniejszym ustępem lit. a) lub b).

[...]”.

6 Zgodnie z art. 8 tej dyrektywy, zatytułowanym „Wniosek o powiadomienie o określonych dokumentach dotyczących wierzytelności”:

„1. Na wniosek organu wnioskującego organ współpracujący powiadamia adresata o wszystkich dokumentach, w tym natury sądowej, wydanych we wnioskującym państwie członkowskim i odnoszących się do wierzytelności, o której mowa w art. 2, lub do odzyskania tej wierzytelności.

[...]”.

7 Artykuł 10 dyrektywy 2010/24, zatytułowany „Wniosek o odzyskanie wierzytelności”, stanowi w ust. 1:

„Na wniosek organu wnioskującego organ współpracujący odzyskuje wierzytelności objęte tytułem wykonawczym umożliwiającym egzekucję we wnioskującym państwie członkowskim”.

8 Artykuł 11 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki dotyczące wniosku o odzyskanie wierzytelności”, stanowi w ust. 1:

„Organ wnioskujący nie może wystąpić z wnioskiem o odzyskanie wierzytelności, jeżeli i tak długo jak wierzytelność lub tytuł wykonawczy umożliwiający jej egzekucję we wnioskującym państwie członkowskim są zaskarżone w tym państwie członkowskim, z wyjątkiem przypadków, w których zastosowanie ma art. 14 ust. 4 akapit trzeci”.

- 9 Artykuł 12 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Tytuł wykonawczy umożliwiający egzekucję we współpracującym państwie członkowskim i inne dokumenty uzupełniające”, stanowi:

„1. Do wszystkich wniosków o odzyskanie wierzytelności załącza się jednolity tytuł wykonawczy umożliwiający egzekucję we współpracującym państwie członkowskim.

Ten jednolity tytuł wykonawczy umożliwiający egzekucję we współpracującym państwie członkowskim odzwierciedla merytoryczną zawartość pierwotnego tytułu wykonawczego umożliwiającego egzekucję i stanowi jedyną podstawę środków odzyskiwania wierzytelności i środków zabezpieczających podjętych we współpracującym państwie członkowskim. Nie podlega on w tym państwie członkowskim żadnemu zatwierdzeniu, uzupełnieniu ani zastąpieniu. Jednolity tytuł wykonawczy umożliwiający egzekucję zawiera co najmniej następujące informacje:

- a) informacje istotne do celów zidentyfikowania pierwotnego tytułu wykonawczego umożliwiającego egzekucję, opis wierzytelności, w tym jej charakter, okres objęty wierzytelnością, wszelkie daty istotne dla procedury egzekucji, a także kwotę wierzytelności i jej poszczególne elementy składowe, takie jak kwota zasadnicza, narosłe odsetki itp.;
- b) nazwę/nazwisko i inne dane istotne do celów zidentyfikowania dłużnika;
- c) nazwę, adres i inne dane kontaktowe dotyczące:
 - (i) urzędu odpowiedzialnego za określenie wysokości wierzytelności oraz; jeżeli jest to inny urząd,
 - (ii) urzędu, w którym można uzyskać dalsze informacje dotyczące wierzytelności lub możliwości zaskarżenia obowiązku zapłaty.

[...]”.

- 10 Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Realizacja wniosku o odzyskanie wierzytelności”, stanowi:

„1. Do celów odzyskania wierzytelności we współpracującym państwie członkowskim wszelkie wierzytelności będące przedmiotem wniosku o odzyskanie wierzytelności traktowane są jak wierzytelności współpracującego państwa członkowskiego, chyba że niniejsza dyrektywa stanowi inaczej. Organ współpracujący korzysta z uprawnień i procedur przewidzianych na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych współpracującego państwa członkowskiego, mających zastosowanie do wierzytelności dotyczących takiego samego podatku lub cła – lub podobnego podatku lub cła, gdy nie ma takich samych podatków lub ceł – chyba że niniejsza dyrektywa stanowi inaczej.

[...]

3. Od daty otrzymania wniosku o odzyskanie wierzytelności organ współpracujący nalicza odsetki za zwłokę w płatności, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi obowiązującymi we współpracującym państwie członkowskim.

[...]”.

- 11 Artykuł 14 dyrektywy 2010/24, zatytułowany „Spory”, stanowi:

„1. Spory dotyczące wierzytelności, pierwotnego tytułu wykonawczego umożliwiającego egzekucję we wnioskującym państwie członkowskim lub jednolitego tytułu wykonawczego umożliwiającego egzekucję we współpracującym państwie członkowskim oraz spory dotyczące ważności powiadomienia dokonanego przez właściwy organ wnioskującego państwa członkowskiego podlegają kompetencjom odpowiednich organów wnioskującego państwa członkowskiego. Jeżeli w trakcie procedury odzyskiwania wierzytelności wierzytelność, pierwotny tytuł wykonawczy umożliwiający egzekucję we

wnoszącym państwie członkowskim lub jednolity tytuł wykonawczy umożliwiającą egzekucję we współpracującym państwie członkowskim zostają zaskarżone przez zainteresowaną stronę, organ współpracujący informuje taką zainteresowaną stronę, że sprawa musi zostać przez nią wniesiona przed odpowiedni organ wnoszącego państwa członkowskiego, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie.

2. Spory dotyczące środków egzekucyjnych podjętych we współpracującym państwie członkowskim lub dotyczące ważności powiadomienia dokonanego przez właściwy organ współpracującego państwa członkowskiego są wnoszone przed odpowiedni organ tego państwa członkowskiego zgodnie z jego przepisami ustawowymi i wykonawczymi.

3. Jeżeli zgodnie z ust. 1 sprawa została wniesiona przed odpowiedni organ wnoszącego państwa członkowskiego, organ wnoszący informuje o tym organ współpracujący i wskazuje, w jakim zakresie wierzytelność nie została zaskarżona.

4. Gdy tylko organ współpracujący otrzyma od organu wnoszącego lub od zainteresowanej strony informację, o której mowa w ust. 3, zawiesza postępowanie egzekucyjne w odniesieniu do zaskarżonej części wierzytelności do momentu podjęcia decyzji przez właściwy w tej sprawie organ, chyba że organ wnoszący zażąda inaczej zgodnie z akapitem trzecim niniejszego ustępu.

Na wniosek organu wnoszącego lub w innych przypadkach, gdy organ współpracujący uważa to za konieczne [...], organ współpracujący może podjąć środki zabezpieczające w celu zapewnienia odzyskania wierzytelności, o ile zezwalają na to przepisy ustawowe lub wykonawcze obowiązujące we współpracującym państwie członkowskim.

Organ wnoszący może, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i praktykami administracyjnymi obowiązującymi we wnoszącym państwie członkowskim, zwrócić się do organu współpracującego o odzyskanie zaskarżonej wierzytelności lub zaskarżonej części wierzytelności, o ile zezwalają na to odpowiednie przepisy ustawowe, wykonawcze i praktyki administracyjne obowiązujące we współpracującym państwie członkowskim. Każdy tego rodzaju wniosek należy uzasadnić. Jeżeli sprawa zostanie następnie rozstrzygnięta na korzyść dłużnika, organ wnoszący jest zobowiązany do zwrotu wszelkich odzyskanych kwot, wraz z należnym odszkodowaniem, zgodnie z przepisami obowiązującymi we współpracującym państwie członkowskim.

[...]”.

- 12 Na podstawie art. 28 tej dyrektywy do dnia 31 grudnia 2011 r. państwa członkowskie były zobowiązane do przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania omawianej dyrektywy i do stosowania tych przepisów od dnia 1 stycznia 2012 r.
- 13 W art. 29 dyrektywy 2010/24 uchylono ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2012 r. dyrektywę Rady 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Dz.U. 2008, L 150, s. 28).
- 14 W dyrektywie 2008/55 ujednolicono dyrektywę Rady 76/308/EWG z dnia 15 marca 1976 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Dz.U. 1976, L 73, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 2, t. 1, s. 44) oraz zmieniające ją akty.

Rozporządzenie wykonawcze nr 1189/2011

- 15 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1189/2011 z dnia 18 listopada 2011 r. ustalające szczegółowe przepisy dotyczące niektórych przepisów dyrektywy Rady 2010/24/UE (Dz.U. 2011, L 302, s. 16; sprostowanie Dz.U. 2017, L 40, s. 78), stanowi w art. 15 ust. 1.

„Wnioski o odzyskanie wierzitelności lub podjęcie środków zabezpieczających zawierają deklarację potwierdzającą, że spełniono warunki wszczęcia procedury wzajemnej pomocy określone w dyrektywie 2010/24/UE”.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 16 E. Donnellan, który jest obywatelem irlandzkim, został zatrudniony w 2002 r. jako kierowca pojazdów ciężarowych przez TLT International Ltd, spółkę transportową prawa irlandzkiego.
- 17 Na polecenie tego przedsiębiorstwa w lipcu 2002 r. E. Donnellan odebrał od przedsiębiorstwa handlowego z siedzibą w Grecji 23 skrzynie oliwy z oliwek. W liście przewozowym dotyczącym tych towarów jako ich odbiorcę wskazano przedsiębiorstwo eksploatujące sieć supermarketów w Irlandii.
- 18 W dniu 26 lipca 2002 r. E. Donnellan przedstawił ten list przewozowy w urzędzie celnym portu w Patras (Grecja). Przy tej okazji funkcjonariusz celny podczas kontroli wspomnianych towarów odkrył, oprócz oliwy z oliwek, 171 800 paczek papierosów pochodzących z przemytu. W następstwie tego odkrycia E. Donnellan został zatrzymany, a pojazd oraz ładunek zajęto.
- 19 W dniu 29 lipca 2002 r. E. Donnellan został w pierwszej instancji skazany za przemyt i wystawienie fikcyjnych dokumentów podatkowych. Przesłębstwa te były podstawą wymierzenia odpowiednio kary trzech lat pozbawienia wolności za przemyt oraz kary jednego roku pozbawienia wolności za dokumenty podatkowe. E. Donnellan został natychmiast pozbawiony wolności.
- 20 W dniu 17 października 2002 r. E. Donnellan został uwolniony od powyższych dwóch zarzutów w następstwie apelacji i został natychmiast zwolniony.
- 21 W dniu 27 kwietnia 2009 r. urząd celny w Patras wydał decyzję dotyczącą nałożenia na E. Donnellana kary administracyjnej w kwocie 1 097 505 EUR ze względu na okoliczność, że ładunek zajęty w lipcu 2002 r. zawierał 171 800 paczek papierosów pochodzących z przemytu.
- 22 W dniu 19 czerwca 2009 r. ambasada Grecji w Irlandii skierowała list polecony do „Donnellana Eamonna Ballyhaunisa, Irlandia”, wzywając go do skontaktowania się bez zbędnej zwłoki z nią, tak, aby mógł on odebrać i podpisać dotyczące go ważne dokumenty.
- 23 Decyzją z dnia 15 lipca 2009 r. wydaną w następstwie decyzji podatkowej z dnia 27 kwietnia 2009 r. urząd celny w Patras nałożył na E. Donnellana karę pieniężną w wysokości 1 097 505 EUR. W tym samym dniu karę tę opublikowano w dzienniku urzędowym Republiki Greckiej.
- 24 W dniu 14 listopada 2012 r. greckie organy przekazały do Commissioners wniosek o odzyskanie wierzitelności w rozumieniu art. 10 dyrektywy 2010/24, sformułowany w języku angielskim, dotyczący omawianej kary pieniężnej w wysokości 1 097 505 EUR z odsetkami w kwocie 384 126,76 EUR oraz kosztami i karami w wysokości 26 340,12 EUR.

- 25 Wniosek ów zawierał między innymi, tytułem wymaganej w art. 15 rozporządzenia wykonawczego nr 1189/2011 deklaracji potwierdzającej, że zostały spełnione warunki wszczęcia procedury wzajemnej pomocy określone w dyrektywie 2010/24, następujące informacje:
- „The claim(s) is (are) not contested” [wierzytelność(-ci) nie jest(są) sporna(-e)];
 - „The claim(s) may no longer be contested by an administrative appeal/by an appeal to the courts” [wierzytelność(-ci) nie może(mogą) już zostać zaskarżona(-e) w trybie administracyjnym/w postępowaniu sądowym];
 - „Appropriate recovery procedures have been applied in the State of the applicant authority but will not result in the payment in full of the claim” [właściwe procedury odzyskiwania wierzytelności zostały zastosowane w państwie organu wnioskującego, ale nie doprowadzą do spłaty całkowitej kwoty wierzytelności].
- 26 W dniu 15 listopada 2012 r. E. Donnellan otrzymał od Commissioners pismo z dnia 14 listopada 2012 r. będące wezwaniem do zapłaty w terminie 30 dni kwoty 1 507 971,88 EUR tytułem odzyskania kary pieniężnej, odsetek oraz kosztów lub kar będących przedmiotem wniosku greckich organów.
- 27 Do owego pisma był załączony „jednolity tytuł wykonawczy”, o którym mowa w art. 12 dyrektywy 2010/24, sformułowany w języku angielskim. Tytuł ten odnosił się do wskazanej powyżej decyzji urzędu celnego w Patras i określał odnośną wierzytelność w następujący sposób: „Multiple duties for illegal cigarette trading” (szereg ceł ze względu na przemyt papierosów).
- 28 Tytuł ten zawierał numer paszportu E. Donnellana i określał adres zainteresowanego za „known” (znany).
- 29 Od momentu otrzymania wspomnianego pisma z dnia 14 listopada 2012 r. E. Donnellan upoważnił solitora w celu uzyskania wyjaśnień na temat decyzji urzędu celnego w Patras.
- 30 W dniu 11 czerwca 2014 r. E. Donnellan wszczął postępowanie przed High Court (wysoki trybunał, Irlandia) wnosząc o ochronę przed wnioskiem o egzekucję żądanych kwot.
- 31 W dniu 12 grudnia 2014 r. ów sąd wydał postanowienie tymczasowe wstrzymujące egzekucję tego wniosku do czasu rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.
- 32 Commissioners utrzymują przed High Court (wysokim trybunałem), że w braku wniesienia środka prawnego względem spornej wierzytelności przez E. Donnellana w Grecji są zobowiązani do uwzględnienia wniosku o odzyskanie wierzytelności i wymagać dalszego prowadzenia egzekucji przymusowej tej wierzytelności.
- 33 E. Donnellan twierdzi, że został on pozbawiony przysługującego mu prawa do skutecznego środka prawnego w Grecji i że w tych okolicznościach Commissioners nie mogą uwzględnić omawianego wniosku o odzyskanie wierzytelności.
- 34 W tym względzie E. Donnellan przedstawił między innymi sądowi odsyłającemu opinię sporządzoną przez A. Siaperasa, biegłego w zakresie prawa greckiego. Zgodnie z tą opinią ostatnim dniem, w którym E. Donnellan mógł wnieść środek prawny od decyzji urzędu celnego w Patras, był dzień 13 października 2009 r., a mianowicie 90 dni po opublikowaniu sankcji w dzienniku urzędowym Republiki Greckiej.
- 35 Sąd odsyłający wnioskuje z całości akt sprawy, po pierwsze, że list polecony z dnia 19 czerwca 2009 r., skierowany przez ambasadę Grecji do E. Donnellana, nie został temu ostatniemu doręczony, po drugie, iż E. Donnellan dowiedział się o zaskarżonej decyzji nakładającej na niego karę pieniężną w dniu

15 listopada 2012 r. i, po trzecie, że został poinformowany o treści i uzasadnieniu tej decyzji dopiero w późniejszych przesyłkach, w szczególności w pismach z dnia 31 marca 2014 r. i z dnia 29 grudnia 2015 r. greckiego ministerstwa finansów.

- 36 Sąd odsyłający zauważa, że z utrwalonego orzecznictwa irlandzkich sądów, z irlandzkiej konstytucji, a także ze zobowiązań Irlandii w świetle europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”) wynika, iż żaden irlandzki sąd nie może zezwolić na wykonanie decyzji takiej jak w postępowaniu głównym, która nie została doręczona zainteresowanemu i która jest ponadto oparta na okolicznościach faktycznych, w odniesieniu do których stwierdzono niewinność tego zainteresowanego. Wykonanie takiej decyzji zagroziłoby bowiem porządkowi publicznemu w Irlandii.
- 37 Mając jednocześnie na uwadze, że dyrektywa 2010/24 nie pozwala na kwestionowanie zgodności z prawem decyzji greckich organów przed irlandzkimi sądami, sąd odsyłający uważa, iż zasady prawa Unii wynikające z wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r., *Kyrian* (C-233/08, EU:C:2010:11) sugerują jednak, że wyjątkowe okoliczności mogą zezwolić sądowi odsyłającemu na oparcie się na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), aby odmówić wykonania wniosku o odzyskanie wierzycelności, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym.
- 38 W tych okolicznościach High Court (wysoki trybunał) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem:

„Czy art. 14 ust. 1 i 2 dyrektywy 2010/24 stoi na przeszkodzie, aby – przy rozstrzygnięciu wykonalności w Irlandii »jednolitego tytułu wykonawczego umożliwiającego egzekucję«, wydanego w dniu 14 listopada 2012 r. przez urząd celny w Patras w związku z karami administracyjnymi i grzywnami w kwocie 1 097 505,00 EUR, nałożonymi w dniu 15 lipca 2009 r. z tytułu zarzucanego przemytu w dniu 26 lipca 2002 r., [zwiększonej następnie do wysokości 1 507 971,88 EUR z tytułu odsetek i kar] [...] – High Court of Ireland (wysoki trybunał):

- zastosował prawo do skutecznego środka odwoławczego i prawo do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie dla obywatela Irlandii i Unii Europejskiej w związku z wnioskiem egzekucyjnym (zob. art. 47 karty oraz art. 6 i 13 EKPC, którym odpowiadają prawa obywateli wyszczególnione w art. 34 i 38 oraz art. 40 ust. 3 konstytucji irlandzkiej) w okolicznościach, w których właściwa procedura została wyjaśniona [skarżącemu] po raz pierwszy dopiero w »nieoficjalnym tłumaczeniu« na język angielski [...] w piśmie [greckiego] ministerstwa finansów [z dnia 29 grudnia 2015 r.], skierowanym do irlandzkich władz podatkowych i adwokatów [skarżącego] w Irlandii;
- uwzględnił cele dyrektywy 2010/24, czyli świadczenie sobie wzajemnej pomocy (motyw 20 dyrektywy 2010/24) oraz dochowanie zobowiązań dotyczących zapewnienia szerszej pomocy wynikających z EKPC (motyw 17 dyrektywy 2010/24), takich jak prawo obywateli do skutecznego środka odwoławczego na podstawie art. 47 karty oraz art. 13 EKPC;
- wziął pod uwagę zapewnienie pełnej skuteczności prawa [Unii] dla jej obywateli, zważywszy w szczególności na pkt 63 [wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r., *Kyrian*, C-233/08, EU:C:2010:11]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 39 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 14 ust. 1 i 2 dyrektywy 2010/24 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby organ państwa członkowskiego odmawiał wykonania wniosku o odzyskanie dotyczącego wierzycelności z tytułu kary pieniężnej nałożonej w innym państwie członkowskim z powodów związanych z prawem zainteresowanego do skutecznego środka prawnego przed sądem.

- 40 Na wstępie należy przypomnieć, że zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ma w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwia ona utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Zasada ta wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie [opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 191 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 41 Wchodząc w zakres dziedziny rynku wewnętrznego, a nie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dyrektywa 2010/24 opiera się także na przypomnianej powyżej zasadzie wzajemnego zaufania. Wdrożenie systemu wzajemnej pomocy ustanowionego w tej dyrektywie zależy od istnienia takiego zaufania między zainteresowanymi organami krajowymi.
- 42 W szczególności z art. 12 ust. 1 tej dyrektywy wynika, że odzyskanie wierzytelności we współpracującym państwie członkowskim jest oparte na „jednolitym tytule wykonawczym”, w którym organ wnioskujący przekazuje organowi współpracującemu dane zawarte w pierwotnym tytule wykonawczym umożliwiającym egzekucję we wnioskującym państwie członkowskim. Ten jednolity tytuł nie podlega żadnemu zatwierdzeniu, uzupełnieniu ani zastąpieniu we współpracującym państwie członkowskim.
- 43 Ponadto z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2010/24 wynika, że wszystkie środki prawne dotyczące wierzytelności, owego pierwotnego tytułu wykonawczego, owego jednolitego tytułu wykonawczego lub powiadomienia dokonanego przez właściwy organ wnioskującego państwa członkowskiego, powinny zostać wniesione do odpowiednich organów wnioskującego państwa członkowskiego a nie do organów współpracującego państwa członkowskiego.
- 44 Dyrektywa 2010/24, nie przyznając organom współpracującego państwa członkowskiego uprawnienia do badania aktów wnioskującego państwa członkowskiego, wyraźnie ogranicza w art. 14 ust. 2 uprawnienie kontrolne tych organów do aktów współpracującego państwa członkowskiego.
- 45 O ile nie ma wątpliwości co do tego, że akty wydane przez państwa członkowskie na podstawie systemu wzajemnej pomocy ustanowionego w dyrektywie 2010/24 powinny być zgodne z prawami podstawowymi Unii, takimi jak prawo do skutecznego środka prawnego wyrażone w art. 47 karty, nie wynika z tego w żadnym razie, że powinna istnieć możliwość zaskarżenia aktów wnioskującego państwa członkowskiego przed sądami tego państwa członkowskiego, jak i przed sądami współpracującego państwa członkowskiego. Przeciwnie, ten system pomocy w zakresie, w jakim opiera się on w szczególności na zasadzie wzajemnego zaufania, umożliwia zwiększenie pewności prawa w zakresie ustalania państwa członkowskiego, w którym są rozpatrywane spory i w efekcie zapobieżenia forum shopping (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 79).
- 46 Z powyższego wynika, że środek prawny, który zainteresowany wniósł we współpracującym państwie członkowskim celem odrzucenia żądania zapłaty, które skierował do niego właściwy organ tego państwa członkowskiego w celu odzyskania wierzytelności powstałej we wnioskującym państwie członkowskim, nie może prowadzić do badania zgodności z prawem tej wierzytelności.
- 47 Natomiast, jak Trybunał już stwierdził, nie można wykluczyć, że organ współpracujący może, w drodze wyjątku, podjąć decyzję o nieprzyznawaniu pomocy organowi wnioskującemu. Wykonania wniosku o odzyskanie wierzytelności można zatem w szczególności odmówić, gdyby okazało się, że wykonanie zagrażałoby porządkowi publicznemu państwa członkowskiego organu współpracującego (zob. w odniesieniu do art. 12 dyrektywy 76/308, któremu odpowiada co do zasady art. 14 dyrektywy 2010/24, wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Kyrian, C-233/08, EU:C:2010:11, pkt 42).

- 48 W tym względy należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2010/24 wierzytelność będąca przedmiotem wniosku o odzyskanie wierzytelności traktowana jest jak wierzytelność współpracującego państwa członkowskiego, co skłania w ten sposób to państwo do korzystania z kompetencji i procedur przewidzianych na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych mających zastosowanie do wierzytelności dotyczących takich samych lub podobnych podatków lub ceł w jego porządku prawnym. Byłoby jednak trudne do przyjęcia, aby tytuł wykonawczy umożliwiający egzekucję takiej samej lub podobnej wierzytelności miał zostać wykonany przez to państwo członkowskie, jeśli wykonanie to mogłoby stanowić zagrożenie dla jego porządku publicznego (zob. podobnie w odniesieniu do dyrektywy 76/308 wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., *Kyrian*, C-233/08, EU:C:2010:11, pkt 43).
- 49 Niemniej jednak do Trybunału należy dokonanie kontroli, w jakich granicach organy państwa członkowskiego mogą odmówić, korzystając z własnych koncepcji krajowych takich jak dotyczące ich porządku publicznego, udzielenia pomocy innemu państwu członkowskiemu w ramach systemu współpracy ustanowionego przez prawodawcę Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 kwietnia 2009 r., *Apostolides*, C-420/07, EU:C:2009:271, pkt 56, 57; a także z dnia 25 maja 2016 r., *Meroni*, C-559/14, EU:C:2016:349, pkt 39, 40).
- 50 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ograniczenia zasady wzajemnego zaufania powinny być interpretowane w sposób ścisły (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 listopada 2013 r., *Baláž*, C-60/12, EU:C:2013:733, pkt 29; z dnia 16 lipca 2015 r., *Diageo Brands*, C-681/13, EU:C:2015:471, pkt 41; z dnia 25 maja 2016 r., *Meroni*, C-559/14, EU:C:2016:349, pkt 38; z dnia 23 stycznia 2018 r., *Piotrowski*, C-367/16, EU:C:2018:27, pkt 48).
- 51 W niniejszej sprawie pomimo zawartej we wniosku o odzyskanie wierzytelności deklaracji, w myśl której procedury odzyskiwania wierzytelności zostały zastosowane we wnioskującym państwie członkowskim, jest bezsporne, zgodnie z postanowieniem odsyłającym, że dopiero w dniu, w którym właściwy organ współpracującego państwa członkowskiego przekazał zainteresowanemu żądanie zapłaty wraz z jednolitym tytułem wykonawczym, dowiedział się on, iż wiele lat wcześniej została na niego nałożona we wnioskującym państwie członkowskim kara pieniężna. Sąd odsyłający stwierdza zresztą, że dopiero długo po powzięciu przez niego wiadomości o tej karze zainteresowany otrzymał ściślejsze informacje dotyczące treści i podstaw decyzji, w drodze której kara ta została na niego nałożona.
- 52 W tych okolicznościach sąd ten uważa, że odmowa wykonania wniosku o odzyskanie wierzytelności mogłaby być uzasadniona względami związanymi z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem i z faktem, iż w Irlandii wykonanie kary pieniężnej, o której nie powiadomiono zainteresowanego, stanowi zagrożenie dla porządku publicznego.
- 53 Dla oceny, czy okoliczności takie jak przedstawione przez sąd odsyłający mogą, nie naruszając zasady wzajemnego zaufania, doprowadzić do odmowy wykonania, należy przede wszystkim zauważyć, że funkcją jednolitego tytułu wykonawczego, skierowanego przez organ wnioskujący do organu współpracującego do celów odzyskania wierzytelności i przekazanego przez ten organ zainteresowanemu w załączniku do żądania zapłaty, nie jest powiadomienie zainteresowanego o decyzji wydanej w państwie członkowskim organu wnioskującego, na której jest oparta ta wierzytelność. Celem owego tytułu wykonawczego, który, jak przypomniano w pkt 9 niniejszego wyroku, zawiera w szczególności rodzaj wierzytelności i jej wysokość, a także dane osobowe zainteresowanego, jest umożliwienie organom współpracującego państwa członkowskiego podjęcie środków egzekucyjnych i udzielenie pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności. Natomiast wiadomość w sprawie wspomnianego jednolitego tytułu wykonawczego bez przekazania zainteresowanemu decyzji nakładającej karę pieniężną i jej uzasadnienia nie stanowi doręczenia tej decyzji.

- 54 Należy następnie przypomnieć, że system wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności ma w szczególności gwarantować efektywny proces doręczania wszelkich aktów i decyzji dotyczących roszczenia i jego dochodzenia, wydanych w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma organ wnioskujący (zob. w odniesieniu do dyrektywy 76/308 wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Kyrian, C-233/08, EU:C:2010:11, pkt 57). Artykuł 8 dyrektywy 2010/24 przewiduje w tym względzie możliwość zwrócenia się przez organ, który wydał wierzytelność, do właściwego organu państwa członkowskiego siedziby lub miejsca zamieszkania zainteresowanego o pomoc przy powiadamianiu o określonych dokumentach dotyczących tej wierzytelności.
- 55 Wreszcie należy podkreślić, że w celu skorzystania z prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, w rozumieniu art. 47 karty, przeciwko niekorzystnej dla niego decyzji zainteresowany powinien zapoznać się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, w celu umożliwienia mu obrony swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz w pełni świadomego podjęcia decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu (wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 W okolicznościach takich jak ustalone przez sąd odsyłający w sporze stanowiącym przedmiot postępowania głównego zainteresowany jest objęty procedurą realizacji wniosku o odzyskanie wierzytelności, o której mowa w dyrektywie 2010/24, niezależnie od faktu, iż nie został powiadomiony o spornej karze pieniężnej. Zainteresowany znajduje się zatem w sytuacji, w której organ współpracujący żąda od niego zapłaty kwoty wspomnianej kary, powiększonej o odsetki i koszty, określone w art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy oraz odsetki za zwłokę w płatności na podstawie art. 13 ust. 3 tej dyrektywy, podczas gdy w braku wystarczającego zapoznania się z treścią i uzasadnieniem decyzji nakładającej na niego karę nie był on w stanie zakwestionować jej w państwie członkowskim organu wnioskującego.
- 57 Jak zaś podniósł zasadniczo rzecznik generalny w pkt 70 opinii, sytuacja, w której organ wnioskujący żąda odzyskania wierzytelności, opartej na decyzji, która nie została doręczona zainteresowanemu, nie jest zgodna z warunkiem dotyczącym wniosków o odzyskanie wierzytelności, ustanowionym w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2010/24. Ponieważ, zgodnie z tym przepisem, wniosku o odzyskanie wierzytelności w rozumieniu tej dyrektywy nie można bowiem złożyć, jeżeli i tak długo jak wierzytelność lub tytuł wykonawczy umożliwiające jej egzekucję w państwie członkowskim pochodzenia są zaskarżone w tym państwie członkowskim, taki wniosek nie może także zostać złożony, gdy zainteresowany nie został poinformowany o istnieniu tej wierzytelności, gdyż informacja ta stanowi wstępny warunek niezbędny, aby wierzytelność ta mogła zostać zakwestionowana.
- 58 Wykładnia ta znajduje dodatkowo potwierdzenie w art. 47 karty i w orzecznictwie Trybunału odnoszącym się do doręczania dokumentów sądowych. Z orzecznictwa tego wynika w szczególności, że w celu zagwarantowania przestrzegania praw przewidzianych we wspomnianym art. 47 należy czuwać nie tylko nad tym, aby adresat dokumentu faktycznie otrzymał rozpatrywany dokument, ale także nad tym, aby był w stanie z nim się zapoznać oraz skutecznie zrozumieć w pełni znaczenie i zakres powództwa wytoczonego przeciwko niemu za granicą, tak aby mógł skutecznie dochodzić swoich praw w państwie członkowskim pochodzenia dokumentu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 września 2015 r., Alpha Bank Cyprus, C-519/13, EU:C:2015:603, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo). Rozważania te są także istotne w kontekście dyrektywy 2010/24.
- 59 W konsekwencji, gdy wniosek o odzyskanie wierzytelności jest złożony, mimo że zainteresowany nie mógł wnieść sprawy do sądów wnioskującego państwa członkowskiego na warunkach zgodnych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego, zasada określona w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2010/24, transponowana do prawa krajowego, nie może w sposób uzasadniony być wobec niego powoływana.

- 60 Jest tak tym bardziej, gdy, jak w niniejszej sprawie, organ wnioskujący sam wskazał we wniosku o odzyskanie wierzytelności, a zatem przed dniem, w którym zainteresowany dowiedział się o istnieniu spornej wierzytelności, że nie było już możliwe wniesienie środka zaskarżenia o charakterze administracyjnym lub sądowym we wnioskującym państwie członkowskim w celu zakwestionowania tej wierzytelności. O ile nie ma wątpliwości co do tego, że rząd grecki później w swych uwagach skierowanych do Trybunału twierdził co innego, podnosząc, iż możliwość wniesienia środka zaskarżenia nie wygasła w następstwie upływu terminu do wniesienia środka zaskarżenia, który to termin rozpoczął bieg wraz z publikacją tej wierzytelności w dzienniku urzędowym Republiki Greckiej, o tyle nie można zarzucić zainteresowanemu, że uwzględnił informację przedstawioną przez organ wnioskujący we wniosku o odzyskanie wierzytelności, której to informacji kopię otrzymał on po powzięciu wiadomości o istnieniu wspomnianej wierzytelności, i której sprawdzenie zlecił biegłemu w zakresie prawa greckiego, a ten ostatni ją potwierdził.
- 61 Z powyższego wynika, że w wyjątkowej sytuacji, takiej jak w postępowaniu głównym, w której organ państwa członkowskiego domaga się od organu innego państwa członkowskiego odzyskania wierzytelności z tytułu kary pieniężnej, o której zainteresowany nie wiedział, może zasadnie doprowadzić do odmowy pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności ze strony tego organu innego państwa członkowskiego. Pomoc przewidziana w dyrektywie 2010/24 jest, jak wskazano w tytule i szeregu jej motywów, określona jako „wzajemna”, co oznacza w szczególności, że do organu wnioskującego należy utworzenie, zanim złoży on wniosek o odzyskanie wierzytelności, warunków, w których organ współpracujący będzie mógł skutecznie i zgodnie z podstawowymi zasadami prawa Unii udzielić pomocy.
- 62 W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że art. 14 ust. 1 i 2 dyrektywy 2010/24 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby organ państwa członkowskiego odmówił wykonania wniosku o odzyskanie dotyczącego wierzytelności z tytułu kary pieniężnej nałożonej w innym państwie członkowskim, takiego jak w postępowaniu głównym, ze względu na to, że decyzja o nałożeniu tej sankcji nie została właściwie doręczona zainteresowanemu przed złożeniem wniosku o odzyskanie należności do wspomnianego organu na podstawie tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

- 63 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 14 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby organ państwa członkowskiego odmówił wykonania wniosku o odzyskanie dotyczącego wierzytelności z tytułu kary pieniężnej nałożonej w innym państwie członkowskim, takiego jak w postępowaniu głównym, ze względu na to, że decyzja o nałożeniu tej sankcji nie została właściwie doręczona zainteresowanemu przed złożeniem wniosku o odzyskanie należności do wspomnianego organu na podstawie tej dyrektywy.

Podpisy