Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 14 kwietnia 2021 r.*

Fundusz Spójności i EFRR – Artykuł 139 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 – Stosowanie w czasie stopy dofinansowania podwyższonej po złożeniu ostatniego wniosku o płatność okresową, ale przed zatwierdzeniem zestawienia wydatków – Uzasadnione oczekiwania – Obowiązek uzasadnienia – Zasada dobrej administracji

W sprawie T-543/19

Rumunia, którą reprezentowali E. Gane, A. Rotăreanu i M. Chicu, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali A. Armenia, S. Pardo Quintillán i L. Mantl, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia częściowej nieważności decyzji Komisji C(2019) 4027 final z dnia 23 maja 2019 r. w zakresie zatwierdzania zestawienia wydatków i obliczania kwoty obciążającej Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) za rok obrachunkowy 2017/2018 oraz dla programu operacyjnego CCI 2014RO16M1OP001 „Wielka infrastruktura” poprzez zastosowanie stopy dofinansowania w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu tego programu operacyjnego w wysokości 75%, a nie 85%,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, A. Kornezov (sprawozdawca), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse, sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 września 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: rumuński.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Decyzją wykonawczą C(2015) 4823 final z dnia 9 lipca 2015 r. (zwaną dalej „decyzją wykonawczą z 2015 r."), przyjętą na podstawie art. 29 ust. 4 i art. 96 ust. 10 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320), z późniejszymi zmianami, Komisja Europejska zatwierdziła niektóre elementy programu operacyjnego CCI 2014RO16M1OP001 „Wielka infrastruktura" do uzyskania wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności zgodnie z celem inwestowania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Rumunii w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. (zwanego dalej „programem operacyjnym").

2 Na rozpatrywany program operacyjny składało się osiem priorytetów, z których pierwszy dotyczył poprawy mobilności poprzez rozwój transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i metra i miał być finansowany z Funduszu Spójności; drugi dotyczył rozwoju wysokiej jakości, zrównoważonego i wydajnego systemu transportu multimodalnego i miał być finansowany z EFRR. Artykuł 4 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej z 2015 r., w związku z załącznikami I i II do tej decyzji, ustanawiał maksymalną kwotę wsparcia z Funduszu Spójności i z EFRR w okresie realizacji programu operacyjnego. Artykuł 4 ust. 3 tej decyzji w związku z załącznikiem II do tej decyzji, ustanawiał stopę dofinansowania dla obu, wyżej wspomnianych priorytetów na 75% i precyzował, że stopa ta ma zastosowanie do kwalifikowalnych wydatków publicznych.

3 W dniu 6 lipca 2018 r. władze rumuńskie przekazały Komisji ostatni wniosek o płatność okresową dotyczący programu operacyjnego na rok obrachunkowy 2017/2018, zgodnie z art. 135 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

4 W dniu 9 października 2018 r. władze rumuńskie złożyły wniosek o zmianę programu operacyjnego, do którego dołączono zmieniony program operacyjny.

5 Decyzją wykonawczą C(2018) 8890 final z dnia 12 grudnia 2018 r. (zwaną dalej „decyzją wykonawczą z 2018 r."), wydaną na podstawie art. 96 ust. 10 rozporządzenia nr 1303/2013, Komisja zmieniła szereg elementów decyzji wykonawczej z 2015 r. W szczególności zmieniła ona załącznik II do tej decyzji, podwyższając stopę dofinansowania dla pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego do 85%.

6 W trakcie spotkania władz rumuńskich i Komisji, które odbyło się w dniu 15 stycznia 2019 r., władze rumuńskie zwróciły się o zastosowanie w roku obrachunkowym 2017/2018 stopy dofinansowania w wysokości 85% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego określonego w decyzji wykonawczej z 2018 r., zamiast stopy dofinansowania wynoszącej 75% określonej mocą decyzji wykonawczej z 2015 r. W odpowiedzi na ten wniosek Komisja wskazała, że wytyczne zawarte w dokumencie zatytułowanym „Wytyczne dla państw członkowskich w zakresie sporządzania, analizy i zatwierdzania zestawień wydatków", w wersji sporządzonej przez Komisję w dniu 3 grudnia 2018 r. (zwanym dalej „przewodnikiem EGESIF"), stoją na przeszkodzie zastosowaniu stopy dofinansowania wynoszącej 85% określonej w decyzji wykonawczej z 2018 r. dla tego roku obrachunkowego.

7 W dniu 15 lutego 2019 r. władze rumuńskie przekazały Komisji zestawienie wydatków programu operacyjnego na rok obrachunkowy 2017/2018, zgodnie z art. 138 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013. W dniu 1 marca 2019 r., w odpowiedzi na wniosek Komisji o udzielenie dodatkowych informacji, władze Rumunii przekazały Komisji zmienioną wersję wspomnianych zestawień wydatków.

8 Pismami z dnia 8 marca i 13 maja 2019 r. władze rumuńskie ponowiły wniosek do Komisji w sprawie zastosowania stopy dofinansowania w wysokości 85% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego na rok obrachunkowy 2017/2018.

9 Pismem z dnia 17 maja 2019 r. Komisja potwierdziła władzom rumuńskim, że stopa dofinansowania w wysokości 85% dla pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego nie znajdowała zastosowania do roku obrachunkowego 2017/2018. W szczególności wyjaśniła ona, że w ramach okresu programowania 2014–2020 i zgodnie z przewodnikiem EGESIF jakiekolwiek zmiany stopy dofinansowania mają zastosowanie wyłącznie do bieżących i przyszłych lat obrachunkowych, zgodnie z zasadą jednoroczności w księgowości.

10 Decyzją C(2019) 4027 final z dnia 23 maja 2019 r., doręczoną Rumunii w dniu 24 maja 2019 r., Komisja, po pierwsze, zatwierdziła zestawienie wydatków programu operacyjnego na rok obrachunkowy 2017/2018 zgodnie z art. 139 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1303/2013, a po drugie, na podstawie zatwierdzonych zestawień wydatków, obliczyła kwotę obciążającą Fundusz Spójności i EFRR na ten rok obrachunkowy zgodnie z art. 139 ust. 6 tego rozporządzenia (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). Z załącznika do tej decyzji wynika, że obliczając wspomnianą kwotę, Komisja zastosowała stopę dofinansowania wynoszącą 75% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, określoną w decyzji wykonawczej z 2015 r.

Postępowanie i żądania stron

11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 lipca 2019 r. Rumunia wniosła niniejszą skargę.

12 W dniu 18 października 2019 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.

13 W dniu 6 grudnia 2019 r. Rumunia złożyła w sekretariacie Sądu replikę na skargę, a w dniu 21 stycznia 2020 r. Komisja złożyła duplikę.

14 W dniu 13 maja 2020 r. prezes Sądu przydzielił niniejszą sprawę nowemu sędziemu sprawozdawcy na podstawie art. 27 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem.

15 Pismem sekretariatu z dnia 10 czerwca 2020 r. Sąd, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania, skierował do stron pytania na piśmie, na które odpowiedziały one w wyznaczonych terminach.

16 Na rozprawie w dniu 18 września 2020 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.

17 Rumunia wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja zastosowała stopę dofinansowania wynoszącą 75%, a nie 85% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

Co do prawa

19 Na poparcie skargi Rumunia podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 120 ust. 3 i art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, a drugi – naruszenia obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 296 akapit drugi TFUE i zasady dobrej administracji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 120 ust. 3 i art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, a także zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

20 Zarzut pierwszy składa się z dwóch części, z których pierwsza dotyczy naruszenia art. 120 ust. 3 i art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, a druga – naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia art. 120 ust. 3 i art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013

21 Rumunia podnosi zasadniczo, że zastosowanie w zaskarżonej decyzji stopy dofinansowania w wysokości 75% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, określonego w decyzji wykonawczej z 2015 r., zamiast stopy dofinansowania w wysokości 85% określonej w decyzji wykonawczej z 2018 r., jest sprzeczne z art. 120 ust. 3 i art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013. Zdaniem tego państwa członkowskiego stopą dofinansowania mającą zastosowanie do obliczenia kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR dla danego roku obrachunkowego, zgodnie z art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013, jest stopa obowiązująca w momencie zatwierdzania przez Komisję zestawień wydatków za ten rok obrachunkowy, a nie stopa obowiązująca w dniu przedstawienia przez zainteresowane państwo członkowskie ostatniego wniosku o płatność okresową dotyczącego tego roku obrachunkowego, który został przyjęty przez Komisję w zaskarżonej decyzji. W związku z tym, ponieważ w niniejszej sprawie zestawienia wydatków programu operacyjnego na rok obrachunkowy 2017/2018 zostały zatwierdzone w dniu 23 maja 2019 r., należało zastosować stopę dofinansowania wynoszącą 85% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, zważywszy, że stopa ta została wprowadzona w dniu 12 grudnia 2018 r. decyzją wykonawczą z 2018 r.

22 Komisja kwestionuje argumenty Rumunii.

23 Na wstępie należy zauważyć, że stopa dofinansowania ustalona początkowo w decyzji Komisji zatwierdzającej program operacyjny może zostać następnie zmieniona zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 oraz art. 96 ust. 10 rozporządzenia nr 1303/2013. W niniejszej sprawie na podstawie tych przepisów stopa dofinansowania dla pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego została podwyższona z 75% do 85% decyzją wykonawczą z 2018 r.

24 Należy ponadto stwierdzić, że rozporządzenie nr 1303/2013 nie zawiera żadnego szczególnego przepisu regulującego stosowanie w czasie zmienionej stopy dofinansowania.

25 W szczególności art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, na podstawie którego została wydana zaskarżona decyzja, ogranicza się do stwierdzenia, że stopa dofinansowania dla każdego priorytetu jest stosowana do kwot wynikających z zestawień wydatków, o których mowa w art. 137 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, nie precyzując, jaką stopę dofinansowania należy stosować w przypadku zmiany tej stopy po złożeniu ostatniego wniosku o płatność okresową, lecz przed zatwierdzeniem zestawienia wydatków dotyczących danego roku obrachunkowego.

26 Podobnie decyzja wykonawcza z 2018 r. nie precyzuje, czy zmiana stopy dofinansowania dla pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego miała zastosowanie do roku obrachunkowego 2017/2018, czy też miała ona zastosowanie jedynie do roku obrachunkowego będącego w toku w dniu wydania tej decyzji i następnych lat obrachunkowych.

27 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 pkt 29 rozporządzenia nr 1303/2013 „rok obrachunkowy" oznacza, dla celów części trzeciej i części czwartej tego rozporządzenia, okres od dnia 1 lipca danego roku do dnia 30 czerwca roku następnego. W niniejszym przypadku rok obrachunkowy biegł od dnia 1 lipca 2017 r. do dnia 30 czerwca 2018 r., a zatem zakończył się już przed wydaniem decyzji wykonawczej z 2018 r.

28 W tych okolicznościach w celu ustalenia mającej zastosowanie stopy dofinansowania w rozumieniu art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, w przypadku zmiany tej stopy, która nastąpiła po złożeniu ostatniego wniosku o płatność okresową, lecz przed zatwierdzeniem zestawienia wydatków, należy wziąć pod uwagę brzmienie tego przepisu, jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Co się tyczy w pierwszej kolejności treści art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, ma on następujące brzmienie:

„Na podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków Komisja oblicza kwotę obciążającą [EFRR, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności] w danym roku obrachunkowym oraz wynikające z tego dostosowania związane z płatnościami dla państw członkowskich. Komisja bierze pod uwagę:

a) kwoty ujęte w zestawieniu wydatków, o których mowa w art. 137 ust. 1 lit. a) i do których stosuje się stopę dofinansowania dla każdego priorytetu;

b) całkowitą kwotę płatności dokonanych przez Komisję w tym roku obrachunkowym składającą się z:
(i) kwoty płatności okresowych wypłaconych przez Komisję zgodnie z art. 130 ust. 1 i art. 24; oraz
(ii) kwoty rocznych płatności zaliczkowych wypłaconych na podstawie art. 134 ust. 2".

30 Jak wskazano w pkt 25 powyżej, art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 nie zawiera żadnych uściśleń co do stosowania w czasie zmiany stopy dofinansowania, która następuje po złożeniu ostatniego wniosku o płatność okresową dotyczącym roku obrachunkowego, lecz przed zatwierdzeniem zestawienia wydatków za ten rok. Niemniej jednak z brzmienia tego przepisu wynika, że Komisja oblicza kwotę obciążającą Fundusz Spójności i EFRR „w danym roku obrachunkowym". Ponadto elementy, które Komisja powinna wziąć pod uwagę w ramach wspomnianego obliczenia, o których mowa w pierwszej części lit. a) oraz lit. b) tego przepisu, są również związane z rokiem obrachunkowym, do którego odnosi się zestawienie wydatków będące przedmiotem zatwierdzenia.

31 Po pierwsze bowiem, zgodnie z art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja bierze pod uwagę „kwoty ujęte w zestawieniu wydatków, o których mowa w art. 137 ust. 1 lit. a)" tego rozporządzenia. Tymczasem ten ostatni przepis definiuje wspomniane kwoty jako w szczególności „całkowitą kwotę kwalifikowalnych wydatków zaksięgowanych przez instytucję certyfikującą, które zostały ujęte we wnioskach o płatność [okresową] przedłożonych Komisji zgodnie z art. 131 i art. 135 ust. 2 do dnia 31 lipca następującego po zakończeniu roku obrachunkowego".

32 Po drugie, zgodnie z art. 139 ust. 6 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja bierze pod uwagę „całkowitą kwotę płatności dokonanych przez Komisję w tym roku obrachunkowym składającą się z: kwoty płatności okresowych wypłaconych przez Komisję zgodnie z art. 130 ust. 1 i art. 24 [tego rozporządzenia]".

33 Brzmienie art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 wskazuje zatem, że elementy, które należy uwzględnić w celu obliczenia kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR, odnoszą się do danego roku obrachunkowego.

34 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o kontekst, w jaki wpisuje się art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, po pierwsze, należy zauważyć, że jedną z głównych zmian wprowadzonych przez to rozporządzenie jest utworzenie nowego wspólnego systemu zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycjami, opartego na zasadzie jednoroczności w księgowości.. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w istnieniu rocznego cyklu sprawozdawczego dla deklaracji i kontroli wydatków, który ma za jedyny okres referencyjny rok obrachunkowy. Natomiast, pod rządami poprzednio obowiązującego rozporządzenia, a mianowicie 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), mającego zastosowanie do okresu programowania 2007–2013, okresem referencyjnym był wieloletni okres siedmiu lat.

35 Po drugie, należy zauważyć, że zgodnie z zasadą jednoroczności w księgowości procedury przewidziane w rozporządzeniu nr 1303/2013 dotyczące zarówno zarządzania wydatkami poniesionymi przez Fundusz Spójności i EFRR (zob. część druga tytuł IX rozdział I i część czwarta tytuł II rozdział I tego rozporządzenia), zgodnie z którą sporządzanie, analiza i zatwierdzanie zestawień wydatków (zob. część druga tytuł IX rozdział II i część czwarta tytuł II rozdział II tego rozporządzenia) skupiają się na pojęciu roku obrachunkowego.

36 I tak, po trzecie, jeśli chodzi o procedurę dotyczącą zarządzania finansami pokrytymi przez Fundusz Spójności i EFRR, art. 135 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 przewiduje, że instytucja certyfikująca danego państwa członkowskiego może, zgodnie z art. 131 ust. 1 tego rozporządzenia, złożyć wnioski o płatność okresową obejmujące kwoty zaksięgowane „w roku obrachunkowym". Zgodnie z art. 135 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia instytucja certyfikująca przedkłada ostateczny wniosek o płatność okresową „do dnia 31 lipca po upływie poprzedniego roku obrachunkowego" oraz, w każdym przypadku, „przed pierwszym wnioskiem o płatność okresową dla następnego roku obrachunkowego".

37 Należy zaznaczyć w tym względzie, że ostatni wniosek o płatność okresową złożony do Komisji przez dane państwo członkowskie w danym roku obrachunkowym zostaje złożony po zakończeniu tego roku obrachunkowego i stanowi podstawę do sporządzenia zestawienia wydatków i obliczenia kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR zgodnie z art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013. Ostatni wniosek o płatność okresową stanowi bowiem podstawę do określenia zarówno kwalifikowalnych wydatków uwzględnianych przez Komisję na podstawie art. 139 ust. 6 lit. a) tego rozporządzenia, jak i całkowitej kwoty płatności okresowych uwzględnionej przez Komisję na podstawie art. 139 ust. 6 lit. b).

38 I tak, po pierwsze, art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 odsyła do art. 137 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, który z kolei odsyła do art. 131 i art. 135 ust. 2 tego rozporządzenia. Jak wyjaśnia Komisja, z art. 131 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 wynika, że ostatni wniosek o płatność okresową potwierdza łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych, które zostały zarejestrowane w systemie księgowym organu certyfikującego w danym roku obrachunkowym i przedstawione do płatności w ramach tego roku obrachunkowego. Wniosek ten zamyka deklarację wydatków kwalifikowalnych dotyczącą danego roku obrachunkowego, ponieważ po jego złożeniu zainteresowane państwo członkowskie nie może już przedstawiać wydatków kwalifikujących się do płatności za ten rok

obrachunkowy. Natomiast art. 135 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia wskazuje termin złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową, mianowicie nie później niż w dniu 31 lipca roku następnego po zakończeniu poprzedniego roku obrachunkowego.

39 Lektura art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 w związku z art. 137 ust. 1 lit. a) i art. 135 ust. 2 tego rozporządzenia, które odsyłają kolejno do siebie, wskazuje zatem, że kwalifikującymi się wydatkami uwzględnionymi przez Komisję przy obliczaniu kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR są wydatki, które zostały ujęte w systemie księgowym organu certyfikującego w danym roku obrachunkowym i przedstawione w ostatnim wniosku o płatność okresową. Wydatki kwalifikowalne i stopa dofinansowania, która znajduje zastosowanie do wspomnianych wydatków, stanowią dwa nierozerwalnie związane ze sobą elementy, na podstawie których oblicza się kwotę obciążającą Fundusz Spójności i EFRR. Tym samym, ponieważ wszystkie wydatki kwalifikowalne związane z danym rokiem obrachunkowym zostały przyjęte w chwili złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową dotyczącą tego roku obrachunkowego, wydaje się zgodne z systematyką rozporządzenia nr 1303/2013, że ustalenie stopy dofinansowania mającej zastosowanie do tych wydatków jest zgodne z tą samą logiką, tak aby stopa ta obowiązywała najpóźniej w chwili złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową.

40 Po drugie, zgodnie z art. 139 ust. 6 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013 przy obliczaniu kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR Komisja uwzględnia również całkowitą kwotę płatności dokonanych przez nią „w tym roku obrachunkowym”, która obejmuje w szczególności całkowitą kwotę płatności okresowych dokonanych przez nią na podstawie art. 130 ust. 1 tego rozporządzenia. Zgodnie z tym ostatnim przepisem Komisja refunduje jako płatności okresowe 90% kwoty wynikającej z zastosowania stopy dofinansowania dla każdego priorytetu, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu operacyjnego, do wydatków kwalifikowanych poniesionych w ramach tego priorytetu uwzględnionych we wniosku o płatność.

41 Ten ostatni przepis potwierdza zatem nierozerwalny związek pomiędzy kwalifikującymi się wydatkami zawartymi we wnioskach o płatność okresową a mającą do nich zastosowanie stopą dofinansowania. W szczególności bezsporne jest, że każdy z tych wniosków o płatność uwzględnia sumę wydatków kwalifikowalnych ujętych w systemie księgowym organu certyfikującego do czasu złożenia tego wniosku i że płatność okresowa, jaką należy dokonać w związku z rozpatrywanym wnioskiem, odpowiada różnicy między z jednej strony łączną kwotą kwalifikowalnych wydatków ujętych w systemie księgowym organu certyfikującego do czasu złożenia tego wniosku, do której stosuje się obowiązującą w tym czasie stopę dofinansowania, a z drugiej strony, już dokonanymi płatnościami okresowymi. Oznacza to, czego Rumunia nie kwestionuje, że wszelkie zmiany stopy dofinansowania, które nastąpiły do dnia złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową za dany rok obrachunkowy, należy uwzględnić w tym roku i stosować do wszystkich kwalifikujących się wydatków w nim poniesionych. W związku z tym wniosek o końcową płatność okresową konsoliduje zarówno całkowitą skumulowaną kwotę wydatków kwalifikowalnych dla danego roku obrachunkowego, jak i stopę dofinansowania stosowaną do wszystkich tych wydatków.

42 Po czwarte, co się tyczy procedury sporządzania, analizy i zatwierdzania zestawień wydatków, motyw 118 rozporządzenia nr 1303/2013 uściśla, że w ramach okresu programowania 2014–2020 zestawienia wydatków programów operacyjnych są weryfikowane i zatwierdzane „każdego roku”.

43 W tym celu, w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 138 rozporządzenia nr 1303/2013 w związku z art. 63 ust. 5 i 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1) państwo członkowskie przedkłada Komisji w terminie do 15 lutego roku następnego zestawienie wydatków za poprzedni rok obrachunkowy.

44 Zestawienia wydatków przedstawiane przez zainteresowane państwo członkowskie zawierają informacje wymienione w art. 137 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 – ujęte w odniesieniu do danego roku obrachunkowego. Zgodnie bowiem z tym przepisem wspomniane zestawienia wydatków, przedstawiane Komisji dla każdego programu operacyjnego, „obejmuj[ą] rok obrachunkowy" i zawierają na poziomie każdego priorytetu, w stosownych przypadkach, według funduszy i kategorii regionów, w szczególności całkowitą kwotę wydatków kwalifikowalnych zaksięgowanych przez instytucję certyfikującą, które zostały ujęte we wnioskach o płatność przedłożonych Komisji zgodnie z art. 131 i art. 135 ust. 2 „do dnia 31 lipca następującego po zakończeniu roku obrachunkowego".

45 Ponadto zestawienia wydatków powinny zostać przekazane Komisji wraz z wykazem dodatkowych dokumentów wymienionych w art. 138 rozporządzenia nr 1303/2013 i odnoszących się również do poprzedniego roku obrachunkowego.

46 W drugiej kolejności, zgodnie z art. 139 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1303/2013 w związku z art. 84 tego rozporządzenia, Komisja powinna zbadać dokumenty przekazane przez zainteresowane państwo członkowskie i zatwierdzić przedstawione przez nie zestawienia wydatków, jeśli może stwierdzić, że zestawienie wydatków jest kompletne, rzetelne i prawdziwe „do dnia 31 maja roku następującego po zakończeniu [roku obrachunkowego]".

47 Na podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków Komisja oblicza kwotę obciążającą Fundusz Spójności i EFRR „w danym roku obrachunkowym" oraz wynikające z tego dostosowania związane z płatnościami dla państwa członkowskiego, zgodnie z art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013.

48 Z powyższego wynika, że struktura rozporządzenia nr 1303/2013, a tym samym kontekst regulacyjny, w jaki wpisuje się jego art. 139 ust. 6, opiera się na zasadzie jednoroczności w księgowości, zarówno w odniesieniu do zarządzania finansowego wydatkami obciążającymi Fundusz Spójności i EFRR, jak i w odniesieniu do sporządzania, analizy i zatwierdzania zestawień wydatków, a ostatni wniosek o płatność okresową dotyczący roku obrachunkowego ma szczególne znaczenie w tym względzie, ponieważ precyzuje on całkowitą skumulowaną kwotę wydatków kwalifikujących się do objęcia pomocą, odnoszących się do tego roku obrachunkowego, do której stosuje się stopę dofinansowania obowiązującą w tym czasie.

49 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, celów realizowanych przez rozporządzenie nr 1303/2013, z jego motywu 10 wynika, że rozporządzenie to zmierza zgodnie z art. 317 TFUE i w kontekście zarządzania dzielonego do określenia warunków umożliwiających Komisji wykonywanie jej obowiązków związanych z wykonaniem budżetu Unii i do doprecyzowania zobowiązania do współpracy ze strony państw członkowskich. Zastosowanie tych warunków powinno umożliwić Komisji upewnienie się, że państwa członkowskie korzystają z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w sposób zgodny z prawem i prawidłowy oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1), ponieważ wspomniane rozporządzenie nr 966/2012 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem 2018/1046.

50 Zasada należytego zarządzania finansami wymaga w szczególności, aby europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne były wykorzystywane przez państwa członkowskie zgodnie z zasadami i wymogami prawnymi leżącymi u podstaw przepisów sektorowych Unii. W niniejszym przypadku, jak wskazano w pkt 48 powyżej, jedną z wytycznych, które stanowią samą systematykę rozporządzenia nr 1303/2013, jest zasada jednoroczności w księgowości. Prawodawca Unii uznał zatem, że prawidłowe zarządzanie finansami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych byłoby lepiej zapewnione na podstawie ciążącego na państwach członkowskich i na Komisji – odpowiednio, obowiązku przedstawiania i zatwierdzania zestawień wydatków programów operacyjnych w ujęciu rocznym. Tymczasem zastosowanie do wydatków poniesionych w trakcie roku obrachunkowego i ujętych w systemie księgowym stopy dofinansowania przyjętego w związku z ostatnim wnioskiem o płatność

okresową, który nie obowiązywał ani w trakcie danego roku obrachunkowego, ani w dniu ostatniego wniosku o płatność okresową, sprowadzałoby się w istocie do naruszenia zasady jednoroczności w księgowości.

51 Z wykładni literalnej, systemowej i celowościowej rozporządzenia nr 1303/2013 wynika zatem, że stopą dofinansowania mającą zastosowanie do obliczenia kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR dla danego roku obrachunkowego, zgodnie z art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013, jest stopa obowiązująca w dniu złożenia przez dane państwo członkowskie ostatniego wniosku o płatność okresową dotyczącego danego roku obrachunkowego.

52 Wniosku tego nie podważają argumenty przedstawione przez Rumunię na poparcie tezy, zgodnie z którą obowiązującą stopą dofinansowania w rozumieniu art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 jest stopa obowiązująca w momencie zatwierdzania zestawień wydatków.

53 Po pierwsze, Rumunia nie może opierać swej argumentacji na okoliczności, że zgodnie z art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 kwota obciążająca Fundusz Spójności i EFRR jest obliczana „[n]a podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków".

54 Wobec braku doprecyzowania w art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, jaka stopa dofinansowania znajduje zastosowanie po złożeniu ostatniego wniosku o płatność okresową, lecz przed zatwierdzeniem zestawienia wydatków za dany rok obrachunkowy, okoliczność, że kwota obciążająca Fundusz Spójności i EFRR jest obliczana dopiero po zatwierdzeniu zestawienia wydatków, nie oznacza, że właściwą stopą dofinansowania powinna być stopa obowiązująca w chwili tego zatwierdzenia.

55 Po drugie, argument Rumunii, zgodnie z którym data złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową stanowi „przypadkowy" moment odniesienia, może jedynie zostać oddalony z powodów przedstawionych w pkt 37–40 powyżej.

56 Należy jednak dodać, że Rumunia słusznie wskazuje, iż istnieje co najwyżej różnica jednego miesiąca między datą zakończenia roku obrachunkowego (dnia 30 czerwca danego roku) a datą złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową (najpóźniej w dniu 31 lipca tego samego roku). Różnica ta nie oznacza jednak, że uwzględnienie daty złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową w celu ustalenia mającej zastosowanie stopy dofinansowania byłoby niezgodne z zasadą rocznego charakteru księgowego. Różnica ta, która jest ograniczona do maksymalnie jednego miesiąca, wynika z ograniczeń administracyjnych i technicznych, ponieważ instytucje certyfikujące wyraźnie potrzebują pewnego czasu po zakończeniu roku obrachunkowego na zebranie i sprawdzenie najnowszych danych dotyczących tego roku oraz na przygotowanie wniosku. W tym celu prawodawca Unii uznał za konieczne przyznanie tym organom dodatkowego miesiąca w celu złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową po zakończeniu roku obrachunkowego.

57 Po trzecie, Rumunia podnosi, że przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczące ostatniego wniosku o płatność okresową z jednej strony oraz art. 139 tego rozporządzenia z drugiej strony, znajdują się w odrębnych rozdziałach tego rozporządzenia i mają odrębne cele, ponieważ te pierwsze wchodzą w zakres pośredniego etapu postępowania o charakterze tymczasowym, a ten drugi wchodzi w zakres końcowego etapu postępowania wraz z gwarancjami proceduralnymi. Tak więc procedury dotyczące danego roku obrachunkowego pozostały otwarte do chwili zatwierdzenia zestawienia wydatków i obliczenia kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR.

58 W tym względzie należy zauważyć, jak słusznie podkreśla Rumunia, że procedura dotycząca sporządzania, analizy i zatwierdzania zestawień wydatków w danym roku obrachunkowym ma zasadnicze znaczenie dla obliczenia kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR. Procedura ta pozwala bowiem Komisji zweryfikować kompletność, rzetelność i prawdziwość zestawień wydatków

przedstawionych przez dane państwo członkowskie. Również po zatwierdzeniu zestawień wydatków Komisja rozlicza odpowiednie roczne płatności zaliczkowe i wypłaca wszelkie dodatkowe kwoty należne, zgodnie z art. 139 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013.

59 Jednakże, niezależnie od jego znaczenia, etap procedury, o którą chodzi, ma na celu jedynie przeprowadzenie kontroli ex post wydatków, które zostały uwzględnione przez dane państwo członkowskie w jego wnioskach o płatność okresową dotyczących danego roku obrachunkowego. Na tym etapie postępowania Komisja i zainteresowane państwo członkowskie nie mogą bowiem co do zasady dodać do zestawienia wydatków, które powinny zostać zatwierdzone, pozycji, które powstały po zakończeniu danego roku obrachunkowego. Jest to zatem proceduralny etap weryfikacji danych odnoszących się do okresu objętego danym rokiem obrachunkowym i zawartych w ostatnim wniosku o płatność okresową. Etap ten ma zatem charakter formalny i nie może zatem co do zasady prowadzić do zaksięgowania wydatków poniesionych poza danym rokiem obrachunkowym.

60 Właśnie z tego powodu, jak zauważono w pkt 39 powyżej, art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 w związku z art. 137 ust. 1 lit. a) i art. 135 ust. 2 tego rozporządzenia, które odsyłają kolejno do siebie, wskazuje, że kwalifikującymi się wydatkami uwzględnionymi przez Komisję przy obliczaniu kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR są wydatki, które zostały ujęte w systemie księgowym organu certyfikującego w danym roku obrachunkowym i przedstawione w ostatnim wniosku o płatność okresową. Stopa dofinansowania mająca zastosowanie do wspomnianych wydatków powinna zatem opierać się na tej samej logice, w braku jakichkolwiek innych uściśleń w tym względzie przez prawodawcę Unii.

61 Wniosek ten jest ponadto zgodny z zasadą niedziałania wstecz aktów prawnych. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy materialne interpretuje się zazwyczaj w ten sposób, iż obowiązują w stosunku do sytuacji ukształtowanych przed ich wejściem w życie tylko wtedy, gdy z brzmienia tych przepisów, ich celu lub ich struktury jednoznacznie wynika, że należy im przypisać taki skutek (zob. wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W ten sposób nowy przepis stosuje się od chwili wejścia w życie aktu, który go wprowadza, i choć nie stosuje się go do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych przed jego wejściem w życie, bezpośrednio stosuje się go do przyszłych skutków sytuacji powstałych pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów oraz do nowych sytuacji prawnych. Inaczej jest tylko – i to z zastrzeżeniem zasady niedziałania wstecz aktów prawnych – jeżeli wraz z nowym przepisem zostają wydane przepisy szczególne, które precyzują jego warunki stosowania ratione temporis (zob. wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 W niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 24–26 powyżej, ani decyzja wykonawcza z 2018 r., ani rozporządzenie nr 1303/2013 nie zawierają przepisu szczególnego określającego warunki stosowania w czasie zmiany stopy dofinansowania, takiej jak wprowadzona decyzją wykonawczą z 2018 r.

64 Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 62 powyżej wynika zatem, że norma określająca nową stopę dofinansowania, która stanowi przepis materialny, ponieważ określa kwotę obciążającą Fundusz Spójności i EFRR, stosuje się od dnia wejścia w życie aktu, który ją wprowadza, czyli od dnia przyjęcia decyzji wykonawczej z 2018 r., tj. od dnia 12 grudnia 2018 r., przy czym nie ma ona zastosowania do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych przed tą datą.

65 Tymczasem w tym momencie sytuacja prawna Rumunii w odniesieniu do wydatków poniesionych w roku obrachunkowym 2017/2018 została już ostatecznie ukształtowana w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 62 powyżej. Ponieważ bowiem wspomniany rok obrachunkowy zakończył się w dniu 30 czerwca 2018 r., a ostatni wniosek o płatność okresową został przekazany w dniu 6 lipca 2018 r., całość wydatków kwalifikowalnych na ten rok obrachunkowy została ostatecznie zaksięgowana

i przedstawiona do płatności. Przyjęcie argumentu Rumunii oznaczałoby zatem zastosowanie z mocą wsteczną do wydatków już poniesionych, zaksięgowanych i przedstawionych do płatności, stopy dofinansowania przyjętej później, a zatem mającej zastosowanie do następnego roku obrachunkowego.

66 Po czwarte, argument, który Rumunia wywodzi z art. 137 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, również nie może zostać uwzględniony. Zgodnie z tym przepisem wydatki zawarte we wniosku o płatność okresową za dany rok obrachunkowy mogą zostać wyłączone przez państwo członkowskie z zestawienia wydatków za ten rok obrachunkowy, jeżeli trwa ocena ich zgodności z prawem i prawidłowości. W takiej sytuacji, zgodnie z tym przepisem, całość lub część takich wydatków uznanych za zgodne z prawem i prawidłowe może zostać ujęta we wniosku o płatność okresową dotyczącym kolejnych lat obrachunkowych.

67 Możliwość wykluczenia z zestawienia wydatków pozycji, która została ujęta we wniosku o płatność okresową, ponieważ trwa ocena jej zgodności z prawem i prawidłowości, jest zgodna z samym celem procedury sporządzania, analizy i zatwierdzania zestawień wydatków, która, jak zauważono w pkt 58 powyżej, ma właśnie na celu sprawdzenie kompletności, rzetelności i prawidłowości zestawień wydatków ujętych przez dane państwo członkowskie w jego wnioskach o płatność okresową. Wyjątkowa możliwość włączenia przez instytucję certyfikującą takich wydatków do wniosku o płatność okresową odnoszącego się do kolejnego roku obrachunkowego umożliwia państwu członkowskiemu uzyskanie zwrotu tych wydatków po stwierdzeniu, że były one zgodne z prawem i prawidłowe.

68 Możliwość ta nie może jednak podważyć stwierdzenia , że ostatni wniosek o płatność okresową odpowiadający danemu rokowi obrachunkowemu precyzuje łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych, które zostały ujęte w systemie księgowym instytucji certyfikującej w danym roku obrachunkowym i przedłożone do zapłaty w tym roku, do którego odnosi się art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013. W istocie, nawet jeżeli zgodnie z art. 137 ust. 2 tego rozporządzenia, w przypadku wątpliwości co do zgodności z prawem i prawidłowości, wydatki zawarte we wniosku o płatność okresową dla danego roku obrachunkowego są najpierw ujęte w systemie księgowym dla tego roku obrachunkowego, a następnie włączone do wniosku o płatność okresową odnoszącego się do następnego roku obrachunkowego, ostatni wniosek o płatność okresową odpowiadający temu następnemu rokowi obrachunkowemu nadal wyraża całkowitą skumulowaną kwotę wydatków kwalifikowalnych przedłożonych do zapłaty w tym roku obrachunkowym.

69 Z tych samych powodów nie można pominąć faktu, że zgodnie z art. 135 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 instytucja certyfikująca może, jeśli uzna to za konieczne, wpisać wydatek zapisany w jej systemie księgowym w danym roku obrachunkowym nie do wniosku o płatność okresową dla tego roku obrachunkowego, ale we wniosku o płatność okresową odpowiadającym kolejnemu rokowi obrachunkowemu, nie jest również w stanie podważyć wniosku, że punktem odniesienia dla określenia poziomu dofinansowania stosowanego na podstawie art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 jest data złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową.

70 Po piąte, Rumunia słusznie podkreśla, że przewodnik EGESIF, którego pkt 8.1 stanowi, że „[w] oparciu o zaakceptowane zestawienie wydatków obliczone zostaną kwoty obciążające fundusze […] z wykorzystaniem stopy dofinansowania obowiązującej w momencie składania ostatecznego wniosku o płatność okresową[w]” jest pozbawiona mocy wiążącej. Argument ten jest jednak bezskuteczny. Wniosek, że stopa dofinansowania mająca zastosowanie na podstawie art. 139 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 jest stopą obowiązującą w dniu złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową, opiera się na wykładni literalnej, kontekstowej i teleologicznej tego rozporządzenia, a nie na wskazówkach udzielonych przez Komisję w ramach przewodnika EGESIF, który w rzeczywistości nie jest wiążący ani dla Trybunału Sprawiedliwości Unii, ani dla państw członkowskich.

71 Po szóste, w zakresie, w jakim Rumunia podnosi również naruszenie art. 120 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013, należy stwierdzić, że przepis ten ogranicza się do określenia pułapów stawek dofinansowania programów operacyjnych w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia". Tymczasem bezsporne jest, że stopa dofinansowania zastosowana w niniejszej sprawie nie przekracza pułapów przewidzianych w tym przepisie.

72 Dlatego też należy oddalić pierwszą część pierwszego zarzutu jako bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej braku naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

73 Rumunia podnosi co do zasady, że jasne przepisy decyzji wykonawczej z 2018 r. ustalającej poziom dofinansowania dla pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego na 85% bez rozróżnienia na lata obrachunkowe z jednej strony i brak szczególnego przepisu rozporządzenia nr 1303/2013 potwierdzającego stanowisko Komisji z drugiej strony doprowadziły do powstania po stronie Rumunii uzasadnionych oczekiwań co do zastosowania stopy dofinansowania wynoszącej 85% dla wspomnianych priorytetów programu operacyjnego w ramach obliczania kwoty, którą należy obciążyć Fundusz Spójności i EFRR w roku obrachunkowym 2017/2018. W konsekwencji zastosowanie w zaskarżonej decyzji stopy dofinansowania w wysokości 75%, ustalonej w decyzji wykonawczej z 2015 r., na ten rok obrachunkowy jest sprzeczne z zasadą uzasadnionych oczekiwań.

74 Komisja kwestionuje argumenty Rumunii.

75 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienie do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań uzależnione jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, organ administracji musi udzielić zainteresowanemu dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienia te muszą być takiego rodzaju, by wzbudzały u podmiotu, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwanie. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z mającymi zastosowanie przepisami (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Probelte/Komisja, T-67/18, EU:T:2019:873, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że Komisja nie udzieliła Rumunii dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, że stopa dofinansowania w wysokości 85% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, ustalona w decyzji wykonawczej z 2018 r., zostanie zastosowana w ramach obliczania kwoty obciążającej Fundusz Spójności i EFRR za rok obrachunkowy 2017/2018.

77 Po pierwsze, w decyzji wykonawczej z 2018 r. nie ma wskazania, że stopa dofinansowania w wysokości 85% będzie miała zastosowanie do roku obrachunkowego 2017/2018. Jak wskazano w pkt 26 powyżej, wspomniana decyzja nie zawiera wskazówki co do stosowania w czasie przedmiotowej stopy dofinansowania. Okoliczność ta nie może stanowić dokładnego, bezwarunkowego i zgodnego zapewnienia ze strony Komisji, że wspomniana stopa będzie miała zastosowanie do tego roku.

78 Po drugie, Rumunia nie może powoływać się na jakiekolwiek uzasadnione oczekiwania co do tego, że stopa dofinansowania w wysokości 85% będzie zastosowana w odniesieniu do roku obrachunkowego 2017/2018, ponieważ pkt 8.1 przewodnika EGESIF wyraźnie wskazuje, że kwoty obciążające Fundusz Spójności i EFRR są obliczane przy zastosowaniu stopy dofinansowania obowiązującej w dniu złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową. Należy zaznaczyć, że pierwsza wersja wspomnianego przewodnika, której pkt 8.1 zawierał już to wyjaśnienie co do mającej zastosowanie stopy dofinansowania, została sporządzona i podana do wiadomości państw członkowskich już w 2016 r., a zatem przed przyjęciem zaskarżonej decyzji. Chociaż, jak wskazano w pkt 70 powyżej, przewodnik

nie jest wiążący, ani dla sądu Unii, ani dla państw członkowskich, wskazuje on jednak stanowisko Komisji, tak że może być brany pod uwagę przy ustalaniu, czy dane państwo członkowskie mogło mieć uzasadnione oczekiwania co do podejścia, jakiego może oczekiwać od Komisji.

79 Po trzecie, pismem z dnia 17 maja 2019 r. (zob. pkt 9 powyżej), Komisja wyraźnie odmówiła zastosowania do roku obrachunkowego 2017/2018 stopy dofinansowania w wysokości 85% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, odsyłając do pkt 8.1 przewodnika EGESIF.

80 Po czwarte, Rumunia powołuje się na wyrok z dnia 20 października 2016 r., Republika Czeska/Komisja (T-141/15, niepublikowany, EU:T:2016:621, pkt 97), w którym Sąd wskazał, że brak reakcji Komisji w określonym terminie nie jest tożsamy z decyzją Komisji i nie może stanowić „precyzyjnego" zapewnienia w rozumieniu orzecznictwa. Zdaniem Rumunii wykładnia a contrario tego wyroku prowadzi do wniosku, że w sytuacji gdy instytucja Unii wyraża stanowisko w akcie wywołującym skutki prawne, takim jak decyzja wykonawcza z 2018 r., państwa członkowskie mogą powoływać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań. Należy jednak przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 77 powyżej – decyzja wykonawcza z 2018 r. nie przewidywała, by stopa dofinansowania w wysokości 85% miała znajdować zastosowanie w odniesieniu do roku obrachunkowego 2017/2018.

81 Dlatego też należy oddalić drugą część pierwszego zarzutu jako bezzasadną.

82 W konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE i zasady dobrej administracji

83 Zarzut drugi składa się z dwóch części, z których pierwsza dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE, a druga – naruszenia zasady dobrej administracji.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczącej naruszeniu obowiązku uzasadnienia określonego w art. 296 akapit drugi TFUE

84 Rumunia podnosi co do zasady, że zaskarżona decyzja nie została wystarczająco uzasadniona, ponieważ nie przytacza ani podstawy prawnej, ani powodów, dla których Komisja zastosowała do roku obrachunkowego 2017/2018 stopę dofinansowania wynoszącą 75% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, ustanowioną w decyzji wykonawczej z 2015 r., zamiast stopy dofinansowania wynoszącej 85% ustanowionej w decyzji wykonawczej z 2018 r.

85 Komisja kwestionuje argumentację Rumunii.

86 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 akapit drugi TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę. Jest tak tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie były ściśle zaangażowane w proces powstawania spornego aktu i znają zatem przyczyny leżące u jego podstaw [zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 40, 41 i przytoczone tam orzecznictwo].

87 W niniejszym przypadku, chociaż prawdą jest, jak utrzymuje Rumunia, że zaskarżona decyzja nie została wystarczająco uzasadniona, ponieważ nie przytacza, ani podstawy prawnej, ani powodów, dla których Komisja zastosowała do roku obrachunkowego 2017/2018 stopę dofinansowania wynoszącą 75% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego, ustanowionej mocą decyzji wykonawczej z 2015 r., zamiast stopy dofinansowania wynoszącej 85% ustanowionej w decyzji wykonawczej z 2018 r., to jednak nie zmienia to faktu, że to państwo członkowskie, będąc ściśle zaangażowane w proces opracowywania zaskarżonej decyzji, znało jej podstawy.

88 Z akt sprawy wynika bowiem, że podczas spotkania w dniu 15 stycznia 2019 r. (zob. pkt 6 powyżej) i w piśmie z dnia 17 maja 2019 r. (zob. pkt 9 powyżej), Komisja wyjaśniła swój zamiar odmowy zastosowania wspomnianej stopy w wysokości 85%, powołując się w szczególności na pkt 8.1 przewodnika EGESIF, który przypomina, że stopa dofinansowania jest stosowana do wydatków w danym roku obrachunkowym i wyjaśnia, że stopą znajdującą zastosowanie jest stopa obowiązująca w dniu złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową.

89 Z jednej strony Rumunia wskazuje bowiem, że podczas spotkania w dniu 15 stycznia 2019 r. Komisja wskazała, iż wytyczne z przewodnika EGESIF sprzeciwiają się zastosowaniu nowej stopy dofinansowania wynikającego z decyzji wykonawczej z 2018 r.

90 Z drugiej strony, w piśmie z dnia 17 maja 2019 r. Komisja wyjaśniła, że w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 i zgodnie z wytycznymi przewodnika EGESIF zmiany stopy dofinansowania stosuje się jedynie do bieżących i przyszłych lat obrachunkowych. Komisja wyjaśniła, że w okresie programowania 2007–2013 wnioski o płatność były kumulatywne i odnosiły się do wydatków poniesionych od początku tego okresu programowania, w związku z czym zmiana stopy dofinansowania mogła mieć zastosowanie do ogółu wydatków zadeklarowanych w rzeczonym okresie programowania. W opinii Komisji nie było to już możliwe w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020, ponieważ zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013 wnioski o płatność są kumulatywne jedynie w danym roku obrachunkowym, a inna praktyka byłaby sprzeczna z zasadą jednoroczności w księgowości.

91 Argument Rumunii, zgodnie z którym zwykłe odesłanie do przewodnika EGESIF w toku postępowania administracyjnego nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia, ponieważ uzasadnienie powinno zostać przedstawione w zaskarżonej decyzji, nie może zostać uwzględniony. Odesłanie do wspomnianego przewodnika jest w istocie elementem, który należy do kontekstu, w jakim została wydana zaskarżona decyzja, który to kontekst należy uwzględnić w celu dokonania oceny, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE – zgodnie z tym, co wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 86 powyżej. Ponieważ bowiem zostały one podane do wiadomości zainteresowanych, wewnętrzne wytyczne przyjęte przez Komisję ułatwiają zrozumienie zaskarżonej decyzji i stanowią pośrednio część jej uzasadnienia.

92 Rumunia podnosi również, że orzecznictwo wynikające w szczególności z wyroku z dnia 14 kwietnia 2005 r., Portugalia/Komisja (C-335/03, EU:C:2005:231, pkt 84), zgodnie z którym uzasadnienie decyzji winno być uznane za dostateczne, jeżeli państwo członkowskie będące adresatem decyzji jest ściśle zaangażowane w proces jej wydawania i zna rozumowanie Komisji, nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, w szczególności ze względu na „spóźnioną” i „wymijającą” reakcję Komisji w trakcie postępowania administracyjnego.

93 Niezależnie od zachowania Komisji pozostaje faktem, że dzięki ich udziałowi w postępowaniu, które doprowadziło do przyjęcia zaskarżonej decyzji, władze rumuńskie znały powód, dla którego Komisja zastosowała stopę dofinansowania wynoszącą 75% w odniesieniu do pierwszego i drugiego priorytetu programu operacyjnego na rok gospodarczy 2017/2018. W piśmie z dnia 8 marca 2019 r. władze te zakwestionowały odmowę zastosowania przez Komisję nowej stopy dofinansowania, wskazując, że odmowa ta została niesłusznie oparta na wytycznych przewodnika EGESIF. Ponadto Rumunia powtórzyła ten zarzut w skardze, podnosząc, że Komisja popełniła błąd, stosując stopę dofinansowania

w wysokości 75% obowiązującą w momencie złożenia ostatniego wniosku o płatność okresową. Wreszcie, jak wskazała Komisja, wszystkie argumenty przedstawione przez Rumunię na poparcie niniejszej skargi, w szczególności w odniesieniu do wykładni art. 139 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, świadczą o tym, że mogła ona poznać i zbadać podstawy, na których opiera się zaskarżona decyzja.

94 Mając na względzie powyższe rozważania, należy oddalić część pierwszą zarzut drugiego jako bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia zasady dobrej administracji

95 Rumunia podnosi co do zasady, że przyjmując pozycję „wymijającą" w toku postępowania administracyjnego, które doprowadziło do przyjęcia zaskarżonej decyzji, Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji.

96 Komisja kwestionuje argumentację Rumunii.

97 Zasada dobrej administracji została ustanowiona w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Prawo to obejmuje w szczególności prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację.

98 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do bycia wysłuchanym nie wyłącza prawa do kontradyktoryjnej debaty pomiędzy autorem zaskarżonych aktów a ich adresatem, lecz gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby niekorzystnie wpłynąć na jej interesy (zob. wyrok z dnia 3 lipca 2018 r., Transtec/Komisja, T-616/15, EU:T:2018:399, pkt 145 i przytoczone tam orzecznictwo).

99 W niniejszej sprawie, po pierwsze, należy zauważyć, że argument Rumunii, zgodnie z którym przed wydaniem zaskarżonej decyzji nie miała ona możliwości zapoznania się z pozycją Komisji i zajęcia stanowiska w tym względzie, nie znajduje oparcia w faktach. Z jednej strony stanowisko Komisji w odniesieniu do mającej zastosowanie stopy dofinansowania było znane Rumunii najpóźniej od dnia spotkania w dniu 15 stycznia 2019 r., jak stwierdzono w pkt 87–90 powyżej. W konsekwencji bez znaczenia jest okoliczność, że pismo Komisji z dnia 17 maja 2019 r. (zob. pkt 9 powyżej) zostało doręczone władzom rumuńskim sześć dni przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Z drugiej strony, jak wskazała Komisja, Rumunia miała możliwość przedstawienia swojego stanowiska w tym względzie w toku postępowania administracyjnego, w szczególności podczas wspomnianego spotkania w dniu 15 stycznia 2019 r. (zob. pkt 6 powyżej).

100 Po drugie, Rumunia nie poparła swojego argumentu, zgodnie z którym Komisja zachowała się w sposób dyskryminujący, zatwierdzając zestawienia wydatków programu operacyjnego na rok obrachunkowy 2017/2018 w przepisanym terminie, podczas gdy w odniesieniu do innych programów Komisja „odroczyła zatwierdzenie zestawień wydatków". Rumunia nie wykazała bowiem, że w ramach tych „innych programów" Komisja zastosowała zmodyfikowaną stopę dofinansowania po złożeniu ostatniego wniosku o płatność okresową, lecz przed zatwierdzeniem zestawienia wydatków za dany rok obrachunkowy.

101 Dlatego też należy oddalić część drugą zarzutu drugiego jako bezzasadną.

102 W konsekwencji należy oddalić jako bezzasadny zarzut drugi, a w konsekwencji skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

103 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

104 Ponieważ Rumunia przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rumunia zostaje obciążona kosztami postępowania.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 kwietnia 2021 r.

Podpisy