Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

Odwołanie – Zamówienia publiczne na usługi – Nieprawidłowości w postępowaniu w sprawie udzielania zamówień – Rozporządzenie (WE) nr 2988/95 – Artykuły 4, 5 i 7 – Decyzja w sprawie odzyskania nienależnie wypłaconych kwot – Noty obciążeniowe – Rozróżnienie między środkami administracyjnymi a sankcjami administracyjnymi – Możliwość przyjęcia środka administracyjnego w przypadku braku przepisów sektorowych – Decyzja o odzyskaniu pomocy oparta na rozporządzeniu nr 2988/95 i rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 1605/2002 – Rozporządzenie nr 1605/2002 – Artykuł 103 – Możliwość odzyskania pomocy od członka zarządu podmiotu gospodarczego będącego beneficjentem środków Unii Europejskiej

W sprawie C-721/22 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 24 listopada 2022 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz oraz J. Estrada de Solà, w charakterze pełnomocników, a następnie J. Baquero Cruz oraz J. Estrada de Solà, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

PB, którego reprezentowała L. Levi, avocate,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Rada Unii Europejskiej,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, N. Piçarra, N. Jääskinen i M. Gavalec (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

* Język postępowania: francuski.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 września 2022 r., PB/Komisja (T-775/20, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2022:542), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2020) 7151 final z dnia 22 października 2020 r. w sprawie zastosowania środka administracyjnego wobec członka zarządu spółki [poufne], o odebraniu kwot nienależnie uzyskanych z tytułu umów TACIS/2006/101-510 i CARDS/2008/166-429 (zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 2988/95

2 Motywy trzeci, czwarty i 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) stanowią:

„[…] we wszystkich dziedzinach należy przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot [Europejskich];

skuteczność zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot wymaga ustalenia wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki Wspólnot;

nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem".

3 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".

4 Artykuł 2 rzeczonego 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.

[…]".

5 Tytuł II rozporządzenia nr 2988/95, „Środki i kary administracyjne", zawiera art. 4–7 tego rozporządzenia.

6 Artykuł 4 tego 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 skierowane 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".

7 Artykuł 5 tego rozporządzenia przewiduje:

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

[…]

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

[…]

2. Bez uszczerbku dla przepisów określonych w zasadach sektorowych istniejących w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, inne nieprawidłowości mogą skutkować nałożeniem jedynie tych kar przewidzianych w ust. 1, które nie są równoważne z sankcją karną, pod warunkiem że tego rodzaju sankcje są niezbędne dla zapewnienia prawidłowego stosowania tych zasad".

8 Zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 2988/95:

„Środki administracyjne i kary Wspólnoty mogą być stosowane wobec podmiotów gospodarczych wymienionych w art. 1, tzn. wobec osób fizycznych lub prawnych i innych jednostek posiadających zdolność prawną na mocy prawa krajowego, które popełniły nieprawidłowość. Mogą być także stosowane wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im”.

Rozporządzenie nr 99/2000

9 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 r. dotyczące świadczenia pomocy dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Środkowej (Dz.U. 2000, L 12, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 2112/2005 z dnia 21 listopada 2005 r. (Dz.U. 2005, L 344, s. 23), ustanowiło program TACIS, mający na celu wspieranie przejścia do gospodarki rynkowej oraz wzmocnienie demokracji i praworządności w państwach partnerskich Europy Wschodniej i Azji Środkowej.

Rozporządzenie nr 2666/2000

10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2666/2000 z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie pomocy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Federalnej Jugosławii i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1628/96 i zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 3906/89 i (EWG) nr 1360/90 oraz decyzje 97/256/WE i 1999/311/WE (Dz.U. 2000, L 306, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 2257/2004 z dnia 20 grudnia 2004 r. (Dz.U. 2004, L 389, s. 1), przewidywało w szczególności, w ramach programu CARDS, udzielanie pomocy wspólnotowej na odbudowę, rozwój i stabilizację krajom Europy Południowo-Wschodniej w celu ich udziału w procesie stabilizacji i stowarzyszenia z Unią Europejską.

Rozporządzenie finansowe z 2002 r.

11 Artykuł 103 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym z 2002 r.”) stanowił:

„W przypadku gdy procedura udzielania zamówień lub wykonanie umowy jest unieważnione z uwagi na istotne błędy, nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje zawieszają wykonanie umowy.

W przypadku gdy takie błędy, nieprawidłowości lub nadużycia finansowe powstały ze strony wykonawcy, instytucje mogą dodatkowo odmówić dokonania płatności lub ściągnąć już zapłacone kwoty, proporcjonalnie do wagi błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych”.

12 Zgodnie z art. 103 rozporządzenia nr 1605/2002, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006, L 390, s. 1):

„W przypadku gdy procedura udzielania zamówień okazała się być obarczona istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje zawieszają procedurę i mogą podjąć wszelkie niezbędne środki, włączając w to unieważnienie procedury.

Jeśli po udzieleniu zamówienia okaże się, że procedura udzielania zamówień lub realizacja umowy obarczone były istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje mogą postanowić, w zależności od tego, na jakim etapie znajduje się procedura, nie zawierać umowy lub zawiesić jej wykonanie lub, w stosownych przypadkach, rozwiązać umowę.

W przypadku gdy takie błędy, nieprawidłowości lub nadużycia finansowe powstały ze strony wykonawcy, instytucje, proporcjonalnie do wagi błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, mogą dodatkowo dokonać windykacji już zapłaconych kwot lub rozwiązać wszystkie umowy zawarte z takim wykonawcą”.

Okoliczności powstania sporu

13 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 2–33 zaskarżonego wyroku. Do celów niniejszego odwołania można je streścić w następujący sposób.

14 Unia udzieliła jednemu konsorcjum dwóch zamówień publicznych, a następnie zawarła dwie umowy ze spółką koordynującą tego konsorcjum (zwaną dalej „spółką koordynującą”), odpowiednio, w 2006 r. i w 2008 r. Pierwsza umowa, o maksymalnej wartości 4 410 000 EUR, dotyczyła świadczenia organom ukraińskim pomocy technicznej w celu zbliżenia prawa ukraińskiego do prawa Unii. Druga umowa, o maksymalnej wartości 1 999 125 EUR, polegała na świadczeniu usług pomocy technicznej na rzecz wysokiej rady sądownictwa w Serbii.

15 W następstwie anonimowych zawiadomień dotyczących spółki koordynującej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) przeprowadził dochodzenie i stwierdził w dwóch sprawozdaniach istnienie poważnych nieprawidłowości i możliwych przypadków korupcji na każdym z tych dwóch rynków.

16 Na podstawie tych sprawozdań OLAF-u Komisja przyjęła w dniu 15 października 2019 r. dwie decyzje, w których zarzuciła spółce koordynującej popełnienie istotnych nieprawidłowości w rozumieniu art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r. w trakcie dwóch rozpatrywanych postępowań o udzielenie zamówienia. Nieprawidłowości te okazały się na tyle poważne, że wszystkie dokonane płatności zostały uznane za nienależnie wypłacone i podlegające odzyskaniu.

17 Obie te decyzje zostały zaskarżone przed Sądem przez spółkę koordynującą. Wyrokami z dnia 21 grudnia 2021 r., HB/Komisja (T-795/19, EU:T:2021:917), i z dnia 21 grudnia 2021 r., HB/Komisja (T-796/19, EU:T:2021:918), Sąd odrzucił dwie skargi wniesione przez tę spółkę ze względu na to, że były one niedopuszczalne w zakresie, w jakim zmierzały do stwierdzenia nieważności wspomnianych decyzji o odzyskaniu, i oddalił je jako bezzasadne w zakresie, w jakim dotyczyły one powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. Wyroki te, od których wniesiono odwołanie, zostały uchylone wyrokiem z tego dnia, Komisja/HB, C-160/22 P i C-161/22 P.

18 W dniu 13 grudnia 2019 r. Komisja poinformowała PB, który jest członkiem zarządu spółki koordynującej, że zamierza przyjąć wobec niego środki administracyjne przewidziane w art. 4 i 7 rozporządzenia nr 2988/95. Jej zdaniem odpowiedzialność osobista PB mogła powstać, ponieważ PB, działając w charakterze członka zarządu, brał udział w popełnianiu nieprawidłowości przy udzielaniu obu omawianych zamówień. Jako członek zarządu spółki koordynującej PB powinien był dopilnować, aby takie nieprawidłowości nie miały miejsca.

19 W dniu 22 października 2020 r. Komisja wydała sporną decyzję na podstawie art. 4 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 oraz, zasadniczo, art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r. W decyzji tej uznano, że PB odpowiada solidarnie ze spółką koordynującą za zapłatę kwot 4 241 507 EUR w związku z pierwszym zamówieniem, o którym mowa w pkt 14 niniejszego wyroku, i 797 230,86 EUR w związku z drugim zamówieniem, o którym mowa w tym samym punkcie.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 grudnia 2020 r. PB wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz o zasądzenie od Unii zwrotu wszystkich kwot ewentualnie odzyskanych przez Komisję na podstawie tej decyzji, powiększonych o odsetki za zwłokę w wysokości ustalonej przez Europejski Bank Centralny (EBC), powiększonej o 7 punktów, zapłaty kwoty 10 000 EUR tytułem odszkodowania, z zastrzeżeniem możliwości zmiany, oraz całości kosztów postępowania.

21 W zaskarżonym wyroku Sąd ograniczył się do zbadania trzeciego zarzutu PB, powołanego na poparcie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji, dotyczącego braku podstawy prawnej tej decyzji, a także naruszenia zasady legalności kar i zasady stosowania łagodniejszej ustawy karnej. W pkt 55, 63 i 64 zaskarżonego wyroku Sąd wywnioskował zasadniczo z wyroku z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 52–56), że art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95, które pozwalają na przyjęcie środków i kar administracyjnych, są pozbawione bezpośredniej skuteczności poza zakresem wspólnej polityki rolnej (WPR) i innych dziedzin podlegających równoważnym zasadom, takich jak wspólna polityka handlowa. Sąd orzekł zatem, że przyjęcie środków i kar administracyjnych wobec sprawców nieprawidłowości zakłada ustanowienie szczególnych przepisów sektorowych zgodnych z tym rozporządzeniem, na których te środki i kary powinny się opierać. Wspomniane środki i kary nie mogą zatem opierać się wyłącznie na rozporządzeniu nr 2988/95.

22 Ponadto w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że ani art. 4 tego rozporządzenia, ani art. 103 akapit drugi rozporządzenia finansowego z 2002 r. nie upoważniają Komisji do żądania zwrotu nienależnie pobranych kwot od osób lub podmiotów innych niż ich beneficjent. Wskazał on również, że art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 nie zawiera uściśleń w odniesieniu do kategorii podmiotów, wobec których w takim przypadku powinien zostać zastosowany środek administracyjny.

23 W konsekwencji Sąd stwierdził w pkt 70 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja jest pozbawiona podstawy prawnej. Uwzględniwszy w pkt 71 tego wyroku trzeci zarzut skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, Sąd stwierdził nieważność owej decyzji i w konsekwencji nie uznał za konieczne zbadania dziewięciu pozostałych zarzutów podniesionych przez PB.

24 Wreszcie w pkt 91 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił co do istoty żądania odszkodowawcze PB, uznając jednocześnie w pkt 80 tego wyroku, że nie ma potrzeby uprzedniego orzekania w przedmiocie ich dopuszczalności. W pkt 89 tego wyroku Sąd uznał między innymi, że PB nie przedstawił dowodu na istnienie związku przyczynowego między zarzucanym zawinionym zachowaniem Komisji a podnoszoną szkodą.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

25 Komisja w odwołaniu wnosi do Trybunału o:

– uchylenie pierwszego i trzeciego z punktów sentencji zaskarżonego wyroku;

– przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania celem wydania orzeczenia co do istoty w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności oraz

– obciążenie PB kosztami postępowania.

26 PB wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania oraz

– obciążenie Komisji Europejskiej całością kosztów postępowania.

W przedmiocie odwołania

27 Na poparcie odwołania Komisja podnosi jeden zarzut, który jest skierowany przeciwko pierwszemu punktowi sentencji zaskarżonego wyroku.

Argumentacja stron

28 Na poparcie jedynego zarzutu odwołania Komisja kwestionuje w pierwszej kolejności rozumowanie przyjęte przez Sąd w pkt 51–64 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim doprowadziło ono do stwierdzenia w pkt 65 tego wyroku, że rozporządzenie nr 2988/95 nie mogło samo w sobie stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia środków administracyjnych mających na celu odzyskanie nienależnie pobranych kwot. Orzekając w ten sposób, Sąd naruszył art. 4 i 7 tego rozporządzenia, które stanowią autonomiczną i wystarczająco precyzyjną podstawę do przyjęcia takich środków niemających charakteru sankcji.

29 Sąd naruszył prawo w pkt 51 tego wyroku, który stanowi punkt wyjścia dla jego rozumowania, wywodząc z motywu piątego tego rozporządzenia, że prawodawca Unii uzależnia nałożenie środków administracyjnych i sankcji na sprawców nieprawidłowości od przyjęcia szczególnych przepisów sektorowych. Jednakże motyw ten nie wymaga koniecznie oparcia się na przepisach sektorowych i nie wyklucza również, że rozporządzenie nr 2988/95 może mieć autonomiczny skutek.

30 Komisja podnosi również, że w pkt 51–57 zaskarżonego wyroku Sąd wywiódł z wyroku z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:648), że rozporządzenie to jest rozporządzeniem ramowym wymagającym sektorowego rozporządzenia w celu stosowania

sankcji i określenia kategorii osób objętych tymi sankcjami. Wykładnia ta dotyczy jednak wyłącznie sankcji przewidzianych w art. 5 tego rozporządzenia, do których ma zastosowanie zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ustanowiona w art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia. Zdaniem Komisji rozszerzenie takiej wykładni na środki administracyjne, które mają na celu ochronę interesów finansowych Unii i które nie stanowią sankcji, prowadziłoby do pozbawienia rozporządzenia nr 2988/95 jego skuteczności (effet utile) i wiążącego charakteru.

31 Poza tym, nawet jeśli te przepisy sektorowe mają być stosowane jako lex specialis, to w ich braku rozporządzenie nr 2988/95 wywołuje własny i autonomiczny skutek prawny. Ponadto w wyroku z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 32–34), Trybunał przypomniał, że przepisy rozporządzenia mają co do zasady bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, w związku z czym środki wykonawcze są niezbędne jedynie wyjątkowo w odniesieniu do „niektórych przepisów rozporządzenia", takich jak przepisy dotyczące sankcji w rozporządzeniu nr 2988/95.

32 Z tego punktu widzenia wyroki z dnia 21 grudnia 2011 r., Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), i z dnia 18 grudnia 2014 r., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), na które Sąd powołał się w pkt 59 i 60 zaskarżonego wyroku, ograniczają się do stwierdzenia, że w przypadku istnienia przepisów sektorowych regulujących odzyskanie należnych kwot należy je stosować jako lex specialis zamiast lex generalis, jakim jest rozporządzenie nr 2988/95. W każdym razie, ponieważ w sprawach, które doprowadziły do wydania tych dwóch wyroków, istniały przepisy sektorowe, Trybunał nie musiał badać kwestii, czy rozporządzenie to mogło stanowić autonomiczną podstawę dla odzyskiwania należności w braku przepisów sektorowych.

33 Niemniej jednak zarówno Sąd, jak i Trybunał wielokrotnie wyraźnie uznawały bezpośrednie i autonomiczne stosowanie art. 4 wspomnianego rozporządzenia w celu odzyskania takich kwot, w szczególności w wyrokach z dnia 15 kwietnia 2011 r., IPK International/Komisja (T-297/05, EU:T:2011:185, pkt 117), z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 72), a także z dnia 9 lipca 2015 r., Cimmino i in. (C-607/13, EU:C:2015:448, pkt 76). Orzecznictwo to ma zasięg ogólny i nie może zatem, wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 62–64 zaskarżonego wyroku, być ograniczone do WPR i wspólnej polityki handlowej.

34 W drugiej kolejności Komisja kwestionuje argumentację zawartą w pkt 67 i 69 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd uznał w nich, że art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r., jako przepis sektorowy, pozwalał na odzyskiwanie środków wyłącznie od wykonawcy, a nie od osoby trzeciej, takiej jak członek zarządu spółki koordynującej.

35 Z pkt 67 tego wyroku wynika, że art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 nie precyzuje kategorii podmiotów, które powinny być przedmiotem środka administracyjnego. Ponadto w pkt 69 tego wyroku Sąd doszedł do wniosku, że zastosowanie art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r. w związku z art. 4 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 nie pozwala na przyjęcie środka administracyjnego wobec PB, ponieważ PB nie był bezpośrednim beneficjentem rozpatrywanych płatności.

36 Tymczasem zdaniem Komisji z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE wynika, że rozporządzenie, które tak jak rozporządzenie finansowe z 2002 r. ustanawia zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu, stanowi przepisy ogólne dotyczące wykonywania budżetu, a nie przepisy sektorowe. Rozporządzenie finansowe z 2002 r. i rozporządzenie

nr 2988/95 należy zatem traktować jako dwa uzupełniające się uregulowania ogólne, a nie jako, odpowiednio, lex generalis i lex specialis. W związku z tym stosowanie obu tych rozporządzeń łącznie jest możliwe, a nawet często konieczne.

37 W niniejszym przypadku właściwymi przepisami sektorowymi są, dla zamówienia publicznego dotyczącego Ukrainy, rozporządzenie nr 99/2000, zmienione rozporządzeniem nr 2112/2005, a dla zamówienia publicznego dotyczącego Serbii – rozporządzenie nr 2666/2000, zmienione rozporządzeniem nr 2257/2004.

38 Ponadto, orzekając w pkt 67 zaskarżonego wyroku, że art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 „nie zawiera szczegółowych informacji dotyczących kategorii podmiotów, które powinny zostać objęte środkiem administracyjnym", Sąd naruszył zdanie drugie tego artykułu, zgodnie z którym środki administracyjne „[m]ogą być także stosowane wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im". W niniejszej sprawie PB, jako członek zarządu spółki koordynującej, jest objęty zakresem stosowania tego przepisu.

39 Ze swej strony PB odrzuca w pierwszej kolejności argumentację Komisji, podkreślając, że Sąd nie stwierdził, iż motyw piąty tego rozporządzenia może mieć pierwszeństwo przed przepisami tego rozporządzenia. Ponadto argument Komisji, za pomocą którego kwestionuje ona zaklasyfikowanie tego rozporządzenia jako „rozporządzenia ramowego" przez Sąd, jest bezskuteczny, ponieważ zaklasyfikowanie jako „przepisy ogólne", co sugeruje Komisja, jest równoważne.

40 Poza tym PB utrzymuje, że Komisja niesłusznie kwestionuje zarówno zastosowanie przez Sąd orzecznictwa dotyczącego kar administracyjnych do środków administracyjnych, jak i uznanie, że art. 4 tego rozporządzenia nie może sam w sobie stanowić właściwej podstawy prawnej dla środków administracyjnych mających na celu odzyskanie nienależnie pobranych kwot. Żaden z trzech wymienionych przez Komisję wyroków nie jest bowiem właściwy, ponieważ zarówno wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 56, 57), jak i wyroki z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 72), a także z dnia 9 lipca 2015 r., Cimmino i in. (C-607/13, EU:C:2015:448, pkt 76), wchodzą w zakres WPR. Tymczasem Sąd słusznie ustalił, że w ramach tej polityki system sankcji i środków administracyjnych został ustanowiony jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia nr 2988/95.

41 Ponadto Trybunał podkreślił już, w szczególności w pkt 37 wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), że rozporządzenie to ogranicza się do ustanowienia ogólnych zasad kontroli i sankcji, które nie mogą stanowić wystarczającej podstawy prawnej dla odzyskania niewłaściwie zastosowanych środków. Zdaniem PB orzecznictwo to ma znaczenie dla poparcia twierdzenia zawartego w pkt 58 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym w orzecznictwie Trybunału nie ma istotnych różnic między stosowaniem sankcji administracyjnych a stosowaniem środków administracyjnych przewidzianych w tym rozporządzeniu.

42 PB zastanawia się ponadto, czy argumentacja Komisji jest skuteczna, ponieważ instytucja ta nie kwestionuje, że sporna decyzja opiera się na dwóch podstawach prawnych. Tymczasem gdyby Komisja uznała, że rozporządzenie nr 2988/95 stanowiło wystarczającą podstawę prawną dla przyjęcia spornej decyzji, nie oparłaby jej również na art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r.

43 Wreszcie PB uważa, że nie ma znaczenia, czy rozporządzenie finansowe z 2002 r. zostało zakwalifikowane jako „przepisy sektorowe” czy jako „przepisy ogólne”. Z wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), wynika bowiem, że to rozporządzenie finansowe mogło uzasadniać środek obniżający kwotę dotacji przyznanej z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Sąd zastosował się jedynie do tego wyroku, badając w pkt 65 i 66 zaskarżonego wyroku, czy wspomniane rozporządzenie finansowe upoważniało Komisję do przyjęcia spornej decyzji.

44 W drugiej kolejności PB kwestionuje argumentację Komisji skierowaną przeciwko pkt 67 i 69 zaskarżonego wyroku i utrzymuje, po pierwsze, że art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 jest przepisem czysto fakultatywnym, który, aby mógł być stosowany, wymaga sprecyzowania go przez akt Unii. Po drugie, PB podnosi, że środek administracyjny może być stosowany jedynie w zakresie, w jakim umożliwia on cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści. Wynika z tego, że takiego cofnięcia nie można nakazać w stosunku do osoby, która, podobnie jak PB, nie odniosła tej korzyści.

Ocena Trybunału

45 Na poparcie jedynego zarzutu odwołania Komisja kwestionuje w pierwszej kolejności rozumowanie przyjęte przez Sąd w pkt 51–64 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim doprowadziło ono do stwierdzenia w pkt 65 tego wyroku, że rozporządzenie nr 2988/95 nie mogło samo w sobie stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia środków administracyjnych mających na celu odzyskanie nienależnie pobranych kwot.

46 Jak wielokrotnie orzekał Trybunał w ramach WPR i wspólnej polityki handlowej, obowiązek zwrotu nienależnie uzyskanej korzyści za pomocą praktyki niezgodnej z prawem nie stanowi kary, dla której konieczna byłaby jasna i jednoznaczna podstawa prawna odrębna od rozporządzenia nr 2988/95, lecz jest zwykłą konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów Unii zostały stworzone w sposób sztuczny, co powoduje uznanie uzyskanej korzyści za nienależną i uzasadnia w związku z tym obowiązek jej zwrotu [zob. podobnie wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 56; z dnia 4 czerwca 2009 r., Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, pkt 28; z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 65; z dnia 17 września 2014 r., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 45; a także z dnia 29 lutego 2024 r., Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, pkt 57].

47 Wynika z tego, że jeżeli stwierdzone nieprawidłowości skutkują tym, że umowy, na podstawie których podmiotowi gospodarczemu należało przyznać finansowanie europejskie, nie mogły być uznane za zawarte w sposób ważny w celu uzyskania danego finansowania, to należy zastosować środek administracyjny w rozumieniu art. 4 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 2988/95, polegający na żądaniu zwrotu nienależnie pobranych środków (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 67).

48 Trybunał przyznał już zatem, że środek administracyjny polegający na odzyskaniu od podmiotu gospodarczego korzyści, z której ten nienależnie skorzystał, może zostać przyjęty wyłącznie na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

49 Stanowiąc bowiem, że „[d]ziałania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa [Unii] mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści", art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia ma bezpośrednie zastosowanie we wszystkich jego aspektach, w tym w konsekwencji w braku przepisów, które je konkretyzują.

50 Zatem wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 62–64 zaskarżonego wyroku, orzecznictwo przywołane w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku znajduje zastosowanie do sytuacji, w której zamówienia publiczne są finansowane ze środków przyznanych przez Unię w ramach programów CARDS i TACIS. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że Unia zmierza do finansowania za pośrednictwem swoich funduszy jedynie działań podejmowanych w całkowitej zgodności między innymi z zasadami i przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lipca 2016 r., Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, pkt 43; z dnia 8 czerwca 2023 r., ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, pkt 31).

51 Taka wykładnia przyczynia się do skutecznej ochrony interesów finansowych Unii oraz do zagwarantowania skuteczności (effet utile) rozporządzenia nr 2988/95. Z motywów trzeciego i czwartego tego rozporządzenia wynika bowiem, że akt ten ma na celu zapewnienie ochrony interesów finansowych Unii „we wszystkich dziedzinach" i „ustalenie wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki [Unii]". Z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia wynika również, że kontrole, środki i kary administracyjne są ustanawiane w zakresie, w jakim są one „konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa [Unii]", co niewątpliwie obejmuje przepisy dotyczące zamówień publicznych.

52 Realizowany przez rozporządzenie nr 2988/95 cel ochrony interesów finansowych Unii potwierdza, że art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia powinien być stosowany bez konieczności przyjmowania przepisów sektorowych, pod rygorem sparaliżowania możliwości działania Unii w celu ochrony jej interesów finansowych.

53 Natomiast w sytuacji gdy prawodawca Unii postanowił ustanowić w innych przepisach ogólnych lub w przepisach sektorowych obowiązek odzyskania środków nieprawidłowo wykorzystanych lub uzyskanych w sposób nieprawidłowy, to właśnie to uregulowanie stanowi właściwą podstawę prawną do celów odzyskania tych środków (zob. w szczególności wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 33; z dnia 18 grudnia 2014 r., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, pkt 37).

54 W tych okolicznościach motywu piątego rozporządzenia nr 2988/95 nie można interpretować w ten sposób, że Unia ma obowiązek przyjęcia zasad sektorowych w celu stosowania środków administracyjnych przewidzianych w art. 4 tego rozporządzenia. Obowiązek taki istnieje bowiem jedynie w odniesieniu do kar administracyjnych, o których mowa w art. 5 wspomnianego rozporządzenia. Unia zachowuje jednak możliwość ustanowienia zasad dotyczących środków administracyjnych w przepisach sektorowych, które przyjmuje.

55 Ponadto, nawet jeśli art. 5 rozporządzenia nr 2988/95 nie może być stosowany bezpośrednio do podmiotu gospodarczego, który dopuścił się nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, to jest tak właśnie dlatego, że nałożenie kar administracyjnych, na które zezwala ów art. 5, podlega zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in., C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 39, 43, 61; a także z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 61, 62).

56 Sąd naruszył zatem prawo, orzekając w pkt 65 zaskarżonego wyroku, że rozporządzenie nr 2988/95 nie może samo w sobie stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia środków administracyjnych mających na celu odzyskanie nienależnie pobranych kwot.

57 W drugiej kolejności Komisja kwestionuje pkt 67 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd orzekł w nim, że art. 7 tego rozporządzenia nie precyzuje kategorii podmiotów, które powinny być przedmiotem środka administracyjnego.

58 W tym względzie z art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 wynika, że środki administracyjne i kary Unii „[m]ogą być […] stosowane wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im".

59 Przewidziana w ten sposób w tym przepisie możliwość przyczynia się do realizacji celu ochrony interesów finansowych Unii, w szczególności gdy beneficjentem jest osoba prawna, która już nie istnieje lub nie dysponuje wystarczającymi środkami do zwrotu danych kwot. Wykładnia ta jest uzasadniona w szczególności w świetle celu polegającego na skuteczności zwalczania oszustw, o którym mowa w motywie czwartym rozporządzenia nr 2988/95 [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, pkt 53].

60 W niniejszej sprawie Komisja twierdzi, że PB uczestniczył w nieprawidłowościach w rozumieniu art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, w szczególności poprzez koordynowanie tych nieprawidłowości i sporządzanie e-maili czy też poprzez wspólne obiady z członkiem komisji oceniającej oferty. Tymczasem, przy założeniu, że okoliczności te zostałyby udowodnione, PB, jako członek zarządu spółki koordynującej, powinien był nie tylko powstrzymać się od udziału w takich nieprawidłowościach, ale również zadbać o to, aby nie zostały one popełnione. Działania PB były w konsekwencji objęte przepisami art. 7 zdanie drugie tego rozporządzenia.

61 Z powyższego wynika, przy założeniu, że stan faktyczny został udowodniony, że Komisja była uprawniona do stwierdzenia solidarnej odpowiedzialności PB i spółki koordynującej za zapłatę kwot nienależnie pobranych przez tę spółkę w ramach dwóch spornych zamówień publicznych, opierając zaskarżoną decyzję wyłącznie na art. 4 i 7 rozporządzenia nr 2988/95.

62 Ponadto, jak słusznie podniosła Komisja, z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE wynika, że rozporządzenie finansowe z 2002 r. stanowi ogólne zasady dotyczące wykonywania budżetu, a nie zasady sektorowe, które powinny mieć pierwszeństwo przed ogólnymi zasadami ustanowionymi przez rozporządzenie nr 2988/95. Nie ma zatem znaczenia, że to rozporządzenie finansowe odnosi się wyłącznie do wykonawcy Unii.

63 Wniosek ten ma również zastosowanie do rozporządzenia finansowego z 2002 r., zmienionego rozporządzeniem nr 1995/2006, mającego zastosowanie w odniesieniu do części spornej decyzji nakazującej PB zwrot płatności, które Komisja uznała za nienależnie wypłacone spółce koordynującej na podstawie umowy zawartej w 2008 r. w wyniku drugiego zamówienia publicznego.

64 Ponadto, biorąc pod uwagę przekrojowy cel ochrony interesów finansowych Unii realizowany przez rozporządzenie nr 2988/95, przypomniany w pkt 51 niniejszego wyroku, art. 103 akapit drugi rozporządzenia finansowego z 2002 r. oraz art. 103 akapit trzeci rozporządzenia finansowego z 2002 r., zmienionego rozporządzeniem nr 1995/2006, należy interpretować w świetle art. 7 rozporządzenia nr 2988/95.

65 Z powyższego wynika, że art. 103 akapit drugi rozporządzenia finansowego z 2002 r. w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 4 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 należy uznać za upoważniający instytucje Unii do zwrócenia się, w celu uzyskania zwrotu nienależnie wypłaconych kwot, do powiązanych z wykonawcą osób, które podczas postępowania o udzielenie zamówienia lub jego wykonania uczestniczyły w popełnianiu nieprawidłowości, ale również do osób, które są zobowiązane do poniesienia odpowiedzialności za te nieprawidłowości, oraz do osób, które powinny zapewnić, by nieprawidłowości te nie zostały popełnione.

66 W tych okolicznościach Sąd błędnie orzekł w pkt 69 zaskarżonego wyroku, że łączne stosowanie art. 4 i 7 tego rozporządzenia oraz art. 103 rozporządzenia finansowego z 2002 r. nie pozwala na przyjęcie środka administracyjnego wobec PB.

67 Należy zatem uwzględnić w całości jedyny zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie odwołania i w konsekwencji uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

68 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

69 W tym przypadku nie ma to miejsca.

70 Trybunał nie dysponuje bowiem informacjami niezbędnymi do wydania ostatecznego orzeczenia w przedmiocie skargi w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

71 W tych okolicznościach stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia w sprawie. W konsekwencji należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w zakresie, w jakim dotyczy ona stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

72 Natomiast pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku, w którym Sąd oddalił skargę PB w pozostałym zakresie i od którego nie wniesiono odwołania, ma powagę rzeczy osądzonej, pomimo częściowego uchylenia tego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, pkt 109, 110).

W przedmiocie kosztów

73 Ze względu na to, że sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

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

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 września 2022 r., PB/Komisja (T-775/20, EU:T:2022:542), zostaje uchylony.**

2) **Sprawa zostaje skierowana do Sądu Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania w zakresie, w jakim dotyczy ona stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2020) 7151 final z dnia 22 października 2020 r. w sprawie zastosowania środka administracyjnego wobec członka zarządu spółki [poufne], o odebraniu kwot nienależnie uzyskanych z tytułu umów TACIS/2006/101-510 i CARDS/2008/166-429.**

3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy