

Sprawa C-256/23

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

20 kwietnia 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

11 kwietnia 2023 r.

Strona skarżąca:

Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA)

Strona pozwana:

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

Sygn. akt RN 7 K 19.925

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (bawarski sąd administracyjny w Ratzbonie)

W administracyjnym postępowaniu spornym

Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA)

[...]

– strona skarżąca –

[...]

przeciwko

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

[...]

– strona pozwana –

[...]

przy udziale:

Regierung von Niederbayern (rządu Dolnej Bawarii)

jako przedstawiciela interesu publicznego

[...]

w sprawie

dochodzenia opłat administracyjnych zgodnie z rozporządzeniem REACH w sprawie opłat i należności

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (bawarski sąd administracyjny w Ratzbonie), siódma izba orzekająca, bez przeprowadzenia rozprawy

w dniu 11 kwietnia 2023 r.

wydał następujące

Postanowienie:

- I. Postępowanie zostaje zawieszone.
- II. Na podstawie art. 267 TFUE Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przedstawione następujące pytania prejudycjalne:
 1. Czy art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, zgodnie z którym na decyzję agencji przysługuje skarga do Sądu Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że przedmiotem skargi może być również wykonalność decyzji agencji?
 2. Jeżeli na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi przeczącej: Czy art. 299 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko do aktów przyjętych przez Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny, lecz także do decyzji Europejskiej Agencji Chemikaliów zobowiązujących do zapłaty należności administracyjnej?
 3. Jeżeli na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej: Czy art. 299 ust. 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że odesłanie do przepisów procedury cywilnej państwa członkowskiego dotyczy nie tylko przepisów proceduralnych, lecz także przepisów o właściwości?

Uzasadnienie:

I.

Przedmiotem postępowania jest roszczenie o zapłatę należności administracyjnej za rejestrację na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1907/2006.

Skarżąca jest agencją Unii Europejskiej z siedzibą w Helsinkach. Skarżąca jest odpowiedzialna za zarządzanie i wdrażanie technicznych, naukowych i administracyjnych aspektów rozporządzenia (WE) nr 1907/2006.

Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 zawiera przepisy mające na celu zwiększenie konkurencyjności przemysłu chemicznego w Unii Europejskiej oraz ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska przed ryzykami, jakie mogą stwarzać chemikalia.

Producenci i importerzy substancji chemicznych są zobowiązani dokonać rejestracji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006. Za rejestrację należy uiścić należności administracyjne i opłaty, których wysokość jest określona w rozporządzeniu (WE) nr 340/2008. Wysokość należności administracyjnych zależy od wielkości przedsiębiorstwa.

W dniu 16 listopada 2010 r. pozwana złożyła u skarżącej dokumentację rejestracyjną (nr rejestracyjny: 01-2119485821-32-0037), powołując się, jako mikroprzedsiębiorca, na uprawnienie do ulgowych opłat i należności administracyjnych.

W 2013 r. skarżąca dokonała weryfikacji informacji pozwanej o wielkości przedsiębiorstwa. W związku z tym skarżąca poinformowała pozwaną postępowania pismem z dnia 31 maja 2013 r., że małe i średnie przedsiębiorstwa mogą ubiegać się o ulgę w opłatach i należnościach. W tym celu konieczne jest złożenie dowodów dotyczących wielkości przedsiębiorstwa. Bez złożenia tych dowodów ulga nie może być przyznana.

W dniu 20 listopada 2013 r. skarżąca wydała decyzję SME (2013) 4439 i doręczyła ją pozwanej. W decyzji tej skarżąca uznała, że pozwana nie jest uprawniona do ulgi w należności administracyjnej. W związku z tym należy pobrać dodatkową należność administracyjną w wysokości 9950,00 EUR. Do decyzji tej dołączono pouczenie o środkach odwoławczych, zgodnie z którym skarżąca [tutaj: pozwana] mogła wnieść skargę do Sądu Unii Europejskiej w terminie 2 miesięcy od otrzymania decyzji.

Pismem z dnia 22 listopada 2013 r. skarżąca przesłała pozwanej zapowiedzianą w decyzji MSP (2013) 4439 fakturę dotyczącą płatności należności administracyjnej w kwocie 9950,00 euro, której termin płatności przypadał na dzień 22 grudnia 2013 r.

W piśmie z dnia 22 grudnia 2013 r. skarżąca przypomniała o zaległej płatności. Jako termin płatności został tym razem podany dzień 20 lutego 2014 r.

Pozwana Druga strona postępowania nie uiściła należności administracyjnej, ani nie wniosła do Sądu Unii Europejskiej skargi na decyzję MSP (2013) 4439 z dnia 20 listopada 2013 r.

W dniu 15 maja 2019 r. skarżąca wniosła skargę do Verwaltungsgericht Regensburg (sądu administracyjnego w Ratzfzbonie) i domaga się od pozwanej zapłaty w kwocie 9950,00 EUR.

II.

Odpowiednie przepisy prawa Unii to:

Artykuł 274 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zmienionego Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. (wersja skonsolidowana opublikowana w Dz.U. WE nr C 115 z dnia 9 maja 2008 r., s. 47), ostatnio zmienionego Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. UE L 112/21 z dnia 24 kwietnia 2012 r.), który wszedł w życie w dniu 1 lipca 2013 r., zwanego dalej „TFUE”

Z zastrzeżeniem właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej określonej Traktatami, spory, których stroną jest Unia, nie są z tego tytułu wyłączone spod jurysdykcji sądów krajowych.

Artykuł 288 TFUE

- 1. W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.*
- 2. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.*
- 3. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.*
- 4. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.*
- 5. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.*

Artykuł 299 TFUE

- 1. Akty Rady, Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego, które nakładają zobowiązanie pieniężne na podmioty inne niż Państwa, stanowią tytuł egzekucyjny.*

2. *Postępowanie egzekucyjne jest regulowane przez przepisy procedury cywilnej obowiązujące w państwie, na terytorium którego ma ono miejsce. Klauzula wykonalności jest nadawana, bez jakiegokolwiek kontroli innej niż weryfikacja autentyczności tytułu, przez wyznaczony w tym celu przez rząd państwa członkowskiego organ krajowy, o którym zostanie powiadomiona Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.*

3. *Po dopełnieniu tych formalności na wniosek zainteresowanego, może on przystąpić do egzekucji zgodnie z ustawodawstwem krajowym, wnosząc sprawę bezpośrednio do właściwego organu.*

4. *Postępowanie egzekucyjne może być zawieszona wyłącznie na mocy orzeczenia Trybunału. Jednakże kontrola prawidłowości przeprowadzenia egzekucji podlega właściwości sądów krajowych.*

Artykuł 74 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1907/2006”

1. *Oplaty wymagane zgodnie z art. 6 ust. 4, art. 7 ust. 1 i ust. 5, art. 9 ust. 2, art. 11 ust. 4, art. 17 ust. 2, art. 18 ust. 2, 19 ust. 3, art. 22 ust. 5, art. 62 ust. 7 i art. 92 ust. 3 są wyszczególniane w rozporządzeniu Komisji przyjmowanym zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 133 ust. 3 do dnia 1 czerwca 2008 r.*

2. *Oplaty z tytułu rejestracji substancji w ilości 1–10 ton nie trzeba uiszczać w przypadku, gdy dokumentacja rejestracyjna zawiera pełen zakres informacji, określonych w załączniku VII.*

3. *Struktura i wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, uwzględnia zakres prac wykonywanych przez agencję i właściwy organ na podstawie wymogów niniejszego rozporządzenia i ustalana jest na poziomie pozwalającym zapewnić, że przychód z nich w połączeniu z innymi źródłami przychodów agencji zgodnie z art. 96 ust. 1 jest wystarczający do pokrycia kosztów świadczonych usług. Przy ustalaniu opłat za rejestrację bierze się pod uwagę pracę, która może zostać wykonana na podstawie tytułu VI. W przypadku art. 6 ust. 4, art. 7 ust. 1 i ust. 5, art. 9 ust. 2, art. 11 ust. 4, art. 17 ust. 2 i art. 18 ust. 2, struktura i wysokość opłat uwzględnia zakres wielkości obrotu rejestrowanej substancji. We wszystkich przypadkach dla małych i średnich przedsiębiorstw zostanie ustalona opłata ulgowa. W przypadku art. 11 ust. 4 struktura i wysokość opłat uwzględnia to, czy informacje zostały przedłożone wspólnie z innymi rejestrującymi, czy*

osobno. W przypadku prośby przedstawionej na mocy art. 10 lit. a) pkt (xi), struktura i wysokość opłat uwzględniają pracę, której wykonanie wymagane jest od agencji w celu oceny uzasadnienia.

4. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa okoliczności, w których część opłat będzie przekazywana właściwemu organowi odpowiedniego państwa członkowskiego.

5. Agencja może pobierać należności z tytułu innych świadczonych przez siebie usług.

Artykuł 94 rozporządzenia nr 1907/2006

1. Skarga na decyzję podjętą przez Radę Odwoławczą lub, w sytuacji gdy nie przysługuje odwołanie do Rady, przez agencję może zostać wniesiona przed Sąd Pierwszej Instancji lub Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami art. 230 Traktatu.

2. W przypadku niepodjęcia decyzji przez agencję postępowanie sądowe w związku z zaniechaniem działania może zostać wniesione przed Sąd Pierwszej Instancji lub Trybunał Sprawiedliwości zgodnie z przepisami art. 232 Traktatu.

3. Od agencji wymagane jest podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji lub Trybunału Sprawiedliwości.

Artykuł 13 rozporządzenia Komisji (WE) nr 340/2008 z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie opłat i należności wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Chemikaliów na mocy rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (Dz.U. UE L 107, s. 6), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 340/2008”

1. Osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, iż jest uprawniona do ulgowej opłaty lub należności na mocy art. 3 do 10, powiadamia o tym agencję w chwili składania dokumentów rejestracyjnych, aktualizacji dokumentów rejestracyjnych, wniosku, zgłoszenia, wniosku o udzielenie zezwolenia, sprawozdania z przeglądu lub odwołania, którego złożenie pociąga za sobą konieczność uiszczenia opłaty.

2. Osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, iż jest zwolniona z opłaty na mocy art. 74 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, informuje o tym agencję w chwili składania dokumentów rejestracyjnych.

3. Agencja może w dowolnym czasie zażądać dowodów potwierdzających spełnienie wymogów dla zastosowania ulgowych opłat lub należności, lub dla zwolnienia z opłat.

4. Jeżeli osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, że jest uprawniona do ulgi lub zwolnienia z opłaty, nie może udowodnić, że jest do takiej ulgi lub zwolnienia uprawniona, wówczas agencja pobiera pełną opłatę lub należność oraz opłatę administracyjną. Jeżeli osoba fizyczna lub prawna, która twierdziła, że jest uprawniona do ulgi, uiściła ulgową opłatę lub należność, ale nie może udowodnić, że jest do takiej ulgi uprawniona, wówczas Agencja pobiera wyrównanie do pełnej opłaty lub należności oraz opłatę administracyjną.

Odpowiednie przepisy prawa krajowego mają następujące brzmienie:

Artykuł 101 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. 1949, s. 1), ostatnio zmienionej ustawą z dnia 19 grudnia 2022 r. (BGBl. I s. 2478), zwanej dalej „GG”

- (1) Sądy wyjątkowe są niedopuszczalne. Nikt nie może być pozbawiony prawa dostępu do sądu ustanowionego ustawą.*
- (2) Sądy do szczególnych rodzajów spraw mogą być powoływane tylko w drodze ustawy.*

Paragraf 17 a Gerichtsverfassungsgesetz (ustawy o ustroju sądów) w wersji ogłoszonej dnia 9 maja 1975 r. (BGBl. I s. 1077), ostatnio zmienionej art. 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2022 r. (BGBl. I s. 2606), zwanej dalej „GVG”

- (1) Jeżeli sąd prawomocnie uznał, że wybrana droga prawna jest niedopuszczalna, inne sądy są związane tym orzeczeniem.*
- (2) Jeżeli wybrana droga prawna jest niedopuszczalna, sąd stwierdza to z urzędu po wysłuchaniu stron i jednocześnie przekazuje sprawę do właściwego sądu dopuszczalnej drogi prawnej. Jeżeli właściwy jest więcej niż jeden sąd, sprawę przekazuje się sądowi wybranemu przez powoda lub wnioskodawcę, a w razie niedokonania wyboru – sądowi wskazanemu przez sąd [przekazujący]. Postanowienie o przekazaniu wiąże sąd, któremu sprawa została przekazana.*
- (3) Jeżeli wybrana droga prawna jest dopuszczalna, sąd może to stwierdzić wstępnie. Sąd stwierdza to wstępnie, gdy strona podnosi zarzut braku właściwości.*
- (4) Postanowienie na podstawie ust. 2 i 3 może zostać wydane bez przeprowadzenia rozprawy. Postanowienie uzasadnia się. Na postanowienie można wnieść niezwłocznie zażalenie zgodnie z przepisami dotyczącymi danego postępowania. Uczestnicy postępowania mogą wnieść zażalenie od postanowienia oberes Landesgericht (wyższego sądu krajowego) do oberster Gerichtshof des Bundes (najwyższego federalnego trybunału sprawiedliwości) tylko wtedy, gdy taka możliwość została przewidziana*

w postanowieniu. Zażalenie jest dopuszczalne, jeżeli chodzi o kwestię prawną o podstawowym znaczeniu lub jeżeli sąd orzekł odmienne niż *Gerichtshof des Bundes* (federalny trybunał sprawiedliwości) lub *Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes* (wspólny senat najwyższych federalnych trybunałów sprawiedliwości). *Oberster Gerichtshof des Bundes* jest zobowiązany do przyjęcia zażalenia do rozpatrzenia.

(5) Sąd rozpatrujący środek odwoławczy od orzeczenia co do istoty sprawy nie bada, czy droga prawna wybrana w pierwszej instancji jest dopuszczalna.

(6) Przepisy ust. 1–5 stosuje się odpowiednio do składów orzekających sądów właściwych w sporach cywilnych, sprawach rodzinnych oraz sprawach w postępowaniu niespornym.

Paragraf 40 *Verwaltungsgerichtsordnung* (ustawy o ustroju sądów administracyjnych) w wersji ogłoszonej w dniu 19 marca 1991 r. (BGBl. I s. 686), ostatnio zmienionej przez art. 1 ustawy z dnia 14 marca 2023 r. (BGBl. 2023 I nr 71), zwanej dalej „VwGO”

(1) Sądy administracyjne są właściwe we wszystkich sporach publicznoprawnych nie dotyczących norm konstytucyjnych, o ile spory te nie zostały wyraźnie przydzielone innemu sądowi na podstawie prawa federalnego; spory publicznoprawne z zakresu prawa kraju związkowego mogą być również przekazane innemu sądowi na podstawie prawa kraju związkowego.

(2) W przypadku roszczeń majątkowych wynikających z poświęcenia interesu prywatnego dla dobra wspólnego i z przechowania na podstawie prawa publicznego, jak również w przypadku roszczeń odszkodowawczych wynikających z naruszenia obowiązków z zakresu prawa publicznego, które nie są oparte na umowie publicznoprawnej, właściwe są sądy powszechne; nie dotyczy to sporów dotyczących istnienia i wysokości roszczenia odszkodowawczego wynikającego z art. 14 ust. 1 zdanie drugie *Grundgesetz* (ustawy zasadniczej). Przepisy szczególne prawa o służbie cywilnej oraz dotyczące drogi prawnej w przypadku rekompensaty za niekorzystne skutki majątkowe w związku z cofnięciem bezprawnych aktów administracyjnych pozostają nienaruszone.

Paragraf 167 VwGO

(1) Jeżeli niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, do postępowania egzekucyjnego stosuje się odpowiednio ósmą księgę *Zivilprozeßordnung* (kodeksu postępowania cywilnego). Sędem egzekucyjnym jest sąd pierwszej instancji.

(2) *Orzeczenia w sprawach o uchylenie lub wydanie aktu administracyjnego mogą być uznane za tymczasowo wykonalne jedynie w odniesieniu do kosztów.*

Paragraf 168 VwGO

(1) *Tytułami egzekucyjnymi są*

1. *prawomocne i tymczasowo wykonalne orzeczenia sądowe,*
2. *zarządzenia tymczasowe,*
3. *ugody sądowe,*
4. *postanowienia o kosztach,*
5. *orzeczenia sądów arbitrażowych prawa publicznego, które zostały uznane za wykonalne, pod warunkiem że stwierdzono prawomocność lub tymczasową wykonalność orzeczenia o wykonalności.*

(2) *Do celów egzekucyjnych można wydać uczestnikom postępowania na ich wniosek odpisy wyroku bez opisu okoliczności faktycznych i bez uzasadnienia. Doręczenie takich odpisów ma taki sam skutek jak doręczenie całego orzeczenia.*

Paragraf 173 VwGO

O ile niniejsza ustawa nie zawiera przepisów dotyczących procedury, stosuje się odpowiednio Gerichtsverfassungsgesetz (ustawę o ustroju sądów) i Zivilprozessordnung (kodeks postępowania cywilnego), w tym § 278 ust. 5 i § 278a, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie zasadnicze różnice między oboma rodzajami postępowania; księgi 6 Zivilprozessordnung nie stosuje się. Przepisy tytułu siedemnastego Gerichtsverfassungsgesetzes stosuje się odpowiednio z tym, że przepisy o Oberlandesgericht (wyższym sądzie krajowym) dotyczą Oberverwaltungsgericht (wyższego sądu administracyjnego), przepisy o Bundesgerichtshof (federalnym trybunale sprawiedliwości) dotyczą Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego), a przepisy Zivilprozessordnung dotyczą Verwaltungsgerichtsordnung (ustawy o ustroju sądów administracyjnych). Sądem w rozumieniu § 1062 Zivilprozessordnung jest właściwy Verwaltungsgericht (sąd administracyjny), a sądem w rozumieniu § 1065 Zivilprozessordnung jest właściwy Oberverwaltungsgericht.

Paragraf 753 Zivilprozessordnung (kodeksu postępowania cywilnego) w wersji ogłoszonej w dniu 5 grudnia 2005 r. (BGBl. I s. 3202; 2006 I s. 431; 2007 I s. 1781), ostatnio zmienionego przez art. 19 ustawy z dnia 22 lutego 2023 r. (BGBl. 2023 I nr 51), zwanego dalej „ZPO”

(1) Egzekucja przymusowa, o ile nie jest ona zastrzeżona dla sądów, prowadzona jest przez komorników, którzy wykonują ją na zlecenie wierzyciela.

(2) Wierzyciel może zwrócić się do sekretariatu sądu o pomoc w zleceniu egzekucji przymusowej. Komornika, któremu zlecenia udzielił sekretariat sądowy, uważa się za działającego na zlecenie wierzyciela.

(3) Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federalne ministerstwo sprawiedliwości i ochrony konsumentów) jest upoważnione do wprowadzenia w drodze rozporządzenia i za zgodą Bundesratu (rady federalnej) wiążących formularzy zlecenia. Dla zleceń składanych drogą elektroniczną mogą być przewidziane szczególne formularze.

(4) Wnioski i oświadczenia stron składane na piśmie, jak również informacje, stanowiska, opinie, tłumaczenia i oświadczenia osób trzecich składane na piśmie mogą być składane komornikowi w formie dokumentu elektronicznego. Do dokumentu elektronicznego stosuje się odpowiednio § 130a, wydane na jego podstawie rozporządzenia oraz § 298. Bundesregierung (rząd federalny) może określić w rozporządzeniu wydanym na podstawie § 130a ust. 2 zdanie drugie szczególne techniczne warunki ramowe dla przekazywania i przetwarzania dokumentów elektronicznych przez komorników w postępowaniu egzekucyjnym.

(5) § 130d stosuje się odpowiednio.

Paragraf 764 ZPO

(1) Zastrzeżone dla sądów zarządzanie czynności egzekucyjnych oraz współdziałanie przy tych czynnościach należy do kompetencji Amtsgerichte (sądów rejonowych) jako sądów egzekucyjnych.

(2) Jeżeli ustawa nie wyznacza innego Amtsgericht, sądem egzekucyjnym jest Amtsgericht, w którego okręgu ma zostać przeprowadzone lub zostało przeprowadzone postępowanie egzekucyjne.

(3) Orzeczenia sądu egzekucyjnego zapadają w formie postanowienia.

Obwieszczenie o kompetencji do nadawania klauzuli wykonalności orzeczeniom instytucji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z dnia 3 lutego 1961 r., Bundesgesetzblatt (federalny dziennik ustaw), rok 1961, część II, s. 50, zwane dalej „obwieszczeniem z dnia 3 lutego 1961 r.”

Do nadania klauzuli wykonalności zgodnie z art. 192 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 5 i 20 marca 1957 r. (Bundesgesetzbl. II s. 753, 1014) właściwy jest Bundesminister der Justiz (federalny minister sprawiedliwości).

III.

(1) Orzeczenie Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego) zależy od wykładni prawa Unii, w szczególności art. 94 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 i art. 299 TFUE. Przed wydaniem orzeczenia w sprawie skargi należy zatem zawiesić postępowanie i uzyskać od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenie w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit pierwszy lit. b) i akapit drugi TFUE.

a) W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

W swoim pierwszym pytaniu sąd odsyłający dąży do wyjaśnienia, czy dopuszczalne jest wszczęcie postępowania przed sądami Unii w sytuacji, w której agencja europejska wnosi o egzekucję obowiązku zapłaty wynikającego z niezaskarżalnej decyzji.

Sąd niemiecki, do którego wniesiono skargę, może wydać orzeczenie co do istoty sprawy a zatem w kwestii tego, czy skarga jest zasadna, tylko wtedy, gdy droga prawna jest dopuszczalna i spełnione są pozostałe przesłanki do wydania orzeczenia co do istoty sprawy. W Niemczech istnieje pięć niezależnych rodzajów sądów: sądy powszechne ds. cywilnych i karnych, sądy pracy, sądy ubezpieczeń społecznych, sądy ds. finansowych i sądy administracyjne.

Sąd, do którego wniesiono sprawę, bada z urzędu dopuszczalność wybranej drogi prawnej. Jeżeli sprawę wszczęto przed sądem administracyjnym, mimo że nie jest to dopuszczalne na podstawie § 40 VwGO i przepisów szczególnych przyznających lub wyłączających właściwość sądów administracyjnych, Verwaltungsgericht (sąd administracyjny), do którego wniesiono sprawę, przekazuje spór prawny do sądu właściwego dla tego sporu w pierwszej instancji zgodnie z § 17a ust. 2 GVG. Sąd, któremu sprawa została przekazana, nie może przekazać sprawy z powrotem do sądu przekazującego ani do sądu innej rodzaju.

Zgodnie z § 17 a ust. 4 zdanie pierwsze GVG przekazanie sprawy następuje w drodze postanowienia. Zgodnie z § 17 a ust. 2 zdanie trzecie GVG postanowienie o przekazaniu sprawy wiąże sąd, któremu sprawa została przekazana, w odniesieniu do dopuszczalności drogi prawnej.

Wyjątkowo moc wiążąca postanowienia o przekazaniu nie ma zastosowania w przypadku poważnych i oczywistych naruszeń prawa lub oczywistej nieprawidłowości. Dzieje się tak w przypadku, gdy przekazanie oparte jest na naruszeniu elementarnych zasad procesowych lub na względach arbitralnych. Z taką arbitralnością mamy do czynienia wówczas, gdy stan prawny został w rażący sposób błędnie ustalony, a zajęte stanowisko pozbawione jest jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, przez co przekazanie w niemożliwy do zaakceptowania sposób odbiega od wynikającej z art. 101 ust. 1 zdanie drugie GG konstytucyjnej zasady sędziego mianowanego zgodnie z prawem.

Sąd odsyłający musi zatem zbadać, czy w konkretnym przypadku dopuszczalne jest rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny. Postępowanie przed sądem administracyjnym jest dopuszczalne, jeśli zastosowanie ma przepis szczególny, który przewiduje taki skutek prawny (przepis szczególny przyznający właściwość sądowi administracyjnemu) albo jeśli spełnione są wymogi klauzuli generalnej zawartej w § 40 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, a sprawa nie została wyraźnie przydzielona do właściwości innego rodzaju sądu (przepis szczególny wyłączający właściwość sądu administracyjnego).

Zgodnie z § 40 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO w przypadku wszystkich sporów publicznoprawnych nie dotyczących norm konstytucyjnych właściwe są sądy administracyjne, o ile spory te nie zostały wyraźnie przekazane innemu sądowi na podstawie prawa federalnego lub prawa kraju związkowego.

Sąd odsyłający jest zdania, że decydującą kwestią dla oceny, czy postępowanie przed sądem administracyjnym jest dopuszczalne, jest charakter stosunku prawnego wskazanego w przedstawionym przez skarżącą stanie faktycznym, z którego wywodzone jest roszczenie skargi. Stosunek prawny należy ustalić na podstawie żądania strony skarżącej i przedstawionych na jego poparcie faktów. Należy zatem uwzględnić przedmiot sporu, tj. roszczenie procesowe, które jest bliżej określone przez przedstawiony na jego poparcie stan faktyczny (podstawa skargi).

W niniejszej sprawie skarżąca dochodzi zapłaty wymagalnej i stwierdzonej w sposób niezaskarżalny należności administracyjnej w wysokości 9950,00 EUR na podstawie rozporządzenia (WE) nr 340/2008. Roszczenie skarżącej jest zatem ukierunkowane na wyegzekwowanie obowiązku zapłaty w oparciu o przepisy prawa egzekucyjnego.

To, czy sprawy egzekucyjne należą do właściwości sądów administracyjnych, zależy od pochodzenia tytułu. Bez znaczenia jest materialnoprawny charakter egzekwowanego roszczenia, ponieważ przedmiotem postępowania egzekucyjnego nie jest już ustalenie materialnoprawnego roszczenia, ale jego wyegzekwowanie przy pomocy środków władczych państwa.

Właściwość sądów administracyjnych w postępowaniu egzekucyjnym określa wyłącznie § 167 VwGO, który jako *lex specialis* zastępuje klauzulę generalną § 40 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO. Zgodnie z przeważającym poglądem z § 167 VwGO można wywnioskować, że przepis ten ma na celu określenie właściwości sądów. Szczególne przyznanie właściwości na podstawie § 167 VwGO zakłada, że istnieje tytuł egzekucyjny wystawiony w postępowaniu sądoadministracyjnym, o którym mowa w § 168 ust. 1 VwGO. W ocenie sądu odsyłającego w konkretnej sprawie ta przesłanka nie występuje, gdyż skarżąca zobowiązuje pozwaną do zapłaty, ale nie poprzedziło tego postępowanie sądowe. Nie zostało rozstrzygnięte przez sąd, czy w ogóle powstało materialnoprawne roszczenie o zapłatę na podstawie rozporządzenia (WE) nr 340/2008. Skarżąca

opiera roszczenie o zapłatę wyłącznie na swojej decyzji SME (2013) 4439 z dnia 20 listopada 2013 r., która jest już niezaskarżalna.

Artykuł 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr [1907/2006] mógłby stanowić przepis szczególnie wyłączający kompetencję sądów administracyjnych, co skutkowałoby tym, że postępowanie przed sądem administracyjnym nie byłoby dopuszczalne, a Verwaltungsgericht Regensburg (sąd administracyjny w Ratzbonie) nie mógłby rozstrzygnąć skargi.

Zgodnie z art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 skarga na decyzję podjętą przez Radę Odwoławczą lub, w sytuacji gdy nie przysługuje odwołanie do Rady, przez agencję może zostać wniesiona przed sądami Unii zgodnie z postanowieniami art. 263 TFUE. Decyzja SME (2013) 4439 z dnia 20 listopada 2013 r. nie jest decyzją, od której przysługuje odwołanie na podstawie art. 91 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, ponieważ podstawą decyzji Agencji jest art. 13 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 340/2008.

Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 skarga do sądów Unii jest dopuszczalna jedynie w przypadku zaskarżenia decyzji agencji. Zaskarżenie w rozumieniu tego przepisu zakłada, że osoba fizyczna lub prawna zobowiązana do zapłaty należności wnosi skargę. Tymczasem w niniejszej sprawie to agencja domaga się ochrony sądowej względem pozwanej zobowiązanej do uiszczenia należności.

Skarżąca jest zdania, że w takiej konstelacji art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 nie ma zastosowania. Wprawdzie art. 94 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 przewiduje środek prawny. Norma ta nie daje jednak skarżącej możliwości złożenia skargi mającej na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku zapłaty. Skarżąca nie posiada również kompetencji do egzekwowania decyzji wobec osób prawnych w Niemczech.

Pozwana stoi na stanowisku, że w zakresie egzekwowania środków wynikających z prawa Unii właściwy jest sędzia unijny. Właściwość sądów została kompleksowo uregulowana w art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006. Nie ma w tym przepisie rozróżnienia między ustaleniem należności administracyjnych a ich egzekwowaniem. Taki sztuczny podział jest niezgodny z tym przepisem, gdyż art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 ma na celu kompleksową kontrolę działań administracyjnych skarżącej jako organu Unii.

Sąd odsyłający zgadza się z twierdzeniami pozwanej i uznaje, że zgodnie z art. 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 dopuszczalne jest wszczęcie postępowania przed sądami Unii. Poza argumentem pozwanej za właściwością sądów Unii przemawia fakt, że suwerenny środek – tu w postaci decyzji o wysokości należności administracyjnych – jest bezpośrednio wykonywany przez agencję. W konsekwencji mamy tu do czynienia z przypadkiem bezpośredniego wykonywania prawa Unii. Natomiast tylko w przypadkach, gdy działania administracyjne na podstawie prawa Unii podejmują organy krajowe (pośrednie

wykonywanie prawa Unii), dopuszczalne jest wszczęcie postępowania przed niemieckimi sądami administracyjnymi, gdyż w grę wchodzi wtedy akt prawny niemieckiego organu władzy publicznej. Dlatego też wydaje się stosowne, aby suwerenne decyzje agencji jako organu Unii były w pełni kontrolowane przez sądy europejskie.

Ponadto za właściwością sądów Unii przemawia regulacja zawarta w art. 299 akapit czwarty TFUE, zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma wyłączną jurysdykcję w zakresie zawieszenia postępowania egzekucyjnego oraz sporów dotyczących dalszego istnienia roszczenia materialnoprawnego. W celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa w obrębie Unii nie tylko zawieszenie postępowania egzekucyjnego, ale – z wyjątkiem art. 299 akapit czwarty zdanie drugie TFUE – całe postępowanie egzekucyjne powinno podlegać kontroli sądów Unii.

W przypadku udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej takiej odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, że 94 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 należy interpretować w ten sposób, iż przedmiotem skargi może być również wykonalność decyzji agencji, sąd odsyłający zwraca się o wskazanie, czy względnie w jakiej formie spór zawisły przed sądem administracyjnym ma zostać przekazany do Sądu Unii Europejskiej lub do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prawo krajowe zawiera jedynie przepisy dotyczące przekazywania spraw do innych sądów krajowych.

b) W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

W przypadku udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze należy następnie wyjaśnić, czy decyzja agencji stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 akapit pierwszy TFUE.

Zgodnie z art. 299 akapit drugi TFUE postępowanie egzekucyjne jest regulowane przez przepisy procedury cywilnej obowiązujące w państwie, na terytorium którego ma ono miejsce. Zgodnie jednak z brzmieniem art. 299 akapit pierwszy TFUE zasada ta ma zastosowanie jedynie do aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, które nakładają zobowiązanie pieniężne,

Co prawda art. 299 akapit pierwszy TFUE nie zawiera żadnego ograniczenia co do charakteru aktów, ale ma zastosowanie do wszystkich aktów ustalających zobowiązanie pieniężne (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center SpA/Komisja Europejska, C-584/17, ECLI:EU:C:2020:576, pkt 51). Zgodnie jednak z brzmieniem art. 299 TFUE obowiązuje on jedynie dla nakładających zobowiązanie pieniężne tytułów egzekucyjnych wydawanych przez Radę, Komisję i Europejski Bank Centralny. Wyraźnie nie jest nim objęta egzekucja nakładających zobowiązanie pieniężne tytułów wystawianych przez inne instytucje europejskie, takich jak np. agencje.

Artykuł 299 ust. 1 TFUE mógłby być również, z uwagi na jego miejsce w systematyce oraz zgodnie ze znaczeniem i celem tego przepisu, interpretowany w ten sposób, że egzekucja nakładających zobowiązanie pieniężne tytułów wystawianych przez inne instytucje europejskie podlega procedurze cywilnej danego państwa członkowskiego (opinia rzecznika generalnego przedstawiona na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2019 r., ADR Center SpA/Komisja Europejska, C-584/17; ECLI:EU:C:2019:941, pkt 44).

Za szeroką interpretacją art. 299 TFUE, zgodnie z którą nakładające zobowiązanie pieniężne tytuły egzekucyjne wystawiane przez agencję byłyby nim również objęte, przemawia również to, że ani rozporządzenie nr 1907/2006, ani rozporządzenie (WE) nr 340/2008 nie zawierają szczególnych regulacji dotyczących egzekucji. Przy bliższej analizie można wprawdzie stwierdzić, że agencja posiada uprawnienia do nakładania opłat i należności administracyjnych. Nie jest jednak wyposażona w środki umożliwiające prowadzenie postępowania egzekucyjnego w stosunku do niezaskarżalnych decyzji w sprawie opłat i należności administracyjnych. Aby nadać pełną skuteczność prawu Unii, konieczne jest, by instytucje Unii miały możliwość zapewnienia przymusowej wykonalności wydanych przez nie tytułów egzekucyjnych.

Wobec braku szczególnych regulacji dotyczących egzekucji w rozporządzeniach (WE) nr 1907/2006 i nr 340/2008 należy odwołać się do przepisu dotyczącego postępowania egzekucyjnego zawartego w art. 299 TFUE.

Artykuł 299 akapit drugi zdanie pierwsze TFUE odsyła do przepisów procedury cywilnej obowiązujących w państwie, na terytorium którego ma miejsce postępowanie egzekucyjne. W Republice Federalnej Niemiec postępowanie egzekucyjne przewidziane w procedurze cywilnej regulują przepisy księgi ósmej ZPO (§§ 704 i nast. ZPO).

O ile decyzja SME (2013) 4439 jest tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 299 akapit pierwszy TFUE, nakładający zobowiązanie pieniężne tytuł musi być na wniosek zainteresowanego – w tym przypadku agencji – zaopatrzony w klauzulę wykonalności, tj. musi być stwierdzona jego wykonalność. Zgodnie z art. 299 akapit drugi zdanie drugie TFUE klauzula wykonalności jest nadawana przez wyznaczony w tym celu przez rząd państwa członkowskiego organ krajowy, o którym zostanie powiadomiona Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W Republice Federalnej Niemiec właściwym organem jest Bundesminister der Justiz (federalny minister sprawiedliwości) (obwieszczenie z dnia 3 lutego 1961 r.). Po tym, jak zostanie nadana klauzuli wykonalności, zainteresowany może wnieść o wszczęcie postępowania egzekucyjnego bezpośrednio do organu właściwego według prawa krajowego (art. 299 akapit trzeci TFUE). W Republice Federalnej Niemiec właściwym organem do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego jest sąd egzekucyjny zgodnie z § 764 ZPO lub komornik zgodnie z § 753 ZPO.

Za możliwością zastosowania art. 299 TFUE przemawia również fakt, że spełnione są pozostałe przesłanki do prowadzenia egzekucji. Adresatami tytułu egzekucyjnego w rozumieniu art. 299 TFUE mogą być uznane wyłącznie osoby fizyczne i prawne. Wymóg ten jest spełniony w odniesieniu do pozwanej, która jest osobą prawną prawa prywatnego.

Ponadto art. 299 TFUE wymaga wydania stanowiącego tytuł egzekucyjny aktu w rozumieniu art. 288 TFUE. Aktami w rozumieniu tej normy są nie tylko abstrakcyjne i generalne normy prawa wtórnego Unii, takie jak rozporządzenia czy dyrektywy, ale także decyzje. Należą do nich w szczególności decyzje skierowane do adresatów zgodnie z art. 288 akapit czwarty zdanie drugie TFUE, o ile są to wiążące decyzje mające bezpośredni skutek dla adresata. Decyzja ma charakter wiążący wtedy, gdy stanowi ona środek mający na celu i nadający się do wywołania bezpośredniego skutku prawnego, tj. przyznania praw lub nałożenia obowiązków na adresata decyzji (wyrok z dnia 11 listopada 1981 r.; 60/81, International Business Machines Corporation/Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1981:264, pkt 9; wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r., C-147/96; Królestwo Niderlandów/Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2000:335, pkt 25; postanowienie z dnia 8 marca 1991 r., Emerald Meats/Komisja, C-66/91, ECLI:EU:C:1991:110, pkt 26). Również i ten warunek jest spełniony w niniejszej sprawie. Niepodlegająca zaskarżeniu decyzja agencji zobowiązuje pozwaną do zapłaty należności administracyjnej.

(c) W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza do wyjaśnienia, czy odesłanie do przepisów procedury cywilnej państwa, na terytorium którego ma miejsce postępowanie egzekucyjne, należy rozumieć w ten sposób, że ma ono charakter kompleksowy. Niemiecka procedura cywilna reguluje nie tylko postępowanie dotyczące należytego stosowania środków egzekucyjnych, ale także wskazuje właściwy organ egzekucyjny. W Republice Federalnej Niemiec właściwymi organami egzekucyjnymi są sąd egzekucyjny (§ 753 ZPO) lub komornik (§ 764 ZPO). Gdyby art. 299 TFUE interpretować w ten sposób, że odsyła się nie tylko do przepisów procedury dotyczącej prowadzenia egzekucji przymusowej, ale także do przepisów dotyczących właściwego organu egzekucyjnego, to wynikałoby z tego, do którego sądu należałoby skierować niniejszy spór prawny.

2. Pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są istotne dla rozstrzygnięcia.

We wstępnej ocenie sądu odsyłającego wiele przemawia za tym, że postępowanie przed sądami administracyjnymi nie jest dopuszczalne. Gdyby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej udzielił odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, wówczas dopuszczalne byłoby wniesienie sprawy do Sądu Unii Europejskiej lub do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co skutkowałoby tym, że sąd odsyłający nie mógłby wydać orzeczenia co do istoty

sprawy. Natomiast w przypadku udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi twierdzącej na pytania drugie i trzecie, dopuszczalne byłoby wniesienie sprawy do sądów powszechnych.

Jeśli skarżąca kieruje sprawę do sądu administracyjnego, mimo że nie jest on właściwy na podstawie § 40 VwGO i przepisów szczególnych, które przyznają lub wyłączają właściwość, sąd administracyjny, do którego wniesiono sprawę, musi przekazać spór prawny do innego właściwego sądu zgodnie z § 173 zdanie 1 VwGO w związku z § 17a ust. 2 zdanie pierwsze GVG.

Przekazanie sprawy może być zatem dokonane dopiero po wyjaśnieniu pytań prejudycjalnych.

Od orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia (§ 146 ust. 2 VwGO stosowany w drodze analogii).

[...]

[Podpisy]

Za zgodność z oryginałem i kompletność odpisu

Ratzbona, dnia 14 kwietnia 2023 r.

[...]

[Adnotacja dotycząca odpisu]

DOKUMENT ROBOCZY