



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 25 października 2017 r.\*

Odwołanie – Środki własne Unii Europejskiej – Decyzja 2007/436/WE – Odpowiedzialność finansowa państw członkowskich – Utrata określonych należności celnych przywozowych – Obowiązek zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej kwoty odpowiadającej stracie – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Pismo Komisji Europejskiej – Pojęcie „aktu zaskarżalnego”

W sprawach połączonych C-593/15 P i C-594/15 P

mających za przedmiot dwa odwołania na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 13 listopada 2015 r.,

**Republika Słowacka**, reprezentowana przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona wnosząca odwołanie,

popierana przez:

**Republikę Czeską**, reprezentowaną przez M. Smolka, J. Vlácilę oraz T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,

**Republikę Federalną Niemiec**, reprezentowaną przez T. Henzego oraz K. Stranz, działających w charakterze pełnomocników,

**Rumunię**, reprezentowaną przez R.H. Radu, M. Chicu oraz A. Wellman, działających w charakterze pełnomocników,

interwencji w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną postępowania jest:

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez A. Caeiro, A. Tokára, G.D. Balana oraz Z. Malůškovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (sprawozdawca) i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

\* Język postępowania: słowacki.

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 marca 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2017 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swych odwołaniach Republika Słowacka żąda uchylecia postanowień Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie Słowacja/Komisja (T-678/14, nieopublikowanego, zwanego dalej „pierwszym zaskarżonym postanowieniem”, EU:T:2015:661) i w sprawie Słowacja/Komisja (T-779/14, nieopublikowanego, zwanego dalej „drugim zaskarżonym postanowieniem” EU:T:2015:655) (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi postanowieniami”), na mocy których Sąd odrzucił jako niedopuszczalne skargi tego państwa członkowskiego zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji Dyirekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej, które miałyby być zawarte w piśmie BUDG/B/03MV D (2014) 2351197 z dnia 15 lipca 2014 r. (zwanym dalej „pierwszym spornym pismem”) i w piśmie BUDG/B/03MV D (2014) 3139078 z dnia 24 września 2014 r. (zwanym dalej „drugim spornym pismem”) (zwanych dalej łącznie „spornymi pismami”).

### Ramy prawne

- 2 Decyzja 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) uchyliła z dniem 1 stycznia 2007 r. decyzję Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2000, L 253, s. 42).
- 3 Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. b) decyzji 2000/597 i art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2007/436 zasobami własnymi zapisanymi w budżecie ogólnym Unii Europejskiej są dochody pochodzące między innymi z „ceł pobieranych na podstawie Wspólnej taryfy celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje [Unii] w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi” (zwane dalej „środkami własnymi”).
- 4 Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 2007/436 (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 1150/2000”) tytuł Unii do środków własnych jest ustalony, gdy zostały spełnione warunki przewidziane w regulacjach celnych dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika.
- 5 Artykuł 9 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1150/2000 ma następujące brzmienie:  
„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”.
- 6 Zgodnie z art. 10 ust. 1 owego rozporządzenia wpis środków własnych 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.

- 7 Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 w wypadku zwłoki w dokonaniu wpisu na rachunku określonym w art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia dane państwo członkowskie uiszcza odsetki za zwłokę.

### **Okoliczności powstania sporu**

- 8 W latach 2006 i 2007 określone spółki dokonały, działając w charakterze głównych zobowiązanych, zgłoszeń celnych w Niemczech celem objęcia towarów skierowanych do Słowacji procedurą tranzytu zewnętrznego przewidzianą w art. 91 i nast. rozporządzenia (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1).
- 9 W odniesieniu do tych operacji tranzytu słowackie organy celne poinformowały organy niemieckie, dochowując wymaganych terminów i przy użyciu nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego (NCTS), o przedstawieniu towarów w urzędzie celnym przeznaczenia oraz o wyniku przeprowadzonej kontroli. W związku z tym operacje, o których mowa, zostały zakończone i zwolnione zostało zabezpieczenie finansowe złożone przez głównych zobowiązanych.
- 10 Jednakże w ramach dochodzenia prowadzonego na Słowacji stwierdzono, że na szczeblu słowackiego urzędu celnego przeznaczenia wskutek niezgodnego z prawem wprowadzenia danych do NCTS zakończenia operacji tranzytu dokonano w sposób nieprawidłowy.
- 11 W spornych pismach dyrektor dykcji „Środki Własne i Programowanie Finansowe” Dykcji Generalnej ds. Budżetu Komisji (zwany dalej „dyrektorem”) przypomniał, że decyzją C(2011) 9750 wersja ostateczna z dnia 5 stycznia 2012 r. (sprawa REM 03/2010) Komisja stwierdziła, na wniosek organów niemieckich, zasadność umorzenia należności celnych przywozowych w zastosowaniu art. 239 rozporządzenia nr 2913/92, w zakresie dotyczącym jednej spółki niemieckiej, która w charakterze głównego zobowiązanego złożyła w imieniu swych klientów wiele zgłoszeń związanych z transportem, w latach 2006 i 2007, towarów skierowanych do Słowacji w ramach procedury tranzytu zewnętrznego. W tym względzie Komisja podkreśliła, że nieprawidłowe zamknięcie operacji tranzytu było oszustwem, które można było racjonalnie wyjaśnić jedynie aktywnym udziałem urzędnika celnego w słowackim urzędzie przeznaczenia lub innym zaniedbaniem organizacyjnym tego urzędu umożliwiającym osobie trzeciej uzyskanie dostępu do NCTS.
- 12 Dyrektor wskazał również zasadniczo, że w innych przypadkach organy niemieckie umorzyły z tych samych względów należności celne. W tym kontekście wskazano w pierwszym spornym piśmie przypadek innej spółki oraz w drugim spornym piśmie sześć innych spraw.
- 13 W spornych pismach dyrektor wyjaśnił, że zdaniem służb Komisji Republika Słowacka była uznana za odpowiedzialną finansowo, ponieważ potwierdzenie zakończenia na dokumentach tranzytowych zwróconych do niemieckiego urzędu wyjścia uniemożliwiło organom niemieckim pobór lub odzyskanie należności celnych, stanowiących tradycyjne środki własne. Sprecyzował on, że jakkolwiek na Republice Słowackiej nie ciąży obowiązek poboru należności celnych powstałych w związku z przywozem w ramach Unii, to jednak państwo członkowskie musi ponieść odpowiedzialność finansową za utratę środków własnych, jeżeli jego organy lub ich przedstawiciele dopuszczają się błędów lub działają w sposób stanowiący oszustwo.
- 14 Dyrektor podkreślił następnie, że organy słowackie nie mogły zapewnić zastosowania przepisów celnych Unii w sposób prawidłowy. W wyniku owego błędnego zastosowania prawa Unii doszło do utraty tradycyjnych środków własnych, ponieważ władze niemieckie nie mogły pobrać należności celnych i udostępnić ich Komisji. Dyrektor wywiódł z powyższego, że Republika Słowacka powinna wyrównać spowodowane w ten sposób straty w budżecie Unii. W tym względzie powołał on na zasadzie analogii pkt 44 wyroku z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Włochy (C-334/08, EU:C:2010:414).

- 15 Dyrektor wyjaśnił zasadniczo, że ewentualna odmowa przekazania przez Republikę Słowacką do dyspozycji tradycyjnych środków własnych byłaby nie do pogodzenia z zasadą lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i w ramach Unii i stanowiłaby przeszkodę w dobrym funkcjonowaniu systemu środków własnych.
- 16 W konsekwencji wezwał on organy słowackie do udostępnienia Komisji dwóch kwot brutto środków własnych, wynoszących, odpowiednio, 1 602 457,33 EUR i 1 453 723,12 EUR, pomniejszonych o 25% tytułem kosztów poboru najpóźniej pierwszego dnia roboczego po dziewiętnastym dniu drugiego miesiąca liczonego od dnia wysłania spornego pisma. Dodał on, że w przypadku zwłoki naliczane będą odsetki w zastosowaniu art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000.

### **Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienia**

- 17 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu, odpowiednio, w dniu 22 września i 26 listopada 2014 r. Republika Słowacka wniosła skargi zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji, które miałyby być zawarte w spornych pismach.
- 18 Odrębnymi pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 5 grudnia 2014 r. i 12 lutego 2015 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 ust. 1 regulaminu postępowania Sądu z dnia 2 maja 1991 r. Zarzuty te zostały uzasadnione w obydwu przypadkach brakiem aktu mogącego być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, a w sprawie T-678/14 – wyłącznie potwierdzającym charakterem pierwszego spornego pisma.
- 19 Republika Słowacka przedstawiła uwagi w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności.
- 20 W pismach złożonych w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 8 stycznia i 23 stycznia 2015 r. Republika Federalna Niemiec i Rumunia wniosły o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Słowackiej w sprawie T-678/14. W pismach złożonych w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 10 kwietnia i 4 maja 2015 r. wskazane powyżej państwa członkowskie wniosły o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Słowackiej w sprawie T-779/14.
- 21 Na mocy zaskarżonych postanowień Sąd, w zastosowaniu art. 130 regulaminu postępowania, orzekł w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności Komisji.
- 22 W celu dokonania oceny zaskarżalności spornych pism Sąd zbadał w pkt 27–37 i 39 pierwszego zaskarżonego postanowienia oraz w pkt 26–36 i 38 drugiego zaskarżonego postanowienia podział kompetencji między Komisją i państwami członkowskimi w zakresie ustalania środków własnych na mocy przepisów decyzji 2007/436 i rozporządzenia nr 1150/2000. Stwierdził on w pkt 41 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 40 drugiego zaskarżonego postanowienia, że w braku przepisu upoważniającego Komisję do przyjęcia aktu zobowiązującego państwo członkowskie do udostępnienia środków własnych należy uznać, że sporne pisma mają jedynie wartość informacyjną i mogą stanowić tylko zwykłe wezwanie skierowane do Republiki Słowackiej.
- 23 W tym względzie Sąd sprecyzował w pkt 42–44 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 41–43 drugiego zaskarżonego postanowienia, że wydana przez Komisję opinia tego rodzaju jak opinia zawarta w owych pismach nie wiąże władz krajowych. W pkt 45–47 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 44–46 drugiego zaskarżonego postanowienia wskazał on, że opinia ta nie może stanowić aktu zaskarżalnego, podobnie jak w przypadku uzasadnionej opinii w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie dotyczącej uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

- 24 Wreszcie Sąd oddalił argumenty podniesione przez Republikę Słowacką. W szczególności, w pkt 54 i 55 pierwszego zaskarżonego postanowienia oraz w pkt 53 i 54 drugiego zaskarżonego postanowienia, oddalił on jako nieistotne argumenty, wedle których Komisja dokonała błędnej wykładni przepisów podlegających zastosowaniu, sporne pisma są pozbawione podstawy prawnej, a wskazane w nich kwoty nie mogą zostać uznane za „środki własne”, z tego względu, że owe argumenty dotyczyły zasadności treści owych pism. W pkt 56–59 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 55–58 drugiego zaskarżonego postanowienia Sąd ustosunkował się ponadto w kwestii argumentów odnoszących się do kompletnego systemu środków odwoławczych, skutecznej ochrony sądowej i pilnego charakteru sytuacji w niniejszej sprawie, co miało wynikać w szczególności z ryzyka uiszczenia znacznych odsetek za zwłokę.
- 25 Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, Sąd uwzględnił zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Komisję i oddalił skargi Republiki Słowackiej jako niedopuszczalne, ponieważ zostały one wniesione na akty niepodlegające zaskarżeniu, pozostawiając bez rozpatrzenia wnioski o przystąpienie do sprawy w charakterze interwenientów Republiki Federalnej Niemiec i Rumunii.

### **Żądania wnoszących odwołanie i przebieg postępowania przed Trybunałem**

- 26 Republika Słowacka wnosi do Trybunału o:
- uchylenie w całości zaskarżonych postanowień;
  - rozpatrzenie przez Trybunał dopuszczalności skarg i przekazanie spraw Sądowi celem rozpatrzenia ich zasadności lub, tytułem pomocniczym, przekazanie spraw Sądowi celem rozpatrzenia dopuszczalności i zasadności skarg, oraz
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 27 W odpowiedzi na odwołania Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołań oraz
  - obciążenie Republiki Słowackiej kosztami postępowania.
- 28 W uwagach interwenienta Republika Federalna Niemiec i Rumunia żądają zasadniczo, by Trybunał uwzględnił odwołania.
- 29 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 12 stycznia 2016 r. sprawy C-593/15 P oraz C-594/15 P zostały połączone w celu łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

### **W przedmiocie odwołania**

- 30 Na poparcie swych odwołań Republika Słowacka podniosła dwa zarzuty, dotyczące, po pierwsze, błędów co do prawa, i po drugie, tytułem pomocniczym, naruszenia ciężącego na Sądzie obowiązku uzasadnienia.



## ***W przedmiocie zarzutu pierwszego***

### *Argumentacja stron*

- 31 W ramach zarzutu pierwszego Republika Słowacka podniosła, że Sąd dopuścił się wielu błędów co do prawa w ocenie charakteru i skutków spornych pism. Ów zarzut dzieli się na trzy grupy argumentów.
- 32 Po pierwsze, Republika Słowacka zasadniczo podniosła, że Sąd błędnie ocenił charakter kwot żądanych w spornych pismach, kwalifikując je, przynajmniej w sposób dorozumiany, jako „środki własne” w rozumieniu art. 2 ust. 1 decyzji 2007/436. W związku z tym Sąd błędnie zastosował przepisy i orzecznictwo dotyczące środków własnych przy orzekaniu w przedmiocie kompetencji decyzyjnych Komisji. Prawidłowa kwalifikacja prawna tych kwot była istotna dla oceny dopuszczalności skargi, w związku z czym Sąd nie mógł bez popełnienia przy tym błędu co do prawa poprzestać na stwierdzeniu w pkt 54 i 55 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 53 i 54 drugiego zaskarżonego postanowienia, że argumenty przedstawione przez nią należą do oceny istoty sprawy.
- 33 W każdym wypadku orzecznictwo cytowane przez Sąd w pkt 28–34 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 27–33 drugiego zaskarżonego postanowienia nie ma w niniejszej sprawie znaczenia, ponieważ dotyczy ono obowiązków państw członkowskich w dziedzinie środków własnych w stosunkach dwustronnych między Komisją a państwem członkowskim zobowiązanym do udostępnienia owych środków własnych. Niniejsze sprawy dotyczą natomiast relacji trójstronnych pomiędzy Komisją, Republiką Federalną Niemiec, jako państwem członkowskim zobowiązanym do udostępnienia środków własnych, oraz Republiką Słowacką, która nie była odpowiedzialna za udostępnienie owych środków.
- 34 W swym stanowisku dotyczącym uwag interwenienta Republika Słowacka podkreśliła ponadto brak pewności co do prawa i ryzyko ciężkich konsekwencji finansowych wynikające z braku pewności co do podstawy prawnej podniesionego obowiązku udostępnienia żądanych kwot. Kwestionuje ona samo istnienie tego rodzaju obowiązku na podstawie prawa Unii. W spornych pismach Komisja ustanowiła obowiązek i konsekwencje nieprzewidziane w owym prawie, w związku z czym owe pisma prowadzą w oczywisty sposób do skutków prawnych mogących naruszyć jej interes. W każdym wypadku byłoby użyteczne, aby Trybunał wyjaśnił problematykę związaną z ową podstawą prawną w niniejszych sprawach.
- 35 Po drugie, Republika Słowacka podniosła, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa w pkt 41 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 40 drugiego zaskarżonego postanowienia, zasadniczo podnosząc kryterium uprawnienia podmiotu wydającego akt do rangi przesłanki sine qua non istnienia aktu zaskarżalnego. Prawdą jest, że Trybunał orzekł w pkt 55 wyroku z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja (C-31/13 P, EU:C:2014:70), że skutki aktu należy również oceniać w zależności od uprawnień instytucji, która wydała akt. Jednakże orzecznictwa tego nie można interpretować w ten sposób, że brak uprawnień skutkuje nieuchronnie tym, że dany akt instytucji Unii nie może w żadnym przypadku stanowić aktu wywołującego wiążące skutki prawne i podlegającego zaskarżeniu w ramach skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE. W przeciwnym razie zarzuty niezgodności z prawem związane z brakiem uprawnień podmiotu wydającego akt byłyby pozbawione wszelkiego znaczenia.
- 36 Po trzecie, Republika Słowacka podniosła, że wbrew stanowisku Sądu przedstawionemu w pkt 59 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 58 drugiego zaskarżonego postanowienia możliwość zapłaty warunkowej nie może ani uzupełnić braków w ochronie prawnej i w dostępie do sądów, ani wyeliminować pilnego charakteru sytuacji w przypadku takim, jaki miał miejsce w niniejszej sprawie. Niedopuszczalność skarg wniesionych do Sądu miałyby nieakceptowalne, negatywne skutki dla jej sytuacji, biorąc pod uwagę, że mogłaby ona zakwestionować żądania Komisji jedynie w ramach ewentualnej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i musiałyby

w związku z tym ponieść ryzyko zapłaty wysokich odsetek za zwłokę. Wybór zapłaty warunkowej, nieprzewidzianej w żadnym akcie prawnym Unii, której zwrot nie jest gwarantowany w orzecznictwie, w żadnym razie nie zapewniłby jej dostępu do sądu.

- 37 Komisja kwestionuje zasadność wszystkich powyższych argumentów i stwierdza, że pierwszy zarzut należy oddalić jako bezzasadny.
- 38 Po pierwsze, instytucja ta podnosi, że argumenty dotyczące charakteru żądanych kwot, ich uiszczenia przez Republikę Słowacką oraz istnienia ciężącego na tym państwie członkowskim obowiązku ich udostępnienia należą do zakresu oceny zasadności skargi, a nie jej dopuszczalności. Co się tyczy oceny dopuszczalności Komisja jest zdania, że Sąd zbadał treść spornych pism zgodnie z orzecznictwem i prawidłowo orzekł, że ze względu na swą treść owe pisma zawierały jedynie wezwanie do udostępnienia środków własnych, czego nie obaliły ani Republika Słowacka, ani państwa członkowskie będące interwenientami. A zatem Sąd słusznie ocenił skargi w świetle przepisów i orzecznictwa dotyczącego środków własnych.
- 39 W tym względzie z jednej strony nie zostało zakwestionowane, że sporne kwoty stanowią należności celne i w związku z tym tradycyjne środki własne; z drugiej strony dokonując analizy owych przepisów w stadium badania dopuszczalności, Sąd w żadnym razie nie orzekł w przedmiocie ewentualnego obowiązku udostępnienia omawianych kwot przez Republikę Słowacką. Z owych przepisów rozpatrywanych łącznie w świetle interpretacji orzecznictwa oraz z zasad procedury w sprawie uchybienia państwa członkowskiego wynika, że Komisja nie ma kompetencji do ustalania w sposób wiążący kwoty środków własnych, określania terminu ich zapłaty oraz decydowania w przedmiocie odsetek za zwłokę.
- 40 W każdym wypadku Komisja jest zdania, że nawet gdyby należało stwierdzić, że sporne pisma nie dotyczą zapłaty środków własnych, pisma te nie mogą wywoływać wiążących skutków prawnych. Nie została bowiem określona żadna podstawa prawna dla celów przyjęcia tego rodzaju wiążącego aktu prawnego.
- 41 Po drugie, Komisja podniosła zasadniczo, że badanie zakresu jej uprawnień wpisuje się w niniejszej sprawie w złożone badanie w przedmiocie ustalenia, czy sporne pisma są zaskarżalne w świetle ich charakteru, kontekstu ich przyjęcia i uprawnień podmiotu, który je wydał. Jej zdaniem należy odróżnić z jednej strony akty wywołujące skutki prawne przyjęte przez instytucję niemającą kompetencji i z drugiej strony akty niewywołujące tego rodzaju skutków, które nie mogą w związku z tym stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności.
- 42 Po trzecie, Komisja uważa, że z charakteru systemu środków własnych wynika w sposób konieczny, że nie ma ona kompetencji do przyjmowania wiążących decyzji w sprawie. Brak tego rodzaju kompetencji nie może zatem oznaczać, że Republice Słowackiej odmawia się prawa do skutecznej ochrony sądowej. To samo dotyczy ciężącego na tym państwie członkowskim obowiązku uiszczenia odsetek za zwłokę, który wynika bezpośrednio z art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000. Ponadto celem zapłaty warunkowej nie jest zagwarantowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej, lecz złagodzenie ewentualnego obciążenia finansowego, które dla państwa członkowskiego może stanowić obowiązek zapłaty odsetek za zwłokę. Nadto ryzyko powstania odsetek za zwłokę jest związane z uchybieniem obowiązkowi udostępnienia środków własnych, a nie ze spornymi pismami zawierającymi odpowiednie wezwanie.
- 43 Brak kompetencji do przyjmowania wiążących decyzji w dziedzinie środków własnych jest ponadto potwierdzony oddaleniem przez Radę propozycji zmiany art. 17 rozporządzenia nr 1150/2000, która nadałaby Komisji uprawnienia do badania sprawy i do przyjmowania należycie uzasadnionych decyzji, gdyby kwota stwierdzonych ceł przekraczała 50 000 EUR.

- 44 Wreszcie Komisja wskazała, że skarga o stwierdzenie nieważności może zostać złożona jedynie wówczas, gdy spór dotyczy ważności aktu wywołującego skutki prawne. Jeżeli natomiast przedmiotem sporu jest istnienie obowiązku państwa członkowskiego wynikające z prawa Unii, jedyną dostępną drogą odwoławczą jest skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Traktaty nie przewidują bowiem żadnej procedury, w ramach której państwo członkowskie mogłoby stwierdzić, czy spełnia ono obowiązki ciążące na nim na podstawie prawa Unii.
- 45 Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Rumunia uważają, że zarzut pierwszy należy uwzględnić.

### *Ocena Trybunału*

- 46 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że za „akty zaskarżalne” w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych (wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja, C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W celu stwierdzenia, czy akt wywołuje tego rodzaju skutki, należy uwzględnić jego istotę (wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r., Niderlandy/Komisja, C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Owe skutki należy oceniać w zależności od obiektywnych kryteriów, takich jak treść tego aktu, przy uwzględnieniu w razie potrzeby okoliczności jego przyjęcia, a także uprawnień instytucji, która go wydała (wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja, C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Na mocy zaskarżonych postanowień Sąd orzekł w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności Komisji bez rozpatrywania sprawy co do istoty. Jak zostało wskazane w pkt 22 i 23 niniejszego wyroku, po zbadaniu podziału kompetencji między Komisją i państwami członkowskimi w zakresie ustalania środków własnych na mocy przepisów decyzji 2007/436 i rozporządzenia nr 1150/2000 Sąd stwierdził w pkt 41 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 40 drugiego zaskarżonego postanowienia, że w braku przepisu upoważniającego Komisję do przyjęcia aktu zobowiązującego państwo członkowskie do udostępnienia środków własnych należy uznać, że sporne pisma mają jedynie wartość informacyjną i mogą stanowić tylko zwykłe wezwanie skierowane do Republiki Słowackiej.
- 49 W tym względzie Sąd sprecyzował, że wydana przez Komisję opinia tego rodzaju jak opinia zawarta w owych pismach nie wiąże władz krajowych i nie może stanowić aktu zaskarżalnego, podobnie jak w przypadku uzasadnionej opinii w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie dotyczącej uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 50 Z jednej strony – należy stwierdzić, że Sąd zasadniczo oparł swą ocenę zaskarżalności spornych pism na badaniu uprawnień Komisji w świetle przepisów decyzji 2007/436 i rozporządzenia nr 1150/2000. Jednak wbrew stanowisku Republiki Słowackiej Sąd ów ani nie ocenił przy tym charakteru żądanych środków finansowych, ani nie zakwalifikował ich jako „środków własnych”.
- 51 Sąd ograniczył się bowiem w zaskarżonych postanowieniach do wyjaśnienia, w sposób abstrakcyjny, obowiązków i uprawnień, odpowiednio, państw członkowskich i Komisji w zakresie środków własnych Unii. Jak wynika z pkt 4–10 pierwszego zaskarżonego postanowienia i pkt 4–10 drugiego zaskarżonego postanowienia, Komisja wydała sporne pisma w tej dziedzinie, w związku z czym Sąd mógł, nie dopuszczając się przy tym błędu co do prawa, ocenić owe obowiązki i uprawnienia w świetle przepisów dotyczących środków własnych jedynie w celu zbadania zaskarżalności owych pism i bez rozstrzygnięcia kwestii meritum dotyczącej możliwości zastosowania tych przepisów do okoliczności niniejszej sprawy i kwalifikacji spornych kwot.



- 52 Należy ponadto stwierdzić, że w tych okolicznościach Sąd słusznie oddalił, w pkt 55 pierwszego zaskarżonego postanowienia i w pkt 54 drugiego zaskarżonego postanowienia, podniesione przez Republikę Słowacką argumenty dotyczące zasadności treści spornych pism jako nieistotne.
- 53 Z drugiej strony należy wskazać, że jak słusznie podniosła Republika Słowacka, Sąd poprzestał na zbadaniu uprawnień podmiotu, który wydał akt, bez dokonania analizy treści spornych pism – wbrew wymogom orzecznictwa przypomnianym w pkt 47 niniejszego wyroku.
- 54 W konsekwencji Sąd dopuścił się błędu co do prawa.
- 55 Należy jednak przypomnieć, że jeżeli w uzasadnieniu orzeczenia Sądu dopuszczono się naruszenia prawa Unii, lecz jego rozstrzygnięcie jest zasadne w świetle innych względów prawnych, tego rodzaju naruszenie nie może doprowadzić do uchylenia tego orzeczenia i należy zastąpić jego uzasadnienie (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 150; a także z dnia 5 marca 2015 r., Komisja i in./Versalis i in., C-93/13 P i C-123/13 P, EU:C:2015:150, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Sytuacja taka ma miejsce w niniejszej sprawie.
- 57 W świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku z analizy treści spornych pism wynika, biorąc pod uwagę kontekst ich wydania, a także uprawnienia Komisji, że nie mogą one zostać zakwalifikowane jako „akty zaskarżalne”.
- 58 Po pierwsze, w zakresie dotyczącym treści owych pism należy wskazać, że po przypomnieniu okoliczności faktycznych dyrektor wyraził w nich stanowisko tej dyrekcji, wedle którego Republika Słowacka została uznana za odpowiedzialną w związku z powstałą w Niemczech utratą środków własnych. Uznał on, że Republika Słowacka powinna wyrównać tę stratę oraz że w przypadku odmowy udostępnienia kwot, o których mowa, naruszyłaby ona zasadę lojalnej współpracy i podważałaby dobre funkcjonowanie systemu środków własnych. Mając na uwadze te okoliczności, wezwał on owo państwo członkowskie do udostępnienia kwot odpowiadających stratom, o których mowa, i sprecyzował, że brak zapłaty w terminie określonym w tych pismach spowoduje powstanie obowiązku uiszczenia odsetek za zwłokę w zastosowaniu art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000.
- 59 Z owego wezwania wynika, że na mocy spornych pism Komisja zasadniczo przedstawiła Republice Słowackiej swe zdanie w przedmiocie konsekwencji prawnych utraty środków własnych spowodowanej w Niemczech i obowiązków, które jej zdaniem powstają w związku z tym po stronie Republiki Słowackiej. W tym kontekście tej opinii wezwała ona to państwo członkowskie do udostępnienia kwot, o których mowa.
- 60 Należy stwierdzić, że ani przedstawienie zwykłej opinii prawnej, ani zwykłe wezwanie do udostępnienia kwot, o których mowa, nie może wywoływać skutków prawnych.
- 61 Sama okoliczność, że sporne pisma określają termin udostępnienia tych kwot, wskazując, że opóźnienie może prowadzić do powstania obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę, nie pozwala, przy uwzględnieniu ogólnej treści tych pism, na stwierdzenie, że Komisja zamierzała, w miejsce wyrażenia opinii, przyjąć akty wywołujące wiążące skutki prawne, ani w konsekwencji na przyznanie tym pismom charakteru aktów zaskarżalnych.
- 62 Po drugie, co się tyczy kontekstu, należy sprecyzować, że w toku rozprawy Komisja stwierdziła, co nie zostało w tym aspekcie zakwestionowane ani przez Republikę Słowacką, ani przez państwa członkowskie działające w charakterze interwenientów, że wysłanie pism tego rodzaju jak sporne pisma stanowi zwykłą praktykę tej instytucji, której celem jest wszczęcie nieformalnych dyskusji w przedmiocie poszanowania prawa Unii przez państwo członkowskie, po których może następować wszczęcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom

państwa członkowskiego. Ów kontekst został oddany w spornych pismach, które przedstawiają w jasny sposób względy, dla których Komisja uważa, że mogło dojść do uchybienia przepisom prawa Unii przez Republikę Słowacką. Ponadto ze skarg złożonych przez to państwo w Sądzie wynika, że ów kontekst był mu znany i że polegający na nawiązaniu nieformalnych kontaktów zamiar Komisji został przez nie zrozumiany.

- 63 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że biorąc z uwagi na uprawnienia dyskrecyjne Komisji w zakresie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego uzasadniona opinia nie może wywoływać wiążących skutków prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 29 września 1998 r., Komisja/Niemcy, C-191/95, EU:C:1998:441, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo). To samo dotyczy a fortiori pism, które, jak w przypadku pism spornych, mogą być postrzegane jako zwykłe wstępne nawiązanie nieformalnego kontaktu przy wszczęciu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 64 Po trzecie, co się tyczy uprawnień Komisji, jest między stronami bezsporne, że w żadnym razie owa instytucja nie posiada kompetencji w zakresie przyjmowania wiążących aktów zobowiązujących państwo członkowskie do udostępnienia kwot tego rodzaju jak rozpatrywane w niniejszych sprawach. Z jednej bowiem strony, przyjmując nawet, jak wskazała Republika Słowacka, że owe kwoty nie mogą zostać zakwalifikowane jako „środki własne”, Komisja wskazała przed Trybunałem, że nie da się ustalić jakiegokolwiek podstawy prawnej dla przyjęcia aktu wiążącego. Z drugiej strony, przyjmując, że wbrew argumentom Republiki Słowackiej owe kwoty powinny zostać zakwalifikowane jako „środki własne”, należy stwierdzić, że argumentacja Komisji, wedle której nie posiada ona żadnych uprawnień decyzyjnych ani na mocy decyzji 2007/436, ani na mocy rozporządzenia nr 1150/2000, nie została zakwestionowana przez to państwo członkowskie.
- 65 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że sporne pisma nie stanowią „aktów zaskarżalnych” w rozumieniu art. 263 TFUE, bez konieczności rozstrzygnięcia co do istoty kwestii dotyczącej stosowalności decyzji 2007/436 i rozporządzenia nr 1150/2000 oraz kwalifikacji prawnej żądanych kwot.
- 66 Stwierdzenia tego nie podważają argumenty Republiki Słowackiej dotyczące prawa do skutecznej ochrony sądowej, niepotrzebnego przedłużenia sporu między nią a Komisją i ryzyka zapłaty odsetek za zwłokę. Należy bowiem wskazać, że jakkolwiek warunek dotyczący wiążących skutków prawnych należy interpretować w świetle prawa do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowanego w art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, to jednak wystarczy przypomnieć, że celem tego prawa nie jest zmiana systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach, w tym w szczególności przesłanek dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do sądów Unii, co wynika również z wyjaśnień do owego art. 47, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 karty należy brać pod uwagę przy jej wykładni (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym wykładnia pojęcia „aktu zaskarżalnego” w świetle owego art. 47 nie może prowadzić do wykluczenia zastosowania tego warunku, pod groźbą przekroczenia kompetencji powierzonych w traktacie sądom unijnym [zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 81; a także postanowienie z dnia 14 maja 2012 r., Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Komisja, C-477/11 P, nieopublikowane, EU:C:2012:292, pkt 54].
- 67 W związku z tym sentencja zaskarżonych postanowień, w zakresie, w jakim odrzucono w niej skargę wniesioną przez Republikę Słowacką jako niedopuszczalną, jest zasadna. W konsekwencji należy oddalić zarzut pierwszy.

## ***W przedmiocie zarzutu drugiego***

### *Argumentacja stron*

- 68 W zarzucie drugim, podniesionym tytułem pomocniczym, Republika Słowacka podniosła, że Sąd naruszył obowiązek uzasadnienia.
- 69 Po pierwsze, Sąd nie uzasadnił stwierdzenia, wedle którego żądane kwoty stanowią środki własne. Przedstawienie uzasadnienia tego stwierdzenia jest w niniejszych sprawach tym bardziej istotne, że z jednej strony stanowi ono podstawę oceny, zresztą błędnej, dopuszczalności skargi do Sądu, a z drugiej strony zakwalifikowanie owych kwot jako „środków własnych” zostało zakwestionowane przez Republikę Słowacką w uwagach dotyczących zarzutu niedopuszczalności. Podobnie Sąd powinien był wskazać względy uzasadniające stosowalność, co również przed nim zakwestionowano, orzecznictwa dotyczącego obowiązków państw członkowskich w dziedzinie środków własnych w stosunkach dwustronnych do stosunku trójstronnego, takiego jak w niniejszej sprawie.
- 70 Po drugie, Sąd nie uzasadnił swego stwierdzenia, wedle którego koncepcja zapłaty warunkowej może rozwiązać złożony problem dostępu do sądów i pilnego charakteru sytuacji, która wystąpiła w niniejszej sprawie.
- 71 Po trzecie, Republika Słowacka wskazała, że uzasadnienie zaskarżonych postanowień jest niemal identyczne z uzasadnieniami wielu postanowień wydanych przez Sąd tego samego dnia, nawet w odmiennych okolicznościach faktycznych. Wskazała ona w szczególności postanowienie z dnia 14 września 2015 r., Słowenia/Komisja (T-585/14, EU:T:2015:662), które jej zdaniem dotyczyło przypadku utraty tradycyjnych środków własnych ze względu na udzielenie pozwolenia na przywóz w odniesieniu do cukru i obejmowało, w odróżnieniu niniejszych spraw, stosunek dwustronny między państwem członkowskim a Komisją.
- 72 Komisja kwestionuje zasadność wszystkich tych argumentów.

### *Ocena Trybunału*

- 73 Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia wyroków wynika z art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 akapit pierwszy tego statutu i art. 117 regulaminu postępowania przez Sądem. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie wyroku Sądu powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny jego rozumowanie, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi – na dokonanie jego kontroli sądowej (wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja, C-288/11 P, EU:C:2012:821, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 74 Z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że ciężący na Sądzie obowiązek uzasadnienia nie przewiduje przedstawienia wyjaśnień odpowiadających po kolei w sposób wyczerpujący na każdy z argumentów zgłoszonych przez strony sporu. Wystarczy, by uzasadnienie pozwoliło zainteresowanym na poznanie powodów, dla których Sąd nie przychylił się do ich argumentów, a Trybunałowi dostarczyło informacji wystarczających do sprawowania kontroli (zob. m.in. podobnie postanowienie z dnia 12 lipca 2016 r., Pérez Gutiérrez/Komisja, C-604/15 P, nieopublikowane, EU:C:2016:545, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 75 W niniejszej sprawie Sąd wyjaśnił w zaskarżonych postanowieniach w sposób jasny względy, dla których stwierdził, że sporne pisma nie mogły być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE. Z analizy pierwszego zarzutu podniesionego przez Republikę Słowacką wynika, że uzasadnienie owych postanowień dało temu państwu członkowskiemu możliwość pojęcia rozumowania prowadzącego do stwierdzenia niedopuszczalności i zakwestionowania jego zasadności oraz że owo uzasadnienie umożliwiło Trybunałowi na przeprowadzenie kontroli.
- 76 Z powyższego wynika, że zaskarżone postanowienia nie naruszają obowiązku uzasadnienia.
- 77 Wniosku tego nie podważają argumenty przedstawione przez Republikę Słowacką.
- 78 Po pierwsze, w zakresie, w jakim owo państwo członkowskie podniosło, że Sąd powinien był wyjaśnić względy, dla których uznał on, że mógł zastosować decyzję 2007/436 i rozporządzenie nr 1150/2000 celem dokonania oceny zaskarżalności spornych pism, należy stwierdzić, że Sąd odpowiedział na podniesione przed nim argumenty dotyczące braku możliwości zastosowania tych aktów poprzez wskazanie, że owe argumenty dotyczą oceny zasadności skargi.
- 79 Po drugie, w tych okolicznościach jest również bez znaczenia, przy założeniu, iż ma to miejsce, że uzasadnienie zaskarżonych postanowień jest prawie identyczne z uzasadnieniem postanowień wydanych w innych sprawach dotyczących innych stanów faktycznych.
- 80 Po trzecie, słusznie przypominając, że jakkolwiek warunek dotyczący wiążących skutków prawnych należy interpretować w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej, to jednak interpretacja taka nie może prowadzić do wykluczenia zastosowania tego warunku, pod groźbą przekroczenia kompetencji powierzonych w traktacie sądom unijnym, Sąd odpowiedział w wystarczający sposób na argumenty Republiki Słowackiej dotyczące podniesionego braku skutecznej ochrony sądowej przy uwzględnieniu podniesionego pilnego charakteru sytuacji.
- 81 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy oddalić zarzut drugi i w konsekwencji odwołania w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 82 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 83 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją, poza jej własnymi kosztami, także kosztami poniesionymi przez Komisję.
- 84 W myśl art. 140 ust. 1 regulaminu postępowania, mającego także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 ust. 1 regulaminu, państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty.
- 85 W związku z tym Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Rumunia pokrywają własne koszty.



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

- 1) **Odwołania zostają oddalone.**
- 2) **Republika Słowacka pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Rumunia pokrywają własne koszty.**

Podpisy