



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 14 grudnia 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna organizacja rynków – Sektor cukru –
Obliczanie opłat produkcyjnych – Rozporządzenie (UE) nr 1360/2013 – Prawo do zwrotu
nienależnie uiszczonych opłat – Terminy prekluzji i przedawnienia – Ostateczny charakter
decyzji określających wysokość opłat – Zasady równoważności i skuteczności – Zasada
pewności prawa

W sprawie C-655/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Bundesfinanzhof (federalny trybunał finansowy, Niemcy)
postanowieniem z dnia 1 czerwca 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 października
2022 r., w postępowaniu:

I GmbH & Co. KG

przeciwko

Hauptzollamt HZA,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: O. Spineanu-Matei, prezes izby, J.-C. Bonichot i L.S. Rossi (sprawozdawczynie),
sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu I GmbH & Co. KG – D. Ehle, Rechtsanwalt,
 - w imieniu Komisji Europejskiej – A.C. Becker i B. Hofstätter, w charakterze pełnomocników,
- podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: niemiecki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Rady (UE) nr 1360/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. ustalającego wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006, współczynnik wymagany do obliczenia dodatkowej opłaty na lata gospodarcze 2001/2002 i 2004/2005 oraz kwoty do zapłacenia przez producentów cukru na rzecz sprzedawców buraków w związku z różnicą między maksymalną opłatą a opłatami do pobrania w odniesieniu do lat gospodarczych 2002/2003, 2003/2004 i 2005/2006 (Dz.U. 2013, L 343, s. 2).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką I GmbH & Co. KG a Hauptzollamt HZA (głównym urzędem celnym, Niemcy, zwanym dalej „urzędem celnym”) w przedmiocie zwrotu opłat produkcyjnych w sektorze cukru nienależnie uiszczonych z tytułu roku gospodarczego 2001/2002.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1150/2000

- 3 Artykuł 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2000, L 130, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 105/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 36, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1150/2000”), przewidywał:

„1. Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia, tytuł Wspólnot do środków własnych, określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji [Rady] 2007/436/WE, Euratom [z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, Dz.U. 2007, L 163, s. 17] jest ustalony gdy zostały spełnione warunki przewidziane w regulacjach celnych dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika.

2. Datą ustalenia tytułu, określoną w ust. 1 jest data wpisu do księgi rachunkowej przewidzianej w regulacjach celnych.

W odniesieniu do opłat i innych należności związanych ze wspólną organizacją rynku cukru, datą ustalenia tytułu określoną w ust. 1 jest data powiadomienia przewidziana w regulacjach dotyczących cukru.

W przypadku gdy powiadomienie nie zostało wyraźnie przewidziane, datą tą jest data ustalenia przez państwa członkowskie należności dłużników, tam gdzie jest to konieczne, w formie zaliczki lub zapłaty salda.

[...]

4. Ustęp 1 stosuje się w przypadku gdy powiadomienie musi zostać sprostowane”.

Rozporządzenie nr 1360/2013

4 Motywy 10–12 i 23 rozporządzenia nr 1360/2013 stanowią:

„(10) W dniu 27 września 2012 r. Trybunał w połączonych sprawach C-113/10, C-147/10 i C-234/10 stwierdził nieważność rozporządzenia [Komisji (WE) nr 1193/2009 z dnia 3 listopada 2009 r. dokonującego sprostowania rozporządzeń (WE) nr 1762/2003, (WE) nr 1775/2004, (WE) nr 1686/2005 i (WE) nr 164/2007 oraz ustalającego wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006 (Dz.U. 2009, L 321, s. 1)], orzekając, że do celów obliczania szacunkowej średniej straty na tonę produktu art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia [Rady] (WE) nr 1260/2001 [z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. 2001, L 178, s. 1)] należy interpretować w ten sposób, iż całkowita kwota refundacji obejmuje całkowitą kwotę refundacji wywozowych faktycznie wypłaconych.

(11) W związku z powyższym opłaty w sektorze cukru należy ustalić na właściwym poziomie. [...]

(12) Zważywszy, że metoda zastosowana do obliczenia opłat za rok gospodarczy 2001/2002 była taka sama jak ta, która została unieważniona przez Trybunał, należy również odpowiednio skorygować opłaty produkcyjne i współczynnik dla dodatkowej opłaty za rok gospodarczy 2001/2002.

[...]

(23) Ze względu na pewność prawa oraz aby zapewnić jednolite traktowanie zainteresowanych podmiotów w różnych państwach członkowskich, należy ustanowić wspólną datę ustalenia opłat określonych w niniejszym rozporządzeniu [...]. Data ta nie powinna jednak mieć zastosowania w przypadku, gdy państwo członkowskie na mocy prawa krajowego ma obowiązek zwrócenia kosztów zainteresowanym podmiotom po tej dacie”.

5 Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„Opłaty produkcyjne dla sektora cukru na lata gospodarcze 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006 są określone w pkt 1 załącznika”.

6 Zgodnie z brzmieniem art. 2 wspomnianego rozporządzenia:

„Data ustalenia, o której mowa w art. 2 ust. 2 akapit drugi [rozporządzenia nr 1150/2000], w odniesieniu do opłat określonych w niniejszym rozporządzeniu, nie może przypadać później niż w dniu 30 września 2014 r., z wyjątkiem przypadków, gdy państwa członkowskie nie są w stanie dotrzymać tego terminu z powodu stosowania prawa krajowego w zakresie odzyskiwania przez podmioty gospodarcze kwot zapłaconych, lecz nienależnych”.

- 7 Artykuł 3 akapity od drugiego do czwartego rozporządzenia nr 1360/2013 określa daty, od których stosowane są, w odniesieniu do lat gospodarczych od 2001/2002 do 2005/2006, opłaty produkcyjne przewidziane w pkt 1 załącznika do tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia wchodzi ono w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, czyli w dniu 20 grudnia 2013 r.

Rozporządzenie (UE) 2018/264

- 8 Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2018/264 z dnia 19 lutego 2018 r. ustalającego wysokość opłat produkcyjnych oraz współczynnik obliczania opłaty dodatkowej w sektorze cukru na rok gospodarczy 1999/2000 oraz ustalającego wysokość opłat produkcyjnych w sektorze cukru na rok gospodarczy 2000/2001 (Dz.U. 2018, L 51, s. 1) stanowi:

„Podmiotom gospodarczym, które uiściły opłaty na lata gospodarcze 1999/2000 i 2000/2001 zwraca się – jeżeli złożą one należycie uzasadniony wniosek – różnicę pomiędzy opłatami określonymi w rozporządzeniach [Komisji:] (WE) nr 2267/2000 [z dnia 12 października 2000 r. ustalającym wysokość opłat produkcyjnych oraz współczynnik obliczania opłaty dodatkowej w sektorze cukru na rok gospodarczy 1999/2000 (Dz.U. 2000, L 259, s. 29)] i (WE) nr 1993/2001 [z dnia 11 października 2001 r. ustalającym wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na rok gospodarczy 2000/2001 (Dz.U. 2001, L 271, s. 15)] a opłatami przewidzianymi w art. 1 niniejszego rozporządzenia”.

Prawo niemieckie

- 9 Paragraf 12 ust. 1 zdanie pierwsze Marktorganisationsgesetz (ustawy o organizacji rynków), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowił:

„Przepisy [Abgabeordnung (ordynacji podatkowej)] [...] stosuje się mutatis mutandis do opłat na rzecz organizacji rynku, które zgodnie z przepisami, o których mowa w § 1 ust. 2, pobierane są od produktów będących przedmiotem organizacji rynku, o ile niniejsza ustawa lub rozporządzenia wydane na jej podstawie nie przewidują odstępstwa od tych przepisów”.

- 10 Paragraf 169 ust. 1 i 2 ordynacji podatkowej, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, przewidywał:

„(1) Ustalenie wymiaru podatku oraz jego uchylenie lub zmiana nie są dopuszczalne, jeżeli upłynął termin ustalenia wymiaru podatku. [...]

(2) Termin ustalenia wymiaru podatku wynosi:

1. rok w przypadku podatków konsumpcyjnych lub ich zwrotu,
2. cztery lata w przypadku podatków i zwrotu podatków, które nie stanowią podatków i zwrotu podatków w rozumieniu pkt 1 lub należności celnych przywózowych lub wywózowych w rozumieniu art. 4 pkt 10 i 11 kodeksu celnego”.

- 11 Paragraf 170 ust. 1 tej ordynacji miał następujące brzmienie:

„Termin ustalenia wymiaru podatku rozpoczyna bieg z upływem roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy lub w którym podatek warunkowy stał się bezwarunkowy”.

12 Zgodnie z brzmieniem § 171 ust. 3 wspomnianej ordynacji:

„Jeżeli wniosek o ustalenie wymiaru podatku lub wnioski o uchylenie, zmianę lub korektę ustalenia wymiaru podatku został złożony poza ramami postępowania odwoławczego lub rozpatrywania skarg, na podstawie art. 129 przed upływem terminu na ustalenie jego wymiaru, termin ten nie wygasa w tym zakresie przed wydaniem w przedmiocie tego wniosku decyzji niepodlegającej zaskarżeniu”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 13 Spółka I została objęta, jako spółka produkująca cukier, systemem opłat produkcyjnych w sektorze cukru, przewidzianym w rozporządzeniu nr 1260/2001, w odniesieniu do lat gospodarczych od 2001/2002 do 2005/2006.
- 14 Kwota tych opłat była ustalana zgodnie z rozporządzeniami przyjmowanymi co roku przez Komisję Europejską. Na rok gospodarczy 2001/2002 kwota ta została ustalona na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1837/2002 z dnia 15 października 2002 r. ustalającego wysokość opłat produkcyjnych oraz współczynnik dla dodatkowej opłaty w sektorze cukru na rok gospodarczy 2001/2002 (Dz.U. 2002, L 278, s. 13).
- 15 Decyzją z dnia 25 listopada 2002 r. wydaną na podstawie tego rozporządzenia urząd celny ustalił wysokość opłat produkcyjnych należnych od spółki I za rok gospodarczy 2001/2002 (zwaną dalej „decyzją z dnia 25 listopada 2002 r.”).
- 16 Wyrokiem z dnia 8 maja 2008 r., Zuckerfabrik Jülich i in. (C-5/06 i od C-23/06 do C-36/06, EU:C:2008:260), a także postanowieniami z dnia 6 października 2008 r., Raffinerie Tirlemontoise (C-200/06, EU:C:2008:541), i SAFBA (od C-175/07 do C-184/07, EU:C:2008:543), Trybunał stwierdził nieważność rozporządzeń Komisji dotyczących lat gospodarczych od 2002/2003 do 2004/2005.
- 17 Decyzją z dnia 27 stycznia 2010 r. urząd celny oddalił wniosek spółki I o zmianę decyzji z dnia 25 listopada 2002 r.
- 18 Wyrokiem z dnia 27 września 2012 r., Zuckerfabrik Jülich i in. (C-113/10, C-147/10 i C-234/10, EU:C:2012:591), Trybunał stwierdził z kolei nieważność rozporządzenia nr 1193/2009, które zmieniło rozporządzenia Komisji dotyczące lat gospodarczych od 2002/2003 do 2004/2005. W następstwie wydania tego wyroku Rada Unii Europejskiej ponownie ustaliła wysokość opłat produkcyjnych w sektorze cukru na lata gospodarcze od 2001/2002 do 2005/2006, przyjmując rozporządzenie nr 1360/2013, w którym obniżyła opłaty odnoszące się do tych lat gospodarczych.
- 19 W dniu 18 grudnia 2014 r. spółka I wystąpiła do urzędu celnego z nowym wnioskiem o zmianę wysokości opłat i o zwrot nadpłaconych kwot wraz z odsetkami na podstawie rozporządzenia nr 1360/2013.
- 20 Decyzją z dnia 28 stycznia 2016 r., utrzymaną w mocy w wyniku postępowania odwoławczego, urząd celny oddalił ten nowy wniosek na tej podstawie, że decyzja z dnia 25 listopada 2002 r. stała się ostateczna.

- 21 Finanzgericht (sąd ds. finansowych, Niemcy) oddalił skargę wniesioną przez spółkę I na decyzję z dnia 28 stycznia 2016 r. na tej podstawie, że dokonane rozporządzeniem nr 1360/2013 obniżenie z mocą wsteczną opłat nie miało żadnego wpływu na ostateczną decyzję z dnia 25 listopada 2002 r., ponieważ zmiana tej decyzji podlega wyłącznie prawu krajowemu.
- 22 Spółka I wniosła od tego wyroku rewizję do Bundesfinanzhof (federalnego trybunału finansowego, Niemcy), który jest sądem odsyłającym. Na poparcie odwołania podnosi ona, że w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland (C-360/18, EU:C:2019:1124), Trybunał potwierdził istnienie wywodzonego z prawa Unii prawa do zwrotu nienależnie uiszczonych opłat. Spółka I twierdzi, że dopiero od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 1360/2013 opłaty te mogły zostać prawidłowo ustalone, a ona była w konsekwencji w stanie skorzystać z tego prawa do zwrotu. Nie należy zatem uzależniać prawa do zwrotu od stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji z dnia 25 listopada 2002 r. Spółka I wywodzi z tego, że zasada skuteczności sprzeciwia się temu, aby urząd celny powoływał się na krajowe terminy przedawnienia i ostateczny charakter tej decyzji.
- 23 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do wykładni art. 2 rozporządzenia nr 1360/2013 oraz związku między wynikającą z prawa Unii zasadą pewności prawa a wyrokiem z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland (C-360/18, EU:C:2019:1124).
- 24 W tym względzie uważa on przede wszystkim, że prawo Unii nie reguluje wymogów proceduralnych dotyczących zmiany decyzji ustalających wysokość opłat, wydanych na podstawie rozporządzenia nr 1837/2002, i składania wniosków o zwrot. Wymogi te są zatem regulowane przez prawo krajowe zgodnie z zasadami proceduralnymi przewidzianymi w tym prawie.
- 25 Tymczasem zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym spółka I nie ma prawa do zwrotu nienależnie uiszczonych opłat. Decyzja z dnia 25 listopada 2002 r. stała się bowiem ostateczna i nie jest już możliwa jej zmiana z mocą wsteczną, ponieważ termin ustalenia wysokości opłat produkcyjnych w sektorze cukru na rok gospodarczy 2001/2002 upłynął w lutym 2010 r., lecz przed przyjęciem rozporządzenia nr 1360/2013. Zdaniem sądu odsyłającego, ponieważ prawo niemieckie nie przewiduje zwrotu opłat produkcyjnych w przypadku braku zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której wysokość tych opłat została ustalona, zwrot wspomnianych nienależnie pobranych opłat jest możliwy tylko pod warunkiem, że prawo do zwrotu wynika bezpośrednio z prawa Unii.
- 26 Sąd ten uważa następnie, że takie prawo nie wynika automatycznie z rozporządzenia nr 1360/2013, ponieważ nie jest dla niego jasne, w jakich przypadkach i na jakich warunkach proceduralnych należy dokonać korekty z mocą wsteczną przewidzianej w tym rozporządzeniu. Fakt, że korekta z mocą wsteczną nie wiąże się automatycznie z prawem do zwrotu, można również wywieść a contrario z art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2018/264, mającego zastosowanie do lat gospodarczych 1999/2000 i 2000/2001, w którym prawodawca Unii Europejskiej z kolei wyraźnie przewidział takie prawo, co byłoby zbędne, gdyby prawo to wynikało od samego początku ze zmiany wysokości opłat.
- 27 Sąd ten jest jednak zdania, że prawo do zwrotu nienależnie uiszczonych opłat wynika z wymogu zapewnienia skuteczności (effet utile) rozporządzenia nr 1360/2013, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland (C-360/18, EU:C:2019:1124), poprzez zagwarantowanie, by producenci cukru byli obciążani jedynie dokładną kwotą opłat. Dodaje on, że o ile procedura i zasady zwrotu, do których należą terminy

przedawnienia lub prekluzji, podlegają prawu krajowemu, o tyle państwa członkowskie muszą jednak przestrzegać zasad równoważności i skuteczności, tak aby producenci cukru nie byli praktycznie pozbawieni możliwości złożenia wniosku o zwrot. W niniejszej sprawie upływ terminu ustalenia wysokości opłat i wynikający z tego ostateczny charakter decyzji podatkowych nie powinny zatem stanowić przeszkody w wykonaniu prawa skarżącej w postępowaniu głównym do zwrotu.

- 28 Sąd odsyłający żywi jednak wątpliwości co do zgodności takiego wniosku z ogólną zasadą pewności prawa Unii, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyrokach z dnia 13 stycznia 2004 r., *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2004:17), i z dnia 20 grudnia 2017 r., *Incyte* (C-492/16, EU:C:2017:995). Zgodnie z tym orzecznictwem prawo Unii co do zasady nie wymaga cofnięcia decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna, gdyż ten ostateczny charakter, nabyty po upływie rozsądnych terminów do wniesienia odwołania lub po wyczerpaniu środków odwoławczych, wzmacnia pewność prawa. Z orzecznictwa tego wynika ponadto, że organ administracyjny jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia decyzji ustalającej wysokość opłat w celu uwzględnienia orzeczenia wydanego przez Trybunał tylko wtedy, gdy zmiana ta jest jeszcze możliwa na mocy prawa krajowego.
- 29 Tymczasem zdaniem sądu odsyłającego wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Cargill Deutschland* (C-360/18, EU:C:2019:1124), jest sprzeczny z takim orzecznictwem, ponieważ uznaje on istnienie prawa do zwrotu, mimo że krajowa decyzja administracyjna stała się ostateczna, a termin przedawnienia na zwrot nienależnie uiszczonych opłat już upłynął. Jest tak tym bardziej, że w niniejszym przypadku zmiana wysokości opłat wprowadzona rozporządzeniem nr 1360/2013 nastąpiła około 11 lat po danym roku gospodarczym.
- 30 Wreszcie zdaniem sądu odsyłającego powstaje również pytanie, czy skarżąca w postępowaniu głównym wystąpiła do urzędu celnego we właściwym czasie w celu uzyskania zwrotu nienależnie pobranych opłat i czy termin określony w art. 2 rozporządzenia nr 1360/2013, a mianowicie dzień 30 września 2014 r., miał zastosowanie do producentów cukru. Sąd ten uważa, że zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1150/2000 termin ten jest skierowany do państw członkowskich i ma na celu zapewnienie, aby zasoby własne Unii zostały udostępnione Komisji przed tą datą. Gdyby jednak termin ten nie był terminem do złożenia wniosku o zwrot nienależnie uiszczonych opłat, istnieje wątpliwość co do tego, w jakim terminie taki wniosek powinien zostać złożony.
- 31 W tych okolicznościach Bundesfinanzhof (federalny trybunał finansowy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 2 rozporządzenia nr 1360/2013 należy interpretować w ten sposób, że producent cukru powinien był złożyć wniosek o zwrot nienależnie pobranych opłat do dnia 30 września 2014 r.?
- 2) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy właściwy organ w przypadku takim jak niniejszy (ustalone z naruszeniem prawa Unii, ale w sposób ostateczny opłaty, o których zwrot wystąpiono dopiero po roku od ustalenia, ze skutkiem wstecznym, niższego współczynnika w rozporządzeniu nr 1360/2013) ma prawo odmówić zwrotu nienależnie pobranych opłat produkcyjnych z powołaniem się na przepisy krajowe dotyczące ostatecznego charakteru decyzji oraz na obowiązujący zgodnie z przepisami krajowymi termin ustalenia w decyzji wysokości opłaty, a także na zasadę pewności prawa w prawie Unii?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 rozporządzenia nr 1360/2013 należy interpretować w ten sposób, że termin do złożenia, na podstawie tego rozporządzenia, wniosku o zwrot kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru upływa najpóźniej w dniu ustalenia tych opłat, czyli w dniu 30 września 2014 r.
- 33 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy na wstępie zauważyć, że rozporządzenie nr 1360/2013, jak wynika z jego motywów 10 i 11, zostało przyjęte przez Radę w celu wykonania wyroku z dnia 27 września 2012 r., Zuckerfabrik Jülich i in. (C-113/10, C-147/10 i C-234/10, EU:C:2012:591). W wyroku tym Trybunał uznał w szczególności, że metoda zastosowana przez Komisję w celu ustalenia wysokości opłat produkcyjnych w sektorze cukru w odniesieniu do lat gospodarczych od 2002/2003 do 2005/2006 nie była prawidłowa i że w związku z tym zainteresowani producenci cukru mieli prawo do uzyskania zwrotu kwot nienależnie uiszczonych z tytułu tych opłat wraz z odsetkami. Zgodnie z motywem 12 tego rozporządzenia z uwagi na to, że metoda zastosowana do obliczenia opłat za rok gospodarczy 2001/2002 była taka sama jak metoda unieważniona przez Trybunał, należy również skorygować opłaty produkcyjne i związany z nimi współczynnik dla dodatkowej opłaty. Wspomniane rozporządzenie ma zatem na celu skorygowanie z mocą wsteczną kwoty opłat w odniesieniu do lat gospodarczych od 2001/2002 do 2005/2006, zgodnie z metodą zatwierdzoną przez Trybunał we wspomnianym wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 35, 36).
- 34 Wynika z tego, po pierwsze, że rozporządzenie nr 1360/2013 wprowadza w życie prawo do zwrotu kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru za lata gospodarcze od 2001/2002 do 2005/2006, które to prawo producenci cukru wywodzą z prawa Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał. W celu zagwarantowania skuteczności (effet utile) tego rozporządzenia owi producenci cukru powinni zatem rzeczywiście mieć możliwość uzyskania takiego zwrotu (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 37, 38).
- 35 Po drugie, z tego prawa do zwrotu można skorzystać dopiero od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia, czyli od dnia 20 grudnia 2013 r. Dopiero bowiem od tej daty właściwe władze krajowe mogły, po ustaleniu z mocą wsteczną nowych opłat produkcyjnych w sektorze cukru, określić dokładną kwotę opłat nienależnie uiszczonych przez każdego z zainteresowanych producentów. Podobnie, dopiero od tej daty producenci ci mieli możliwość zapoznania się z tą kwotą, a tym samym skutecznego złożenia wniosków o zwrot nienależnie uiszczonych opłat (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 40, 41).
- 36 W odniesieniu do warunków i terminu wykonania tego prawa do zwrotu należy przede wszystkim zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1360/2013 pkt 1 załącznika do tego rozporządzenia ustala nowe opłaty produkcyjne w sektorze cukru, wyrażone w postaci kwoty w euro za tonę produktu, w odniesieniu do każdego roku gospodarczego, począwszy od roku 2001/2002, a skończywszy na roku 2005/2006. Następnie art. 2 tego rozporządzenia określa co do zasady dzień, w którym państwa członkowskie powinny zapisać na rachunku zasobów własnych

Unii kwotę tych nowych opłat. Wreszcie art. 3 wspomnianego rozporządzenia określa daty, od których te nowe opłaty mają zastosowanie z mocą wsteczną (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Cargill Deutschland*, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 42–44).

- 37 W szczególności z art. 2 rozporządzenia nr 1360/2013 w związku z art. 2 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1150/2000 wynika, że datą określoną w pierwszym z tych przepisów, czyli 30 września 2014 r., jest dzień, w którym państwa członkowskie powinny co do zasady ustalić kwoty należne od podmiotów zobowiązanych z tytułu nowych opłat produkcyjnych w sektorze cukru i zapisać te kwoty na rachunku zasobów własnych Unii, a nie dzień, w którym producenci cukru powinni złożyć wnioski o zwrot kwot, które nienależnie zapłacili. Jak wynika z motywu 23 rozporządzenia nr 1360/2013, termin określony w art. 2 tego rozporządzenia pozostaje bez uszczerbku dla przewidzianych w prawie krajowym terminów zwrotu kosztów zainteresowanym podmiotom gospodarczym.
- 38 Z wyżej wymienionych przepisów wynika, że rozporządzenie nr 1360/2013 zastąpiło przepisy rozporządzeń Komisji ustalających wysokość opłat produkcyjnych w sektorze cukru na lata gospodarcze od 2001/2002 do 2005/2006, w tym przepisów rozporządzenia nr 1837/2002, z mocą wsteczną od dnia rozpoczęcia stosowania tych przepisów, nie określając jednak procedur i szczegółowych zasad, które państwa członkowskie powinny stosować w celu urzeczywistnienia prawa producentów cukru do zwrotu nienależnie uiszczonych opłat wynikających z takiej zmiany (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Cargill Deutschland*, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 45, 53).
- 39 Wynika z tego, po pierwsze, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1360/2013 właściwe organy krajowe są zobowiązane nie do zwrotu krajowych opłat pobranych z naruszeniem prawa Unii, dokonując w razie potrzeby wznowienia postępowania w przedmiocie ostatecznych decyzji administracyjnych lub sądowych nakazujących zapłatę tych opłat, jak miało to miejsce w szczególności w sprawach, w których zapadły wyroki: z dnia 6 października 2015 r., *Târăia*, C-69/14 (EU:C:2015:662, pkt 24–30); z dnia 11 września 2019 r., *Călin*, C-676/17 (EU:C:2019:700, pkt 24–29), lecz do przeprowadzenia ponownej oceny z mocą wsteczną zasobów własnych Unii, które organy te pozyskały w jej imieniu, zgodnie z decyzją prawodawcy Unii.
- 40 W tym celu do wspomnianych organów należy zatem nie ponowne zbadanie, sprostowanie, a nawet uchylenie krajowych decyzji ustalających wymiar podatku i odpowiadających im decyzji podatkowych wydanych na podstawie rozporządzeń Komisji, o których mowa w pkt 38 niniejszego wyroku, lecz określenie, w odniesieniu do każdego z zainteresowanych producentów cukru, wysokości różnicy między kwotami nienależnie zapłaconymi z tytułu opłat ustalonych w tych rozporządzeniach a kwotami należnymi z tytułu opłat ustalonych w rozporządzeniu nr 1360/2013, tak aby umożliwić tym producentom skuteczne złożenie wniosków o zwrot takiej kwoty i zagwarantować w ten sposób skuteczność (*effet utile*) tego ostatecznego rozporządzenia.
- 41 Po drugie, w braku w rozporządzeniu nr 1360/2013 przepisów dotyczących procedur i szczegółowych zasad, które państwa członkowskie powinny stosować w celu urzeczywistnienia prawa producentów cukru do zwrotu nienależnie uiszczonych opłat, państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania zasad proceduralnych przewidzianych w ich wewnętrznym porządku prawnym, w szczególności w zakresie terminów przedawnienia lub prekluzji, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Cargill Deutschland*, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 45, 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 42 Poszanowanie tych zasad wymaga, aby owe zasady proceduralne nie były mniej korzystne niż zasady proceduralne dotyczące podobnych żądań opartych na przepisach prawa krajowego (zasada równoważności) i aby nie były one ukształtowane w sposób czyniący praktycznie niemożliwym wykonywanie praw przyznanych przez porządek prawny Unii (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Co się tyczy, po pierwsze, poszanowania zasady równoważności, do sądu odsyłającego, który posiada bezpośrednią znajomość zasad proceduralnych mających na celu zapewnienie w prawie krajowym ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, należy zbadać, czy zasady proceduralne przewidziane w celu wykonania obowiązku zwrotu nienależnie uiszczonych opłat ustanowionego w rozporządzeniu nr 1360/2013 nie są mniej korzystne niż zasady mające zastosowanie do podobnych wniosków opartych na prawie krajowym (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 października 2020 r., Valoris, C-677/19, EU:C:2020:825, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Co się tyczy, po drugie, poszanowania zasady skuteczności, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że wyznaczenie rozsądnych terminów przedawnienia lub prekluzji spełnia co do zasady wymóg skuteczności, ponieważ stanowi zastosowanie podstawowej zasady pewności prawa, która chroni jednocześnie zainteresowanego i organ administracji, nawet jeśli upływ takich terminów może z racji swej natury przeszkodzić zainteresowanym osobom w dochodzeniu ich praw w całości lub w części (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W tym względzie Trybunał orzekł, że skoro prawo producentów cukru do uzyskania zwrotu nienależnie uiszczonych opłat może być wykonywane dopiero od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 1360/2013, to przepisy krajowe, które przewidują, że terminy prekluzji i przedawnienia mające zastosowanie do żądania tego zwrotu wpływają przed wejściem w życie tego rozporządzenia, czynią praktycznie niemożliwym skorzystanie z takiego prawa do zwrotu. Trybunał wywiódł z tego, że rozporządzenie nr 1360/2013 w związku z zasadą skuteczności stoi na przeszkodzie takim przepisom krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 55, 56, 58).
- 46 Z powyższego wynika, że za zgodne z zasadą skuteczności należy uznać krajowe zasady proceduralne mające zastosowanie do zwrotu, na podstawie rozporządzenia nr 1360/2013, nienależnie uiszczonych opłat produkcyjnych w sektorze cukru, które przewidują rozsądne terminy prekluzji i przedawnienia, pod warunkiem że terminy te bieżą od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 1360/2013.
- 47 W niniejszej sprawie we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający wskazuje na przepisy prawa niemieckiego, a mianowicie § 169 ust. 1 i 2 oraz § 170 ordynacji podatkowej, które przewidują terminy uchylenia lub zmiany podatków i niektórych opłat. Terminy te wynoszą, odpowiednio, jeden rok i cztery lata, w zależności od przypadku. Sąd odsyłający nie wskazuje jednak, czy któryś ze wspomnianych terminów może - a jeśli tak, to który - mieć zastosowanie do składania wniosków o zwrot kosztów na podstawie rozporządzenia nr 1360/2013.
- 48 W tym względzie należy jednak przypomnieć, że Trybunał uznał tytułem przykładu, iż krajowy trzyletni termin prekluzji można uznać za rozsądny w rozumieniu tego orzecznictwa (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124,

pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz że roczny termin na składanie wniosków lub skarg opartych na naruszeniu prawa Unii nie wydaje się sam w sobie nierozsądny, pod warunkiem jednak, że rozpoczyna swój bieg najwcześniej z chwilą wejścia w życie przepisów mających na celu naprawienie tego naruszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 14 października 2020 r., *Valoris*, C-677/19, EU:C:2020:825, pkt 27, 28).

- 49 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 2 rozporządzenia nr 1360/2013 należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, by termin do złożenia, na podstawie tego rozporządzenia, wniosku o zwrot kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru upływał najpóźniej w dniu ustalenia tych opłat, czyli w dniu 30 września 2014 r. Do państw członkowskich należy określenie w ich prawie krajowym mającego zastosowanie terminu, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, przy czym termin jednego roku nie wydaje się sam w sobie nierozsądny, pod warunkiem jednak, że rozpoczyna swój bieg najwcześniej od wejścia w życie rozporządzenia nr 1360/2013.

W przedmiocie pytania drugiego

- 50 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1360/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przepisom krajowym pozwalającym właściwym organom krajowym na oddalenie opartego na tym rozporządzeniu wniosku o zwrot kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru, powołując się na ostateczny charakter decyzji krajowych ustalających przed przyjęciem wspomnianego rozporządzenia wysokość tych opłat na podstawie szeregu rozporządzeń Komisji, które zostały zastąpione z mocą wsteczną tym rozporządzeniem.
- 51 Na wstępie należy zauważyć, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż wniosek o zwrot złożony przez spółkę I w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 1360/2013, czyli w dniu 18 grudnia 2014 r., został oddalony przez właściwe organy krajowe ze względu na to, że decyzja z dnia 25 listopada 2002 r. ustalająca wysokość opłat należnych od spółki I za rok gospodarczy 2001/2002, przyjęta przez urząd celny na podstawie rozporządzenia nr 1837/2002, stała się ostateczna wraz z upływem w lutym 2010 r. terminów prekluzji i przedawnienia przewidzianych na złożenie wniosku o zmianę tej decyzji.
- 52 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że – jak wynika w szczególności z pkt 45 niniejszego wyroku – rozporządzenie nr 1360/2013 w związku z zasadą skuteczności stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego wniosek o zwrot opłat produkcyjnych w sektorze cukru oparty na tym rozporządzeniu może zostać oddalony na tej podstawie, że decyzje ustalające te opłaty przed przyjęciem wspomnianego rozporządzenia stały się ostateczne.
- 53 Wniosku tego w żaden sposób nie podważa przywołana przez sąd odsyłający zasada pewności prawa.
- 54 Wprawdzie bowiem ostateczny charakter decyzji administracyjnej, który nabywa ona wraz z upływem rozsądnego terminu na wniesienie środka odwoławczego lub przez wyczerpanie środków odwoławczych, przyczynia się do pewności prawa, wobec czego prawo Unii nie wymaga, by organ administracyjny miał co do zasady obowiązek zmiany decyzji administracyjnej, która uzyskała taki ostateczny charakter (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., *Incyte*, C-492/16, EU:C:2017:995, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 55 Jednakże, jak wskazano w pkt 40 niniejszego wyroku, stosowanie rozporządzenia nr 1360/2013 przez właściwe organy krajowe nie wymaga ponownego zbadania, sprostowania czy nawet uchylecia krajowych decyzji ustalających wymiar podatku – takich jak decyzja z dnia 25 listopada 2002 r. – które zostały przyjęte na podstawie rozporządzeń Komisji zastąpionych z mocą wsteczną przez to rozporządzenie. Ostateczny charakter takich decyzji i takich decyzji podatkowych nie może zatem uniemożliwiać producentom cukru skorzystania z prawa do zwrotu nienależnie uiszczonych opłat, które to prawo wywodzą oni z prawa Unii w postaci wdrożonej tym rozporządzeniem.
- 56 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż rozporządzenie nr 1360/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przepisom krajowym pozwalającym właściwym organom krajowym na oddalenie opartego na tym rozporządzeniu wniosku o zwrot kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru, powołując się na ostateczny charakter decyzji krajowych ustalających przed przyjęciem wspomnianego rozporządzenia wysokość tych opłat na podstawie szeregu rozporządzeń Komisji, które zostały zastąpione z mocą wsteczną przez to rozporządzenie.

W przedmiocie kosztów

- 57 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 (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1360/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. ustalającego wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006, współczynnik wymagany do obliczenia dodatkowej opłaty na lata gospodarcze 2001/2002 i 2004/2005 oraz kwoty do zapłacenia przez producentów cukru na rzecz sprzedawców buraków w związku z różnicą między maksymalną opłatą a opłatami do pobrania w odniesieniu do lat gospodarczych 2002/2003, 2003/2004 i 2005/2006**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie wymaga on, by termin do złożenia, na podstawie tego rozporządzenia, wniosku o zwrot kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru upływał najpóźniej w dniu ustalenia tych opłat, czyli w dniu 30 września 2014 r. Do państw członkowskich należy określenie w ich prawie krajowym mającego zastosowanie terminu, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, przy czym termin jednego roku nie wydaje się sam w sobie nierozsądny, pod warunkiem jednak, że rozpoczyna swój bieg najwcześniej od wejścia w życie rozporządzenia nr 1360/2013.

- 2) Rozporządzenie nr 1360/2013**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi ono na przeszkodzie przepisom krajowym pozwalającym właściwym organom krajowym na oddalenie opartego na tym rozporządzeniu wniosku o zwrot kwot nienależnie zapłaconych z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru, powołując się na ostateczny charakter decyzji krajowych ustalających przed przyjęciem wspomnianego rozporządzenia wysokość tych opłat na podstawie szeregu rozporządzeń Komisji Europejskiej, które zostały zastąpione z mocą wsteczną przez to rozporządzenie.

Podpisy