WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 18 czerwca 2010 r.*

W sprawie T-549/08

Wielkie Księstwo Luksemburga, reprezentowane przez M. Fisch, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez adwokata P. Kinscha,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez A. Steiblytė oraz B. Conte, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C (2008) 5383 z dnia 24 września 2008 r. dotyczącej zawieszenia płatności pośrednich z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na rzecz jednolitego dokumentu programowego dotyczącego wspólnotowej pomocy strukturalnej objętej celem nr 3 w Luksemburgu oraz decyzji Komisji C (2008) 5730 z dnia 6 października 2008 r. dotyczącej zawieszenia płatności pośrednich z programu inicjatywy wspólnotowej dotyczącego zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności w związku z rynkiem pracy (EQUAL) w Luksemburgu,

SĄD (ósma izba),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, S. Papasavvas i N. Wahl (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: T. Weiler, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 marca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 147 akapit pierwszy WE powierza Komisji Wspólnot Europejskich zarządzanie Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) ustanowionym na podstawie art. 146 WE. EFS jest, zgodnie z art. 159 akapit pierwszy WE, jednym z funduszy strukturalnych.

2 Ramy prawne regulujące fundusze strukturalne, w szczególności cele, organizację, funkcjonowanie i wprowadzanie w życie pomocy, podobnie jak i rolę oraz kompetencje Komisji i państw członkowskich w danej dziedzinie, są określone w głównej mierze – jeśli chodzi o okres programowania 2000–2006 istotny w niniejszej sprawie – w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, s. 1).

3 Zgodnie z art. 9 lit. n) wskazanego powyżej rozporządzenia „organ zarządzający" oznacza organ lub instytucję publiczną lub prywatną, wyznaczoną przez państwo członkowskie na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, lub też państwo członkowskie, o ile ono samo sprawuje funkcję zarządzania pomocą do celów tego rozporządzenia. Artykuł 9 lit. o) tego rozporządzenia definiuje „organ wypłacający"

jako „jeden lub kilka organów lub instytucji krajowych, regionalnych lub lokalnych, wyznaczonych przez państwo członkowskie do celów sporządzania i składania wniosków o płatności oraz otrzymywania płatności z Komisji".

4 Artykuł 34 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1260/1999 przewiduje przede wszystkim, że organ zarządzający jest odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowości operacji finansowanych w ramach pomocy, w szczególności poprzez wykonanie środków kontroli wewnętrznej zgodnych z zasadami prawidłowej gospodarki finansowej.

5 Artykuł 38 rozporządzenia nr 1260/1999 stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla odpowiedzialności Komisji za wykonanie ogólnego budżetu Unii Europejskiej państwa członkowskie biorą w pierwszej instancji odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy. W tym celu podjęte środki obejmują:

a) sprawdzenie [, że systemy] zarządzania i [...] kontroli zostały ustanowione i są wykonywane w sposób zapewniający efektywne i prawidłowe wykorzystanie funduszy Wspólnoty;

b) dostarczenie Komisji opisu tych rozwiązań;

c) zapewnienie, że pomoc jest zarządzana zgodnie ze wszystkimi stosowanymi regułami wspólnotowymi, a środki postawione do ich dyspozycji są wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami;

d) poświadczenie, że deklaracje wydatków przedstawione Komisji są właściwe, oraz zapewnienie, że wynikają one z systemów rachunkowości opartych na sprawdzalnych dokumentach uzupełniających;

e) zapobieganie, wykrywanie i poprawianie nieprawidłowości [zgodnie z obowiązującymi przepisami], informowanie o nich Komisji [...] oraz informowanie Komisji o postępie postępowań administracyjnych i procedur sądowych;

f) przedstawienie Komisji, po zakończeniu danej pomocy, deklaracji przygotowanej przez osobę lub departament, posiadający funkcje niezależne od wyznaczonego organu zarządzającego. Deklaracja ta zawiera streszczenie wniosków z kontroli prowadzonych w poprzednich latach, jak również ocenę ważności wniosku o płatność salda końcowego oraz legalności i prawidłowości transakcji objętych końcowym poświadczeniem wydatków. Jeżeli państwa członkowskie uznają to za konieczne, mogą dołączyć własną opinię do wyżej wymienionego poświadczenia;

g) współpracę z Komisją w celu zapewnienia, że fundusze Wspólnoty są wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami;

h) windykację kwot utraconych w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wraz z naliczeniem, gdzie sytuacja tego wymaga, odsetek za zwłokę.

2. Komisja w ramach odpowiedzialności za wykonanie ogólnego budżetu Unii Europejskiej zapewnia, że państwa członkowskie mają sprawnie funkcjonujące systemy zarządzania i kontroli, tak że wspólnotowe fundusze wykorzystywane są skutecznie i prawidłowo.

W tym celu, bez uszczerbku dla kontroli prowadzonych przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, urzędnicy Komisji lub pracownicy mogą, zgodnie z ustaleniami uzgodnionymi z państwem członkowskim w ramach współpracy opisanej w ust. 3, prowadzić kontrole na miejscu, w tym kontrole wyrywkowe, w zakresie operacji finansowanych przez fundusze oraz systemów zarządzania i kontroli, przy czym konieczne jest zawiadomienie o kontroli przynajmniej na jeden dzień roboczy przed jej rozpoczęciem. Komisja powiadamia dane państwo członkowskie, mając na uwadze otrzymanie wszelkiej niezbędnej pomocy. Urzędnicy lub pracownicy danego państwa członkowskiego mogą brać udział w takich kontrolach.

Komisja może zażądać od danego państwa członkowskiego przeprowadzenia kontroli na miejscu w celu sprawdzenia prawidłowości jednej lub więcej transakcji. Urzędnicy lub pracownicy Komisji mogą brać udział w takich kontrolach.

3. Komisja i państwa członkowskie na podstawie dwustronnych ustaleń administracyjnych współpracują w zakresie koordynowania planów, metod i wykonania kontroli, tak aby maksymalizować użyteczność prowadzonych kontroli. Niezwłocznie wymieniają wyniki przeprowadzonych kontroli.

Przynajmniej raz w roku, a w każdym razie przed rocznym przeglądem, przewidzianym w art. 34 ust. 2, następujące elementy zostaną zbadane i ocenione:

a) wyniki kontroli przeprowadzanych przez państwo członkowskie i Komisję;

b) wszelkie uwagi zgłoszone przez inne krajowe lub wspólnotowe organy lub instytucje kontrolne;

c) finansowe oddziaływanie stwierdzonych nieprawidłowości, kroków już podjętych lub wymaganych w zakresie ich poprawienia i, w miarę potrzeby, dostosowania systemów zarządzania i kontroli.

4. Po przeprowadzeniu badania i oceny i z zastrzeżeniem dla środków, które mają być podjęte niezwłocznie przez państwo członkowskie w ramach niniejszego artykułu i art. 39, Komisja może sformułować uwagi, szczególnie w zakresie finansowego oddziaływania stwierdzonych nieprawidłowości. Uwagi te są adresowane do państwa członkowskiego i organu zarządzającego daną pomocą. Do uwag mogą być dołączone, w danym przypadku, wnioski o podjęcie działań naprawczych w celu usunięcia błędów powstałych w wyniku ograniczeń w zakresie zarządzania oraz skorygowania tych nieprawidłowości, które nie zostały jeszcze skorygowane. Państwo członkowskie ma możliwość ustosunkowania się do tych uwag.

W przypadku gdy w wyniku lub przy braku opinii państwa członkowskiego odnoszących się do wyżej wymienionych uwag Komisja przyjmuje wnioski, państwo członkowskie w nieprzekraczalnym [wyznaczonym] terminie podejmuje konieczne kroki, zgodne z wymogami Komisji, i powiadamia Komisję o swoich działaniach.

5. Bez uszczerbku dla niniejszego artykułu Komisja, po odpowiednim sprawdzeniu, może zawiesić całość lub część płatności okresowej [pośredniej], jeżeli stwierdzi, że dany wydatek wiąże się z poważną nieprawidłowością, która nie została skorygowana, i konieczne jest natychmiastowe działanie. Komisja powiadamia dane państwo członkowskie o podjętym działaniu i jego przyczynach. Jeśli po upływie pięciu miesięcy powód zawieszenia płatności nie został usunięty lub państwo członkowskie nie powiadomiło Komisji o środkach podjętych w celu skorygowania poważnej nieprawidłowości, mają zastosowanie przepisy ustanowione na mocy art. 39.

6. W okresie trzech lat, o ile nie zostanie to inaczej postanowione w dwustronnych uregulowaniach administracyjnych, od wypłaty przez Komisję ostatniej raty dla danej pomocy, odpowiedzialne organy zachowają w imieniu Komisji wszystkie dokumenty

towarzyszące (albo oryginały, albo wersje poświadczające będą [...] zgodne z oryginałami [kopie poświadczone za zgodność z oryginałem] na powszechnie akceptowanych nośnikach danych), dotyczące wydatków i kontroli związanych z daną pomocą. Termin ten zostanie zawieszony w przypadku postępowania prawnego [sądowego] lub na należycie uzasadniony wniosek Komisji".

6 Artykuł 39 rozporządzenia nr 1260/1999, zatytułowany „Korekty finansowe", brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie w pierwszej instancji biorą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów wszelkich zasadniczych zmian wpływających na charakter lub warunki wykonania lub nadzorowania pomocy i dokonując wymaganych korekt finansowych [na państwach członkowskich ciąży w pierwszej kolejności obowiązek przeprowadzenia dochodzenia w przypadku nieprawidłowości, podjęcia działań w przypadku udowodnionych istotnych zmian wpływających na charakter lub warunki wykonania i nadzorowania pomocy i dokonania koniecznych korekt finansowych].

Państwo członkowskie dokonuje wymaganych korekt finansowych w związku z indywidualnymi lub systemowymi nieprawidłowościami. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu Wspólnoty. Uwolnione w ten sposób fundusze wspólnotowe mogą zostać ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie na daną pomoc zgodnie z rozwiązaniami, które zostaną określone na podstawie art. 53 ust. 2.

2. Jeśli po dokonaniu niezbędnych weryfikacji Komisja stwierdza, że:

[…]

c) istnieją poważne wady systemów zarządzania lub kontroli, które mogłyby prowadzić do nieprawidłowości systemowych;

Komisja zawiesza dane płatności okresowe [pośrednie] i po przedstawieniu powodów tej decyzji domaga się od państwa członkowskiego przedstawienia uwag i, w miarę potrzeb, dokonania korekt w określonym czasie.

Jeżeli państwo członkowskie zgłasza zastrzeżenia do uwag poczynionych przez Komisję, zostaje zaproszone przez Komisję na spotkanie, w trakcie którego obie strony w ramach współpracy opartej na partnerstwie dokładają starań dla osiągnięcia porozumienia w sprawie tych uwag i wniosków z nich wyciągniętych [wniosków, jakie należy z nich wyciągnąć].

3. Na zakończenie okresu wyznaczonego przez Komisję, jeżeli nie zostało osiągnięte porozumienie, a państwo członkowskie nie dokonało korekt, biorąc pod uwagę [ewentualne] uwagi dokonane przez państwo członkowskie, Komisja może w ciągu trzech miesięcy podjąć decyzję o:

a) obniżeniu wpłaty na rachunek [zaliczki] określon[ej] w art. 32 ust. 2;

lub

b) dokonaniu wymaganych korekt finansowych poprzez anulowanie całości lub części wkładu [z] funduszy dla danej pomocy.

Przy podejmowaniu decyzji o wielkości korekty Komisja bierze pod uwagę, zgodnie z zasadą proporcjonalności, rodzaj nieprawidłowości lub zmiany, jak również zakres i następstwa finansowe wad stwierdzonych w systemach zarządzania lub kontroli państw członkowskich.

Przy braku decyzji zgodnie z lit. a) lub b) płatności okresowe [pośrednie] zostają niezwłocznie odwieszone.

[…]".

7 Zgodnie z art. 3 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 dotyczącego [w odniesieniu do] zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 63, s. 21), systemy zarządzania i kontroli instytucji zarządzających i płatniczych oraz organów pośrednich przewidują, zgodnie z zasadą proporcjonalności w stosunku do wartości administrowanej pomocy, jednoznaczne zdefiniowanie i przydział oraz, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowej praktyki finansowej, odpowiedni rozdział funkcji w ramach określonej organizacji.

8 Artykuł 4 rozporządzenia nr 438/2001 przewiduje:

„Systemy zarządzania i kontroli zawierają procedury umożliwiające sprawdzenie dostarczania współfinansowanych towarów i usług oraz prawdziwoś[ci] wnioskowanych [zgłoszonych] wydatków, a także zapewniające zgodność z warunkami ustanowionymi we właściwej decyzji Komisji zgodnej z art. 28 rozporządzenia [...] nr 1260/1999 oraz z odpowiednimi zasadami [przepisami] krajowymi i wspólnotowymi dotyczącymi

w szczególności kwalifikowania wydatków do wsparcia z funduszy strukturalnych w ramach rozpatrywanej pomocy, zamówień publicznych, pomocy państwa (włącznie z zasadami dotyczącymi łączenia pomocy), ochrony środowiska i równości szans. Procedury wymagają odnotowania przeprowadzonej weryfikacji indywidualnych działań na miejscu. Protokół potwierdza wykonaną pracę, wyniki weryfikacji i środki podjęte w przypadku wystąpienia rozbieżności [anomalii]. W przypadku gdy jakiekolwiek weryfikacje fizyczne lub administracyjne nie są wyczerpujące, ale wykonane zostały na próbce działań, protokół określa wybrane operacje i opisuje metodę pobierania próbek".

9 Zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 438/2001:

„1. System zarządzania i kontroli państw członkowskich zapewnią odpowiedni ślad rewizyjny.

2. Ślad rewizyjny jest uważany za odpowiedni, jeżeli pozwala na:

a) uzgodnienie bilansów kwot poświadczanych Komisji wraz z indywidualnymi rejestrami wydatków i dokument[ami] towarzyszący[mi], przechowywany[mi] na poszczególnych poziomach administracyjnych i przez beneficjentów końcowych, a w przypadku gdy ci ostatni nie są odbiorcami końcowymi funduszy, przez organy lub przedsiębiorstwa prowadzące operacje; oraz

b) weryfikację przydziału i przekazywania dostępnych funduszy wspólnotowych i krajowych.

W załączniku I podano przykładowy opis informacji niezbędnych do wystarczającego śladu rewizyjnego.

[…]".

10 Artykuł 9 tego samego rozporządzenia, dotyczący poświadczania wydatków, brzmi następująco:

„1. Poświadczenia deklaracji wydatków okresowych [pośrednich] i końcowych, określonych w art. 32 ust. 3 i 4 rozporządzenia [...] nr 1260/1999, są wystawiane w formie przedstawionej w załączniku II przez osobę lub departament w ramach instytucji płatniczej, która jest funkcjonalnie niezależna od wszelkich służb zatwierdzających wnioski [o płatność].

2. Przed poświadczeniem danej deklaracji wydatków instytucja płatnicza upewnia się, czy spełnione są następujące warunki:

a) instytucja zarządzająca i organy pośrednie spełniły wymagania rozporządzenia [...] nr 1260/1999, w szczególności art. 38 ust. 1 lit. c) i e) oraz art. 32 ust. 3 i 4, oraz przestrzegały warunków decyzji Komisji zgodnej z art. 26 [28] tego rozporządzenia;

b) deklaracja wydatków obejmuje tylko wydatki:

i) które zostały rzeczywiście poniesione w okresie kwalifikacji, ustanowionym w decyzji, w formie wydatków poniesionych przez beneficjentów końcowych, w rozumieniu zasady nr 1 ppkt 1.2, 1.3 i pkt 2 załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1685/2000 [z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych (Dz.U. L 193, s. 399)], które mogą być poparte otrzymanymi fakturami lub dokumentami księgowymi o równoważnej wartości dowodowej;

ii) które odnoszą się do operacji zakwalifikowanych do finansowania w ramach określonej pomocy zgodnie z kryteriami i procedurami ich wyboru oraz podlegające zasadom [przepisom] wspólnotowym poprzez [cały] okres, w którym zostały poniesione; oraz

iii) ze środków, dla których, w odpowiednich przypadkach, cała pomoc krajowa została oficjalnie zatwierdzona przez Komisję.

3. W celu umożliwienia uwzględnienia skuteczności systemów kontroli i śladu rewizyjnego przed przedstawi[e]niem Komisji deklaracji wydatków, instytucja zarządzająca zapewnia, że instytucja płatnicza zostanie powiadomiona o procedurach podjętych przez instytucję zarządzającą i przez organy pośrednie w celu:

a) weryfikacji dostarczania towarów i usług współfinansowanych i rzeczywistych [prawdziwości] wydatków objętych wnioskiem;

b) zapewnienia zgodności ze stosowanymi przepisami; oraz

c) utrzymania śladu rewizyjnego.

4. W przypadkach gdy instytucja zarządzająca i instytucja płatnicza stanowią [ten sam organ] lub należą do tego samego organu, organ ten zapewnia, że stosowane są procedury zapewniające porównywalne normy kontroli do tych, które zostały określone w ust. 2 i 3."

Okoliczności powstania sporu

11 W dniu 8 sierpnia 2000 r. Komisja wydała decyzję C (2000) 1128 zatwierdzającą jednolity dokument programowy dotyczący wspólnotowej pomocy strukturalnej objętej celem nr 3 w Luksemburgu (CCI nr 1999LU053DO001), który przewidywał koszt całkowity w wysokości 93 578 900 EUR i współfinansowanie wspólnotowe w maksymalnej kwocie 39 452 700 EUR. Decyzja ta została ostatecznie zmieniona decyzją C(2007) 4256 z dnia 10 września 2007 r., która przewidywała koszt całkowity w wysokości 83 289 224 EUR i maksymalną kwotę udziału finansowego EFS wynoszącą 35 576 935 EUR.

12 W dniu 22 marca 2001 r. Komisja wydała decyzję C (2001) 42 zatwierdzającą program inicjatywy wspólnotowej dotyczący zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności w związku z rynkiem pracy (EQUAL) w Luksemburgu (CCI nr 2000LU050PC001), który przewidywał koszt całkowity w wysokości 8 800 000 EUR i udział EFS w wysokości 4 400 000 EUR. Decyzja ta została ostatecznie zmieniona

decyzją C (2007) 3658 z dnia 24 lipca 2007 r., która przewidywała koszt całkowity w wysokości 8 707 522 EUR i udział EFS w wysokości 4 353 761 EUR.

13 Pismem z dnia 7 lutego 2002 r. władze luksemburskie przekazały – na podstawie art. 5 rozporządzenia nr 438/2001 – opis swoich systemów zarządzania i kontroli w związku z dwoma rodzajami pomocy, o której mowa w decyzjach C (2000) 1128 i C (2001) 42 (zwanej dalej „sporną pomocą").

14 Zgodnie z art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 1260/1999 służby Komisji przeprowadziły między dniem 8 lipca a dniem 10 lipca 2002 r., na podstawie opisu przekazanego przez władze luksemburskie, audyt prewencyjny w ramach okresu programowania 2000–2006, aby ocenić ustanowienie systemów zarządzania i kontroli.

15 Pismem z dnia 22 sierpnia 2002 r. Komisja przesłała władzom luksemburskim końcowe sprawozdanie z audytu. W sprawozdaniu tym służby Komisji stwierdziły między innymi, na podstawie teoretycznego przeglądu, że systemy zarządzania i kontroli ustanowione przez Wielkie Księstwo Luksemburga zapewniają wystarczające gwarancje przestrzegania istniejących uregulowań i ogólnie uznanych kryteriów dobrej administracji.

16 W ramach audytu przeprowadzonego w dniach 7 i 8 lipca 2003 r., w szczególności w celu dokonania przeglądu procedur dotyczących zamknięcia okresu programowania 1994–1999, służby Komisji zbadały również systemy ustanowione w odniesieniu do okresu programowania 2000–2006.

17 Pismem z dnia 4 września 2003 r. sprawozdanie z audytu dotyczące tej kontroli zostało przesłane władzom luksemburskim. W tym sprawozdaniu z audytu służby Komisji

stwierdziły, że zalecenia zawarte w poprzednim sprawozdaniu z audytu były ogólnie przestrzegane.

18 Od dnia 14 czerwca do dnia 16 czerwca 2004 r. Komisja przeprowadziła audyt, który obejmował systemy zarządzania i kontroli programu EQUAL. Pismem z dnia 11 lutego 2005 r. przekazała ona sprawozdanie z audytu dotyczące tej kontroli. Zgodnie z tym sprawozdaniem z audytu wspomniane systemy odpowiadały kryteriom regulacyjnym z zastrzeżeniem nieprzeprowadzonych jeszcze tzw. kontroli „5%".

19 Między dniem 11 czerwca i dniem 13 lipca 2007 r. służby Komisji przeprowadziły kilka kontroli w celu potwierdzenia, na podstawie przypadkowej próbki, poziomu bezpieczeństwa systemów zarządzania i kontroli ustanowionych w ramach spornej pomocy. Pismem z dnia 29 listopada 2007 r. sprawozdanie z audytu z tej kontroli zostało przekazane władzom luksemburskim (zwane dalej „sprawozdaniem z audytu z dnia 29 listopada 2007 r."). W sprawozdaniu tym wskazano na istotne wady w systemach zarządzania i kontroli spornej pomocy, dotyczące rozdzielenia funkcji należących do organu zarządzającego od funkcji należących do organu wypłacającego, weryfikacji pierwszego stopnia dokonywanych przez organ zarządzający, poświadczania deklaracji wydatków przez organ wypłacający oraz śladu rewizyjnego.

20 W piśmie z dnia 16 stycznia 2008 r. władze luksemburskie przedłożyły swoje uwagi do sprawozdania z audytu z dnia 29 listopada 2007 r.

21 Pismem z dnia 29 stycznia 2008 r. Komisja przypomniała władzom luksemburskim, że są one zobowiązane do przywrócenia prawidłowego zarządzania sporną pomocą, zwłaszcza na podstawie zasady należytego zarządzania finansami i ze względu na ryzyko dla budżetu wspólnotowego.

22 Podczas rocznego spotkania w dniu 29 lutego 2008 r. Komisja uprzedziła władze luksemburskie, że w przypadku uchybienia zobowiązaniu przywrócenia prawidłowego zarządzania sporną pomocą będzie ona mogła wydać decyzję o zawieszeniu płatności pośrednich.

23 W piśmie z dnia 13 maja 2008 r. Komisja oświadczyła, iż podtrzymuje swoje stanowisko i odpowiedziała na argumenty wysunięte przez władze luksemburskie w ich piśmie z dnia 16 stycznia 2008 r. Wskazała, że żadne z zaleceń zawartych w sprawozdaniu z audytu z dnia 29 listopada 2007 r. nie może zostać „zamknięte" na podstawie dostarczonych danych. Zgodnie z art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1260/1999 Komisja wezwała władze luksemburskie do przedstawienia jej – w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wspomnianego powyżej pisma – ich uwag oraz opisu środków naprawczych przedsięwziętych w celu poprawy funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli odnoszących się do spornej pomocy oraz koniecznych korekt finansowych.

24 Na spotkaniu, które miało miejsce w dniu 20 maja 2008 r. między przedstawicielami luksemburskiej Inspection générale des finances (inspekcji generalnej finansów) a służbami Komisji, te ostatnie opisały bardziej szczegółowo powody popierające ich stanowisko w kwestii wad systemów zarządzania i kontroli. Z kolei władze luksemburskie wskazały, że podtrzymują swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 16 stycznia 2008 r. W trakcie spotkania, które odbyło się w dniu 17 czerwca 2008 r. między przedstawicielami luksemburskiego organu zarządzającego i służbami Komisji, organ zarządzający również powtórzył swoje stanowisko.

25 W decyzji C (2008) 5383 z dnia 24 września 2008 r. dotyczącej zawieszenia płatności pośrednich z EFS na rzecz jednolitego dokumentu programowego dotyczącego wspólnotowej pomocy strukturalnej objętej celem nr 3 w Luksemburgu oraz w decyzji C (2008) 5730 z dnia 6 października 2008 r. dotyczącej zawieszenia płatności pośrednich z programu EQUAL w Luksemburgu (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami") Komisja zawiesiła płatności pośrednie z EFS związane ze sporną pomocą. Stwierdziła, że w systemach zarządzania lub kontroli istnieją poważne wady, które

mogą prowadzić do nieprawidłowości systemowych w rozumieniu art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1260/1999 w odniesieniu do omawianej pomocy.

Przebieg postępowania i żądania stron

26 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 grudnia 2008 r. Wielkie Księstwo Luksemburga wniosło skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

27 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) zdecydował o otwarciu procedury ustnej.

28 Wystąpienia stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 4 marca 2010 r.

29 Wielkie Księstwo Luksemburga wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

30 Komisja wnosi do Sądu o:

— uznanie za niedopuszczalną skargę w części, w jakiej dotyczy ona decyzji C (2008) 5383;

— oddalenie skargi w pozostałym zakresie;

— obciążenie Wielkiego Księstwa Luksemburga kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

31 Komisja uważa, że niniejsza skarga jest spóźniona i w związku z tym niedopuszczalna w części, w jakiej odnosi się ona do decyzji C (2008) 5383. Zgodnie bowiem z art. 230 akapit piąty WE skargi o stwierdzenie nieważności powinny zostać wniesione w terminie dwóch miesięcy od doręczenia aktu skarżącemu. W niniejszym przypadku decyzja C (2008) 5383 wpłynęła do stałego przedstawicielstwa Wielkiego Księstwa Luksemburga przy Unii w dniu 25 września 2008 r. Niniejsza skarga została zatem wniesiona po terminie, jeśli chodzi o decyzję C (2008) 5383.

32 Wielkie Księstwo Luksemburga nie zgłosiło żadnej uwagi w tym względzie w swoich pismach. Niemniej na rozprawie wskazało ono w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, że nie kwestionuje ono, iż decyzja C (2008) 5383 wpłynęła do niego w dniu 25 września 2008 r., co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

Ocena Sądu

33 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 230 akapit piąty WE skarga o stwierdzenie nieważności powinna zostać wniesiona w terminie dwóch miesięcy od doręczenia skarżącemu kwestionowanego aktu. Zgodnie z art. 102 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem termin ten należy przedłużyć o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość.

34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ten termin do wniesienia skargi jest bezwzględnie wiążący i nie pozostaje do dyspozycji stron i sędziego, gdyż został on ustanowiony w celu zapewnienia jasności i pewności sytuacji prawnych oraz w celu uniknięcia wszelkiej dyskryminacji lub arbitralnego traktowania w administrowaniu wymiarem sprawiedliwości (wyrok Trybunału z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-246/95 Coen, Rec. s. I-403, pkt 21; wyrok Sądu z dnia 18 września 1997 r. w sprawach połączonych T-121/96 i T-151/96 Mutual Aid Administration Services przeciwko Komisji, Rec. s. II-1355, pkt 38).

35 W niniejszym przypadku, zgodnie z art. 101 § 1 lit. a) i b) i art. 101 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem, termin do wniesienia skargi na decyzję C (2008) 5383 zaczął biec w dniu 26 września 2008 r., to jest w dniu następującym po dniu doręczenia powyższej decyzji Wielkiemu Księstwu Luksemburga.

36 Termin do złożenia skargi na tę decyzję, który obejmował nie tylko termin dwóch miesięcy przewidziany w art. 230 akapit piąty WE, ale także termin uwzględniający odległość określony w art. 102 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem, upłynął zatem w dniu 5 grudnia 2008 r.

37 Z tego wynika, że w części odnoszącej się do decyzji C (2008) 5383 niniejsza skarga o stwierdzenie nieważności, wniesiona w dniu 16 grudnia 2008 r., została złożona z opóźnieniem i powinna w związku z tym zostać uznana za niedopuszczalną. Skarga jest natomiast dopuszczalna w części, w jakiej odnosi się do decyzji C (2008) 5730, gdyż decyzja ta została doręczona Wielkiemu Księstwu Luksemburga dopiero w dniu 7 października 2008 r.

Co do istoty

38 Na poparcie swojej skargi Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi zasadniczo dwa zarzuty. Zarzut pierwszy opiera się na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zarzut drugi został wywiedziony z naruszenia art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1260/1999 z tego powodu, że Komisja zawiesiła płatności dotyczące spornej pomocy, mimo że wymagane przesłanki nie były spełnione.

39 Jeśli chodzi o kolejność, w jakiej należy zbadać zarzuty podniesione przez Wielkie Księstwo Luksemburga – co stanowi kwestię sporną dla stron – wskazane jest zbadanie zarzutu opartego na naruszeniu art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1260/1999 przed zarzutem wywiedzionym z naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1260/1999

Argumenty stron

40 Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi, że Komisja naruszyła art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1260/1999, zawieszając sporną pomoc, jakkolwiek przesłanki wymagane przez ten przepis nie były spełnione. Wniosek, że istnieją poważne wady, które mogą prowadzić do nieprawidłowości systemowych, jest – jego zdaniem – oczywiście błędny. Nawet zakładając, że można było przyjąć występowanie nieprawidłowości, były to nieprawidłowości drobne i niesystemowe.

41 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o organizację organu zarządzającego i organu wypłacającego, ani art. 3 rozporządzenia nr 438/2001, ani żaden inny przepis tego rozporządzenia nie stoją na przeszkodzie, by te dwa organy należały do tej samej instytucji. O hipotezie tej jest zresztą mowa w art. 9 ust. 4 tegoż samego rozporządzenia i nic nie zakazuje wspólnego dokonywania weryfikacji przez organ zarządzający i organ wypłacający. Wymagając takiego stopnia rozdziału funkcjonalnego, w opinii skarżącego, Komisja naruszyła prawo. W replice Wielkie Księstwo Luksemburga precyzuje, że wprawdzie kontrolerzy obu organów przeprowadzają kontrolę w tym samym czasie u tego samego beneficjenta końcowego, ale nie wynika z tego żadne ryzyko porozumienia się między kontrolerem a kontrolowanym, mając na uwadze reguły etyki obowiązujące luksemburską służbę publiczną.

42 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o weryfikacje pierwszego stopnia dokonywane przez organ zarządzający i poświadczanie wydatków przez organ wypłacający, Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi, że kaskadowe poświadczanie wydatków,

to jest dokonany przez krajowy organ zarządzający wybór, by zgłaszać wydatki, co do których istnieje wątpliwość, ale które nie mogą zostać zakwalifikowane prawnie jako niekwalifikowalne w momencie zgłoszenia, jest zgodne z art. 4 rozporządzenia nr 438/2001. Podobnie samo wyłączenie wadliwego elementu wydatku zwanego „częściowo niekwalifikowalnym", a nie całości wydatku, nie narusza tego przepisu. Przepis ten pozostawia bowiem władzom krajowym zakres uznania co do funkcjonowania ich systemów zarządzania i kontroli, pod warunkiem że systemy te zawierają procedury umożliwiające sprawdzenie dostarczania współfinansowanych towarów i usług oraz prawdziwości zgłoszonych wydatków oraz zapewniają zgodność z warunkami ustanowionymi w odpowiednich decyzjach Komisji. Ponadto – zdaniem Wielkiego Księstwa Luksemburga – dokument roboczy z dnia 21 grudnia 2005 r. dotyczący dobrych praktyk związanych z weryfikacjami zarządzania, które powinny być dokonywane przez państwa członkowskie w odniesieniu do projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i z funduszy spójności, przytoczony przez Komisję na poparcie jej wykładni, nie miał zastosowania w momencie wykonywania programów. Wreszcie, mając na uwadze kontrole a posteriori dokonywane przez władze luksemburskie, interesy finansowe Unii są zachowane.

43 W trzeciej kolejności Wielkie Księstwo Luksemburga uważa, że ustalenia poczynione w sprawozdaniu z audytu z dnia 29 listopada 2007 r. dotyczące śladu rewizyjnego, które to ustalenia zostały przytoczone w pkt 30–32 zaskarżonych decyzji i zgodnie z którymi akta sprawy prowadzone przez organ zarządzający są niekompletne i nie zawierają pewnych elementów istotnych do wykazania kwalifikowalności i prawidłowości wydatków, są niedokładne. Kwestia ta została już zresztą poruszona przez władze luksemburskie w ich uwagach z dnia 16 stycznia 2008 r., w których między innymi podkreślono, że wszystkie informacje dotyczące szczegółowego budżetu i wyników, jakie należy osiągnąć, można znaleźć w fiszce kandydatury odnoszącej się do każdego finansowanego projektu. Wreszcie w duplice Wielkie Księstwo Luksemburga podkreśla, że Komisja nigdy nie zażądała od władz krajowych udzielenia informacji, których rzekomo brakowało.

44 Komisja kwestionuje wszystkie argumenty Wielkiego Księstwa Luksemburga. Podkreśla, że wbrew temu, co ono twierdzi, w niniejszym przypadku w rachubę nie wchodzą

wcale drobne nieprawidłowości, lecz pewna liczba poważnych wad dotyczących organizacji, weryfikacji pierwszego stopnia dokonywanych przez organ zarządzający, poświadczania deklaracji wydatków przez organ wypłacający i śladu rewizyjnego, które stanowią kluczowe elementy systemów zarządzania i kontroli i z których każdy uzasadniałby zawieszenie płatności pośrednich.

Ocena Sądu

45 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że z orzecznictwa wynika, iż zasada, zgodnie z którą jedynie wydatki dokonane przez władze krajowe w zgodzie z przepisami wspólnotowymi są pokrywane z budżetu, ma również zastosowanie do przyznawania pomocy finansowej z EFS (wyrok Trybunału z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-199/03 Irlandia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8027, pkt 26).

46 Na podstawie art. 39 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1260/1999 Komisja zawiesza płatności pośrednie, jeżeli po dokonaniu niezbędnych weryfikacji stwierdza, że w systemach zarządzania lub kontroli istnieją poważne wady, które mogłyby prowadzić do nieprawidłowości systemowych. Artykuł 39 ust. 3 tego samego rozporządzenia przewiduje, że Komisja może następnie – w razie potrzeby – dokonać wymaganych korekt finansowych poprzez anulowanie całości lub części wkładu z funduszu dla danej pomocy.

47 Zgodnie z wymogiem należytego zarządzania finansami, który leży u podstaw ustanowienia funduszy strukturalnych, oraz mając na uwadze obowiązki ciążące na

władzach krajowych w ramach tego ustanowienia, zobowiązanie państw członkowskich do stworzenia systemów zarządzania i kontroli, o którym to zobowiązaniu jest mowa w art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999 i którego szczegóły są określone w art. 2–8 rozporządzenia nr 438/2001, ma istotny charakter.

48 W niniejszym przypadku należy ustalić, czy Komisja słusznie zawiesiła płatności pośrednie dotyczące programu EQUAL w Wielkim Księstwie Luksemburga, biorąc pod uwagę wady, które instytucja ta stwierdziła i które są związane, po pierwsze, z organizacją organu zarządzającego i organu wypłacającego, po drugie, z weryfikacjami pierwszego stopnia dokonywanymi przez organ zarządzający i z poświadczaniem deklaracji wydatków przez organ wypłacający oraz, po trzecie, ze śladem rewizyjnym.

49 Po pierwsze, w odniesieniu do organizacji organu zarządzającego i organu wypłacającego Komisja wskazuje w pkt 3.1.1.5 sprawozdania z audytu z dnia 29 listopada 2007 r., że „okazało się, iż osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie weryfikacji przewidzianych w art. 4 [rozporządzenia nr 438/2001] i weryfikacji przewidzianych w art. 9 [tego rozporządzenia] dla celów poświadczenia wydatków wykonywały wspólnie te funkcje".

50 W motywie 18 decyzji C (2008) 5730 Komisja wyciągnęła z tego ustalenia wniosek, że „organizacja organu zarządzającego i organu wypłacającego nie może zostać uznana za odpowiednią i nie odpowiada wymogom przewidzianym w art. 3 rozporządzenia nr 438/2001 (jednoznaczne zdefiniowanie i przydział oraz odpowiedni rozdział funkcji; co ma gwarantować, że funkcje są wykonywane w satysfakcjonujący sposób)". Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi zasadniczo, że wbrew wykładni bronionej przez Komisję wspólne wykonywanie kontroli organu zarządzającego i organu wypłacającego dotyczących pomocy będącej przedmiotem decyzji C (2008) 5730 (zwanej dalej „pomocą EQUAL") przeprowadzonych odpowiednio przez organ wypłacający i organ zarządzający nie jest sprzeczne z rozporządzeniem nr 438/2001.

51 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 438/2001 przewiduje, iż „[s]ystemy zarządzania i kontroli instytucji zarządzających i płatniczych oraz organów pośrednich, zgodnie z zasadą proporcjonalności w stosunku do wartości administrowanej pomocy, zapewniają: jednoznaczn[e] zdefiniowan[i] e i umiejscowione [przydział] oraz, jeżeli niezbędne jest zapewnienie prawidłowej praktyki finansowej, odpowiedni podział funkcji w ramach określonej organizacji".

52 Choć – jak twierdzi Wielkie Księstwo Luksemburga – art. 9 ust. 4 wskazanego powyżej rozporządzenia nie stoi nie przeszkodzie, by organ zarządzający i organ wypłacający należały do tej samej instytucji, to wymagane jest jeszcze to, by istniał „jednoznaczny przydział" i „odpowiedni podział" funkcji w ramach określonej organizacji.

53 W niniejszym przypadku z uzasadnienia decyzji C (2008) 5730 odnoszącego się do tej kwestii jasno wynika, że Komisja zwróciła uwagę nie tyle na stwierdzone nieprawidłowości w kontrolach przeprowadzonych przez wspomniane władze, ile na brak ich wiarygodności. W opinii Komisji wspólne wykonywanie funkcji związanych z zarządzaniem i z dokonywaniem wypłaty budzi wątpliwości co do bezstronności pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzenie kontroli, mając na uwadze bliskość i „porozumiewanie się", z czym wiąże się takie wspólne wykonywanie danych funkcji. W szczególności z motywu 17 decyzji C (2008) 5730 wynika, że „weryfikacje przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 438/2001 i kontrole przewidziane w art. 9 tego samego rozporządzenia nie mogą […] być przeprowadzane wspólnie, ze względu na ryzyko zniekształcenia opinii organu odpowiedzialnego za poświadczanie wniosków o płatność".

54 Należy zgodzić się z tym wywodem. Z tego bowiem względu, że zgodnie z uregulowaniami mającymi zastosowanie do pomocy finansowanej przez EFS organ zarządzający i organ wypłacający zmuszone są wykonywać kontrolę różnego rodzaju na różnych etapach, równoczesne wykonywanie funkcji powierzonych tym organom niesie ze sobą niedające się zlekceważyć ryzyko koordynacji, a nawet połączenia tych kontroli i w związku z tym może wzbudzić wątpliwości co do wiarygodności tych kontroli.

55 Co więcej, i to bez potrzeby odwoływania się do wskazówek zawartych w dokumencie roboczym dotyczącym dobrych praktyk mających zastosowanie do funkcji poświadczania sprawowanej przez organ wypłacający, który to dokument został przedstawiony państwom członkowskim przez służby Komisji i na który powołuje się Komisja, instytucja ta słusznie doszła do wniosku, że organizacja luksemburskich organów wypłacającego i zarządzającego narusza art. 3 rozporządzenia nr 438/2001.

56 Po drugie, w odniesieniu do braków w weryfikacjach pierwszego stopnia dokonywanych przez organ zarządzający i w poświadczaniu wydatków przez organ wypłacający, Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi zasadniczo, że krytykując system weryfikacji pierwszego stopnia i poświadczania dotyczący pomocy EQUAL, Komisja pominęła fakt, że żaden niekwalifikowalny wydatek nie został w rzeczywistości uwzględniony w ramach kontroli przeprowadzonych a posteriori i że ostatecznie interesy finansowe Wspólnoty zostały zachowane.

57 Niemniej należy podkreślić, że Komisja podniosła w swoim sprawozdaniu z audytu z dnia 29 listopada 2007 r., że jeśli chodzi o pewne wydatki nie tylko organ zarządzający nie przeprowadził weryfikacji pierwszego stopnia bądź przeprowadził je w niewystarczający sposób z naruszeniem art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999 i art. 4 rozporządzenia nr 438/2001, ale również że organ wypłacający nie dokonał poświadczenia wydatków zgodnie z art. 38 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1260/1999 i art. 9 rozporządzenia nr 438/2001. Organy te zgłosiły bowiem w pewnej liczbie przypadków wydatki, co do których żywiły one wątpliwości. Mówiąc dokładniej, organ zarządzający dokonał niekompletnych weryfikacji zgłoszonych wydatków. Ponadto ewentualne ustalenia nieprawidłowości poczynione w ramach weryfikacji pierwszego stopnia nie były systematycznie uwzględniane przez organ wypłacający na etapie poświadczania deklaracji wydatków.

58 Tego rodzaju braki stanowią poważne wady systemów zarządzania i kontroli mogące prowadzić do nieprawidłowości systemowych. Zarówno bowiem na etapie weryfikacji pierwszego stopnia przeprowadzanych przez organ zarządzający, jak i na etapie poświadczania dokonywanego przez organ wypłacający, które to etapy stanowią gwarancje należytego zarządzania finansami, władze krajowe powinny upewnić się ex ante i w wyczerpujący sposób co do prawdziwości, jak i zgodności zamierzonych wydatków z odpowiednimi warunkami. Wbrew temu, co twierdzi Wielkie Księstwo Luksemburga, nie wystarczy, by władze krajowe przeprowadziły weryfikacje ex post, po których, w razie potrzeby, dokonane zostaną korekty finansowe.

59 Po trzecie, rozważania te odnoszą się także do monitorowania śladu rewizyjnego określonego w art. 7 rozporządzenia nr 438/2001. W tym względzie Wielkie Księstwo Luksemburga nie wykazało, że zwykłe odesłanie do fiszek kandydatur dotyczących pomocy EQUAL może samo w sobie dostarczyć wszystkich dokładnych danych wymaganych przez art. 7 ust. 2 i 3 wspomnianego rozporządzenia.

60 W tej kwestii należy podkreślić, że załącznik 1 do rozporządzenia nr 438/2001, zatytułowany „Przykładowy opis informacji wymaganych do wystarczającego śladu rewizyjnego", dostarcza bardzo dokładnych wskazówek co do zobowiązań ciążących na władzach krajowych. W załączniku tym zostało wyraźnie wskazane, że władze te są zobowiązane do prowadzenia i przechowywania na właściwym poziomie zarządzania dokumentacji księgowej oraz całości informacji dla każdej współfinansowanej operacji.

61 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, Komisja słusznie stwierdziła istnienie poważnych wad w systemach zarządzania i kontroli, które to wady mogłyby prowadzić do nieprawidłowości systemowych, i w związku z tym zawiesiła płatności

pośrednie na rzecz pomocy EQUAL. W tym względzie należy przypomnieć, że spoczywające na wnioskodawcach i beneficjentach pomocy wspólnotowej zobowiązanie upewnienia się, że dostarczają Komisji wystarczająco dokładne informacje, aby system kontrolny i dowodowy stworzony w celu weryfikacji, czy warunki przyznania pomocy są spełnione, mógł funkcjonować prawidłowo, jest nierozerwalnie związane z systemem pomocy z EFS i istotne dla jego prawidłowego funkcjonowania (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych T-251/05 i T-425/05 Mediocurso przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Omawiany zarzut nie może zatem zostać uwzględniony.

W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

Argumenty stron

63 Wielkie Księstwo Luksemburga uważa, że Komisja naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jako że w swoich sprawozdaniach z audytów prewencyjnych przekazanych, odpowiednio, w dniach 22 sierpnia 2002 r. i 4 września 2003 r., ale również w sprawozdaniu z dnia 7 lutego 2005 r. stwierdziła ona wyraźnie, że systemy zarządzania i kontroli odnoszące się do spornej pomocy oferowały bardzo zadowalające gwarancje. Czyniąc to, Komisja doszła w trakcie tych audytów do wniosków diametralnie różnych od wniosków przyjętych w zaskarżonych decyzjach.

64 Z jednej strony wspomniane audyty prewencyjne z 2002 r. i z 2003 r. przeprowadzone na podstawie art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 1260/1999 były jedynymi audytami dokonanymi w rozpatrywanym okresie programowania, z drugiej strony zaś zaskarżone decyzje zostały wydane dopiero w następstwie audytu przeprowadzonego po tym okresie, to jest w momencie, w którym nie można już było zmienić rozpatrywanych systemów zarządzania i kontroli. W niniejszym przypadku władze luksemburskie nie miały żadnego powodu, by żywić nieufność do zawartej we wspomnianych powyżej sprawozdaniach oceny zgodności ich systemów zarządzania i kontroli z odpowiednimi przepisami.

65 Wielkie Księstwo Luksemburga uściśla, że w trakcie swoich wcześniejszych audytów służby Komisji wyraźnie zatwierdziły sposób organizacji organu zarządzającego i organu wypłacającego, jak również monitorowanie śladu rewizyjnego i procedurę kaskadowego poświadczania wydatków stosowaną przez władze luksemburskie.

66 Jeśli chodzi o dokumenty robocze dotyczące dobrych praktyk, do których odwołuje się Komisja, według skarżącego zostały one najprawdopodobniej opracowane pod koniec roku 2005, to jest znacznie później niż moment, w którym pomoc mieszcząca się w istotnym dla sprawy okresie programowania miała swój początek.

67 W odniesieniu do sprawozdania z dnia 7 lutego 2005 r., sporządzonego w związku z dodatkowym audytem przeprowadzonym w czerwcu 2004 r., które to sprawozdanie zostało przedłożone przez Komisję w załączeniu do odpowiedzi na skargę, skarżący podnosi, iż potwierdza ono, że służby Komisji były ogólnie zadowolone z systemu wyboru projektów, z systemu zgłaszania wydatków i z systemu kontroli.

68 Wielkie Księstwo Luksemburga uważa, że wbrew stanowisku bronionemu przez Komisję audyty z lipca 2002 r., z lipca 2003 r. i z czerwca 2004 r. nie miały ograniczonego zakresu. Jego zdaniem z obiektywnej lektury trzech sprawozdań odnoszących się do tych audytów wynika, że zostały one sporządzone po przeprowadzeniu gruntownego badania mającego na celu, po pierwsze, ustalenie, czy procedury rzeczywiście

ustanowione odpowiadały procedurom zgłoszonym Komisji i były zgodne z obowiązującymi uregulowaniami, oraz po drugie, sprawdzenie – poprzez pobranie próbek u poszczególnych podmiotów zajmujących się promocją – że systemy mogły zostać konkretnie zatwierdzone. W tym względzie nie można twierdzić ani zarzucać Wielkiemu Księstwu Luksemburga, że próbka operacji skontrolowanych w trakcie tych audytów była ograniczona i w związku z tym niereprezentatywna.

69 W konsekwencji – zdaniem skarżącego – Komisja była doskonale poinformowana i zatwierdziła w całości luksemburskie systemy zarządzania i kontroli.

70 Komisja kwestionuje argumenty Wielkiego Księstwa Luksemburga. Twierdzi zasadniczo, że sprawozdania z audytu nie mogą wzbudzać uzasadnionych oczekiwań i że w każdym razie nie wzbudziły one takich oczekiwań w niniejszym przypadku.

Ocena Sądu

71 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienie do powoływania się na uzasadnione oczekiwania uzależnione jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, organ administracji musi udzielić zainteresowanemu dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienia te muszą być takiego rodzaju, by wzbudzały u podmiotu, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwanie. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z mającymi zastosowanie przepisami (zob. wyroki Sądu: z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie T-347/03 Branco przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2555, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 lutego 2006 r.

w sprawie T-282/02 Cementbouw Handel & Industrie przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-319, pkt 77).

72 W niniejszym przypadku pojawia się pytanie, czy oceny zawarte w sprawozdaniach z audytów z 2002, 2003 i 2005 r. odnoszące się do projektów współfinansowanych przez EFS były takiego rodzaju, że mogły wzbudzić uzasadnione oczekiwanie po stronie władz krajowych, które są odpowiedzialne w pierwszej kolejności za zarządzanie pomocą i za kontrolę pomocy.

73 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że na naruszenie ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może powoływać się osoba, która dopuściła się oczywistego naruszenia obowiązujących uregulowań (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 1985 r. w sprawie 67/84 Sideradria przeciwko Komisji, Rec. s. 3983, pkt 21; postanowienie Trybunału z dnia 25 listopada 2004 r. w sprawie C-18/03 P Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 117-119; wyrok Sądu z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie T-217/01 Forum des migrants przeciwko Komisji, Rec. s. II-1563, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 I tak w orzecznictwie sprecyzowano już w przeszłości, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może sprzeciwiać się zawieszeniu pomocy wspólnotowej, w przypadku gdy warunki ustalone do przyznania tej pomocy ewidentnie nie były przestrzegane (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 29 września 1999 r. w sprawie T-126/97 Sonasa przeciwko Komisji, Rec. s. II-2793, pkt 39; z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie T-162/04 Branco przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 W niniejszej sprawie – jak wynika z badania zarzutu pierwszego – Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając w decyzji C (2008) 5730, że istnieje „wiele poważnych wad w systemach zarządzania i kontroli" mogących prowadzić do nieprawidłowości systemowych i że w związku z tym należy zawiesić płatności pośrednie związane z pomocą EQUAL.

76 Tego rodzaju nieprawidłowości – podobnie jak oczywiste nieprzestrzeganie uregulowań wspólnotowych, na podstawie których wydana została decyzja w sprawie przyznania pomocy wspólnotowej, lub postanowień zawartych w decyzji w sprawie przyznania takiej pomocy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Sonasa przeciwko Komisji, pkt 35, 36, 39; ww. postanowienie w sprawie Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji, pkt 117, 118) – należy uznać za oczywiste naruszenie obowiązujących uregulowań.

77 Ewentualne istnienie nieprawidłowości, które nie były wcześniej ścigane lub nie zostały wcześniej wykryte, nie może w żadnym wypadku dawać podstaw do uzasadnionych oczekiwań (zob. podobnie i analogicznie wyrok Trybunału z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-339/00 Irlandia przeciwko Komisji, Rec. s. I-11757, pkt 81). Nic nie stoi również na przeszkodzie, by Komisja, wykrywszy uchybienia w trakcie szczególnej kontroli, wyciągnęła z tego finansowe konsekwencje. Władze krajowe, które są jako pierwsze odpowiedzialne za kontrolę finansową pomocy (zob. art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999), nie mogą zwolnić się z ciążącej na nich odpowiedzialności, powołując się na to, że Komisja nie stwierdziła żadnej nieprawidłowości podczas poprzedniej kontroli (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 22 kwietnia 1999 r. w sprawie C-28/94 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-1973, pkt 76).

78 A zatem z uwagi na to, że zostało ustalone istnienie poważnych nieprawidłowości w związku z obowiązującymi uregulowaniami, Wielkie Księstwo Luksemburga nie może utrzymywać, że oceny zawarte w sprawozdaniach z audytów przeprowadzonych między 2002 i 2004 r. spowodowały powstanie uzasadnionych oczekiwań co do zgodności ze wspólnotowymi uregulowaniami systemu zarządzania i kontroli rozpatrywanego w niniejszej sprawie i tym samym co do definitywnego przyznania płatności dokonanych na rzecz pomocy EQUAL.

79 W każdym razie – jak Komisja podkreśliła w trakcie rozprawy – sprawozdania z audytów sporządzone przez służby Komisji w ramach wykonywania operacji finansowanych przez fundusze strukturalne nie są w zasadzie tego rodzaju, by mogły wzbudzać uzasadnione oczekiwania, w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego powyżej w pkt 71, co do zgodności z odpowiednimi przepisami systemów zarządzania i kontroli, które muszą zostać ustanowione przez państwa członkowskie. Tego rodzaju sprawozdania są zazwyczaj sporządzane wyrywkowo na podstawie reprezentatywnych, a nie wyczerpujących elementów odnoszących się do pomocy i ograniczają się do przedstawienia sytuacji zaobserwowanej w dniu, w którym audyt został przeprowadzony. Ponadto sprawozdania te odzwierciedlają jedynie profesjonalną opinię pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzenie czynności kontrolnych na miejscu,

a nie opinię Komisji, która zostaje przedstawiona dopiero później w następstwie kontradyktoryjnego postępowania, w którym zainteresowane państwo członkowskie bierze ścisły udział.

80 Te rozważania są tym bardziej słuszne w niniejszym przypadku, że z akt sprawy nie wynika, iż wnioski przyjęte w sprawozdaniach z audytu sporządzonych przed sprawozdaniem z dnia 29 listopada 2007 r. dostarczyły władzom luksemburskim jakichkolwiek dokładnych zapewnień mogących stanowić podstawę oczekiwań co do zgodności z odpowiednimi przepisami systemów zarządzania i kontroli odnoszących się do pomocy EQUAL i tym samym mogły wzbudzić uzasadnione oczekiwania, że Komisja nie zawiesi wspólnotowej pomocy finansowej przyznanej na rzecz tej interwencji.

81 Wcześniejsze sprawozdania z audytu nie miały bowiem ewidentnie tego samego przedmiotu ani tego samego zakresu co sprawozdanie z dnia 29 listopada 2007 r. Po pierwsze, sprawozdanie odnoszące się do audytu prewencyjnego przeprowadzonego w dniach 8–12 lipca 2002 r. wskazuje wyraźnie, że jego przedmiotem jest dokonanie „ogólnego przeglądu charakterystycznych cech systemów zarządzania, płatności i kontroli odnoszących się do pomocy". Zgodnie z tym sprawozdaniem audyt ten umożliwił wyłącznie „pokazanie, że system zarządzania i kontroli ustanowiony przez państwo członkowskie oferuje wystarczające gwarancje" na podstawie „teoretycznego przeglądu". Po drugie, sprawozdanie z dnia 4 września 2003 r. odnoszące się do audytu przeprowadzonego w lipcu 2003 r. zawiera wzmiankę, że, poza przeglądem procedur zamknięcia dotyczących okresu programowania 1994–1999, miało ono na celu „ustalenie, jak wyglądają działania podjęte w związku ze sprawozdaniem z audytu z 2002 r.". Po trzecie, sprawozdanie z dnia 7 lutego 2005 r. odnoszące się do audytu z czerwca 2004 r. miało na celu podsumowanie sytuacji na podstawie różnych aspektów przepisów prawa poruszonych przez audytorów (zob. część I pkt 6 wspomnianego sprawozdania).

82 W związku z tym wskazane powyżej audyty miały na celu dokonanie pewnych weryfikacji w przedmiocie ustanowienia systemów zarządzania i kontroli pomocy EQUAL. Jedynie sprawozdanie z audytu z dnia 29 listopada 2007 r., które wskazuje w swoim przedmiocie, że jego celem jest „kontrola projektów na podstawie przypadkowej próbki mająca na celu potwierdzenie poziomu bezpieczeństwa systemów zarządzania i kontroli odnoszących się do okresu programowania 2000–2006", było w stanie potwierdzić poziom bezpieczeństwa zapewniony systemom istniejącym w momencie przeprowadzania wcześniejszych audytów (zob. pkt 1 wspomnianego sprawozdania). Fakt, że to końcowe sprawozdanie z audytu zostało sporządzone dopiero po okresie programowania rozpatrywanym w niniejszej sprawie, to jest okresie 2000–2006, nie może być zarzutem wobec Komisji, gdyż sprawozdanie to jest nierozerwalnie związane z systemem kontroli finansowej wynikającym z rozporządzenia nr 1260/1999.

83 Z tych powodów należy również oddalić zarzut drugi podniesiony przez Wielkie Księstwo Luksemburga i w związku z tym skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

84 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Wielkie Księstwo Luksemburga przegrało sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy je obciążyć kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Wielkie Księstwo Luksemburga zostaje obciążone kosztami postępowania.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 czerwca 2010 r.

Podpisy