Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 1 października 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 – Artykuł 2 pkt 7 – Pojęcie „nieprawidłowości" – Naruszenie przepisu prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego – Działanie na szkodę budżetu ogólnego Unii Europejskiej – Upadłość jedynego partnera handlowego beneficjenta

W sprawie C-743/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rēzeknes tiesa (sąd rejonowy w Rzeżycy, Łotwa) postanowieniem z dnia 20 listopada 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 listopada 2018 r., w postępowaniu:

LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs"

przeciwko

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, L.S. Rossi, J. Malenovský (sprawozdawca), F. Biltgen i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 grudnia 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs" – L. Rasnačs, advokāts, oraz E. Petrocka-Petrovska, prawnik,

– w imieniu Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra – A. Pavlovs, A. Šļakota oraz I. Šate,

– w imieniu rządu łotewskiego – początkowo V. Kalniņa oraz I. Kucina, a następnie V. Kalniņa oraz V. Soņeca, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vláčil oraz J. Očková, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: łotewski.

– w imieniu rządu estońskiego – N. Grünberg, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – S. Pardo Quintillán oraz E. Kalniņš, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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 (Dz.U. 2006, L 210, s. 25), zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 539/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 158, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1083/2006").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs" (zwaną dalej „EMM") a Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (agencją ds. inwestycji i rozwoju Łotwy, zwaną dalej „Agencją") w przedmiocie rozwiązania przez tę agencję zawartej z EMM umowy dotyczącej przyznania dotacji współfinansowanej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), ze względu na poważne nieprawidłowości, których dopuściło się EMM.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95

3 Motyw piąty rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1) stanowi, że „nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem".

4 Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia:

„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".

5 Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia:

„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,

[…]

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami […]

[…]

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

6 Zgodnie z art. 5 ust. 1 tegoż rozporządzenia:

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

Rozporządzenie nr 1083/2006

7 Motywy 60, 65 i 66 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowią:

„(60) Zgodnie z zasadą pomocniczości i z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w [rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFRR i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 1)], [rozporządzeniu (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 12)] i [rozporządzeniu (WE) nr 1084/2006 Rady z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym Fundusz Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.U. 2006, L 210, s. 79], powinny istnieć krajowe zasady kwalifikowalności wydatków.

[…]

(65) Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności za sposoby i kontrolę wykorzystania środków powinny odpowiadać w pierwszym rzędzie państwa członkowskie.

(66) Powinno się określić zobowiązania państw członkowskich odnośnie do systemów zarządzania i kontroli, poświadczania wydatków oraz zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości i naruszeń prawa Wspólnoty, w celu zagwarantowania wydajnej i prawidłowej realizacji programów operacyjnych. […]”.

8 Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady dotyczące [EFRR], Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (zwanych dalej »funduszami strukturalnymi«) oraz Funduszu Spójności, bez uszczerbku dla szczególnych przepisów ustanowionych w rozporządzeniach [nr 1080/2006], [nr 1081/2006] oraz [nr 1084/2006].

Niniejsze rozporządzenie określa cele, do których realizacji mają przyczyniać się fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (zwane dalej »funduszami«), kryteria kwalifikowalności państw członkowskich i regionów w ramach tych funduszy, dostępne zasoby finansowe oraz kryteria ich alokacji.

Niniejsze rozporządzenie określa ramy polityki spójności, w tym metodę ustalania strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, narodowych strategicznych ram odniesienia oraz procesu analizy na poziomie Wspólnoty.

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”.

9 Zgodnie z art. 2 wskazanego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia poniższym terminom przypisuje się następujące znaczenie:

1) »program operacyjny«: dokument przedłożony przez państwo członkowskie i przyjęty przez Komisję, określający strategię rozwoju wraz ze spójnym zestawem priorytetów, które mają być osiągnięte z pomocą funduszu lub, w przypadku celu Konwergencja, z pomocą Funduszu Spójności i EFRR;

2) »oś priorytetowa«: jeden z priorytetów strategii zawarty w programie operacyjnym, obejmujący grupę powiązanych ze sobą operacji posiadających określone mierzalne cele;

3) »operacja«: projekt lub grupa projektów wybranych przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami ustanowionymi przez komitet monitorujący, i realizowanych przez jednego lub więcej beneficjentów, pozwalające na osiągnięcie celów osi priorytetowej, do której odnosi się ta operacja;

4) »beneficjent«: podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za inicjowanie lub inicjujące i realizujące operacje. […]

[…]

7) „nieprawidłowość”: jakiekolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”.

10 Artykuł 56 ust. 4 tego rozporządzenia stanowi:

„Zasady kwalifikowalności wydatków ustanawia się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczególnych dotyczących poszczególnych funduszy. Obejmują one całość wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego”.

11 Zgodnie z art. 58 rozporządzenia nr 1083/2006:

„Ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych zapewniają:

[…]

h) procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych”.

12 Artykuł 60 tego rozporządzenia jest sformułowany następująco:

„Instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a w szczególności za:

a) zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji;

b) weryfikację, że współfinansowane towary i usługi są dostarczone oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi; […]

[…]”.

13 Artykuł 70 omawianego rozporządzenia stanowi:

„1. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę, w szczególności za pomocą następujących działań:

a) zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych są ustanowione zgodnie z art. 58–62 i że funkcjonują skutecznie;

b) zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności w stosownych przypadkach. Państwa członkowskie zgłaszają te nieprawidłowości Komisji i informują Komisję na bieżąco o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych.

2. W przypadku braku możliwości odzyskania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentowi państwo członkowskie odpowiada za zwrot utraconych kwot do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jeśli zostanie stwierdzone, że straty powstały z jego winy lub w wyniku niedbalstwa z jego strony.

[…]”.

14 Artykuł 98 ust. 1 i 2 tego samego rozporządzenia stanowi:

„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. Państwo członkowskie bierze pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze.

[…]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1828/2006

15 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1083/2006 i rozporządzenia nr 1080/2006 (Dz.U. 2006, L 371, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 45, s. 3):

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia [nr 1083/2006] i rozporządzenia [nr 1080/2006] w zakresie:

[…]

d) nieprawidłowości;

[…]”.

16 Artykuł 13 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Do celów wyboru i zatwierdzania operacji zgodnie z art. 60 lit. a) rozporządzenia [nr 1083/2006] instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za udzielenie beneficjentom informacji o szczegółowych warunkach dotyczących dostaw towarów lub usług w ramach operacji, planu finansowego, terminu realizacji oraz dotyczących obowiązku przechowywania i przedkładania danych finansowych i innych informacji.

Przed podjęciem decyzji o dofinansowaniu instytucja zarządzająca weryfikuje czy beneficjent posiada wystarczające zdolności do wypełnienia przedmiotowych warunków”.

17 Artykuł 27 wspomnianego rozporządzenia, zawarty w jego sekcji 4, zatytułowanej „Nieprawidłowości”, stanowi:

„Do celów niniejszej sekcji przyjmuje się następujące definicje:

a) »podmiot gospodarczy« oznacza każdą osobę fizyczną, prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej;

[…]

c) »podejrzenie nadużycia« oznacza nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia określonego w ust. 1 lit. a) Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, [podpisanej w Brukseli w dniu 16 lipca 1995 r. (Dz.U. 1995, C 316, s. 48)];

[…]”.

18 Zgodnie z art. 28 ust. 1 tegoż rozporządzenia:

„Bez uszczerbku dla innych zobowiązań przewidzianych w art. 70 rozporządzenia [nr 1083/2006], w terminie dwóch miesięcy od upływu każdego kwartału państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdania o nieprawidłowościach będących przedmiotem wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego.

W tym sprawozdaniu państwa członkowskie każdorazowo dostarczają szczegółowych informacji w odniesieniu do następujących aspektów:

[…]

b) przepis[u], który został naruszony;

[…]

d) praktyk[…] prowadząc[ych] do powstania nieprawidłowości;

e) w stosownych przypadkach, czy praktyki te dają podstawy do podejrzenia nadużycia;

[…]”.

Prawo łotewskie

19 Artykuł 16.1 Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas »Uzņēmējdarbība un inovācijas« papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes »Augstas pievienotās vērtības investīcijas« projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu" (rozporządzenia rady ministrów nr 200 w sprawie pierwszego etapu wyboru wniosków dotyczących projektów związanych z działaniem „Inwestycje o wysokiej wartości dodanej" objętym załącznikiem 2.1.2.4 do programu operacyjnego „Przedsiębiorczość i innowacje") z dnia 24 lutego 2009 r. (*Latvijas Vēstnesis* 2009, nr 41) stanowi, że długoterminowe inwestycje są kwalifikowalne „tylko wtedy, gdy są wykorzystywane w miejscu realizacji projektu wskazanym we wniosku i w ramach działalności gospodarczej beneficjenta".

20 W myśl art. 17.1 tego rozporządzenia kwalifikowalne są między innymi „wydatki związane z zakupem nowych urządzeń (i instalacji), które są bezpośrednio związane z procesem produkcyjnym lub świadczeniem usług w sektorze, w którym projekt ma być realizowany".

21 Zgodnie z art. 2.1 Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus" (rozporządzenia rady ministrów nr 740 w sprawie procedury zgłaszania nieprawidłowości wykrytych w zakresie wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, procedury przyjmowania decyzji dotyczących korzystania z przyznanego finansowania i procedury odzyskiwania nieprawidłowych płatności) z dnia 10 sierpnia 2010 r. (*Latvijas Vēstnesis* 2010, nr 128) „nieprawidłowość" w rozumieniu tego rozporządzenia stanowi „każde działanie naruszające którykolwiek przepis prawa łotewskiego lub prawa Unii, w rozumieniu art. 2 pkt 7 [rozporządzenia nr 1083/2006]".

22 Artykuł 1774 kodeksu cywilnego stanowi:

„Nikt nie jest zobowiązany do naprawienia szkody przypadkowej. Jeżeli zatem nieprzewidziana przeszkoda uniemożliwia danej osobie wykonanie zaciągniętego zobowiązania, uznaje się, że osoba ta wykonała to zobowiązanie, chyba że w umowie przyjęła na siebie odpowiedzialność za szkodę przypadkową".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

23 W dniu 7 kwietnia 2010 r. EMM zawarło z Agencją umowę przewidującą przyznanie EMM współfinansowanej przez EFRR dotacji na projekt mający na celu stworzenie, w ramach kompleksu przemysłowego AS „Liepājas Metalurgs", zakładu produkcji gazów przemysłowych wykorzystywanego między innymi w metalurgii (zwaną dalej „umową"). Na podstawie tej umowy EMM było zobowiązane w szczególności do zapewnienia produkcji i dostaw gazów przemysłowych do zakładu prowadzonego przez Liepājas Metalurgs, bez których zakład ten nie mógł funkcjonować.

24 Realizacja projektu zakwalifikowanego do finansowania (zwanego dalej „projektem") rozpoczęła się w tym samym dniu i miała zakończyć się z dniem 6 grudnia 2012 r.

25 W tym celu EMM zakupiło i zainstalowało niezbędne urządzenia, zatrudniło i przeszkoliło specjalistów oraz rozpoczęło eksploatację jednostki produkcyjnej. EMM zainwestowało w związku z tym kwotę 12 283 579,00 EUR tytułem wkładu własnego oraz kwotę 2 212 511,14 EUR odpowiadającą współfinansowaniu z EFRR wypłaconemu na podstawie umowy.

26 W dniu 3 stycznia 2013 r. EMM przedstawiło Agencji sprawozdanie z realizacji projektu – które uzupełniło dniu 7 lutego 2013 r. – oraz zawnioskowało o dokonanie na jego rzecz, zgodnie z umową, płatności końcowej w wysokości 737 488,86 EUR tytułem pomocy z EFRR.

27 Ze względu na problemy z płynnością finansową, z którymi borykała się spółka Liepājas Metalurgs od początku 2013 r., oraz fakt, że działalność EMM zależała bezpośrednio od działalności Liepājas Metalurgs, Agencja wyraziła obawy co do możliwości wypełnienia przez EMM jego zobowiązań umownych obejmujących utrzymanie produkcji gazów przemysłowych na minimalnym poziomie około 50,5 mln metrów sześciennych oraz zapewnienie średniego wzrostu obrotu o co najmniej 20% w ciągu dwóch pierwszych lat po zakończeniu projektu. W związku z tym Agencja zawiesiła wypłatę pomocy finansowej.

28 W dniu 12 listopada 2013 r. wszczęto postępowanie upadłościowe wobec Liepājas Metalurgs.

29 Pismem z dnia 28 lipca 2014 r. Agencja wezwała EMM do przedstawienia dokumentów zawierających informacje o realizacji projektu oraz wskazała, że rozważa wypowiedzenie umowy.

30 Działalność Liepājas Metalurgs została przejęta przez AS „KVV Liepājas Metalurgs", w związku z czym EMM mogło wznowić własną działalność, o czym poinformowało ono Agencję.

31 W dniu 31 marca 2016 r. Agencja wystosowała do EMM pismo, w którym, po nawiązaniu do sytuacji Liepājas Metalurgs, oświadczyła, że dokonuje wypowiedzenia umowy, wskazując w uzasadnieniu, że w toku realizacji projektu EMM dopuściło się poważnych nieprawidłowości, mianowicie poprzez znaczne odejście od podjętych zobowiązań, ze względu na nieutrzymanie regularnej działalności produkcyjnej, do której się zobowiązało.

32 EMM wytoczyło przeciwko Agencji powództwo przed sądem odsyłającym, Rēzeknes tiesa (sądem rejonowym w Rzeżycy, Łotwa), żądając unieważnienia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy. EMM twierdzi, że wypowiadając umowę, Agencja naruszyła zasadę dobrej wiary, ponieważ EMM nie uchybiło swym zobowiązaniom umownym, oraz że bezsporne jest to, iż wykorzystało ono otrzymane wsparcie finansowe na realizację zadań przewidzianych w projekcie.

33 Agencja utrzymuje, że problemów finansowych Liepājas Metalurgs i zaprzestania przez tę spółkę działalności gospodarczej nie można uznać za nieprzewidzianą przeszkodę w rozumieniu art. 1774 kodeksu cywilnego.

34 Jej zdaniem sytuację rozpatrywaną w postępowaniu głównym należy uznać za „nieprawidłowość" w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 i art. 2.1 rozporządzenia rady ministrów nr 740 z dnia 10 sierpnia 2010 r., wobec czego była ona uprawniona do odzyskania już przyznanego finansowania zgodnie z procedurami przewidzianymi w tym ostatnim rozporządzeniu.

35 W konsekwencji Agencja wniosła do sądu odsyłającego powództwo wzajemne przeciwko EMM, żądając zwrotu pełnej kwoty wypłaconej już pomocy finansowej, to jest 2 212 511,14 EUR, oraz zapłaty odsetek za zwłokę narosłych w okresie od dnia 18 kwietnia 2016 r. do dnia 14 lutego 2017 r. w wysokości 670 390,53 EUR.

36 EMM podnosi natomiast, że rozporządzenie nr 1083/2006, w myśl którego „nieprawidłowość" stanowi „jakiekolwiek naruszenie przepisu prawa [Unii] wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego", nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie. Spółka ta podnosi, że sytuacja, w której nie mogła ona wykorzystywać jednostki produkcyjnej do prowadzenia swojej działalności gospodarczej, nie była wynikiem działania lub zaniechania, które można by było jej przypisać, lecz konsekwencją zaprzestania działalności przez Liepājas Metalurgs.

37 Sąd odsyłający uważa, że istnieje wątpliwość co do dokładnego zakresu pojęcia „nieprawidłowości" w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006.

38 W tych okolicznościach Rēzeknes tiesa (sąd rejonowy w Rzeżycy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że sytuację, w której beneficjent pomocy finansowej nie jest w stanie osiągnąć w istotnym dla przeprowadzanej oceny okresie prognozowanego poziomu obrotów ze względu na to, że w tym okresie doszło do zaprzestania działalności gospodarczej prowadzonej przez jego jedynego partnera handlowego bądź też stwierdzona została jego niewypłacalność, należy uznać za działanie lub zaniechanie ze strony podmiotu gospodarczego (beneficjenta pomocy finansowej), które doprowadziło lub może doprowadzić do powstania szkód dla budżetu ogólnego Unii Europejskiej?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

39 Nie podnosząc formalnie zarzutu niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, rząd estoński i Komisja Europejska podnoszą, że niektóre elementy opisanego przez sąd odsyłający kontekstu faktycznego i prawnego sporu w postępowaniu głównym są nieprecyzyjne. W szczególności z postanowienia odsyłającego nie wynika wystarczająco jasno, czy EMM rzeczywiście wykonywało działalność przewidzianą w ramach projektu, ani nawet jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby projekt ten został uznany za zakończony.

40 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne do rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów (wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem, które znajduje obecnie odzwierciedlenie w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie przydatna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przezeń pytania, albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań. Ponadto postanowienie odsyłające musi wskazywać dokładne powody, dla których sąd krajowy powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii i uznał za konieczne przedstawienie pytań prejudycjalnych (wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Jednakże ze względu na ducha współpracy sądowej, który charakteryzuje stosunki między sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, okoliczność, że sąd odsyłający nie poczynił pewnych wstępnych ustaleń, nie musi oznaczać, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, jeżeli pomimo tych braków Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi w świetle informacji wynikających z akt sprawy (wyrok z dnia 27 października 2016 r., Audace i in., C-114/15, EU:C:2016:813, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Tymczasem, chociaż w niniejszej sprawie z pewnością byłoby użyteczne, aby sąd odsyłający dokładniej wskazał konkretny przepis ustawowy lub postanowienie umowne będące źródłem zobowiązania do osiągnięcia przez EMM określonego poziomu obrotu w danym okresie, o którym to zobowiązaniu mowa w pytaniu prejudycjalnym, to jednak w świetle charakteru i zakresu przepisu prawa Unii, o którego wykładnię wniesiono, ów brak precyzji nie stanowi przeszkody dla wystarczającego zrozumienia kontekstu, w który wpisuje się to pytanie. Z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika bowiem w szczególności, że rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od tego,

czy EMM można zarzucić nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006. Tymczasem, pomimo wspomnianego braku precyzji, przedstawione przez sąd odsyłający informacje dotyczące stanu faktycznego i prawnego pozwalają ocenić zakres tego pytania i udzielić temu sądowi odpowiedzi, która może okazać się dla niego użyteczna, co zresztą potwierdzają uwagi na piśmie przedłożone przez rządy łotewski i estoński oraz przez Komisję.

44 Przedstawiony w niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zatem dopuszczalny.

Co do istoty

45 Poprzez swe pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że za „nieprawidłowość" w rozumieniu tego przepisu należy uznać sytuację, w której beneficjent dotacji pochodzącej z EFRR nie osiągnął we właściwym okresie wartości obrotu przewidzianej w ramach projektu zakwalifikowanego do finansowania ze względu na niewypłacalność jego jedynego partnera handlowego lub zaprzestanie przez niego działalności.

46 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 rozporządzenie to ustanawia w szczególności zasady zarządzania, monitorowania i kontroli działań wspieranych finansowo przez fundusze, oparte na podziale obowiązków między państwa członkowskie a Komisję (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 39).

47 Ponadto motyw 65 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi, że zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności za wykorzystanie środków i kontrolę przewidzianych w tym rozporządzeniu interwencji funduszy powinny odpowiadać przede wszystkim państwa członkowskie.

48 Biorąc na siebie odpowiedzialność za taką kontrolę, państwa członkowskie stają się głównymi odpowiedzialnymi za skuteczne i prawidłowe wykorzystanie środków Unii i w ten sposób przyczyniają się do właściwego wykonania ogólnego budżetu Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 września 2014 r., Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, pkt 44).

49 W związku z tym, zgodnie z art. 70 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006, państwa członkowskie są w szczególności odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę oraz wykrywają nieprawidłowości w tym zakresie.

50 Co się tyczy pojęcia „nieprawidłowości", w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 zostało ono zdefiniowane jako jakiekolwiek naruszenie przepisu prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego.

51 Dla zaistnienia takiej nieprawidłowości wymaga się zatem łącznego wystąpienia trzech elementów, a mianowicie, po pierwsze, naruszenia prawa Unii, po drugie, okoliczności, że naruszenie to wynika z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, i po trzecie, rzeczywistej lub potencjalnej szkody wyrządzonej budżetowi Unii.

52 Co się tyczy, po pierwsze, istnienia naruszenia prawa Unii, już na wstępie należy wyjaśnić, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia nr 1083/2006 odnosi się nie tylko do naruszeń przepisów prawa Unii jako takich, ale również do naruszeń przepisów prawa krajowego, które mają zastosowanie do działań finansowanych z funduszy strukturalnych i które przyczyniają się tym samym do zapewnienia

właściwego stosowania prawa Unii w dziedzinie zarządzania projektami finansowanymi z tych funduszy (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 37, 43).

53 Z jednej strony art. 56 ust. 4 rozporządzenia nr 1083/2006 przewiduje bowiem, że z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczególnych dotyczących poszczególnych funduszy zasady kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym. Z drugiej strony art. 60 lit. a) tego rozporządzenia stanowi, że właściwa instytucja zarządzająca odpowiada za zapewnienie, aby operacje wybrane do objęcia finansowaniem spełniały mające zastosowanie zasady Unii i zasady krajowe przez cały okres ich realizacji (wyrok z dnia 6 grudnia 2017 r., Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, pkt 55).

54 Należy ponadto przypomnieć, że system dotacji ustanowiony w przepisach Unii opiera się w szczególności na szeregu obowiązków, których spełnienie przez beneficjenta uprawnia go do otrzymania pomocy finansowej. W ramach procedur przewidzianych krajowymi systemami zarządzania i kontroli do właściwych władz krajowych należy zatem zapewnienie, by dany beneficjent zobowiązał się do spełnienia tych obowiązków. W tym celu owe władze krajowe są uprawnione do wymagania, by takie zobowiązanie zostało podjęte przez beneficjenta w związku z realizacją jego projektu, zanim ów projekt zostanie objęty odnośnym wsparciem (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2014 r., Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, pkt 56–58 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto z art. 60 lit. b) rozporządzenia nr 1083/2006 wynika, że instytucja zarządzająca weryfikuje dostawy współfinansowanych produktów i usług.

55 W postępowaniu głównym, jak wynika z samej treści pytania prejudycjalnego, beneficjent dotacji z EFRR nie osiągnął w okresie odniesienia poziomu obrotów, który był jednak przewidziany w ramach projektu zakwalifikowanego do współfinansowania.

56 Wydaje się zatem, że – wbrew założeniu przyjętemu w art. 60 lit. b) rozporządzenia nr 1083/2006 – współfinansowane towary lub usługi nie zostały w całości dostarczone i że w konsekwencji beneficjent nie spełnił obowiązku dającego mu prawo do otrzymania pomocy finansowej przewidzianej zgodnie z prawem Unii i właściwym prawem krajowym.

57 Po drugie, jeżeli chodzi o fakt, że takie naruszenie prawa Unii lub właściwego prawa krajowego musi wynikać z „działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego”, należy zauważyć, że w treści art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 nie sprecyzowano, czy element subiektywny związany z zamiarem lub niedbalstwem, które można przypisać danemu podmiotowi gospodarczemu, stanowi takie działanie lub zaniechanie, a ostatecznie „nieprawidłowość” w rozumieniu tego przepisu.

58 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi (wyrok z dnia 2 lipca 2020 r., Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, należy uwzględnić okoliczność, że brzmienie tego przepisu jest bardzo podobne do brzmienia art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95. W tym kontekście, zważywszy, że oba te rozporządzenia są częścią tej samej dyspozycji, mającej na celu zagwarantowanie dobrego zarządzania funduszami Unii i ochronę jej interesów finansowych, Trybunał orzekł, iż pojęcie „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 wymaga jednolitej wykładni (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 34).

60 Tymczasem w art. 4 i 5 rozporządzenia nr 2988/95 dokonano rozróżnienia pomiędzy z jednej strony ogólnym pojęciem „nieprawidłowości”, a z drugiej strony pojęciem „nieprawidłowości zamierzonej lub będącej skutkiem niedbalstwa”, czyli istotnej nieprawidłowości mogącej prowadzić do nałożenia kar administracyjnych (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Podobnie w art. 28 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1828/2006 w związku z art. 27 lit. c) tego rozporządzenia, które ustanawia szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1083/2006, w związku z czym oba te akty prawne stanowią całość, podkreślono „zamierzony” charakter zachowania będącego źródłem nieprawidłowości skutkującej powstaniem podejrzenia nadużycia, a zatem pojęcie to stanowi kolejny przykład istotnej nieprawidłowości, takiej jak ta, o której mowa w poprzednim punkcie.

62 Uwzględniając z jednej strony to rozróżnienie dokonane na poziomie legislacyjnym, a z drugiej strony fakt, że definicja pojęcia „nieprawidłowości” zawarta w art. 2 ust. 7 rozporządzenia nr 1083/2006 nie zawiera żadnego doprecyzowania dotyczącego tego, czy dane zachowanie beneficjenta było zamierzone, czy też było skutkiem niedbalstwa, wskazanych cech owego zachowania nie można uznać za element niezbędny do tego, aby możliwe było stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu tego przepisu.

63 Wykładnię tę potwierdza przywołany w pkt 48 niniejszego wyroku cel rozporządzenia nr 1083/2006, polegający na zapewnieniu prawidłowego i skutecznego wykorzystania Funduszy, tak aby chronić interesy finansowe Unii. W świetle takiego celu pojęcie „nieprawidłowości” zawarte w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy bowiem interpretować szeroko.

64 W tym względzie należy również przypomnieć, że Trybunał wyjaśnił już wielokrotnie, iż 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 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Z rozważań tych wynika, że nawet jeśli podmiot gospodarczy taki jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, uchybił obowiązkowi uprawniającemu go do uzyskania wsparcia z Funduszy ze względu na niewypłacalność lub zaprzestanie działalności swego jedynego partnera handlowego, to okoliczność ta nie stoi sama w sobie na przeszkodzie temu, aby takie naruszenie można było uznać za „nieprawidłowość” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, ponieważ wykazanie istnienia po stronie beneficjenta jakiegokolwiek zamiaru czy niedbalstwa nie jest konieczne do zaistnienia takiej nieprawidłowości.

66 Po trzecie, co się tyczy istnienia szkody wyrządzonej budżetowi Unii poprzez takie zaniechanie, z art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 wynika, że naruszenie prawa Unii lub prawa krajowego mającego zastosowanie do działań wspieranych przez Fundusze stanowi „nieprawidłowość” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli powoduje ono lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii poprzez sfinansowanie z tego budżetu nieuzasadnionego wydatku.

67 W tym względzie Trybunał uznał, że wykazanie istnienia konkretnych skutków finansowych nie jest wymagane. Wystarczy bowiem, że możliwości powstania skutków dla budżetu odnośnego funduszu nie można wykluczyć (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2017 r., Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, pkt 60, 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 W niniejszym przypadku okoliczność, że beneficjent nie zdołał osiągnąć wymaganego od niego minimalnego poziomu działalności, do którego odnosi się pytanie prejudycjalne, oznacza, że współfinansowanie przyznane przez Unię w zamian za zapewnienie takiego minimalnego poziomu zostało siłą rzeczy wypłacone nienależnie, przynajmniej w części. W związku z tym takie naruszenie prawa Unii lub właściwego prawa krajowego, mające swe źródło w zaniechaniu, które można przypisać beneficjentowi, może spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii.

69 Z powyższych rozważań wynika, że w niniejszej sprawie – z zastrzeżeniem weryfikacji, której przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego – EMM można zarzucić „nieprawidłowość" w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006. Tymczasem w przypadku gdy nieprawidłowość zostanie stwierdzona, skutkuje ona, co do zasady, cofnięciem bezprawnie uzyskanej korzyści, zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

70 Jak wynika z pkt 33 niniejszego wyroku, wydaje się, iż w postępowaniu głównym powołano się na wystąpienie nieprzewidzianej przeszkody, której uznanie na podstawie prawa krajowego mogłoby skutkować uniemożliwieniem zwrotu kwot nienależnie wypłaconych beneficjentowi z EFRR.

71 Bez konieczności wypowiadania się w tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że zgodnie z art. 70 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1083/2006 na państwach członkowskich spoczywa obowiązek odzyskania nienależnie wypłaconych kwot, wraz z ewentualnymi odsetkami za zwłokę, oraz, po drugie, że zgodnie z art. 70 ust. 2 tego rozporządzenia dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne za zwrot do budżetu ogólnego Unii kwot nienależnie wypłaconych beneficjentowi, w przypadku gdy nie mogą one zostać odzyskane, jeżeli zostanie wykazane, że ta niemożność powstała z winy tego państwa członkowskiego lub w wyniku jego niedbalstwa.

72 Ponadto, jeżeli nieprawidłowość wpływa w istotny sposób na charakter lub warunki realizacji danej operacji, państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie art. 98 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 do dokonania korekty finansowej. Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 88 opinii, zgodnie z ust. 2 tego artykułu korekta taka polega na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego, a w celu ustalenia zakresu tej korekty państwa członkowskie powinny uwzględnić charakter i wagę nieprawidłowości, jak też stratę finansową poniesioną przez dany Fundusz.

73 W świetle wszystkich powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, iż za „nieprawidłowość" w rozumieniu tego przepisu może zostać uznana sytuacja, w której beneficjent dotacji pochodzącej z EFRR nie zdołał osiągnąć we właściwym okresie poziomu obrotu przewidzianego w ramach zakwalifikowanej do finansowania operacji ze względu na niewypłacalność swego jedynego partnera handlowego lub zaprzestanie przez niego działalności gospodarczej.

W przedmiocie kosztów

74 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 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, zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 539/2010 Parlamentu Europejskiego

i Rady z dnia 16 czerwca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że za „nieprawidłowość” w rozumieniu tego przepisu może zostać uznana sytuacja, w której beneficjent dotacji pochodzącej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nie zdołał osiągnąć we właściwym okresie poziomu obrotu przewidzianego w ramach zakwalifikowanej do finansowania operacji ze względu na niewypłacalność swego jedynego partnera handlowego lub zaprzestanie przez niego działalności gospodarczej.

Podpisy