

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 8 lipca 2010 r. *

W sprawie C-334/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 18 lipca 2008 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez. A. Aresu oraz A. Caeiroso, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I. Bruni, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Albenziego, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

popieranej przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez M. Lummę oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), prezes izby, A. Rosas, U. Lõhmus, A.Ó Caoimh i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: N. Nanchev, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 grudnia 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich domaga się od Trybunału stwierdzenia, iż: odmawiając udostępnienia Komisji środków własnych odpowiadających długowi celnemu wynikającemu z udzielenia od dnia 27 lutego 1997 r. niezgodnych z prawem pozwoleń na utworzenie i prowadzenie składów celnych typu C w Taranto przez Direzione compartimentale delle dogane per le Regioni Puglia e Basilicata (regionalną dyrekcję celną dla Apulii i Bazylikaty) z siedzibą w Bari oraz następujących po nich pozwoleń na przetwarzanie pod kontrolą celną i na uszlachetnianie czynne do ich cofnięcia w dniu 4 grudnia 2002 r., Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 10 WE, art. 8 decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 253, s. 42) oraz art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130, s. 1).

Ramy prawne

System środków własnych Unii

- 2 W dziedzinie środków własnych Unii decyzja Rady 94/728/WE Euratom z dnia 31 października 1994 w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 293, s. 9) została uchylona i zastąpiona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2002 r. przez decyzję 2000/597.

- 3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2000/597:

„1. Przychody z następujących źródeł będą składać się na środki własne określone w budżecie Unii Europejskiej:

[...] b) cła pobierane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i inne cła ustanowione lub do ustanowienia przez instytucje Wspólnot w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi [...]

[...]”

- 4 Artykuł 8 ust. 1 decyzji 2000/597 stanowi:

„Środki własne Wspólnot, określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b), są pobierane przez państwa członkowskie zgodnie z przepisami prawa krajowego wprowadzonymi ustawą, rozporządzeniem lub aktem administracyjnym, które w razie potrzeby zostaną dostosowane, aby spełniały wymagania określone przez zasady wspólnotowe.

Komisja bada w regularnych odstępach czasu przepisy prawa krajowego przekazywane jej przez państwa członkowskie, przekazuje państwom członkowskim korekty, które uważa za niezbędne w celu zapewnienia ich zgodności z zasadami wspólnotowymi, oraz składa sprawozdania władzom budżetowym.

Państwa członkowskie udostępnią Komisji środki przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. a)–d)”.

- 5 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000, zawarty w tytule I „Przepisy ogólne”, stanowi:

„Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia, tytuł Wspólnot do środków własnych, określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 94/728/WE, Euratom jest ustalony, gdy zostały spełnione warunki przewidziane w regulacjach celnych dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika”.

- 6 Artykuł 6 ust. 1–3 lit. a) i b) rozporządzenia nr 1150/2000, znajdujący się w tytule II „Rachunki dotyczące środków własnych”, stanowi:

„1. Rachunki dotyczące środków własnych prowadzone jest przez Skarb każdego państwa członkowskiego lub organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie i z podziałem na rodzaj środków.

2. Do celów rachunkowości w zakresie środków własnych, miesiąc upływa nie wcześniej niż o godzinie 13 ostatniego dnia roboczego miesiąca, w którym ustalenie tytułu zostało dokonane.

3. a) Z zastrzeżeniem lit. b) niniejszego ustępu, tytuły dochodów budżetowych ustalone zgodnie z art. 2 są wpisywane w rachunkach [potocznie określanych jako »rachunki A«] najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony.

b) Ustalone tytuły dochodów budżetowych nieuwzględnione w rachunkach określonych w lit. a), ze względu na to, że nie zostały jeszcze uzyskane ani nie przewidziano zabezpieczenia wykazywane są na odrębnych rachunkach [potocznie określanych jako »rachunki B«] w terminie ustanowionym w lit. a). Państwa członkowskie mogą przyjąć tę procedurę, jeżeli ustalone tytuły dochodów budżetowych, w odniesieniu do których zabezpieczenie zostało przewidziane, są kwestionowane oraz mogą podlegać zmianie w wyniku rozstrzygnięcia sporu, który powstał”.

7 Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000, znajdujący się w tytule III „Udostępnianie środków własnych”, stanowi:

„Zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 10, każde państwo członkowskie zapisuje środki własne na rachunek otwarty w imieniu Komisji przez jego Skarb Państwa lub organ wyznaczony przez państwo członkowskie [...]”.

8 Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 objętym tym samym tytułem III:

„Po potrąceniu 10% tytułem kosztów poboru zgodnie z art. 2 ust. 3 decyzji 94/728/WE, Euratom wpis środków własnych, określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) tej decyzji dokonywany jest najpóźniej w pierwszym dniu roboczym po 19. dniu drugiego

miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony zgodnie z art. 2 niniejszego rozporządzenia.

Jednakże w odniesieniu do tytułów dochodów budżetowych wykazanych na rachunkach [B] na mocy art. 6 ust. 2 lit. b) wpis musi być dokonany najpóźniej w pierwszym dniu roboczym następującym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuły dochodów budżetowych zostały uzyskane”.

- 9 Artykuł 11 rozporządzenia 1150/2000 stanowi że:

„Każda zwłoka w dokonaniu wpisu na rachunku, określonym w art. 9 ust. 1 stanowi przyczynę zapłaty przez zainteresowane państwo członkowskie odsetek według stopy procentowej obowiązującej na rynku pieniężnym państwa członkowskiego w terminie wymagalności w odniesieniu do krótkoterminowych publicznych operacji finansujących, powiększonej o dwa punkty procentowe. Stopa ta rośnie o 0,25 punktu procentowego za każdy miesiąc zwłoki. Tak powiększona stopa stosowana jest do całego okresu zwłoki”.

- 10 Artykuł 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1150/2000, zamieszczony w tytule VII „Przepisy dotyczące środków inspekcyjnych”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszystkie wymagane środki w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 została udostępniona Komisji jak określono w niniejszym rozporządzeniu.

2. Państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku przekazania do dyspozycji Komisji kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych jedynie w przypadku gdy kwoty te nie zostały zgromadzone z powodu siły wyższej. Ponadto,

państwa członkowskie mogą ignorować obowiązek udostępnienia tych kwot Komisji w szczególnych przypadkach, jeżeli po dokonaniu dokładnej oceny wszystkich istotnych okoliczności konkretnego przypadku okaże się, że ich uzyskanie jest całkowicie niemożliwe z przyczyn których nie można im przypisać. Takie przypadki muszą być wskazane w sprawozdaniu przewidzianym w ust. 3, jeżeli kwoty przekraczają 10000 EUR, po przeliczeniu na walutę krajową według kursu obowiązującego w pierwszym dniu roboczym października poprzedniego roku kalendarzowego. Sprawozdanie to musi zawierać wskazanie powodów dla których państwa członkowskie nie były w stanie udostępnić danych kwot. Komisja ma sześć miesięcy na przesłanie, w odpowiednim przypadku, swoich uwag zainteresowanemu państwu członkowskiemu”.

- 11 Rozporządzenie nr 1150/2000 zostało zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. (Dz.U. 352, s. 1 zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym”), które weszło w życie w dniu 28 listopada 2004 r.
- 12 Artykuł 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym stanowi:

„[...] Państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku udostępniania Komisji kwot odpowiadających ustalonym należnościom [tytułom dochodów budżetowych], które z racji

- a) działania siły wyższej; lub
- b) innych przyczyn, powstałych nie z ich winy [których nie można im przypisać], okazały się nieściągalne.

Kwoty ustalonych należności [tytułów dochodów budżetowych] uznaje się za nieściągalne decyzją odpowiednich organów administracyjnych, po ustaleniu przez nie, że kwot tych nie można uzyskać.

Kwoty należności [tytułów dochodów budżetowych] uznaje się za nieściągalne najpóźniej po upływie pięciu lat od dnia ustalenia kwoty zgodnie z art. 2 lub, w przypadku wniesienia odwołania do organu administracyjnego bądź do sądu, po wydaniu, przekazaniu lub opublikowaniu rozstrzygnięcia końcowego.

W przypadku uzyskania zapłaty lub zapłaty częściowej, okres pięciu lat rozpoczyna bieg najpóźniej w dniu dokonania ostatniej zapłaty, o ile nie powoduje ona wygaśnięcia wierzytelności.

Kwoty, których nieściągalność stwierdzono lub kwoty uznawane za nieściągalne zostają ostatecznie usunięte z odrębnego rachunku [B], o którym mowa w art. 6 ust. 3 lit. b). Zostaną one wykazane w załączniku do kwartalnego sprawozdania, o którym mowa w art. 6 ust. 3 lit. b) i, w odpowiednich przypadkach, w sprawozdaniu kwartalnym, o którym mowa w art. 6 ust. 5”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- ¹³ W związku ze skargą dotyczącą nieprawidłowości celnych zaistniałych w obwodzie celnym Taranto (Włochy), w piśmie z dnia 27 października 2003 r. Komisja zażądała od władz włoskich udzielenia jej wyjaśnień w tym względzie.

14 W odpowiedzi władze te przekazały Komisji sprawozdanie z wewnętrznego audytu z dnia 18 lutego 2003 r. z którego wynikało iż:

- W dniach 27 lutego oraz 7 kwietnia 1997 r. właściwe włoskie organy celne udzieliły w szczególności Fonderie SpA (zwanej dalej „Fonderie”) szeregu pozwoleń dotyczących dwóch prywatnych składów celnych typu C i przetworzenia znajdującego się tam aluminium w postaci wlewków objętego celną pozycją taryfową 7601, której odpowiada cło w wysokości 6% w złom aluminium objęty pozycją taryfową 7602, której odpowiada zwolnienie z należności celnych, przy wykorzystaniu procedury przetwarzania pod kontrolą celną,
- omawiane pozwolenia zostały wydane z naruszeniem wspólnotowych przepisów celnych a ich konsekwencją był brak ustalenia i uzyskania środków własnych Wspólnoty, w okresie od 1997 r. do 2002 r., przy czym dług celny szacowany jest na ok 46,6 mld lirów włoskich,
- po złożeniu skargi przez spółkę z tego samego sektora właściwe organy celne cofnęły omawiane pozwolenia w dniu 4 grudnia 2002 r. i ustaliły tytuły dochodów budżetowych Wspólnot do środków własnych,
- poza zainteresowanymi spółkami, przyjęto również odpowiedzialność za kwotę długu celnego i udzielenie niezgodnych z prawem pozwoleń pewnych włoskich urzędników celnych przeciwko którym wszczęto postępowanie karne z zarzutem „ciężkiego przemytu” i „podrabiania dokumentów publicznych”.

- 15 W piśmie z dnia 30 września 2005 r. włoskie władze przedłożyły Komisji uzupełniające informacje z których wynikało, iż całkowita kwota sprzeniewierzonych dochodów wspólnotowych wynosiła 22 730 818,35 EUR oraz że była ona wykazana w marcu, czerwcu i lipcu 2003 r. na rachunkach B zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1150/2000.
- 16 Po wymianie pism między władzami włoskimi i Komisją, w dniu 23 marca 2007 ta ostatnia skierowała do Republiki Włoskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, żądając, aby to państwo członkowskie udostępniło jej niezwłocznie kwotę 22 730 818,35 EUR odpowiadającą środkom własnym, które ono samo ustaliło oraz zamieszczenie tej kwoty w załączniku do miesięcznego sprawozdania dotyczącego rachunków A wskazanych w art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1150/2000.
- 17 Władze włoskie odpowiedziały pismem z dnia 7 maja 2007 r., w którym wskazały, iż nie zgadzają się ze stanowiskiem przyjętym przez Komisję. Władze włoskie utrzymywały w szczególności, że w tym przypadku chodziło nie o „błąd” lub „zaniedbanie” ze strony organów, lecz o szkodliwe skutki zamierzonych, mających charakter oszustwa działań osoby trzeciej, których nie można przypisać państwu.
- 18 W dniu 23 października Komisja skierowała do Republiki Włoskiej uzasadnioną opinię, wzywając ją do podjęcia w terminie dwóch miesięcy od otrzymania tej opinii środków niezbędnych dla wypłacenia Komisji kwoty 22 730 818,35 EUR tytułem dochodów własnych Wspólnot. W dniu 24 grudnia 2007 r. władze włoskie odpowiedziały na uzasadnioną opinię, ponawiając zastrzeżenia dotyczące zarzutów Komisji.
- 19 W tych okolicznościach Komisja podjęła decyzję o wniesieniu niniejszej skargi.

- 20 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 3 grudnia 2008 r. Republika Federalna Niemiec została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Republiki Włoskiej.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 8 decyzji 2000/597 oraz art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000

Argumentacja stron

- 21 Stwierdzając, że włoskie organy celne uważają, iż zarówno niezgodne z prawem udzielenie pozwoleń, jak też działanie omawianych systemów celnych stanowią konsekwencję oszustwa zorganizowanego przez krajowych urzędników, Komisja utrzymuje, iż państwo włoskie nie może całkiem uchylić się od odpowiedzialności za konsekwencje czynności administracyjnych podjętych w jego imieniu. Tym samym bez oczekiwania na wynik postępowania karnego i postępowania w sprawie pokrycia należności dłużników, państwo włoskie jest zobowiązane przyjąć na siebie konsekwencje finansowe działań jego własnych organów administracyjnych. Drugorzędną kwestią jest zatem czy nieprawidłowość można było przypisać włoskim organom administracji ze względu na błąd lub oszustwo popełnione przez członków ich personelu, na brak stosownego nadzoru, czy też wreszcie na systematyczną nieprawidłową praktykę.

- 22 Komisja twierdzi, że w kontekście systemu wspólnotowych środków własnych i biorąc pod uwagę zasadę lojalnej współpracy niedopuszczalne jest, aby państwo członkowskie uwolniło się od odpowiedzialności za kwotę długu celnego powstałego bezpośrednio z powodu czynów popełnionych przez jego własne organy administracji. Wynika z tego, że w niniejszym przypadku Wspólnota nie może ponosić ryzyka finansowego związanego z retrospektywnym pokryciem należności dłużników.
- 23 Republika Włoska zauważa, że okoliczności będące źródłem tej sprawy są bezspornie związane z czynami bezprawnymi obwarowanymi sankcją karną. Jako że w ramach odpowiedzialności karnej występuje element subiektywny, omawianych okoliczności nie można w żadnym wypadku przypisać organowi administracji do którego należeli skorumpowani urzędnicy.
- 24 Republika Włoska przypomina, że na mocy art. 17 ust. 2 rozporządzenia 1150/2000 państwa członkowskie nie są zobowiązane do udostępnienia Komisji kwot, w przypadku gdy nie zostały zgromadzone z powodu działania siły wyższej. Według tego państwa członkowskiego okoliczności cechujące siłę wyższą są spełnione, gdy oskarżony podmiot uczynił co było w jego mocy i ze względów niezależnych od jego woli, związanych z umyślnymi i oszukańczymi zachowaniami zewnętrznymi nie mógł on zapobiec wystąpieniu karalnego zdarzenia. Niezgodne z prawem działania urzędników stanowią zdarzenie zewnętrzne w stosunku do czynności organów administracji i obowiązku nadzoru i kontroli do jakiego są one zobowiązane. Państwu włoskiemu nie można w konsekwencji przypisać odpowiedzialności obiektywnej za zapłatę środków wspólnotowych, biorąc pod uwagę wniesioną zarówno do sądu karnego, jak i cywilnego skargę dotyczącą osób odpowiedzialnych za te działania oraz staranność okazaną na etapie kontroli i karania rzeczonych działań.
- 25 Komisja precyzuje w jej replice, iż jakkolwiek siła wyższa w rzeczywistości stanowi okoliczność wyłączającą wszelką odpowiedzialność, jest tak gdy wynika ona ze

zdarzenia zewnętrznego względem odpowiedzialnej jednostki organizacyjnej w ramach której nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę i która jedynie ponosi jej negatywne skutki. W niniejszym przypadku natomiast umyślny czyn urzędników popełniono w ramach samego organu administracji, któremu przypisuje się działalność omawianych pracowników. Z tego względu chodzi tu nie o siłę wyższą, lecz o niezgodne z prawem działanie krajowego organu administracji, które można przypisać bezpośrednio Republice Włoskiej.

- 26 Owo państwo członkowskie odpiera, iż w przypadku gdy urzędnik działa we własnym niezgodnym z prawem interesie, zupełnie nie uwzględniając przy tym obowiązków służbowych jakie sprawuje w instytucji, znajduje się on na zewnątrz aparatu administracji do którego należy. Gdyby tak nie było każde, nawet oszukańcze zachowanie, którego winny byłby urzędnik krajowy powinno wywoływać odpowiedzialność organu administracji, a w niniejszym przypadku państwa członkowskiego, z którym obiektywnie jest on związany.
- 27 W uwagach interwenienta Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że Komisja nie mogła w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii zażądać udostępnienia jej środków własnych, ponieważ uchybienie przypisywane omawianemu państwu członkowskiemu wówczas nie występowało.
- 28 Republika Federalna Niemiec twierdzi przede wszystkim, że organy włoskie słusznie wpisały omawiane środki własne do rachunków B a nie do rachunków A zważywszy, że chodziło o ustalone tytuły dochodów budżetowych, które nie zostały jeszcze uzyskane oraz że nie przewidziano żadnego zabezpieczenia. Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że nie było obowiązku przeniesienia ustalonych kwot z rachunków B do rachunków A.

²⁹ Republika Federalna Niemiec przypomina ponadto, że z art. 6 ust. 3 lit. b) w związku z art. 10 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym wynika co do zasady że obowiązek udostępnienia tytułów dochodów budżetowych wykazanych na rachunkach B zakłada uprzednie uzyskanie kwot przez każde państwo członkowskie.

³⁰ Od zasady tej odstąpić można tylko wyjątkowo na podstawie art. 17 ust. 2–4 rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym. Republika Federalna Niemiec dodaje, iż te przepisy rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym przewidują warunki zwolnienia państw członkowskich z ich obowiązku udostępnienia Wspólnocie środków własnych wpisanych w rachunkach B wśród których wymienia się warunek dotyczący wymogu nieściągalności kwot. Zdaniem rządu niemieckiego, jeżeli warunek ten nie jest spełniony, czyli gdy kwoty co do których organy krajowe stwierdziły nieściągalność można było w rzeczywistości uzyskać, państwa członkowskie podlegają wyjątkowo obowiązkowi udostępnienia Komisji środków własnych i to nawet przed ich uzyskaniem.

³¹ W niniejszym przypadku organy krajowe nie stwierdziły, że omawiane kwoty były nieściągalne ani też nie zaklasyfikowały ich jako kwot uznawanych za nieściągalne. W tych okolicznościach, aby Komisja mogła nakazać Republice Włoskiej zapłatę środków należy odczekać do chwili upływu terminu pięciu lat przewidzianego w art. 17 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym, który rozpoczyna bieg z chwilą wpisania rzeczonych środków do rachunków B. Jako że termin ten nie upłynął przed lipcem 2008 r. należy z tego wnioskować, iż państwo członkowskie nie uchybiło jego zobowiązaniom z chwilą upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii a mianowicie z końcem grudnia 2007 r.

32 Komisja oponuje w jej odpowiedzi, że na mocy art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 93 ust. 4 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, interwenient nie może podnosić w jego uwagach środków zmieniających lub zniekształcających ramy sporu wskazane w skardze. Argumentację rządu niemieckiego względem rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym powinno się zatem uznać za niedopuszczalną, ponieważ znajduje się ona zupełnie poza ramami prawnymi zdefiniowanymi przez strony i nie jest istotna w świetle uwag przedstawionych przez włoskie władze.

33 Rzeczona argumentacja jest w każdym razie bezpodstawna zważywszy, że po pierwsze szczególna procedura określona w art. 17 ust 2–4 rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym jest zupełnie nieistotna dla sprawy a po drugie pięcioletni termin który jest przewidziany w tym przepisie nie ma zastosowania. Zdaniem Komisji procedura ta może mieć zastosowanie jedynie do środków wykazanych prawidłowo w rachunkach B i które nie mogą więc być udostępnione Wspólnotom ze względu na ich nieściągalność. W niniejszym przypadku natomiast omawiane kwoty były wpisane do rachunków B ze względu na błąd popełniony przez włoskie organy, które powinny były wpisać je do rachunków A w chwili przywozu – a następnie odprawy celnej – towarów, których dotyczyły pozwolenia udzielone niezgodnie z prawem przez te organy.

Ocena Trybunału

34 Jak wynika z art. 8 ust. 1 decyzji 2000/597 środki własne Unii określone w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) rzeczony decyzji są pobierane przez państwa członkowskie które mają obowiązek udostępnienia tych środków Komisji.

- 35 Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1150/2000, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszystkich wymaganych środków w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 została udostępniona Komisji. Państwa członkowskie są zwolnione z tego obowiązku jedynie w przypadku, gdy kwoty te nie zostały zgromadzone z powodu działania siły wyższej lub jeżeli okaże się, że ich uzyskanie jest całkowicie niemożliwe z przyczyn których nie można im przypisać (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-392/02 Komisja przeciwko Danii, Zb.Orz. s. I-9811, pkt 66).
- 36 W niniejszej sprawie ani istnienie długu celnego, ani kwota środków własnych nie są kwestionowane, kwota ta została zresztą ustalona przez włoskie organy.
- 37 Republika Włoska podnosi, że nieuzyskanie środków własnych wynika nie z błędów organów administracji, które można przypisać władzom krajowym lecz z oszukańczych zachowań urzędników celnych działających w porozumieniu z kierownictwem uczestniczącej spółki. Zachowanie takie musi spowodować przerwanie związku przyczynowego między organami administracji oraz czynem wywołującym szkodę i pozwala uznać z tego względu, iż wystąpiła sytuacja działania siły wyższej w rozumieniu art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000.
- 38 Taki argument nie może być przyjęty.
- 39 Należy przede wszystkim zaznaczyć, że zachowanie każdego organu państwowego można zasadniczo przypisać państwu. Organ obejmuje wszystkie osoby lub podmioty, które mają ten status zgodnie z prawem wewnętrznym danego państwa. Okoliczność iż takie osoby lub podmioty upoważnione do wykonywania uprawnień władzy publicznej i działające jako takie, swym zachowaniem naruszają ustawę, nadużywają

kompetencji lub łamią instrukcje zwierzchników hierarchicznych nie może podważyć tego wniosku.

- 40 W niniejszej sprawie ze sprawozdania z wewnętrznego audytu z dnia 18 lutego 2003 r. przekazanego Komisji przez włoskie organy celne wynika, iż w decyzjach odpowiednio z dnia 27 lutego i 7 kwietnia 1997 r. właściwe organy celne udzieliły Fonderie niezgodnych z prawem pozwoleń dotyczących utworzenia dwóch prywatnych składów celnych typu C i przetworzenia znajdującego się tam aluminium w postaci wlewków w złom aluminium, obejmując w konsekwencji omawiane produkty systemem zwolnienia z należności celnych, podczas gdy produkty te im podlegały.
- 41 Z rzeczonego sprawozdania wynika również, że konsekwencją udzielenia wspomnianych wyżej niezgodnych z prawem pozwoleń był brak ustalenia tytułów dochodów budżetowych do środków własnych Unii i nieuzyskanie ich w latach 1997–2002.
- 42 Bezsporne jest, że w chwili udzielenia przez urzędników celnych niezgodnych z prawem pozwoleń, wykonywali oni ich obowiązki służbowe.
- 43 Te popełnione przez urzędników przy wykonywaniu ich obowiązków służbowych czyny muszą być uznane za dokonane w ramach działania samych organów administracji.
- 44 W tych okolicznościach wydaje się, że niezgodne z prawem działanie organów administracji krajowej należy przypisać Republice Włoskiej.

- 45 Następnie pojawia się pytanie, czy państwo to może zasadnie powoływać się na działanie siły wyższej w rozumieniu art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, aby uwolnić się od obowiązku udostępnienia Komisji kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych.
- 46 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie siły wyższej należy rozumieć generalnie jako nadzwyczajne i nieprzewidywalne okoliczności niezależne od podmiotu, który się na nie powołuje, których następstw nie można było uniknąć, mimo zachowania należytej staranności (zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 lutego 1987 r. w sprawie 145/85 Denkavit België, Rec. s. 565, pkt 11; z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-105/02 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-9659, pkt 89; w sprawie C-377/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-9733, pkt 95).
- 47 Jednym ze znamion siły wyższej jest wystąpienie zdarzenia niezależnego od osoby, która pragnie się na nie powołać, czyli okoliczności jaka następuje poza zakresem wpływu tej osoby.
- 48 Jak ponadto zaznaczył rzecznik generalny w pkt 31 opinii, Republika Włoska nie może w celu uwolnienia się od całej odpowiedzialności zasadnie powoływać się na siłę wyższą, podnosząc że zaistniałe nieprawidłowości zostały wykryte nie w ramach zwykłych kontroli lecz jedynie w następstwie skargi przedsiębiorstwa będącego konkurentem. Jako że w niniejszej sprawie przyczyna nieuzyskania należności celnych objęta jest zakresem odpowiedzialności Republiki Włoskiej, konkretne środki jakie mogły zapobiec omawianym działaniom nie mają już żadnego znaczenia.
- 49 Rozważania przedstawione w poprzednich punktach wskazują, że zachowania urzędników celnych w niniejszej sprawie nie można uznać za niezależne od organów

administracji, do których oni należą. Ponadto nie ustalono, że konsekwencji tego zachowania, które można przypisać Republice Włoskiej, nie można było uniknąć pomimo staranności, jaką mogło wykazać się to państwo członkowskie. W konsekwencji to państwo członkowskie nie może powoływać się na działanie siły wyższej w celu uwolnienia się od obowiązku udostępnienia Komisji środków własnych Unii.

50 Wreszcie, jeżeli chodzi o obowiązek udostępnienia Komisji przez Republikę Włoską kwoty odpowiadającej ustalonym tytułom dochodów budżetowych, przypomnieć należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli błąd organów celnych państwa członkowskiego prowadzi do tego, że środki własne Unii nie zostały uzyskane, to okoliczność ta nie może prowadzić do uchylecia ciążącego na państwach członkowskich obowiązku zapłaty ustalonych tytułów dochodów budżetowych oraz odsetek za zwłokę (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Danii, pkt 63, oraz wyrok z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie C-275/07, Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz.. s. I-2005, pkt 100).

51 W tych okolicznościach państwo członkowskie, które wstrzymuje się od ustalenia tytułu Unii do środków własnych i od udostępnienia odpowiedniej kwoty Komisji, w sytuacji gdy nie jest spełniona jedna z przesłanek art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000, uchybia zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy prawa Unii, a w szczególności na mocy art. 2 i 8 decyzji 2000/597 (zob. podobnie wyrok z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-19/05 Komisja przeciwko Danii, Zb.Orz. s. I-8597, pkt 32).

52 Co się tyczy ponadto udziału Republiki Federalnej Niemiec w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Włoskiej należy poczynić następujące uwagi.

- 53 Zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości wniosek interwencyjny nie może mieć innego przedmiotu niż poparcie jednej ze stron.
- 54 Podobnie art. 93 ust. 5 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości stanowi w szczególności, że uwagi interwenienta zawierają wskazanie zarzutów i argumentów uzasadniających żądania interwenienta.
- 55 Republika Federalna Niemiec, wnosząc tak samo jak Republika Włoska o oddalenie skargi Komisji przedstawia w uwagach interwenienta dodatkowy, w stosunku do zarzutów na jakich oparło swą argumentację rzeczzone państwo członkowskie, zarzut służący obronie. Postępując w ten sposób, Republika Federalna Niemiec nie naruszyła wspomnianych przepisów statutu Trybunału i regulaminu postępowania przed Trybunałem (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 1, oraz z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-501/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6717, pkt 131–157).
- 56 Trybunał musi tym samym zbadać przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec uwagi interwenienta.
- 57 Podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec zarzut dotyczący nieistnienia naruszenia zarzucanego Republice Włoskiej w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii opiera się na założeniu, iż zmiany wprowadzone przez rozporządzenie nr 2028/2004 w rozporządzeniu nr 1150/2000 a w szczególności w jego art. 17 ust. 2 mają zastosowanie w niniejszym przypadku.
- 58 Republika Federalna Niemiec utrzymuje bowiem, że zważywszy iż włoskie organy nie stwierdziły nieściągalności omawianych kwot ani też nie uznały ich za nieściągalne, aby Komisja mogła nakazać rządowi włoskiemu zapłatę ustalonych tytułów dochodów budżetowych należy zatem odczekać do chwili upływu terminu pięciu lat

przewidzianego w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym, który rozpoczyna bieg w dniu wpisania rzeczonych tytułów do rachunków B – czyli w marcu, w czerwcu i w lipcu 2003 r. Jako że termin ten nie upłynął przed lipcem 2008 r. wydaje się, iż Republika Włoska nie uchybiła jej zobowiązaniom z chwilą upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a mianowicie na koniec grudnia 2007 r.

59 W tym względzie należy przypomnieć, że niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ma na celu stwierdzenie, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy prawa Unii z powodu odmowy udostępnienia Komisji środków własnych Unii wynikających z przywozu w latach 1997–2002, przy czym odpowiadające im ustalone tytuły dochodów budżetowych zostały wpisane przez to państwo członkowskie do rachunków B w marcu, w czerwcu i w lipcu 2003 r., podczas gdy rozporządzenie nr 2028/2004 weszło w życie dopiero w dniu 28 listopada 2004 r.

60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy proceduralne mają zastosowanie do wszystkich postępowań zawisłych w momencie ich wejścia w życie, w odróżnieniu od przepisów materialnych, które są zazwyczaj interpretowane w ten sposób, iż nie obowiązują one w stosunku do stanów faktycznych powstałych przed ich wejściem w życie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych od 212/80 do 217/80 *Meridionale Industria Salumi i in.*, Rec. s. 2735, pkt 9; a także z dnia 1 lipca 2004 w sprawach połączonych C-361/02 i C-362/02 *Tsapalos i Diamantakis*, Zb.Orz. s. I-6405, pkt 19).

61 Artykuł 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym ustanawia nową procedurę pozwalającą organom administracji państw członkowskich uznać, że pewne kwoty ustalonych tytułów dochodów budżetowych są nieściągalne lub przyjąć, że pewne kwoty ustalonych tytułów dochodów budżetowych są uznawane za nieściągalne najpóźniej po okresie pięciu lat od dnia w którym ustalono kwotę. Kwoty te usuwa się ostatecznie z rachunków B i z zastrzeżeniem sprzeciwu Komisji w stosunku

do powołanych przez państwa członkowskie przyczyn związanych z działaniem siły wyższej lub innych przyczyn, których nie można im przypisać, państwa członkowskie są zwolnione z udostępniania rzeczonych kwot tej instytucji.

⁶² Przez dokonanie zmian w art. 17 ust. 2 rozporządzenia 1150/2000 prawodawca Unii pragnął utworzyć nowy mechanizm proceduralny w celu zaradzenia brakom starego systemu podwójnego księgowania, przewidując, iż pewne kwoty ustalonych tytułów dochodów budżetowych, których nie można było uzyskać są usuwane z rachunków B a państwa członkowskie nie są zobowiązane udostępniać ich Komisji.

⁶³ Cel ten wynika w szczególności z motywu szóstego rozporządzenia nr 2028/2004, zgodnie z którym „system podwójnego księgowania wprowadzony w roku 1989 został ustanowiony w celu rozróżnienia między należnościami [tytułami dochodów budżetowych] uiszczonymi i jeszcze niezapłaconymi. System ten jedynie częściowo osiągnął swoje cele w zakresie mechanizmu wykorzystywanego do wypłaty pozycji z rachunku [B]. Kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz Komisji ujawniły powtarzające się nieścisłości w prowadzeniu rachunku [B], które sprawiają, że nie odzwierciedla on faktycznego stanu ściągniętych kwot. Z rachunku [B] należy usunąć kwoty, których uzyskanie jest mało prawdopodobne do końca danego okresu, a których zatrzymanie zafałszowuje wysokość salda”.

⁶⁴ Jeżeli chodzi o przepisy proceduralne, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 60 niniejszego wyroku należy zastosować je w niniejszym postępowaniu.

- 65 Należy jednak przede wszystkim zaznaczyć, że możliwość zwolnienia państw członkowskich z obowiązku udostępnienia Komisji kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych wymaga nie tylko poszanowania przesłanek wymienionych w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 w brzmieniu zmienionym lecz również prawidłowego wpisania tych tytułów do rachunków B.
- 66 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 stanowi bowiem, że rachunki dotyczące środków własnych prowadzone są przez skarb państwa państw członkowskich lub organ przez nie wyznaczony. Na podstawie ust. 3 lit. a) i b) tego samego przepisu państwa członkowskie są zobowiązane do wpisu tytułów dochodów budżetowych, ustalonych zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia, na rachunkach A najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony, bez uszczerbku dla możliwości wpisania w tym samym terminie na rachunkach B kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych, które „nie zostały jeszcze uzyskane” ani co do których „nie przewidziano zabezpieczenia”, a także ustalonych tytułów dochodów budżetowych „w odniesieniu do których zabezpieczenie zostało przewidziane, [i które] są kwestionowane oraz mogą podlegać zmianie w wyniku rozstrzygnięcia sporu, który powstał” (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom pkt 74).
- 67 Ponadto w celu udostępnienia środków własnych art. 9 ust. 1 tego samego rozporządzenia nr 1150/2000 przewiduje, że każde państwo członkowskie zapisuje środki własne na rachunek otwarty w imieniu Komisji zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 10 tego rozporządzenia. Zgodnie z ust. 1 tego ostatniego przepisu po potrąceniu kosztów poboru wpis środków własnych jest dokonywany najpóźniej w pierwszym dniu roboczym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia z wyjątkiem tytułów dochodów budżetowych wykazanych na rachunkach B na podstawie art. 6 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia, w których przypadku wpis musi być dokonany najpóźniej w pierwszym dniu roboczym następującym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, „w którym tytuły dochodów budżetowych zostały uzyskane” (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 75).

- 68 Wpis środków własnych do rachunków B odpowiada zatem sytuacji wyjątkowej, którą cechuje to, że państwa członkowskie mogą nie udostępnić tych tytułów dochodów budżetowych Komisji od dnia ich stwierdzenia, ponieważ nie zostały one uzyskane, zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia 1150/2000, lub zostać z tego zwolnione jeżeli rzeczony tytuły okazały się nieściągalne z przyczyn działania siły wyższej lub innych przyczyn, których nie można im przypisać na podstawie art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 69 W tych okolicznościach, aby możliwe było skorzystanie z takiej nadzwyczajnej sytuacji konieczne jest dokonanie przez państwa członkowskie wpisu ustalonych tytułów dochodów budżetowych do rachunków B z poszanowaniem prawa Unii.
- 70 W niniejszej sprawie brak ustalenia i uzyskania tytułów dochodów budżetowych odnoszących się do środków własnych Unii wynikających z opłat z tytułu przywozu dokonanego przez Fonderie w latach 1997–2002 ma źródło w zachowaniu włoskich urzędników celnych, które zgodnie z tym co Trybunał stwierdził w pkt 44 niniejszego wyroku należy przypisać Republice Włoskiej.
- 71 Jeżeli rzeczony zachowanie byłoby zgodne z obowiązkami nałożonymi w szczególności przez art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia 1150/2000 tytuły dochodów budżetowych dotyczące omawianych środków własnych zostałyby ustalone od chwili przeprowadzenia operacji przywozu a następnie ich odprawy celnej i z tego względu powinny być zostać wpisane do rachunków A najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym zostały ustalone.
- 72 Jak zaznaczył w pkt 77 opinii rzecznik generalny z powyższego wynika po pierwsze, że Republika Włoch w odniesieniu do okresu między 1997 r. a 2002 r. musi znaleźć

się w sytuacji równoważnej do sytuacji w której znalazłaby się gdyby ustaliła tytuły dochodów budżetowych i wpisała je do rachunków A. Po drugie, to państwo członkowskie nie może twierdzić, że przesłanki wpisu do rachunków B są spełnione, ponieważ nie ustaliwszy tytułów dochodów budżetowych samo spowodowało wystąpienie przesłanek zastosowania art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1150/2000.

⁷³ Jako że tytuły dochodów budżetowych dotyczące środków własnych zostały nieprawidłowo wpisane przez włoskie organy do rachunków B przepis art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie ma zastosowania do tych rachunków.

⁷⁴ W konsekwencji należy oddalić dodatkowy zarzut służący obronie podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec.

W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu art. 10 WE

⁷⁵ Co się tyczy naruszenia art. 10 WE, które również zostało przywołane przez Komisję, wystarczy zaznaczyć iż brak jest podstaw dla stwierdzenia uchybienia ogólnym zobowiązaniom przewidzianym w tym artykule, odrębnego od stwierdzonego uchybienia bardziej szczegółowym zobowiązaniom, które ciążą na Republice Włoskiej na mocy art. 8 decyzji 2000/597 i art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000 (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 18 października 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Danii, pkt 36).

- ⁷⁶ Mając na względzie ogół poprzedzających uwag należy stwierdzić, że odmawiając udostępnienia Komisji środków własnych odpowiadających długowi celnemu wynikającemu z udzielenia od dnia 27 lutego 1997 r. niezgodnych z prawem pozwoleń na utworzenie i prowadzenie składów celnych typu C w Taranto przez Direzione compartimentale delle dogane per le Regioni Puglia e Basilicata z siedzibą w Bari oraz następujących po nich pozwoleń na przetwarzanie pod kontrolą celną i na uszlachetnianie czynne do ich cofnięcia w dniu 4 grudnia 2002 r., Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 decyzji 2000/597 i art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000.

W przedmiocie kosztów

- ⁷⁷ Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z ust. 4 tego samego przepisu Republika Federalna Niemiec pokrywa własne koszty.

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

- 1) **Odmawiając udostępnienia Komisji Wspólnot Europejskich środków własnych odpowiadających długowi celnemu wynikającemu z udzielenia od dnia 27 lutego 1997 r. niezgodnych z prawem pozwoleń na utworzenie i prowadzenie składów celnych typu C w Taranto przez Direzione compartimentale delle dogane per le Regioni Puglia e Basilicata z siedzibą w Bari oraz następujących po nich pozwoleń na przetwarzanie pod kontrolą celną i na**

uszlachetnianie czynne do ich cofnięcia w dniu 4 grudnia 2002 r., Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich oraz art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Republika Federalna Niemiec pokrywa własne koszty.

Podpisy