Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 26 maja 2016 r.*

[sprostowany postanowieniem z dnia 29 czerwca 2016 r.]

Odesłanie prejudycjalne — Ochrona interesów finansowych Unii — Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 — Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) — Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 — Udzielenie zamówienia publicznego przez beneficjenta funduszy działającego jako instytucja zamawiająca, mającego na celu realizację subwencjonowanego działania — Pojęcie „nieprawidłowości" — Kryterium dotyczące „naruszenia prawa Unii" — Procedury przetargowe sprzeczne z ustawodawstwem krajowym — Charakter korekt finansowych zastosowanych przez państwa członkowskie — Środki lub kary administracyjne

W sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Curtea de Apel Bacău (sąd apelacyjny w Bacău, Rumunia) postanowieniami z dnia 8 maja 2014 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 30 maja 2014 r., w postępowaniach:

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

przeciwko

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu rumuńskiego [sprostowane postanowieniem z dnia 29 czerwca 2016 r.] przez R.H. Radu oraz V. Angelescu, a także D.M. Bulanceę, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: rumuński.

— w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra oraz G. Koósa oraz przez A. Pálfy, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz B. Koopman, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez B.R. Killmanna i A. Ştefănuca, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 1, 2 i 4 oraz art. 5 lit. c) rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1) oraz art. 2 pkt 7 i art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210, s. 25).

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów między odpowiednio Județul Neamț (okręgiem Neamț) i Județul Bacău (okręgiem Bacău) a Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice (ministerstwem rozwoju regionalnego i administracji publicznej) o ważność dwóch aktów administracyjnych wydanych przez ministra a adresowanych do okręgów, wymagających od nich jako od instytucji zamawiających organizujących procedury udzielania zamówień publicznych na działania subwencjonowane zwrotu części subwencji, których byli beneficjentami.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 1 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

4 Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„1. Kontrole administracyjne, środki i kary wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Wspólnot.

2. Sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości. Jeśli po dokonaniu nieprawidłowości nastąpi zmiana przepisów nakładających kary administracyjne i zawartych w zasadach Wspólnoty, stosowane będą z mocą wsteczną mniej surowe przepisy.

3. W postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.

4. Z zastrzeżeniem stosowanego prawa wspólnotowego procedury dotyczące zastosowania wspólnotowych kontroli, środków i kar będą podlegały prawu państw członkowskich".

5 Artykuł 4 owego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

— poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych,

— poprzez całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego dla wniosku o przyznanie korzyści lub w momencie otrzymania zaliczki.

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.

3. Działania [, które ustalono, iż były s]kierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku, poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary".

6 Artykuł 5 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„1. Nieprawidłowości dokonane celowo [umyślnie] lub będące skutkiem zaniedbania [niedbalstwa] mogą prowadzić do następujących kar administracyjnych:

a) zapłaty kary pieniężnej;

b) zapłaty kwoty większej od bezprawnie uzyskanej lub od zapłaty której uchyliła się dana osoba, gdzie sytuacja tego wymaga, łącznie z odsetkami; wysokość tej dodatkowej kwoty będzie ustalana zgodnie z oprocentowaniem do ustalenia [określonym] w przepisach szczególnych i nie może przekraczać wysokości niezbędnej do stworzenia kary odstraszającej [poziomu ściśle niezbędnego dla zapewnienia jej odstraszającego charakteru];

c) całkowitego lub częściowego odebrania korzyści przyznanej zgodnie z zasadami [uregulowaniami] wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie [s]korzystał tylko z jej części;

[…]".

7 Artykuł 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi:

„[…] w tym celu niniejsze rozporządzenie ustanawia zasady partnerstwa, programowania, oceny, zarządzania, w tym zarządzania finansowego, monitorowania i kontroli, oparte na podziale obowiązków między państwa członkowskie a Komisję”.

8 Artykuł 2 pkt 7 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

7) »nieprawidłowość«: każdy przypadek naruszenia przepisów prawa wspólnotowego wynikającego z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które poprzez nieuzasadnioną pozycję wydatków w budżecie ogólnym przynosi lub mogłoby przynieść szkodę budżetowi ogólnemu Unii Europejskiej”.

9 Artykuł 98 tego samego rozporządzenia przewiduje:

„1. Państwa członkowskie w pierwszej kolejności ponoszą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów świadczących o wszelkich większych zmianach mających wpływ na charakter lub warunki realizacji lub kontroli operacji lub programów operacyjnych oraz dokonując wymaganych korekt finansowych.

2. Państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego. Państwa członkowskie biorą pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez Fundusz.

Uwolnione w ten sposób zasoby funduszy mogą być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie do dnia 31 grudnia 2015 r. na dany program operacyjny zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 3.

3. Wkład anulowany zgodnie z ust. 2 nie może być ponownie wykorzystany na operację lub operacje, które były poddane korekcie, ani też, w przypadku gdy korekta finansowa dotyczy nieprawidłowości systemowej, na istniejące operacje w ramach całości lub części osi priorytetowej, w obrębie której wystąpiła nieprawidłowość systemowa.

[…]”.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320), zastępuje z dniem 1 stycznia 2014 r. rozporządzenie nr 1083/2006.

11 Artykuł 2 ust. 36 rozporządzenia nr 1303/2013 ma następujące brzmienie:

„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 [europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych], które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem”.

12 Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134, s. 114), zmieniona rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1422/2007 z dnia 4 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 317, s. 34, zwana dalej „dyrektywą 2004/18”), przewiduje w motywie 2:

„Udzielanie zamówień, na które w państwach członkowskich zawarte zostały umowy w imieniu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów prawa publicznego, podlega poszanowaniu zasad traktatu, a w szczególności zasady swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także zasad, które się z nich wywodzą, takich jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnej uznawalności, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości. Niemniej jednak w przypadku zamówień publicznych powyżej pewnej wartości wskazane jest opracowanie wspólnotowych przepisów koordynujących krajowe procedury udzielania takich zamówień, które będą oparte na tych zasadach w sposób umożliwiający ich skuteczne wdrożenie oraz zapewniający otwarcie zamówień publicznych na konkurencję. Wspomniane przepisy służące koordynacji powinny być zatem interpretowane zgodnie z wymienionymi powyżej regułami [przepisami] i zasadami oraz innymi regułami [postanowieniami] traktatu”.

13 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Kwoty progowe dla zamówień publicznych”, stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się wobec zamówień publicznych, które nie podlegają wyłączeniu w ramach wyjątków określonych w art. 10 i 11 oraz art. 12–18 oraz których szacunkowa wartość, nieobejmująca podatku od wartości dodanej (VAT), jest równa lub wyższa od podanych poniżej progów:

a) 133 000 EUR dla zamówień publicznych na dostawy i usługi, inne niż określone w lit. b) tiret trzecie, udzielanych przez instytucje zamawiające wymienione w załączniku IV jako centralne organy rządowe;

b) 206 000 EUR:

— dla zamówień publicznych na dostawy i usługi, udzielanych przez instytucje zamawiające inne niż wymienione w załączniku IV,

— dla zamówień publicznych na dostawy udzielanych przez instytucje zamawiające wymienione w załączniku IV i działające w dziedzinie obronności, w przypadku gdy zamówienia te dotyczą produktów niewymienionych w załączniku V,

— dla zamówień publicznych na usługi udzielanych przez instytucje zamawiające w odniesieniu do usług wymienionych w kategorii 8 załącznika II A, kategorii 5 usług telekomunikacyjnych, których pozycje w CPV [Wspólny słownik zamówień] stanowią odpowiednik pozycji CPC nr 7524, 7525 i 7526, lub usług wymienionych w załączniku II B;

c) 5 150 000 EUR dla zamówień publicznych na roboty budowlane”.

Prawo rumuńskie

14 Artykuł 1 ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (rozporządzenia rządowego nr 79/2003 w sprawie kontroli i odzyskiwania funduszy wspólnotowych oraz powiązanych funduszy współfinansujących użytych niezgodnie z prawem, opublikowanego w *Monitorul Oficial al României*, część I nr 622 z dnia 30 sierpnia 2003 r., zwanego dalej „OG nr 79/2003”) w brzmieniu znajdującym zastosowanie w dniu zawarcia umów finansowania i wszczęcia procedur udzielania zamówień publicznych w celu realizacji subwencjonowanych działań, będących przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie reguluje ustalanie i dochodzenie zwrotu kwot nienależnie wypłaconych w ramach bezzwrotnej pomocy finansowej przyznanej Rumunii przez Wspólnotę Europejską lub powiązane fundusze współfinansujące w wyniku nieprawidłowości”.

15 Artykuł 2 OG nr 79/2003 przewiduje:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

a) nieprawidłowość oznacza każde naruszenie zasad legalności, poprawności i zgodności ustanowionych w krajowych lub wspólnotowych przepisach prawnych lub w postanowieniach umownych lub w jakimkolwiek innym zobowiązaniu prawnym zaciągniętym na podstawie tych przepisów lub postanowień, które ze względu na nienależny wydatek ma szkodliwy skutek dla budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów przez nie zarządzanych oraz związanych z nimi budżetów z których pochodzi współfinansowanie;

[…]

d) należności budżetowe powstałe w wyniku nieprawidłowości oznaczają kwoty podlegające odzyskaniu do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez nie lub w ich imieniu oraz związanych z nimi budżetów z których pochodzi współfinansowanie w konsekwencji niewłaściwego wykorzystania funduszy wspólnotowych i odpowiadających im kwot współfinansowania lub w konsekwencji nienależnego otrzymania kwot w ramach środków będących częścią całościowego lub częściowego systemu finansowania tych funduszy;

[…]”

16 Artykuł 4 OG nr 79/2003 stanowi:

„1. Przedmiotem odzyskania należności budżetowych powstałych w wyniku nieprawidłowości są kwoty nienależnie wypłacone z funduszy wspólnotowych lub ze związanych z nimi funduszy współfinansowania, koszty bankowe w tym powiązane koszty dodatkowe, a także inne kwoty obciążające dłużnika przewidziane ustawą.

[…]”.

17 W czasie przeprowadzania przez właściwe organy kontroli subwencjonowanych działań, będących przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, rozporządzenie OG nr 79/2003 zostało uchylone i zastąpione l’ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (rządowym rozporządzeniem z mocą ustawy nr 66/2011 w sprawie

zapobiegania, stwierdzania i karania nieprawidłowości zachodzących w ramach uzyskiwania i wykorzystywania funduszy europejskich lub związanych z nimi krajowych funduszy publicznych *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 461, z dnia 30 czerwca 2011 r., zwanym dalej „OUG nr 66/2011").

18 Artykuł 2 OUG nr 66/2011 stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia z mocą ustawy stosuje się następujące definicje:

a) nieprawidłowość oznacza każde naruszenie zasad legalności, poprawności i zgodności ustanowionych w przepisach krajowych lub europejskich a także w postanowieniach umów lub jakimkolwiek innym zobowiązaniu prawnym zaciągniętym na podstawie tych przepisów lub postanowień, które wynika z działania lub zaniechania beneficjenta lub właściwego organu zarządzającego funduszami europejskimi i które ze względu na nienależny wydatek ma lub może mieć szkodliwy skutek dla budżetu ogólnego Unii Europejskiej lub budżetów międzynarodowych darczyńców publicznych lub związanych z nimi krajowych funduszy publicznych;

[…]

h) czynności stwierdzania nieprawidłowości oznaczają czynności kontrolne lub dochodzeniowe prowadzone przez właściwe organy zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia z mocą ustawy w celu ustalenia zajścia nieprawidłowości;

i) czynności polegające na ustaleniu należności budżetowych powstałych w wyniku nieprawidłowości oznaczają czynności, w ramach, których zostaje przewidziany i ustalony obowiązek zapłaty powstały w wyniku stwierdzonej nieprawidłowości, wraz ze sporządzeniem instrumentu dłużnego;

[…]

o) zastosowanie korekt finansowych oznacza przyjęte przez właściwe organy środki administracyjne zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia z mocą ustawy, polegające na wyłączeniu z finansowania z funduszy europejskich lub związanych z nimi krajowych funduszy publicznych wydatków w odniesieniu, do których stwierdzona została nieprawidłowość;

[…]"

19 Artykuł 27 ust. 1 OUG nr 66/2011 stanowi:

„W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na etapie stosowania przez beneficjentów przepisów dotyczących procedur udzielenia zamówień publicznych, zarówno w zakresie przepisów krajowych obowiązujących w dziedzinie zamówień publicznych, jak i odniesieniu do szczególnych procedur udzielania zamówień mających zastosowanie do beneficjentów prywatnych, sporządza się na podstawie art. 20 i 21 decyzję stwierdzającą nieprawidłowości i określającą korekty finansowe".

20 Artykuł 28 OUG nr 66/2011 stanowi:

„Wartość należności budżetowych określonych na podstawie art. 27 jest obliczana za pomocą określenia korekt finansowych zgodnie z przepisami załącznika".

21 Tabela zamieszczona w załączniku do OUG nr 66/2011 dotycząca umów, których wartość nie przekracza progu ustalonego w ustawodawstwie krajowym, obowiązującym w dziedzinie zamówień publicznych w celu określenia obowiązku publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, w pkt 2.3 przewiduje w odniesieniu do uchybień, które polegają na zastosowaniu niezgodnych

z prawem kryteriów kwalifikacji i selekcji lub czynników oceny, zastosowanie korekty/obniżenia o 10% wartości danej umowy lub zastosowania stopy obniżonej do 5%, w zależności od wagi nieprawidłowości.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

22 W ramach regionalnego programu operacyjnego w latach 2007–2013 dwie sąsiadujące z sobą jednostki rumuńskiej administracji terytorialnej – okręg Neamț (sprawa C-260/14) i okręg Bacău (sprawa C-261/14), oddalone od siebie o około 60 km, były beneficjentami pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (FEDER). Przyznanie tej pomocy odbyło się za pośrednictwem umowy finansowania zawartej pomiędzy Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Turismului (ministerstwem rozwoju regionalnego i turystyki) jako instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym w latach 2007–2013 a odpowiednio dwoma jednostkami administracji terytorialnej.

23 W sprawie C-260/14 umowa finansowania dotyczyła remontu, rozbudowy i modernizacji ośrodka szkolnego znajdującego się w Roman (Rumunia) – małej miejscowości mołdawskiej położonej czterdzieści kilometrów na północ od miasta Bacău. Miasto Bacău znajduje się około 300 km na północ od Bukaresztu i 370 km od granicy bułgarskiej, za Karpatami wschodnimi i blisko granicy z Mołdawią na wschodzie oraz Ukrainą na północy. Okręg Neamț, beneficjent funduszy działający jako instytucja zamawiająca, zorganizował postępowanie przetargowe w celu udzielenia zamówienia publicznego na usługi audytu o szacunkowej wartości 20 264,18 EUR, w następstwie którego została zawarta umowa o świadczenie usług audytu o wartości 19 410,12 EUR.

24 W sprawie C-261/14 umowa finansowania dotyczy remontu drogi regionalnej. Okręg Bacău zorganizował otwartą procedurę przetargową w celu udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane o wartości 2 820 515 EUR, w następstwie którego w dniu 17 września 2009 r. zawarto umowę o roboty budowlane.

25 Z akt spraw przekazanych Trybunałowi wynika, że w ramach obu postępowań ministerstwo rozwoju regionalnego i administracji publicznej uznało, że warunki określone zarówno przez okręg Neamț, jak i okręg Bacău były w świetle krajowych przepisów w dziedzinie udzielania zamówień publicznych niezgodne z prawem. W tych okolicznościach wspomniane ministerstwo zastosowało korektę finansową w wysokości odpowiednio 5% kwot, na jakie opiewały umowy, których dotyczy spór.

26 Okręgi Neamț i Bacău wniosły wówczas odwołania od odpowiednich decyzji o zastosowaniu korekt finansowych. Wobec faktu, że ministerstwo rozwoju regionalnego i administracji publicznej odwołania te oddaliło, skarżący w postępowaniu głównym wnieśli skargi do sądu odsyłającego w celu uchylenia tych decyzji.

27 W ramach tych sporów sąd odsyłający musi w szczególności wypowiedzieć się w przedmiocie istnienia „nieprawidłowości" w rozumieniu rozporządzenia nr 2988/95 lub rozporządzenia nr 1083/2006 oraz, w stosownym przypadku, w przedmiocie charakteru korekt finansowych zastosowanych przez wspomnione ministerstwo.

28 W tych okolicznościach Curtea de Apel Bacău (sąd apelacyjny Bacău) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnym, z których pierwsze jest właściwe sprawie C-260/14, a pytania od drugiego do czwartego są zasadniczo identyczne w sprawach C-260/14 i C-261/14:

„1) Czy nieprzestrzeganie przez instytucję zamawiającą, która korzysta z pomocy z funduszy strukturalnych, przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do zamówienia na realizację subwencjonowanego działania o szacunkowej wartości niższej niż próg

przewidziany w art. 7 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE, stanowi »nieprawidłowość« w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 2988/95 lub »nieprawidłowość« w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006?

2) Czy art. 98 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że korekty finansowe dokonane przez państwa członkowskie zastosowane do wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych z powodu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie zamówień publicznych stanowią środki administracyjne w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 czy kary administracyjne w rozumieniu art. 5 lit. c) tego rozporządzenia?

3) W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi, że korekty finansowe dokonane przez państwa członkowskie stanowią kary administracyjne, czy znajduje zastosowanie zasada stosowania z mocą wsteczną mniej surowych przepisów zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95?

4) Czy w sytuacji gdy korekty finansowe zostały zastosowane względem wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych z powodu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, zastosowanie przez państwo członkowskie korekty finansowej na podstawie krajowego aktu normatywnego, który wszedł w życie po wejściu w życie aktu, w którym stwierdza się, iż doszło do naruszenia przepisów w dziedzinie zamówień publicznych – mając również na uwadze zasadę pewności prawa i zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań – jest sprzeczne z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2988/95 w związku z art. 98 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia (WE) nr 1083/2006?”.

29 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 16 lipca 2014 r. sprawy C-260/14 i C-261/14 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-260/14

30 W pytaniu pierwszym w sprawie C-260/14 sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że naruszenie przepisów krajowych przez instytucję zamawiającą, korzystającą z pomocy z funduszy strukturalnych przy udzielaniu zamówienia publicznego o szacunkowej wartości niższej od progu ustanowionego w art. 7 lit. a) dyrektywy 2004/18, może stanowić w przypadku udzielenia tego zamówienia „nieprawidłowość” w rozumieniu wspomnianego art. 1 ust. 2 lub wspomnianego art. 2 pkt 7.

31 Należy zasygnalizować tytułem wstępu, że ze względu na to, iż wartość zamówienia spornego w postępowaniu głównym jest niższa od progu ustanowionego w art. 7 lit. a) dyrektywy 2004/18, zamówienie to nie jest objęte zakresem stosowania procedur przewidzianych w tej dyrektywie.

32 Należy jednak dodać w tym względzie, że rozporządzenie nr 2988/95 ogranicza się do ustanowienia ogólnych przepisów w dziedzinie kontroli oraz sankcji w celu ochrony finansowych interesów Unii. Odzyskanie niewłaściwie zastosowanych środków musi więc zostać przeprowadzone na podstawie innych przepisów, czyli w danym wypadku na podstawie przepisów sektorowych (zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Wspomniane przepisy sektorowe, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 46 opinii, to przepisy rozporządzenia nr 1083/2006.

34 Jednakże ponieważ rozporządzenia nr 2988/95 i nr 1083/2006 są częścią tej samej dyspozycji, gwarantującej dobre zarządzanie funduszami Unii i ochronę jej interesów finansowych, pojęcie „nieprawidłowości" w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 wymaga jednolitej wykładni.

35 Czyniąc powyższą uwagę, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2015 r., Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Jak wynika z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, naruszenie prawa Unii stanowi nieprawidłowość, nie można jednak wykluczyć, że nieprawidłowość taka mogłaby również wynikać z naruszenia prawa krajowego.

37 W tym zakresie należy również uwzględnić fakt, że ponieważ działania sporne w sprawach w postępowaniu głównym skorzystały z finansowania Unii, działania te należą do zakresu zastosowania prawa Unii. Tym samym pojęcie „nieprawidłowości" w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 winno być interpretowane jako obejmujące swym zakresem nie tylko każde naruszenie prawa Unii, ale również naruszenie prawa krajowego, które przyczynia się do zapewnienia właściwego stosowania prawa Unii w dziedzinie zarządzania projektami finansowanymi z funduszy Unii.

38 Taką interpretację pojęcia „nieprawidłowość" potwierdza badanie kontekstu normatywnego, w który wpisuje się w szczególności art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, jak również cel realizowany przez to rozporządzenie.

39 Odnosząc się w pierwszej kolejności do kontekstu normatywnego, w który wpisuje się art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, należy wskazać, że celem tego rozporządzenia zdefiniowanym w jego art. 1 jest w szczególności ustanowienie zasad zarządzania, monitorowania i kontroli działań wspieranych finansowo przez FEDER na podstawie odpowiedzialności podzielonej pomiędzy państwa członkowskie a Komisję.

40 Zadania polegające na zarządzaniu, monitorowaniu i kontroli zostały wyszczególnione w tytule VI rozporządzenia nr 1083/2006, podczas gdy zadania poświęcone zarządzaniu finansowemu są przedmiotem przepisów tytułu VII tego rozporządzenia, jego rozdział 2 natomiast dotyczy korekt finansowych. Wynika stąd jasno, że do państwach członkowskich należy w pierwszej kolejności przystąpienie, w razie potrzeby, do zastosowania wymaganych korekt finansowych, a tym samym zapewnienie, że działania będą zgodne z ogółem znajdujących zastosowanie przepisów, zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie krajowym.

41 Odnosząc się w dalszej kolejności do celu realizowanego przez rozporządzenie nr 1083/2006, przepisy nim ustanowione zmierzają w szczególności, tak jak to zostało wskazane w pkt 35 niniejszego wyroku, do zapewnienia prawidłowego i skutecznego wykorzystania funduszy strukturalnych w celu ochrony interesów finansowych Unii.

42 Ponieważ nie sposób wykluczyć, że naruszenia ustawodawstwa krajowego mogłyby podważyć skuteczność pomocy z funduszy, interpretacja, zgodnie z którą wspominane naruszenia nie stanowiłyby „nieprawidłowości" w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, nie gwarantowałaby pełnej realizacji celów zamierzonych przez prawodawcę Unii w tej dziedzinie.

43 Mając na względzie powyższe rozważania, pojęcie „nieprawidłowości", o którym mowa w art. art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 oraz art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, należy interpretować jako odnoszące się również do naruszeń przepisów prawa krajowego znajdujących zastosowanie do działań finansowanych z funduszy strukturalnych.

44 Taką interpretację potwierdza ponadto definicja „nieprawidłowości" sformułowana w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, które uchyliło z dniem 1 stycznia 2014 r. rozporządzenie nr 1083/2006.

45 Definicja ta, przedstawiona w pkt 11 niniejszego wyroku, obejmuje odtąd w wyraźny sposób każde naruszenia prawa Unii lub prawa krajowego odnoszącego się do jego stosowania. To uszczegółowienie dotyczące naruszenia prawa krajowego, analizowane w świetle powyższych rozważań, wyjaśnia zakres pojęcia „nieprawidłowości" znajdującego się w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 (zob. podobnie, a contrario, wyrok z dnia 7 kwietnia 2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, pkt 90 i 91).

46 Na pytanie pierwsze w sprawie C-260/14 należy zatem odpowiedzieć, że wykładni art. 1 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy dokonywać w taki sposób, że naruszenie przez instytucję zamawiającą, korzystającą z funduszy strukturalnych, przepisów krajowych w kontekście udzielania zamówienia publicznego o szacunkowej wartości niższej niż próg przewidziany w art. 7 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE, może stanowić „nieprawidłowość" w udzielaniu tego zamówienia publicznego w rozumieniu przytoczonych przepisów, pod warunkiem że naruszenie to spowodowało lub mogło spowodować powstanie szkody dla ogólnego budżetu Unii poprzez obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem.

W przedmiocie pytania drugiego w sprawach C-260/14 i C-261/14

47 W ramach pytania drugiego w sprawach C-260/14 i C-261/14 sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 98 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że korekty finansowe dokonane przez państwa członkowskie zastosowane do wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych z powodu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie zamówień publicznych stanowią środki administracyjne w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 czy też przeciwnie kary administracyjne w rozumieniu art. 5 lit. c) tego rozporządzenia.

48 Należy na wstępie wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 98 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1083/2006 korekty finansowe, których dokonują państwa członkowskie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach lub programach operacyjnych, polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach danego programu operacyjnego. Ponadto zgodnie z art. 98 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia uwolnione w ten sposób zasoby funduszy mogą pod pewnymi warunkami być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie.

49 Należy stwierdzić następnie, że z samego brzmienia przytoczonego wyżej przepisu w związku z art. 4 ust. 1 tiret trzecie rozporządzenia nr 2988/95 wynika, że korekty finansowe, które winny zastosować państwa członkowskie, gdy stwierdzą nieprawidłowości w działaniach lub programach operacyjnych, mają na celu odzyskanie nienależnej korzyści od podmiotów gospodarczych, w szczególności poprzez zobowiązanie ich do zwrotu nienależnie wypłaconych kwot.

50 Wreszcie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 105 opinii, Trybunał wyjaśnił już wielokrotnie, że obowiązek zwrotu nienależnej korzyści, uzyskanej w wyniku nieprawidłowości, nie stanowi sankcji, lecz jedynie konsekwencję ustalenia, iż warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów Unii nie były przestrzegane, co spowodowało uznanie uzyskanej korzyści za nienależną (zob. podobnie wyroki z dnia 4 czerwca 2009 r., Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, pkt 28, z dnia 17 września 2014 r., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo oraz z dnia 18 grudnia 2014 r., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, pkt 36). Przywołana w postanowieniu odsyłającym okoliczność, iż kwota podlegająca zwrotowi może w konkretnym przypadku nie pokrywać całkowicie rzeczywistej straty poniesionej przez fundusze strukturalne, nie może podważyć tego wniosku.

51 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie w sprawach C-260/14 i C-261/14 należy udzielić odpowiedzi, iż wykładni art. 98 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1083/2006 należy dokonywać w taki sposób, że korekty finansowe dokonane przez państwa członkowskie zastosowane do wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych z powodu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie zamówień publicznych są środkami administracyjnymi w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

W przedmiocie pytania trzeciego w sprawach C-260/14 i C-261/14

52 Biorąc pod uwagę odpowiedź udzieloną na pytanie drugie w sprawach C-260/14 i C-261/14, nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie przedstawione w tych sprawach.

W przedmiocie pytania czwartego w sprawie C-260/14

53 W pytaniu czwartym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym fakt, iż państwo członkowskie stosuje korekty finansowe na podstawie krajowego aktu normatywnego, który wszedł w życie po zaistnieniu domniemanego naruszenia przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, jest sprzeczny z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

54 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że gdy państwa członkowskie ustanawiają przepisy, za pomocą których wykonują prawo Unii, są zobowiązane do poszanowania zasad ogólnych tego prawa, pośród których znajdują się w szczególności zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 września 2015 r., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, pkt 35 i 36 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

55 Ponadto należy przypomnieć, że o ile zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, by przepis miał zastosowanie z mocą wsteczną, a więc do okoliczności, które wystąpiły przed jego wejściem w życie, niezależnie od korzystnych lub niekorzystnych skutków, jakie to zastosowanie mogłoby mieć w odniesieniu do zainteresowanego, o tyle ta sama zasada wymaga, by jakiekolwiek okoliczności faktyczne były zwykle, w braku wyraźnie określonego wskazania przeciwnego, badane w świetle przepisów prawa obowiązujących w czasie zajścia okoliczności faktycznych sprawy. Jednakże jeśli nowa ustawa dotyczy wyłącznie zdarzeń przyszłych, stosuje się ją również bez odstępstw do przyszłych skutków sytuacji zaistniałych w czasie obowiązywania wcześniejszej ustawy (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 września 2015 r., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Podobnie, jak wynika z tego samego orzecznictwa, zakres zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może zostać rozszerzony do ogólnego zakazu stosowania nowych przepisów do przyszłych skutków okoliczności, które powstały w czasie obowiązywania poprzedniej regulacji (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 września 2015 r., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie czwarte w sprawie C-261/14 należy odpowiedzieć w ten sposób, iż stosowanie przez państwo członkowskie korekt finansowych na podstawie krajowego aktu normatywnego, który wszedł w życie po zaistnieniu domniemanego naruszenia przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, nie jest sprzeczne z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, pod warunkiem że chodzi o stosowanie nowych przepisów do przyszłych skutków okoliczności powstałych pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego w oparciu o całokształt istotnych okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym.

W przedmiocie kosztów

58 Dla stron w postępowaniach głównych 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 postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Wykładni art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich i art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 należy dokonywać w taki sposób, że naruszenie przez instytucję zamawiającą, korzystającą z funduszy strukturalnych, przepisów krajowych w kontekście udzielania zamówienia publicznego o szacunkowej wartości niższej niż próg przewidziany w art. 7 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, zmienionej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1422/2007 z dnia 4 grudnia 2007 r., może stanowić „nieprawidłowość" przy udzielaniu tego zamówienia publicznego w rozumieniu wspomnianego art. 1 ust. 2 lub wspomnianego art. 2 pkt 7, pod warunkiem że naruszenie to spowodowało lub mogło spowodować powstanie szkody dla ogólnego budżetu Unii poprzez obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem.**

2) **Wykładni art. 98 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 1083/2006 należy dokonywać w taki sposób, że korekty finansowe dokonane przez państwa członkowskie zastosowane do wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych z powodu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie zamówień publicznych są środkami administracyjnymi w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 2988/95.**

3) **Stosowanie przez państwo członkowskie korekt finansowych na podstawie krajowego aktu normatywnego, który wszedł w życie po zaistnieniu domniemanego naruszenia przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, nie jest sprzeczne z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, pod warunkiem że chodzi o stosowanie nowych przepisów do przyszłych skutków okoliczności powstałych pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących, czego sprawdzenie należny do sądu odsyłającego w oparciu o całokształt istotnych okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym.**

Podpisy