



## 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 sprawie C-599/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 16 listopada 2015 r.,

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

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,

**Republikę Słowacką**, reprezentowaną przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,

interwencji w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną postępowania jest:

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez G.D. Balana, A. Caeirosa, A. Tokára 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: rumuński.

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną 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 swym odwołaniu Rumunia żąda uchylecia postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie Rumunia/Komisja (T-784/14, nieopublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”, EU:T:2015:659), na mocy którego Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę tego państwa członkowskiego zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej, która miałyby być zawarta w piśmie BUDG/B/03MV D (2014) 3079038 z dnia 19 września 2014 r. (zwanym dalej „spornym pismem”).

### Ramy prawne

#### *Przepisy dotyczące środków własnych*

- 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 nr 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 skarż 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 owego 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.

### ***Regulamin postępowania przed Sądem***

8 Zgodnie z art. 130 postępowania przed Sądem:

„1. Jeżeli pozwany wnosi o wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty, składa wniosek w odrębnym piśmie w terminie określonym w art. 81.

[...]

7. Sąd rozstrzyga w przedmiocie wniosku w możliwie najkrótszym czasie lub pozostawia go do rozstrzygnięcia w wyroku, jeżeli uzasadniają to szczególne okoliczności [...].

8. Jeżeli Sąd odrzuca wniosek albo pozostawia kwestię do rozstrzygnięcia w wyroku, prezes wyznacza nowe terminy dalszych czynności procesowych”.

### **Okoliczności powstania sporu**

- 9 W spornym piśmie dyrektor dyrekcji „Środki Własne i Programowanie Finansowe” Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej (zwany dalej „dyrektorem”) przypomniał, że w kwietniu 2010 r. władze niemieckie zażądały od Komisji stwierdzenia w zastosowaniu art. 239 rozporządzenia (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1), czy zasadne jest umorzenie należności celnych przywozowych w zakresie dotyczącym jednej spółki niemieckiej, która w charakterze głównego zobowiązanego złożyła w imieniu swych klientów wiele zgłoszeń związanych z dokonaniem w latach 2006 i 2007 w ramach procedury tranzytu zewnętrznego transportem towarów skierowanych do innego państwa członkowskiego, w którym dochodzenie wykazało, że towary nie zostały przedstawione w urzędzie przeznaczenia.
- 10 Dyrektor przypomniał, że decyzją C(2011) 9750 wersja ostateczna z dnia 5 stycznia 2012 r. (sprawa REM 03/2010) Komisja stwierdziła zasadność umorzenia należności celnych przywozowych. W tym względzie Komisja podkreśliła, że nieprawidłowe zamknięcie operacji tranzytu było oszustwem, które można było racjonalnie wyjaśnić jedynie aktywnym udziałem urzędnika celnego w urzędzie przeznaczenia państwa członkowskiego, o którym mowa lub innym zaniedbaniem organizacyjnym tego urzędu umożliwiającym osobie trzeciej uzyskanie dostępu do NCTS.
- 11 Dyrektor wskazał również zasadniczo, że w innej sprawie organy niemieckie umorzyły z tych samych względów należności celne.
- 12 W spornym piśmie dyrektor wyjaśnił, że zdaniem służb Komisji Rumunia 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 Rumunii nie ciąży obowiązek poboru należności celnych powstałych w związku z przywozem w ramach Unii, to jednak państwo członkowskie musi ponosić odpowiedzialność finansową za utratę środków własnych, jeżeli jego organy lub ich przedstawiciele dopuszczają się błędów lub działają w sposób stanowiący oszustwo.
- 13 Dyrektor podkreślił następnie, że organy rumuńskie 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 Rumunia 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).

- 14 Dyrektor wyjaśnił zasadniczo, że ewentualna odmowa przekazania przez Rumunię 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.
- 15 W konsekwencji wezwał on organy rumuńskie do udostępnienia Komisji kwotę środków własnych wynoszącą 14 883,79 EUR brutto, pomniejszoną 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 postanowienie**

- 16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 listopada 2014 r. Rumunia wniosła skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji, która miałyby być zawarta w spornych pismach.
- 17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 marca 2015 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. Zarzut ten został uzasadniony brakiem aktu mogącego być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 18 Rumunia przedłożyła uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.
- 19 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 23 marca i 10 kwietnia 2015 r. Republika Słowacka i Republika Federalna Niemiec wniosły o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rumunii.
- 20 Na mocy zaskarżonego postanowienia Sąd, w zastosowaniu art. 130 regulaminu postępowania, orzekł w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności Komisji.
- 21 W celu dokonania oceny zaskarżalności spornego pisma Sąd zbadał w pkt 23–33 i 35 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 37 owego 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 Rumunii.
- 22 W tym względzie Sąd sprecyzował w pkt 38–40 zaskarżonego postanowienia, że wydana przez Komisję opinia tego rodzaju jak zawarta w spornym piśmie nie wiąże władz krajowych, oraz w pkt 41–43 tego postanowienia, że nie może ona stanowić aktu zaskarżalnego, podobnie jak w przypadku uzasadnionej opinii w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie dotyczącej uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 23 Wreszcie Sąd oddalił argumenty podniesione przez Rumunię. W szczególności, w pkt 50 i 51 zaskarżonego postanowienia, oddalił on jako nieistotne argumenty, wedle sporne których pismo jest pozbawione podstawy prawnej z tego względu, że owe argumenty dotyczyły zasadności treści owych pism. W pkt 52–56 owego postanowienia Sąd ustosunkował się ponadto do argumentów odnoszących się do sytuacji braku pewności co do prawa, w której owo państwo członkowskie znalazło się w kontekście ciężących na nim obowiązków i ryzyka finansowego, skutecznej ochrony sądowej oraz ryzyka uiszczenia znacznych odsetek za zwłokę.

- 24 Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, Sąd uwzględnił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję i oddalił skargę Rumunii jako niedopuszczalną, ponieważ została ona wniesiona na akty niepodlegające zaskarżeniu, pozostawiając bez rozpatrzenia wnioski o przystąpienie do sprawy w charakterze interwenientów Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Słowackiej.

### **Żądania stron w postępowaniu odwoławczym**

- 25 W swoim odwołaniu Rumunia wnosi do Trybunału o:
- stwierdzenie dopuszczalności odwołania, uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i ponowne rozpoznanie skargi o stwierdzenie nieważności poprzez stwierdzenie jej dopuszczalności i stwierdzenie nieważności spornego pisma;
  - tytułem ewentualnym – stwierdzenie dopuszczalności odwołania, uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd celem stwierdzenia dopuszczalności skargi i stwierdzenia nieważności pisma; oraz
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 26 W odpowiedzi na odwołanie Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania; oraz
  - obciążenie Rumunii kosztami postępowania.
- 27 W uwagach interwenienta Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Republika Słowacka żądają zasadniczo, by Trybunał uwzględnił odwołania.

### **W przedmiocie odwołania**

#### *Argumentacja stron*

- 28 Na poparcie odwołania Rumunia podnosi dwa zarzuty.
- 29 W ramach zarzutu pierwszego Rumunia zarzuciła Sądowi naruszenie przepisów art. 130 ust. 7 i 8 regulaminu postępowania poprzez orzeczenie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności Komisji bez rozpatrywania sprawy co do istoty.
- 30 Z jednej strony Rumunia wskazała, że wniosła w swych uwagach dotyczących zarzutu niedopuszczalności o pozostawienie go do rozstrzygnięcia w wyroku. Sąd, który jest zobowiązany do zbadania na podstawie tych przepisów, czy szczególne okoliczności uzasadniają tego rodzaju pozostawienie zarzutu do rozstrzygnięcia w wyroku, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej do postępowania w odpowiedni sposób, zaniechał w niniejszej sprawie uzasadnienia swej decyzji, by nie pozostawiać zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku.
- 31 Z drugiej strony Rumunia uważa, że jakkolwiek Sąd odmówił pozostawienia zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku, w rzeczywistości dokonał on w pkt 29–51 zaskarżonego postanowienia oceny co do istoty. Orzekł on bowiem w przedmiocie charakteru i podstawy obowiązku o charakterze pieniężnym wskazanym w spornym piśmie, wychodząc z błędnego założenia, że mają zastosowanie przepisy dotyczące środków własnych. Rumunia podniosła przed Sądem, że właśnie z tego względu, że prawo Unii nie przypisało odpowiedzialności finansowej państwu członkowskiemu za utratę tradycyjnych środków własnych powstałą w innym



państwie członkowskim, sporne pismo wywołuje skutki prawne. Sąd błędnie odmówił uwzględnienia tych argumentów, oddalając je w pkt 51 zaskarżonego postanowienia jako nieistotne z tego względu, że dotyczyły zasadności treści owego pisma.

- 32 Rumunia dodała, że owo uchybienie proceduralne naruszyło jej interes poprzez brak uwzględnienia jej prawa do rzetelnego procesu sądowego w braku debaty kontradiktoryjnej i poprzez oparcie oceny Sądu na wielu błędach co do prawa, których można było uniknąć poprzez rozpoznanie sprawy co do istoty.
- 33 W ramach zarzutu drugiego Rumunia podniosła zasadniczo, że analiza charakteru żądanej kwoty i obowiązków będących przedmiotem spornego pisma jest obciążona błędem co do prawa w związku z tym, że Sąd błędnie zakwalifikował tę kwotę jako „tradycyjne środki własne” i zastosował odnoszące się do nich przepisy i orzecznictwo. Owe przepisy dotyczą wyłącznie bezpośredniej odpowiedzialności finansowej organów celnych państwa członkowskiego. Nie dotyczą one natomiast rozpatrywanej w niniejszej sprawie kwestii ewentualnej odpowiedzialności finansowej innego państwa członkowskiego, które nigdy nie było odpowiedzialne za ustalenie i pobranie spornych należności celnych. Wskazane pismo nakłada na Rumunię nowy obowiązek, który nie wynika z prawa Unii. Odnosząc się wyłącznie do przepisów i orzecznictwa dotyczących tradycyjnych środków własnych, Sąd dopuścił się błędu co do prawa, nie uwzględnił szczególnych okoliczności niniejszej sprawy i nie odpowiedział na argumenty dotyczące nowego charakteru owego obowiązku.
- 34 Ów błąd co do prawa wpłynął na analizę zarówno kompetencji Komisji, jak również charakteru spornego pisma dokonaną przez Sąd w świetle przepisów dotyczących tradycyjnych środków własnych. Ponadto Sąd nie uwzględnił utrwalonego orzecznictwa dotyczącego skargi o stwierdzenie nieważności poprzez brak orzeczenia w przedmiocie treści i kontekstu spornego pisma i oparł się wyłącznie na analizie kompetencji Komisji. W ten sposób naruszył on zasadę skutecznej ochrony sądowej.
- 35 Tytułem pomocniczym z jednej strony Rumunia podniosła sprzeczność uzasadnienia zaskarżonego postanowienia w zakresie, w jakim Sąd w pkt 29 owego postanowienia uznał, że państwa członkowskie dysponują swobodnym uznaniem dla celów stwierdzenia wystąpienia utraty tradycyjnych środków własnych i obowiązku zapłaty tych środków, podczas gdy w szczególności z pkt 24 i 25 owego postanowienia wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do ustalenia tych środków z chwilą spełnienia przesłanek przewidzianych w decyzji 2007/436 i rozporządzeniu nr 1150/2000.
- 36 Z drugiej strony Rumunia podniosła, że mechanizm udostępniania warunkowego nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Został on bowiem opracowany w ramach tradycyjnych środków własnych. W każdym razie wymagałby on wystąpienia obowiązku, z którego władze państwa członkowskiego mogą zostać zwolnione, i dotyczy jedynie sytuacji, w których istnieje spór co do podstawy ocenianego długu. Rumunia podkreśla w tym kontekście ryzyko konieczności uiszczenia odsetek za zwłokę w przypadku braku zapłaty i wskazuje na ryzyko, że zapłata warunkowa stanie się ostateczna, w przypadku gdy sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do istoty w ramach skargi o stwierdzenie nieważności lub Komisja nie wniesie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 37 Komisja kwestionuje zasadność wszystkich tych argumentów.
- 38 W odpowiedzi na zarzut pierwszy podniesiony przez Rumunię Komisja podniosła, że z uwagi na treść spornego pisma, w którym stwierdzono, że Rumunia jest odpowiedzialna finansowo za utratę tradycyjnych środków własnych, Sąd słusznie zbadał kompetencje Komisji w świetle przepisów dotyczących tradycyjnych środków własnych. Zbadał on treść tego pisma oraz kontekst ram prawnych dziedziny jedynie w odniesieniu do dopuszczalności skargi, nie rozpatrując sprawy co do istoty. Ani treść owego pisma, w którym Komisja ograniczyła się do wskazania niektórych okoliczności i do przedstawienia swej opinii w przedmiocie ich konsekwencji w zakresie środków własnych wzywając władze rumuńskie do udostępnienia określonej kwoty, ani uprawnienia przyznane Komisji nie pozwalają na stwierdzenie, że owo pismo wywołuje wiążące skutki prawne. Wreszcie, wbrew

stanowisku Rumunii, Sąd nie „zakwalifikował charakteru obowiązków przypisanych Rumunii w [spornym] piśmie”, ponieważ w sposób jasny orzekł, że owo pismo stanowi zwykłe wezwanie skierowane do tego państwa członkowskiego i jego celem nie jest wywołanie skutków prawnych.

- 39 W odpowiedzi na zarzut drugi Komisja wskazała zasadniczo, że uwzględniając brak jej kompetencji w dziedzinie tradycyjnych środków własnych i po przeprowadzeniu analizy treści i kontekstu spornego pisma Sąd słusznie orzekł, że owo pismo nie należy do kategorii aktów zaskarżalnych. Sąd nie zakwalifikował kwoty żądanej tytułem tradycyjnych środków własnych i obowiązków, które zostały nałożone na Rumunię w spornym piśmie, ani też nie zbadał kwestii, czy państwo członkowskie było zobowiązane do udostępnienia spornej kwoty, w związku z czym nie przeprowadził oceny sprawy co do istoty.
- 40 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.
- 41 Ponadto, nawet jeśli przyjąć – quod non – że sporne pismo nie dotyczy udostępnienia środków własnych, to nie wywołuje ono wiążących skutków prawnych w braku odpowiedniej podstawy prawnej.
- 42 Co się tyczy pkt 29 zaskarżonego postanowienia Komisja jest zdania, że punkt ów należy rozumieć w świetle utrwalonego orzecznictwa przypomnianego przez Sąd w pkt 24–28 owego postanowienia w ten sposób, że na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 państwa członkowskie mają prawo uznać, że pewne kwoty ustalonych tytułów dochodów budżetowych są nieściągalne. Artykuł 17 owego rozporządzenia przewiduje mechanizm wymiany informacji między państwami członkowskimi i Komisją w przypadku braku możliwości pobrania środków własnych. O ile może ona przedstawić uwagi państwu członkowskiemu, o tyle nie ma żadnych uprawnień do podejmowania wiążących aktów określających kwoty należnych środków własnych, przy czym w przypadku rozbieżności stanowisk między nią a państwem członkowskim do Sądu należy rozstrzygnięcie sporu w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 43 Co się tyczy skutecznej ochrony sądowej, ryzyka konieczności zapłaty przez dane państwo odsetek za zwłokę i zapłaty warunkowej, Komisja zasadniczo uważa, że pkt 54–56 zaskarżonego postanowienia nie są obarczone żadnymi błędami co do prawa. W szczególności wskazała ona, że możliwość dokonania zapłaty warunkowej pozwala na uniknięcie ryzyka konieczności uiszczenia przez państwo członkowskie odsetek za zwłokę, że państwa członkowskie mają możliwość odzyskania środków finansowych udostępnionych tytułem zapłaty warunkowej w świetle art. 2 ust. 4 i art. 8 rozporządzenia nr 1150/2000 i że celem zapłaty warunkowej nie jest zagwarantowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej. Ponadto ryzyko powstania odsetek za zwłokę jest związane z uchybieniem obowiązkowi udostępnienia środków własnych, a nie ze spornymi pismami zawierającymi odpowiednie wezwanie. Obowiązek uiszczenia odsetek za zwłokę wynika bezpośrednio z art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000.
- 44 Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Republika Słowacka uważają, że zarzut drugi należy uwzględnić. Państwa te nie przedstawiły argumentacji dotyczącej zarzutu pierwszego podniesionego przez Rumunię.

### ***Ocena Trybunału***

- 45 W dwóch zarzutach, które należy rozpatrzyć łącznie, Rumunia zasadniczo zarzuca Sądowi dokonanie oceny zaskarżalności spornego pisma jedynie w świetle kryterium uprawnień Komisji na podstawie decyzji 2007/436 i rozporządzenia nr 1150/2000, pomimo że te akty nie mają w ogóle zastosowania, i bez pozostawienia podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku.

- 46 Po pierwsze, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecnictwem do Sądu należy dokonanie oceny, czy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia natychmiastowe rozpatrzenie zarzutu niedopuszczalności, czy też pozostawienie go do rozstrzygnięcia w wyroku (zob. podobnie postanowienie z dnia 27 lutego 1991 r., *Bocos Viciano/Komisja*, C-126/90 P, EU:C:1991:83, pkt 6). Pozostawienie zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku nie jest wymagane, gdy jego ocena nie zależy od oceny zarzutów co do istoty podniesionych przez skarżącego (wyrok z dnia 12 września 2006 r., *Reynolds Tobacco i in./Komisja*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 95).
- 47 Po drugie, z utrwalonego orzecnictwa 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 oraz przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 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).
- 49 Na mocy zaskarżonych postanowień Sąd orzekł w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności Komisji bez rozpatrywania sprawy co do istoty. Jak zostało wskazane w pkt 21 i 22 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 37 postanowienia, o którym mowa, 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 Rumunii.
- 50 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 ona stanowić aktu zaskarżalnego, podobnie jak w przypadku uzasadnionej opinii w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie dotyczącej uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 51 Przede wszystkim należy stwierdzić, że Sąd zasadniczo oparł swą ocenę zaskarżalności spornego pisma na badaniu uprawnień Komisji w świetle przepisów decyzji 2007/436 i rozporządzenia nr 1150/2000. Jednak wbrew stanowisku Rumunii Sąd ów ani nie ocenił przy tym charakteru żądanych środków finansowych, ani nie zakwalifikował ich jako „środków własnych”.
- 52 Sąd ograniczył się bowiem w zaskarżonym postanowieniu do wyjaśnienia, w sposób abstrakcyjny, obowiązków i uprawnień, odpowiednio, państw członkowskich i Komisji w zakresie środków własnych Unii. Jak wynika z pkt 1–7 zaskarżonego postanowienia, Komisja wydała sporne pismo 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 owego pisma i bez rozstrzygania kwestii meritum dotyczącej możliwości zastosowania tych przepisów do okoliczności niniejszej sprawy i kwalifikacji spornych kwot.
- 53 Należy ponadto stwierdzić, że w tych okolicznościach Sąd słusznie w pkt 51 zaskarżonego postanowienia oddalił jako nieistotne podniesione przez Rumunię argumenty dotyczące zasadności treści spornych pism bez pozostawienia podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku.



- 54 Z uwagi na stwierdzenia zawarte w pkt 59–66 niniejszego wyroku oraz w szczególności kontekst, w którym zostało wydane sporne pismo, wskazane argumenty Rumunii zmierzające do wykazania, że owo pismo nałożyło na to państwo członkowskie nowy obowiązek, nieprzewidziany w przepisach dotyczących środków własnych, należy oddalić jako nieistotne.
- 55 Należy natomiast wskazać, że jak słusznie podniosła Rumunia, Sąd poprzestał na zbadaniu uprawnień podmiotu, który wydał akt, bez dokonania analizy treści spornego pisma – wbrew wymogom orzecznictwa przypomnianym w pkt 48 niniejszego wyroku.
- 56 W konsekwencji Sąd dopuścił się błędu co do prawa.
- 57 Należy jednak przypomnieć, że jeśli 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 tegoż 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).
- 58 Sytuacja taka ma miejsce w niniejszej sprawie.
- 59 W świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 47 i 48 niniejszego wyroku z analizy treści spornego pisma wynika, biorąc pod uwagę kontekst jego wydania, a także uprawnienia Komisji, że nie może ono zostać zakwalifikowane jako „akt zaskarżalny”.
- 60 Po pierwsze, w zakresie dotyczącym treści owego pisma należy wskazać, że po przypomnieniu okoliczności faktycznych dyrektor wyraził w nim stanowisko tej dyrekcji, wedle którego Rumunia została uznana za odpowiedzialną w związku z powstałą w Niemczech utratą środków własnych. Uznał on, że Rumunia powinna wyrównać te straty oraz że w przypadku odmowy udostępnienia kwoty, o której mowa, naruszyłaby ona zasadę lojalnej współpracy i podważyłaby dobre funkcjonowanie systemu środków własnych. Mając na uwadze te okoliczności, wezwał on owo państwo członkowskie do udostępnienia kwoty odpowiadającej stratom, o których mowa i sprecyzował, że brak zapłaty w terminie określonym w tym piśmie spowoduje powstanie obowiązku uiszczenia odsetek za zwłokę w zastosowaniu art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000.
- 61 Z owego wezwania wynika, że w spornym piśmie Komisja zasadniczo przedstawiła Rumunii swe zdanie w przedmiocie konsekwencji prawnych utraty środków własnych spowodowanej w Niemczech i obowiązków, które jej zdaniem powstają w związku z tym po stronie Rumunii. W tym kontekście tej opinii wezwała ona to państwo członkowskie do udostępnienia kwot, o których mowa.
- 62 Należy stwierdzić, że ani przedstawienie zwykłej opinii prawnej, ani zwykłe wezwanie do udostępnienia kwot, o których mowa, nie może wywoływać skutków prawnych.
- 63 Sama okoliczność, że sporne pismo określa termin udostępnienia tej kwoty 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 akt wywołujący wiążące skutki prawne, ani w konsekwencji na przyznanie temu pismu charakteru aktu zaskarżalnego.
- 64 Po drugie, co się tyczy kontekstu, należy sprecyzować, że w toku rozprawy Komisja stwierdziła, co nie zostało w tym aspekcie zakwestionowane ani przez Rumunię, ani przez państwa członkowskie działające w charakterze interwenientów, że wysłanie pism tego rodzaju, jak sporne pismo 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 zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii przez Rumunię. Ponadto ze skargi złożonej przez to państwo w Sądzie wynika jednoznacznie, że ów kontekst był mu znany i że polegający na nawiązaniu nieformalnych kontaktów zamiar Komisji został przez nie zrozumiany.

- 65 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne 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 pisma spornego, mogą być postrzegane jako zwykłe wstępne nawiązanie nieformalnego kontaktu przy wszczęciu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 66 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 Rumunia, że owa kwota nie może zostać zakwalifikowana jako „środki własne”, Komisja wskazała przed Trybunałem, że nie da się ustalić jakiegokolwiek podstawy prawnej dla przyjęcia aktu wiążącego. Z drugiej strony, przyjmując, że owa kwota powinna zostać zakwalifikowana 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.
- 67 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że sporne pismo nie stanowi „aktu zaskarżalnego” 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 żądanej kwoty.
- 68 Stwierdzenia tego nie podważają argumenty Rumunii dotyczące prawa do skutecznej ochrony sądowej, braku pewności co do prawa i ciężącego na tym państwie członkowskim ryzyka finansowego. 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 artykułu 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, nieopublikowany, EU:C:2012:292, pkt 54].
- 69 W związku z tym sentencja zaskarżonego postanowienia, w zakresie, w jakim odrzucono w niej skargę wniesioną przez Rumunię jako niedopuszczalną, jest zasadna. W konsekwencji należy oddalić zarzuty pierwszy i drugi bez konieczności dokonywania oceny argumentów dotyczących podniesionej sprzeczności uzasadnienia w pkt 24 i 25 oraz w pkt 29 zaskarżonego postanowienia i stosowalności mechanizmu warunkowego udostępniania. W konsekwencji należy oddalić odwołanie w całości.

## **W przedmiocie kosztów**

- 70 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.
- 71 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rumunii kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją, poza jej własnymi kosztami, także kosztami poniesionymi przez Komisję.
- 72 W myśl art. 140 § 1 regulaminu postępowania, mającego także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty.
- 73 W związku z tym Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Republika Słowacka pokrywają własne koszty.

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

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

Podpisy