



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 29 marca 2012 r.*

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 — Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej —
Artykuły 3 i 4 — Środki administracyjne — Zwrot nienależnych korzyści — Odsetki za opóźnienie
i odsetki za zwłokę należne na podstawie prawa krajowego — Stosowanie przepisów o przedawnieniu
zawartych w rozporządzeniu nr 2988/95 do takich odsetek za zwłokę — Termin rozpoczęcia biegu
przedawnienia — Pojęcie zawieszenia — Pojęcie przerwania

W sprawie C-564/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia
21 października 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 grudnia 2010 r., w postępowaniu:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

przeciwko

Pfeifer & Langen KG,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, K. Schieman, L. Bay Larsen, C. Toader (sprawozdawca)
i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 listopada 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung przez W. Wolskiego, B. Messerschmidt
oraz J. Jakubiec, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Pfeifer & Langen KG przez D. Ehlego oraz C. Hagemanna, Rechtsanwälte,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. von Rintelena oraz P. Rossiego, działających w charakterze
pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2012 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Pfeifer & Langen KG (zwaną dalej „spółką Pfeifer & Langen”) a Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (agencją federalną ds. rolnictwa i żywności, zwaną dalej „Bundesanstalt”) w przedmiocie dochodzenia wierzytelności w postaci odsetek naliczonych od wierzytelności o zwrot refundacji opłat za składowanie, nienależnie uzyskanych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 2988/95

- 3 Zgodnie z motywem trzecim rozporządzenia nr 2988/95 „we wszystkich dziedzinach należy przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot”.
- 4 Zgodnie z motywem piątym tego rozporządzenia, „nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.
- 5 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania [zaniechania] ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

- 6 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2988/95:

„1. Okres [termin] przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się [powstania] nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres [termin] krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres [termin] przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. W przypadku programów wieloletnich okres [termin] przedawnienia w każdym przypadku biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu.

Przerwanie okresu [biegu terminu] przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres [termin] przedawnienia biegnie na nowo.

[...]

2. Okres wykonania [termin na wykonanie] decyzji nakładającej karę administracyjną wynosi trzy lata. Okres [termin] ten biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Przypadki przerwania i zawieszenia okresu [biegu] przedawnienia zostaną uregulowane we właściwych przepisach prawa krajowego.

3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu [terminu] niż okres [termin] przewidziany [...] w ust. 1 [...]”.

7 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie [nienależnie] uzyskanej korzyści:

— poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie [nienależnie] uzyskanych,

[...]

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową”.

Rozporządzenie (WE) nr 1258/1999

8 Zgodnie z art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 160, s. 103):

„1. Państwa członkowskie, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi prawa krajowego, podejmują środki niezbędne do:

a) upewnienia się, że transakcje finansowane przez [Europejski Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, zwany dalej »EFOGR«] są rzeczywiście przeprowadzane i dokonywane w poprawny sposób;

b) zapobiegania nieprawidłowościom i postępowania z nimi [i ścigania ich];

c) odzyskiwania [dochodzenia] kwot straconych wskutek nieprawidłowości lub zaniedbań.

Państwa członkowskie powiadomią Komisję o środkach podjętych w tym celu, w szczególności o stanie procedur administracyjnych i sądowych.

2. W przypadku braku całkowitego odzyskania [W razie niemożności wyegzekwowania należności w całości] skutki finansowe nieprawidłowości lub zaniedbań ponosi Wspólnota z wyjątkiem konsekwencji nieprawidłowości lub zaniedbań, które mogą obciążać władze administracyjne lub inne organy państw członkowskich.

Odzyskane [wyegzekwowane] sumy wypłacane są agencjom płatniczym i odejmowane przez nie od wydatków finansowanych przez [EFOGR]. Odsetki od sum odzyskanych [wyegzekwowanych] lub wpłaconych z opóźnieniem wpłaca się do [EFOGR].

3. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, ustala ogólne zasady w celu stosowania niniejszego artykułu”.

Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005

- 9 Zgodnie z art. 32 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, s. 1):

„1. Kwoty odzyskane [wyegzekwowane] w wyniku [w następstwie] nieprawidłowości lub zaniedbań, wraz z odsetkami, są przekazywane agencjom płatniczym i księgowane przez nie jako dochody przyznane w ramach [Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, zwanego dalej »EFRG«] w miesiącu ich rzeczywistego wpływu.

2. W przypadku zwrotu do budżetu wspólnotowego państwo członkowskie może zatrzymać 20% odpowiednich kwot tytułem ryczałtowego zwrotu kosztów windykacji, z wyjątkiem kwot dotyczących nieprawidłowości lub zaniedbań, które można przypisać władzom administracyjnym lub innym organom zainteresowanego państwa członkowskiego.

3. Przy przekazywaniu rocznych sprawozdań finansowych, przewidzianym w art. 8 ust. 1 lit. c) pkt iii) państwa członkowskie przesyłają Komisji skrócone zestawienie procedur windykacji wszczętych w wyniku nieprawidłowości, dołączając zestawienie kwot jeszcze nieodzyskanych [niewyegzekwowanych], w podziale według postępowania administracyjnego lub sądowego oraz według roku odpowiadającego pierwszemu administracyjnemu lub sądowemu ustaleniu nieprawidłowości.

Państwa członkowskie udostępniają Komisji szczegółowe zestawienie indywidualnych procedur windykacji, jak również kwot indywidualnych jeszcze nieodzyskanych [niewyegzekwowanych].

[...]”.

- 10 Zgodnie z art. 49 rozporządzenia nr 1290/2005 art. 32 tego rozporządzenia ma zastosowanie do wypadków zgłoszonych na podstawie art. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91 z dnia 4 marca 1991 r. dotyczącego nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylającego rozporządzenie (EWG) 283/72 (Dz.U. L 67, s. 11) i które do dnia 16 października 2006 r. nie zostały jeszcze wyegzekwowane w całości.

Prawo krajowe

- 11 Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 11 i § 14 ust. 1 zdanie pierwsze Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen (ustawy o wdrożeniu wspólnych organizacji rynku) w brzmieniu ustalonym na mocy Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (ustawy z dnia 2 maja 1996 r. o zmianie przepisów postępowania administracyjnego, BGBl. 1996 I, s. 656) (zwanej dalej „Marktorganisationengesetz”) od wiarytelności o zwrot szczególnych korzyści, takich jak otrzymane w ramach dziedziny kompensowania opłat składowych, naliczane są odsetki, od chwili powstania wiarytelności, w wysokości wyższej o 3 punkty procentowe od stopy dyskontowej Deutsche Bundesbank (niemieckiego banku związkowego), chyba że Rada Unii Europejskiej lub Komisja postanowią inaczej za pomocą aktu prawnego.
- 12 Zgodnie ze wskazówkami sądu krajowego, w świetle § 197 i § 201 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksu cywilnego, zwanego dalej „BGB”) według stanu obowiązywania do dnia 31 grudnia 2001 r., termin przedawnienia mający zastosowanie do roszczeń o odsetki wynosił cztery lata i rozpoczynał bieg od dnia 31 grudnia roku, w którym powstało roszczenie o odsetki. Przepisy te miały zastosowanie per analogiam do publicznoprawnych roszczeń o odsetki.

- 13 Po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts (ustawy z dnia 26 listopada 2001 r. o unowocześnieniu prawa zobowiązań, BGBl. 2001 I, s. 3138), § 195 BGB w brzmieniu odtąd obowiązującym stanowi, że zwyczajny termin przedawnienia roszczeń o odsetki wynosi trzy lata, zaś termin czteroletni ma zastosowanie do takich roszczeń powstałych przed dniem 1 stycznia 2002 r.
- 14 Na mocy § 217 BGB w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. „[w] razie przerwania biegu przedawnienia nie uwzględnia się czasu, jaki upłynął do dnia przerwania; przedawnienie biegnie na nowo dopiero po ustaniu przyczyny przerwania”.
- 15 Zgodnie z § 53 ust. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu administracyjnym) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. „[a]kt administracyjny, który został wydany w celu dochodzenia prawa podmiotu prawa publicznego przerywa bieg przedawnienia tego prawa. Przerwa biegu przedawnienia trwa aż do dnia, gdy akt administracyjny stanie się prawomocny lub do dnia, gdy postępowanie administracyjne, które zostało zakończone wydaniem tego aktu, zostanie w inny sposób zakończone. Paragrafy 212 i 217 [BGB w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.] stosuje się odpowiednio”.
- 16 W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2002 r. wskazany § 53 ust. 1 stanowi: „[a]kt administracyjny, który został wydany w celu stwierdzenia lub dochodzenia prawa podmiotu prawa publicznego zawiesza bieg przedawnienia tego prawa. Zawieszenie biegu przedawnienia trwa aż do dnia, gdy akt administracyjny stanie się prawomocny lub po upływie 6 miesięcy do dnia, gdy jego egzekucji dokonano w inny sposób”.
- 17 Paragraf 80 ust. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (ordynacji o sądach administracyjnych) stanowi, że „[s]przeciw i odwołanie zmierzające do uchylecia aktu mają skutek suspensywny”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 18 W czasie kampanii cukrowych 1994/1995, 1995/1996 i 1996/1997 spółka Pfeifer & Langen otrzymała na swój wniosek refundację kosztów składowania, zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 czerwca 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 177, s. 4), za oddanie na składowanie cukru w ramach wspólnej organizacji rynków.
- 19 Na mocy trzech decyzji wydanych w dniu 30 stycznia 2003 r. Bundesanstalt postanowił, że należy zażądać zwrotu refundacji kosztów składowania w rozpatrywanej sprawie, gdyż w swych wnioskach spółka Pfeifer & Langen zgłosiła zawyżone ilości cukru. Ponadto w decyzjach tych stwierdzono, że od kwot, których zwrotu zażądano, należy naliczyć odsetki, a w późniejszych aktach administracyjnych zostanie określona dokładna wysokość tych odsetek.
- 20 Spółka Pfeifer & Langen wniosła sprzeciw od tych decyzji. Decyzjami z dnia 10 października 2006 r. Bundesanstalt obniżył kwoty podlegające zwrotowi, ale oddalił sprzeciw w pozostałym zakresie.
- 21 Spółka Pfeifer & Langen złożyła skargę do sądu, domagając się częściowego uchylecia decyzji rozstrzygających w przedmiocie jej sprzeciwów, jednakże do dnia dzisiejszego skarga nie została rozpoznana.
- 22 Decyzje rozstrzygające w przedmiocie sprzeciwów złożonych przez spółkę Pfeifer & Langen stały się ostateczne w zakresie kwoty, na jaką nie zostały one zaskarżone przed sądem, to jest na kwotę 469 421,12 EUR, którą skarżąca przed sądem krajowym uiściła w dniu 15 listopada 2006 r.
- 23 Decyzją z dnia 13 kwietnia 2007 r. Bundesanstalt stwierdził, że odsetki należą się od tej kwoty, i zażądał od spółki Pfeifer & Langen zapłaty odsetek w wysokości 298 650,93 EUR.

- 24 Ta ostatnia złożyła sprzeciw od tej decyzji, podnosząc w szczególności, że roszczenia o odsetki uległy częściowemu przedawnieniu.
- 25 Decyzją z dnia 22 października 2007 r. rozstrzygającą w przedmiocie tego sprzeciwu Bundesanstalt częściowo uwzględnił sprzeciw w zakresie, w jakim dotyczył on roszczeń o odsetki za lata 1997 i 1998. Wspomniany urząd związkowy uznał, że termin przedawnienia wynoszący cztery lata, przewidziany na mocy prawa krajowego, ma zastosowanie do tego rodzaju roszczeń, tak iż w dacie wydania decyzji nakazującej zwrot refundacji opłat składowych, to jest na dzień 30 stycznia 2003 r., roszczenia te były już przedawnione. Niemniej jednak co się tyczy roszczeń powstałych po dniu 31 grudnia 1998 r., opiewających na kwotę 237 644,17 EUR, Bundesanstalt uznał, że te roszczenia o odsetki, powstałe w toku lat późniejszych, nie uległy przedawnieniu, w szczególności dlatego że wspomniane decyzje z dnia 30 stycznia 2003 r. spowodowały przerwanie biegu przedawnienia. W konsekwencji sprzeciw wniesiony przez spółkę Pfeifer & Langen został oddalony w zakresie dotyczącym tych ostatnich roszczeń o odsetki.
- 26 W dniu 14 listopada 2007 r. spółka Pfeifer & Langen złożyła skargę do Verwaltungsgericht Köln (sądu administracyjnego w Kolonii), żądając częściowego uchylenia decyzji z dnia 22 października 2007 r. dotyczącej jej sprzeciwu w zakresie, w jakim dotyczyła ona roszczeń o odsetki odnoszących się do okresu od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2002 r., które to roszczenia opiewały na kwotę 119 984,27 EUR. Co się tyczy odsetek naliczonych w okresie późniejszych lat, skarżąca przed sądem krajowym je uściła.
- 27 Wyrokiem z dnia 25 listopada 2009 r. Verwaltungsgericht Köln uchylił wskazaną decyzję z dnia 22 października 2007 r. do wysokości żądania skargi. Sąd ten uznał bowiem, że na podstawie § 14 Marktorganisationengesetz od wierzytelności związanych ze zwrotem korzyści indywidualnych nalicza się odsetki od dnia ich powstania. Tymczasem zdaniem tego sądu roszczenie o odsetki z tytułu zwłoki, będące przedmiotem sporu, powstało dopiero z chwilą doręczenia decyzji z dnia 30 stycznia 2003 r., to jest w dniu 31 stycznia 2003 r., wobec czego nie istniał obowiązek zapłaty odsetek za okres poprzedzający tę datę.
- 28 Bundesanstalt wniósł następnie rewizję do Bundesverwaltungsgericht (związkowego sądu administracyjnego), żądając oddalenia skargi spółki Pfeifer & Langen.
- 29 Bundesverwaltungsgericht podzielił stanowisko Verwaltungsgericht Köln, wedle którego w sprawie przed tymi sądami, obowiązek naliczania odsetek za zwłokę od kwot odpowiadających korzyściom bezpodstawnie uzyskanym z budżetu Unii podlega prawu krajowemu, w danym wypadku przepisowi § 14 Marktorganisationengesetz w wypadku, gdy obowiązek taki nie wynika z przepisu prawa Unii mającego zastosowanie do cukrownictwa.
- 30 Równocześnie Bundesverwaltungsgericht jest zdania, że Verwaltungsgericht Köln dokonał błędnej wykładni wskazanego § 14. Zdaniem bowiem Bundesverwaltungsgericht od roszczeń o zwrot nienależnie pobranych korzyści odsetki nalicza się od dnia powstania wierzytelności. W tych okolicznościach sąd ten jest zdania, że w zakresie, w jakim decyzje z dnia 30 stycznia 2003 r. mają za przedmiot cofnięcie nienależnej korzyści ze skutkiem retroaktywnym, odsetki są w rzeczywistości wymagalne za okres poprzedzający te decyzje.
- 31 Sąd ten doszedł do wniosku, że sporne roszczenia o odsetki nie uległy przedawnieniu, gdyż na mocy § 53 ust. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz – w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2002 r. – bieg przedawnienia został zawieszony wskutek wydania decyzji nakazującej zwrot z dnia 30 stycznia 2003 r. Niemniej jednak jest on zdania, że ewentualne zastosowanie przepisów o przedawnieniu ujętych w art. 3 rozporządzenia nr 2988/95, włączając w to przepisy dotyczące rozpoczęcia biegu przedawnienia oraz przerwania biegu przedawnienia, mogłyby mieć wpływ na kierunek orzeczenia wydanego w postępowaniu rewizyjnym.

- 32 Wątpliwości sądu co do możliwości zastosowania art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym wynikają w szczególności z faktu, że Bundesfinanzhof (związkowy trybunał finansowy) w sprawie dotyczącej dopłat eksportowych orzekł, że wymieniony art. 3 ma zastosowanie do przedawnienia odsetek związanych ze zwrotem korzyści nienależnie uzyskanych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 33 Niemniej jednak sąd odsyłający jest zdania, że tego rodzaju wykładnia nie jest konieczna, a ponieważ omawiany art. 4 ust. 2 nie sprzeciwia się istnieniu w prawie krajowym obowiązku naliczania odsetek, tam gdzie przepisy Unii nie przewidywały jeszcze takiego obowiązku, może więc być logiczne, że roszczenia o odsetki, wprowadzone przez prawo krajowe, są również uregulowane w tym prawie krajowym, co się tyczy ich przedawnienia. Ponadto sąd ten podnosi, że jeżeli przepis art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 miałby mieć zastosowanie do takich roszczeń o odsetki, powstałaby pewna trudność w stosowaniu zasady, wedle której przedawnienie biegnie od dnia powstania „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 1 tego rozporządzenia, zważywszy, że co się tyczy roszczeń o odsetki, powstają one nie w chwili popełnienia nieprawidłowości, ale w okresie następującym po tej nieprawidłowości.
- 34 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 3 rozporządzenia [nr 2988/1995] odnosi się również do przedawnienia roszczeń o odsetki, które zgodnie z prawem krajowym są należne obok zwrotu korzyści uzyskanej niezgodnie z prawem w wyniku nieprawidłowości?
- W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:
- 2) Czy do przewidzianego zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia [nr 2988/1995] porównania terminów należy włączyć jedynie okres przedawnienia, czy też należy uwzględnić także przepisy krajowe, które początek tego okresu, bez konieczności wystąpienia żadnych wskazujących na to okoliczności, przesuwają na koniec roku kalendarzowego, w którym powstało roszczenie (w niniejszej sprawie: roszczenie o odsetki)?
- 3) Czy także dla roszczeń o odsetki termin przedawnienia biegnie od momentu wystąpienia nieprawidłowości tudzież od momentu ustania ciągłej lub powtarzającej się nieprawidłowości, nawet jeśli roszczenia o odsetki dotyczą dopiero późniejszych okresów i w związku z tym powstają dopiero później? Czy początek okresu przedawnienia w przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się zostaje przesunięty na podstawie art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia [nr 2988/95] także wobec roszczeń o odsetki do momentu ustania nieprawidłowości?
- 4) Kiedy ustaje przerwanie biegu terminu przedawnienia wynikające z decyzji właściwego organu zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci zdanie drugie rozporządzenia [nr 2988/1995], która stwierdza merytorycznie istnienie spornego roszczenia (w niniejszej sprawie: roszczenia o odsetki)?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 35 Za pomocą pierwszego pytania sąd krajowy zmierza do ustalenia w istocie, czy art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w tym przepisie termin przedawnienia ma zastosowanie nie tylko do dochodzenia roszczenia głównego, odpowiadającego zwrotowi korzyści uzyskanej nienależnie z budżetu Unii, ale także do dochodzenia odsetek naliczonych od tej wierzytelności, nawet jeśli obowiązek zapłaty odsetek wynika nie z prawa Unii, lecz ma podstawę jedynie w prawie krajowym.

- 36 Należy przypomnieć, że art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 ustanawia „ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego”, a jak wynika z motywu trzeciego tego rozporządzenia, celem tych zasad jest, by „we wszystkich dziedzinach [...] przeciwstawiać się [zwalczać] działaniom [działania] przynoszącym [przynoszące] szkodę interesom finansowym Wspólnot”.
- 37 Uchwalając rozporządzenie nr 2988/95, a w szczególności jego art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, ustawodawca Unii zamierzał ustanowić ogólną, mającą zastosowanie w tej dziedzinie zasadę przedawnienia, poprzez którą pragnął z jednej strony określić minimalny termin mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, a z drugiej strony zrezygnować z możliwości odzyskiwania kwot nienależnie uzyskanych z budżetu Unii po upływie czterech lat od wystąpienia nieprawidłowości mającej wpływ na sporne płatności (wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-131/10 Corman, Zb. Orz. s. I-14199, pkt 39; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-201/10 i C-202/10 Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, Zb. Orz. s. I-3545, pkt 24; a także z dnia 21 grudnia 2011 w sprawie C-465/10 Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, Zb. Orz. s. I-14081, pkt 52).
- 38 Co się tyczy refundacji kosztów składowania nienależnie uzyskanych przez beneficjenta, takich jak będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, należy podnieść, że art. 8 rozporządzenia nr 1258/1999 stanowi, że w ramach wspólnej polityki rolnej państwa członkowskie podejmują niezbędne działania, ażeby zapewnić skuteczną ochronę interesów finansowych Unii, a w szczególności by dochodzić zwrotu kwot utraconych wskutek nieprawidłowości lub zaniechań.
- 39 Reguła czteroletniego przedawnienia, ustanowiona w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 ma – w braku przepisów sektorowych stanowiących inaczej – zastosowanie do nieprawidłowości opisanych w art. 4 tego rozporządzenia, dotyczących szkody wyrządzonej interesom finansowym Unii (zob. wyroki: z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 Handlbauer, Zb. Orz. s. I-6171, pkt 34; a także z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07 Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., Zb. Orz. s. I-457, pkt 22).
- 40 A zatem w braku zarówno w rozporządzeniu nr 1258/1999, jak i w rozporządzeniu nr 1785/81 przepisów dotyczących przedawnienia w tej dziedzinie, dochodzenie zwrotu nienależnie uzyskanych refundacji kosztów składowania mogło – na mocy art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 – ulec przedawnieniu, w braku czynności zawieszającej, po upływie czteroletniego okresu, począwszy od powstania nieprawidłowości, jednak pod warunkiem że państwo członkowskie, w którym wystąpiła nieprawidłowość, nie skorzystało z możliwości przyznanej mu w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia do ustanowienia dłuższego okresu przedawnienia (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., pkt 36; ww. wyrok w sprawie Corman, pkt 48).
- 41 Artykuł 4 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi ponadto w ust. 2, że cofnięciu uzyskanej korzyści może, jeśli zostało to przewidziane, towarzyszyć naliczenie odsetek, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.
- 42 Naliczanie takich odsetek, doliczanych do wierzytelności głównej o zwrot korzyści uzyskanej nienależnie z budżetu Unii, może być przewidziane w unijnych przepisach sektorowych. Przykładowo, przepisy takie zawiera rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 102, s. 11) czy rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1957/69 z dnia 30 września 1969 r. ustanawiające dodatkowe szczegółowe przepisy w zakresie udzielania refundacji eksportowej w odniesieniu do produktów objętych systemem cen jednolitych (Dz.U. L 250, s. 1).
- 43 Gdy chodzi zaś z drugiej strony o zwrot nienależnie uzyskanych refundacji opłat składowych, takich jak będące przedmiotem sporu w sprawie przed sądem krajowym, ani rozporządzenie nr 1258/1999, ani rozporządzenie nr 1785/81 nie przewidują, by dochodzeniu zwrotu tych refundacji, w sytuacji gdy zostały one uzyskanie w sposób nienależny, miało towarzyszyć naliczanie odsetek.

- 44 Artykuł 8 rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 z pewnością przewidują bowiem, że kwoty wyegzekwowane w związku z wystąpieniem nieprawidłowości lub zaniedbań, wraz z odsetkami, są przekazywane agencjom płatniczym i księgowane przez nie w miesiącu ich rzeczywistego wpływu jako dochody przyznane w ramach, odpowiednio, EFOGR lub EFRG. Tymczasem przepisy te, które zawierają jedynie prostą regułę dotyczącą zaksięgowania budżetowego takich wpływów, nie przewidują jednakże dla państw członkowskich obowiązku żądania odsetek od takich wyegzekwowanych kwot, w sytuacji gdy dotyczą one refundacji opłat składowych.
- 45 W konsekwencji w sprawie przed sądem krajowym wyłania się zagadnienie, czy w braku przepisów sektorowych przewidujących dochodzenie odsetek prawo Unii, a w szczególności art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 stoi na przeszkodzie temu, ażeby państwo członkowskie wprowadziło w życie, na podstawie swego prawa krajowego, obowiązek dochodzenia tego rodzaju odsetek doliczanych do kwoty korzyści nienależnie uzyskanej z budżetu Unii, a w wypadku odpowiedzi przeczącej, czy dochodzenie roszczeń o takie odsetki powinno być objęte terminem przedawnienia określonym w art. 3 tego rozporządzenia, czy też termin przedawnienia zostaje określony przez prawo krajowe tego państwa członkowskiego.
- 46 Gdy chodzi, po pierwsze, o samą zasadę pobierania odsetek przewidzianą przez prawo krajowe w sytuacji, gdy prawo Unii nie przewiduje pobierania takich odsetek, zostało już orzeczone, iż jest zgodne z prawem Unii, by państwo członkowskie przy okazji dochodzenia zwrotu korzyści nienależnie uzyskanej z budżetu Unii dochodziło w oparciu o swe prawo krajowe zapłaty odsetek, które – w braku przepisów przewidujących w określonym terminie ich wpłatę do funduszy wspólnotowych – stanowią przychód jego własnego budżetu (zob. wyrok z dnia 6 maja 1982 r. w sprawie 54/81 Fromme, Rec. s. 1449, pkt 8).
- 47 Nie inaczej jest w wypadku, gdy odsetki te, których naliczenie nie jest nakazane przez prawo Unii, są – w ramach środków finansowanych przez EFOGR – zwracane do budżetu Unii. Dlatego w takiej sytuacji, jaka występuje w sprawie przed sądem krajowym, prawo Unii, a w szczególności art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, nie stoi na przeszkodzie temu, ażeby państwa członkowskie przewidziały w swoim prawie krajowym dochodzenie zapłaty odsetek za zwłokę lub odsetek za opóźnienie obciążających należności nienależnie uzyskane z budżetu Unii, które to odsetki są zwracane do budżetu Unii w ramach środków finansowanych przez EFRG.
- 48 Co się tyczy, po drugie, zasad i przesłanek naliczania takich odsetek, w sytuacji gdy – tak jak w sprawie przed sądem krajowym – w oparciu o prawo krajowe państwa członkowskiego powstaje roszczenie o odsetki wychodzące poza roszczenie o zwrot korzyści finansowych nienależycie uzyskanych z budżetu Unii, to prawo krajowe tego państwa członkowskiego jest właściwe w zakresie ustalenia tego rodzaju zasad i przesłanek mających zastosowanie do dochodzenia takich odsetek mających charakter akcesoryjny względem roszczenia o zwrot kwot nienależnie uzyskanych (zob. wyrok z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie 26/74 Roquette frères przeciwko Komisji, Rec. s. 677, pkt 12).
- 49 Wobec tego w braku w tym względzie przepisu sektorowego mającego zastosowanie do tej materii, również do tego państwa członkowskiego należy określenie i wdrożenie zasad przedawnienia mających zastosowanie do dochodzenia tego rodzaju roszczenia o odsetki, przewidzianego w jego prawie krajowym i uznawanego przez to prawo jako roszczenie autonomiczne względem roszczenia o zwrot korzyści nienależnie uzyskanej z budżetu Unii, którego dochodzenie regulują natomiast przepisy o przedawnieniu i wyjątki określone w art. 3 rozporządzenia nr 2988/95.
- 50 W tym względzie chociaż roszczenie o zwrot korzyści nienależnie uzyskanej z budżetu Unii objęte jest zasadami przedawnienia określonymi w art. 3 rozporządzenia nr 2988/95, to jednak nie wynika ani z brzmienia tego przepisu, ani z ogólnej systematyki tego rozporządzenia, by zasady te miały na celu uregulowanie dochodzenia roszczenia o odsetki, takiego jak roszczenie będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdyż w każdym wypadku dochodzenie tego roszczenia nie znajduje podstawy w przepisach sektorowych, lecz w prawie krajowym.

- 51 Tymczasem biorąc pod uwagę akcesoryjny charakter takiego roszczenia o odsetki, nie może ono być dochodzone, jeżeli na mocy art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 lub sektorowego przepisu Unii roszczenie główne, to jest roszczenie o zwrot korzyści nienależnie uzyskanej z budżetu Unii, uległo już przedawnieniu.
- 52 Ponadto z uwagi na fakt, że na mocy art. 325 TFUE państwa członkowskie zobowiązane są podejmować takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe, są one zobowiązane, wobec braku przepisów unijnych i w sytuacji, gdy ich prawo krajowe przewiduje naliczanie odsetek przy dochodzeniu zwrotu korzyści tego samego rodzaju nienależnie uzyskanych z ich budżetu krajowego, pobierać w analogiczny sposób odsetki przy dochodzeniu zwrotu korzyści uzyskanych nienależnie z budżetu Unii, w szczególności w sytuacji odmiennej od stanu faktycznego sprawy, w której zapadł ww. wyrok w sprawie Fromme, gdy kwoty pobrane tytułem tych odsetek, których dochodzenie nakazuje prawo krajowe, zostają ostatecznie zwrócone do budżetu Unii.
- 53 Biorąc pod uwagę powyższe, na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że termin przedawnienia przewidziany w tym przepisie w odniesieniu do dochodzenia roszczenia głównego o zwrot korzyści uzyskanej nienależnie z budżetu Unii nie ma zastosowania do dochodzenia roszczeń o odsetki naliczone od tej wierzytelności głównej, w sytuacji gdy obowiązek zapłaty odsetek wynika nie z prawa Unii, lecz ma podstawę jedynie w prawie krajowym.

Pytania od drugiego do czwartego

- 54 Pytania od drugiego do czwartego zostały zadane pomocniczo, na wypadek odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze.
- 55 Wobec tego, mając wzgląd na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania od drugiego do czwartego.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich należy interpretować w ten sposób, że termin przedawnienia przewidziany w tym przepisie w odniesieniu do dochodzenia roszczenia głównego o zwrot korzyści uzyskanej nienależnie z budżetu Unii nie ma zastosowania do dochodzenia roszczeń o odsetki naliczone od tej wierzytelności głównej, w sytuacji gdy obowiązek zapłaty odsetek wynika nie z prawa Unii, lecz ma podstawę jedynie w prawie krajowym.

Podpisy