Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 6 marca 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zasoby własne Unii Europejskiej – Ochrona interesów finansowych Unii – Rozporządzenie (UE) nr 1299/2013 – Przepisy szczegółowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” – Artykuł 27 – Odzyskanie od beneficjenta wiodącego kwot wypłaconych w wyniku nieprawidłowości – Rozporządzenie (UE) nr 447/2014 – Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) – Szczegółowe zasady wykonania – Artykuły 40 i 46 – Korekta finansowa w przypadku nieprawidłowości – Decyzja w sprawie korekty finansowej skierowana do beneficjenta innego niż beneficjent wiodący – Prawo beneficjenta wiodącego do udziału w postępowaniu administracyjnym i sądowym dotyczącym tej decyzji – Artykuły 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W sprawie C-620/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administrativen sad Sofia-oblast (sąd administracyjny prowincji Sofia, Bułgaria) postanowieniem z dnia 21 września 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 października 2023 r., w postępowaniu:

„NOV ZHIVOT 1919” NCh

przeciwko

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: N. Jääskinen, prezes dziewiątej izby, pełniący obowiązki prezesa ósmej izby, M. Gavalec, (sprawozdawca) i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: bułgarski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Komisji Europejskiej – D. Drambozova, C. Ehrbar i J. Hradil, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznik generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 40 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 447/2014 z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) (Dz.U. 2014, L 132, s. 32), a także art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy „NOV ZHIVOT 1919” a Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP (kierownikiem instytucji zarządzającej programem współpracy transgranicznej INTERREG IPA, Bułgaria) (zwanej dalej „instytucją zarządzającą”) w przedmiocie decyzji, na mocy której instytucja ta wymierzyła korektę finansową w następstwie nieprawidłowości stwierdzonej podczas realizacji projektu finansowanego z funduszy Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (UE) nr 1299/2013

3 Artykuł 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.U. 2013, L 347, s. 259), zatytułowany „Zobowiązania budżetowe, płatności i odzyskiwanie środków”, przewiduje:

„[…]

2. Instytucja zarządzająca zapewnia, aby wszelkie kwoty wypłacone w wyniku nieprawidłowości zostały odzyskane od beneficjenta wiodącego lub od jedynego beneficjenta. Beneficjenci zwracają beneficjentowi wiodącemu nienależnie wypłacone kwoty.

3. Jeśli beneficjent wiodący nie zdoła zapewnić sobie zwrotu kwot od innych beneficjentów lub w przypadku gdy instytucja zarządzająca nie zdoła zapewnić sobie zwrotu kwot od beneficjenta wiodącego lub jedynego beneficjenta, państwo członkowskie lub państwo trzecie, na którego terytorium *dany beneficjent* ma siedzibę lub – w przypadku EUWT – jest zarejestrowany, zwraca instytucji zarządzającej wszelkie kwoty nienależnie wypłacone temu beneficjentowi. Instytucja zarządzająca odpowiada za zwrot stosownych kwot do budżetu ogólnego Unii, zgodnie

z podziałem odpowiedzialności między uczestniczące państwa członkowskie określonym w programie EWT”.

Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013

4 Zgodnie z motywem 65 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320; sprostowanie Dz.U. 2016, L 200, s. 140):

„Państwa członkowskie powinny podjąć stosowne działania gwarantujące prawidłową strukturę i funkcjonowanie swoich systemów zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodnego z prawem i prawidłowego wykorzystania [europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)]. […]”.

5 Artykuł 2 pkt 36 tego rozporządzenia przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

36) »nieprawidłowość« oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem”.

6 Artykuł 143 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie”, stanowi:

„1. Odpowiedzialność za badanie nieprawidłowości, dokonywanie wymaganych korekt finansowych oraz odzyskiwanie kwot spoczywa w pierwszej kolejności na państwach członkowskich. W przypadku nieprawidłowości systemowej państwo członkowskie rozszerza zakres swego dochodzenia w celu objęcia nim wszystkich operacji, których nieprawidłowości te mogą dotyczyć.

2. Państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty finansowe polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego. Państwa członkowskie biorą pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze polityki spójności lub [Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)] i stosują proporcjonalną korektę. Korekty finansowe są odnotowywane w zestawieniu wydatków za rok obrachunkowy, w którym podjęto decyzję o anulowaniu.

[…]”.

Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 447/2014

7 Zgodnie z art. 6 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014, zatytułowanym „Decyzje w sprawie finansowania i umowy finansowe”:

„[…]

3. W umowach finansowych określa się między innymi warunki zarządzania pomocą w ramach [Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)], w tym mające zastosowanie metody realizacji, intensywność pomocy, terminy realizacji, jak również zasady kwalifikowalności wydatków. […]

4. Umowy finansowe dotyczące programów współpracy transgranicznej, o których mowa w tytule VI rozdział II, mogą również zostać podpisane przez państwo członkowskie, w którym instytucja zarządzająca odpowiedniego programu ma swoją siedzibę. […]”.

8 Tytuł VI tego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Współpraca transgraniczna”, zawiera rozdział II, zatytułowany „Współpraca transgraniczna między państwami członkowskimi a beneficjentami IPA II”, w którym znajduje się art. 33 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego, mający następujące brzmienie:

„1. W odniesieniu do państwa lub państw członkowskich uczestniczących w programie współpracy transgranicznej na podstawie niniejszego rozdziału, w szczególności do państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba instytucji zarządzającej, stosuje się przepisy mające zastosowanie do celu, jakim jest Europejska współpraca terytorialna, zawarte w rozporządzeniu [nr 1303/2013] i rozporządzeniu [nr 1299/2013], jak określono w niniejszym rozdziale. W przypadku gdy przepisy te dotyczą [EFSI] określonych w art. 1 rozporządzenia [nr 1303/2013], do celów niniejszego rozdziału uznaje się, że przepisy obejmują również pomoc w ramach IPA II.

2. Jeżeli chodzi o beneficjentów IPA II uczestniczących w programie współpracy transgranicznej na podstawie niniejszego rozdziału, stosuje się przepisy mające zastosowanie do Europejskiej współpracy terytorialnej, jak określono w niniejszym rozdziale, bez uszczerbku dla uzasadnionych odstępstw przewidzianych w odpowiedniej umowie finansowej”.

9 Artykuł 40 przedmiotowego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Beneficjenci”, przewiduje:

„1. W przypadku gdy operacja w ramach programu współpracy transgranicznej obejmuje co najmniej dwóch beneficjentów, wszyscy beneficjenci wyznaczają jednego spośród nich jako beneficjenta wiodącego.

2. Beneficjent wiodący wykonuje następujące zadania:

a) ustala z innymi beneficjentami porozumienie zawierające przepisy gwarantujące między innymi należyte zarządzanie finansami przeznaczonymi na operację, w tym warunki odzyskania nienależnie wypłaconych kwot;

b) przyjmuje na siebie odpowiedzialność za zapewnienie realizacji całej operacji;

c) zapewnia, aby wydatki przedstawione przez wszystkich beneficjentów zostały poniesione na realizację operacji i odpowiadały działaniom uzgodnionym między wszystkimi beneficjentami oraz zgodnie z dokumentem przekazanym przez instytucję zarządzającą, o którym mowa w ust. 6;

d) zapewnia, aby wydatki przedstawione przez innych beneficjentów zostały zweryfikowane przez kontrolera lub kontrolerów, jeżeli weryfikacja ta nie jest prowadzona przez instytucję zarządzającą zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia [nr 1299/2013].

3. O ile nie określono inaczej w porozumieniach, o których mowa w ust. 2 lit. a), beneficjent wiodący zapewnia, aby pozostali beneficjenci otrzymali całkowitą kwotę wsparcia publicznego możliwie najszybciej i w całości. Nie potrąca się ani nie wstrzymuje żadnych kwot, ani też nie nakłada się żadnych opłat szczególnych lub innych opłat o równoważnym skutku, które powodowałyby zmniejszenie kwot wypłacanych innym beneficjentom.

4. Beneficjenci wiodący lub jedyni beneficjenci mają siedzibę w kraju uczestniczącym.

5. Niezależnie od przepisów art. 39 ust. 2 niniejszego rozporządzenia, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ustanowione zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.U. 2006, L 210, s. 19] lub inny podmiot prawny ustanowiony na podstawie przepisów obowiązujących w jednym z krajów uczestniczących może wystąpić o udział w operacji jako jedyny beneficjent, pod warunkiem że został utworzony przez organy i podmioty publiczne z co najmniej dwóch krajów uczestniczących.

6. Instytucja zarządzająca przekazuje wiodącemu lub jedynemu beneficjentowi każdej operacji dokument określający warunki wsparcia operacji, w tym konkretne wymagania dotyczące produktów lub usług, które mają być dostarczone w ramach operacji, plan finansowania operacji oraz termin jej realizacji”.

10 Artykuł 46 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014, zatytułowany „Zarządzanie finansami, anulowanie zobowiązań, badanie i zatwierdzanie zestawienia wydatków, zamknięcie i korekty finansowe”, stanowi w ust. 6:

„Zastosowanie mają przepisy art. 85, art. 122 ust. 2 oraz art. 143–147 rozporządzenia [nr 1303/2013] dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków. Zastosowanie mają również przepisy art. 27 ust. 2 i 3 rozporządzenia [nr 1299/2013]”.

Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046

11 Artykuł 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE)

nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1), zatytułowany „Konflikt interesów", stanowił:

„1. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów.

2. W przypadku gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego, dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii. Odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem.

3. Do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste".

Prawo bułgarskie

12 Artykuł 70 Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (ustawy o zarządzaniu zasobami funduszy europejskich w ramach zarządzania dzielonego, DV nr 101 z dnia 22 grudnia 2015 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, przewiduje w ust. 1:

„Wsparcie finansowe z zasobów funduszy europejskich w ramach zarządzania dzielonego może zostać unieważnione, w całości albo w części, w drodze korekty finansowej z następujących powodów:

1. w przypadku istnienia konfliktu interesów w rozumieniu art. 61 rozporządzenia [2018/1046] w odniesieniu do beneficjenta;

[…]".

13 Artykuł 73 ust. 1 tej ustawy brzmi następująco:

„Korekta finansowa jest ustalana co do jej podstawy i wysokości w drodze uzasadnionej decyzji kierownika instytucji zarządzającej, która zatwierdziła projekt”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 W dniu 4 listopada 2020 r. doszło do zawarcia umowy o udzielenie dotacji między instytucją zarządzającą a Opština Babušnica (gminą Babušnica, Serbia), wyznaczoną jako partner wiodący. Przedmiotem tej umowy było przyznanie dotacji przez instytucję zarządzającą na realizację projektu „Transgraniczna sieć kulturalna na rzecz wspólnej przyszłości”, finansowanego na podstawie programu współpracy transgranicznej INTERREG IAP Bułgaria-Serbia na lata 2014–2020 w ramach IPA II.

15 Jako partner wiodący oraz zgodnie z art. 1 wspomnianej umowy gmina Babušnica uzyskała przedmiotowe finansowanie i przyjęła na siebie odpowiedzialność za realizację tego projektu. W tym kontekście była ona odpowiedzialna wobec instytucji zarządzającej za wszystkie popełnione nieprawidłowości, w tym te popełnione przez partnerów, a także za zwrot wszelkich kwot należnych tej instytucji w przypadku nieprawidłowości.

16 NOV ZHIVOT 1919 jest partnerem w ramach rzeczonego projektu.

17 W dniu 27 kwietnia 2021 r. NOV ZHIVOT 1919 zawarł umowę o świadczenie usług z usługodawcą „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOOD w ramach realizacji tego samego projektu.

18 W następstwie powiadomienia o podejrzeniu popełnienia nieprawidłowości instytucja zarządzająca stwierdziła istnienie konfliktu interesów w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 2018/1046 między osobą wyznaczoną przez NOV ZHIVOT 1919 jako koordynator rozpatrywanego projektu a osobą powiązaną z tym usługodawcą.

19 Ponieważ ten konflikt interesów został uznany przez instytucję zarządzającą za „nieprawidłowość” w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, kierownik tej instytucji decyzją z dnia 20 kwietnia 2023 r. (zwaną dalej „decyzją w sprawie korekty finansowej z dnia 20 kwietnia 2023 r.”) przyjął wobec NOV ZHIVOT 1919 korektę finansową w wysokości 100 % wydatków kwalifikowalnych finansowanych z EFSI na podstawie umowy o świadczenie usług, o której mowa w pkt 17 niniejszego wyroku.

20 NOV ZHIVOT 1919 wniósł skargę na tę decyzję do Administrativen sad Sofia-oblast (sądu administracyjnego prowincji Sofia, Bułgaria), który jest sądem odsyłającym, i zakwestionował istnienie wspomnianego konfliktu interesów.

21 Sąd ten zauważa, że zgodnie z orzecznictwem krajowym dana instytucja zarządzająca jest uprawniona do stwierdzenia nieprawidłowości popełnionych przez beneficjentów mających siedzibę na terytorium Republiki Bułgarii, a tym samym do dokonania korekty finansowej, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Kompetencja ta obejmuje zarówno przypadki nieprawidłowości popełnionych przez beneficjenta wiodącego lub partnera wiodącego, jak i nieprawidłowości popełnionych przez beneficjenta lub partnera innego niż ten beneficjent

wiodący lub ten partner wiodący. Jednakże wspomniana kompetencja jest ograniczona terytorialnie, ponieważ wymaga się, aby sprawca nieprawidłowości miał siedzibę na terytorium Republiki Bułgarii.

22 W tym względzie wspomniany sąd wskazuje, że w zawisłym przed nim sporze partner wiodący, do którego nie skierowano decyzji w sprawie korekty finansowej z dnia 20 kwietnia 2023 r., nie uczestniczył ani w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia tej korekty finansowej, ani w postępowaniu sądowym zmierzającym do stwierdzenia nieważności tej korekty ze względu na fakt, że ma on siedzibę na terytorium Republiki Serbii.

23 Tymczasem, ponieważ ów partner wiodący przyjął odpowiedzialność za realizację całego rozpatrywanego projektu, w tym za nieprawidłowości popełnione przez partnerów objętych umową o udzielenie dotacji, o której mowa w pkt 14 niniejszego wyroku, decyzja w sprawie korekty finansowej z dnia 20 kwietnia 2023 r. dotyczy go bezpośrednio. Zdaniem sądu odsyłającego rozstrzygnięcie tego sporu wymaga zatem ustalenia, czy adresatem tej decyzji powinien był być wspomniany partner wiodący, a jeśli tak, to czy należało mu zapewnić prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym, które doprowadziło do wydania wspomnianej decyzji, oraz w postępowaniu sądowym zmierzającym do stwierdzenia nieważności tej decyzji.

24 W tych okolicznościach Administrativen sad Sofia-oblast (sąd administracyjny prowincji Sofia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) W przypadku współpracy transgranicznej między państwem członkowskim a beneficjentem w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej za okres od 2014 do 2020 r. (zwanego dalej »IPA II«) takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, czy art. 40 rozporządzenia wykonawczego [nr 447/2014] dopuszcza określenie korekty finansowej w odniesieniu do podmiotu gospodarczego, co do którego podniesiono, że popełnił naruszenie stanowiące nieprawidłowość, lecz nie jest on beneficjentem wiodącym, który przyjął na siebie odpowiedzialność za zapewnienie wykonania całej operacji?

2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy w sytuacji określonej w art. 41 i 47 [Karty praw podstawowych] zagwarantowane jest prawo beneficjenta wiodącego do udziału w postępowaniu w sprawie określenia korekty finansowej oraz w postępowaniu sądowym dotyczącym zaskarżenia tego aktu administracyjnego – niezależnie od jego miejsca siedziby względem organu odpowiedzialnego za stosowanie korekt finansowych w ramach danego programu współpracy transgranicznej, a także czy wskazane przepisy dopuszczają ograniczenia tych możliwości aktywności procesowej, jakie przewidziano w ramach praktyki sądów krajowych w postępowaniu głównym?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

25 Na wstępie należy zauważyć, że w pytaniu pierwszym sąd odsyłający wyraźnie odniósł się do art. 40 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014. Artykuł ten znajduje się w rozdziale II, zatytułowanym „Współpraca transgraniczna między państwami członkowskimi a beneficjentami IPA II”, tytułu VI tego rozporządzenia wykonawczego, który z kolei ma nagłówek „Współpraca transgraniczna”. Rozdział ten zawiera art. 46 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego,

zatytułowany „Zarządzanie finansami, anulowanie zobowiązań, badanie i zatwierdzanie zestawienia wydatków, zamknięcie i korekty finansowe”, który przewiduje w ust. 6 zdanie drugie między innymi to, że zastosowanie ma również art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013.

26 Należy zatem uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 40 i art. 46 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014 w związku z art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by instytucja zarządzająca mająca siedzibę w państwie członkowskim uczestniczącym w programie współpracy transgranicznej w ramach IPA II kierowała decyzję w sprawie korekty finansowej wyłącznie do podmiotu gospodarczego, który dopuścił się nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, w sytuacji gdy w ramach tego programu został wyznaczony beneficjent wiodący, który jest odpowiedzialny za realizację całości danej operacji, w tym za zwrot wszelkich nienależnie wypłaconych kwot, ale który nie ma siedziby w tym państwie członkowskim.

27 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 nieprawidłowość w rozumieniu tego przepisu stanowi każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

28 Ponadto art. 143 ust. 1 tego rozporządzenia, mający zastosowanie zgodnie z art. 46 ust. 6 zdanie pierwsze rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014, przewiduje w szczególności, że odpowiedzialność za badanie nieprawidłowości, dokonywanie niezbędnych korekt finansowych oraz odzyskiwanie kwot spoczywa w pierwszej kolejności na państwach członkowskich. W tym celu, jak stanowi wspomniany art. 143 ust. 2, państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych.

29 Jednakże żaden przepis rozporządzenia nr 1303/2013 nie przewiduje zasad dotyczących określenia adresatów aktu dotyczącego korekty finansowej.

30 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek zwrotu nienależnej korzyści, uzyskanej poprzez dopuszczenie się nieprawidłowości, nie jest sankcją, lecz jedynie konsekwencją ustalenia, iż warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów Unii nie były przestrzegane, co spowodowało uznanie przyznanej korzyści za nienależną (wyrok z dnia 1 października 2020 r., Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Wynika z tego, że zwrotu nienależnie uzyskanej korzyści w wyniku nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 nie trzeba koniecznie żądać od podmiotu, który dopuścił się takiej nieprawidłowości.

32 Ponadto art. 40 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014, zatytułowany „Beneficjenci”, przewiduje w ust. 1, że w przypadku gdy operacja w ramach programu współpracy transgranicznej obejmuje co najmniej dwóch beneficjentów, wszyscy beneficjenci wyznaczają jednego spośród nich jako beneficjenta wiodącego. Ten ostatni przyjmuje na siebie, zgodnie z tym art. 40 ust. 2 lit. b), odpowiedzialność za realizację całej operacji. Ponadto zgodnie ze wspomnianym art. 40 ust. 2 lit. c) zapewnia on, aby wydatki przedstawione przez wszystkich

beneficjentów zostały poniesione na realizację operacji i odpowiadały działaniom uzgodnionym między wszystkimi beneficjentami oraz kryteriom zawartym w dokumencie przekazanym przez instytucję zarządzającą, o którym mowa we wspomnianym art. 40 ust. 6.

33 Zgodnie z tym ostatnim przepisem instytucja zarządzająca przekazuje beneficjentowi wiodącemu lub jedynemu beneficjentowi każdej operacji, jeżeli ten ostatni spełnia warunki przewidziane w art. 40 ust. 5 tego rozporządzenia wykonawczego, dokument określający warunki wsparcia operacji, w tym konkretne wymagania dotyczące produktów lub usług, które mają być dostarczone w ramach operacji, plan finansowania operacji oraz termin jej realizacji.

34 Wynika z tego, że w odróżnieniu od innych beneficjentów pomocy beneficjenta wiodącego łączą szczególne stosunki z instytucją zarządzającą, jako że jest on jej bezpośrednim partnerem do rozmów.

35 Wykładnię tę potwierdza art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013, który stanowi, że instytucja zarządzająca zapewnia, aby wszelkie kwoty wypłacone w wyniku nieprawidłowości zostały odzyskane od beneficjenta wiodącego lub od jedynego beneficjenta oraz aby beneficjenci zwrócili beneficjentowi wiodącemu wszelkie nienależnie wypłacone kwoty.

36 Tak więc w przypadku gdy beneficjent wiodący został wyznaczony zgodnie z art. 40 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014, instytucja zarządzająca jest zobowiązana odzyskać wszelkie kwoty od niego, a nie od innego beneficjenta.

37 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że gmina Babušnica zawarła umowę o udzielenie dotacji z instytucją zarządzającą, że została ona wyznaczona jako partner wiodący i że z uwagi na ten status była ona odpowiedzialna wobec instytucji zarządzającej za wszystkie popełnione nieprawidłowości, jak również za zwrot wszelkich kwot należnych tej instytucji w przypadku nieprawidłowości, podczas gdy rozpatrywana nieprawidłowość została popełniona przez NOV ZHIVOT 1919 – partnera w ramach projektu „Transgraniczna sieć kulturalna na rzecz wspólnej przyszłości”.

38 Mając na uwadze odpowiedzialność finansową, która zgodnie z art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013 spoczywa na beneficjencie wiodącym i która polega na zwrocie wszelkich nienależnie wypłaconych kwot, a także status takiego beneficjenta jako bezpośredniego partnera danej instytucji zarządzającej do rozmów, należy stwierdzić, że w sytuacji gdy decyzja w sprawie korekty finansowej ma bezpośredni wpływ na interesy beneficjenta wiodącego, decyzja ta powinna być skierowana do niego.

39 W tym względzie przywołana przez sąd odsyłający okoliczność, że instytucja zarządzająca nie jest uprawniona do skierowania decyzji w sprawie korekty finansowej do danego beneficjenta wiodącego, czyli do gminy Babušnica, nie może zmienić tego obowiązku.

40 Z powyższego wynika, że na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 40 i art. 46 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014 w związku z art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by instytucja zarządzająca mająca siedzibę w państwie członkowskim uczestniczącym w programie współpracy transgranicznej w ramach IPA II kierowała decyzję w sprawie korekty finansowej wyłącznie do podmiotu gospodarczego, który dopuścił się nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, w sytuacji gdy w ramach tego programu został wyznaczony

beneficjent wiodący, który jest odpowiedzialny za realizację całości danej operacji, w tym za zwrot wszelkich nienależnie wypłaconych kwot, ale który nie ma siedziby w tym państwie członkowskim.

W przedmiocie pytania drugiego

41 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

42 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 40 i art. 46 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 447/2014 z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) w związku z art. 27 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie temu, by instytucja zarządzająca mająca siedzibę w państwie członkowskim uczestniczącym w programie współpracy transgranicznej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) kierowała decyzję w sprawie korekty finansowej wyłącznie do podmiotu gospodarczego, który dopuścił się nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, w sytuacji gdy w ramach tego programu został wyznaczony beneficjent wiodący, który jest odpowiedzialny za realizację całości danej operacji, w tym za zwrot wszelkich nienależnie wypłaconych kwot, ale który nie ma siedziby w tym państwie członkowskim.

Podpisy