

Sprawa C-701/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

15 listopada 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel Cluj (sąd apelacyjny okręgu Kluż, Rumunia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

15 grudnia 2021 r.

Strona wnosząca apelację:

SC AA SRL

Druga strona postępowania:

Ministerul Fondurilor Europene (MFE) (ministerstwo funduszy europejskich)

Przedmiot postępowania głównego

Apelacja wniesiona przez spółkę handlową będącą beneficjentem bezzwrotnego finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), w ramach której to apelacji wspomniana spółka żąda zasądzenia od krajowego organu publicznego właściwego w dziedzinie zarządzania funduszami europejskimi odsetek za zwłokę i odszkodowania za opóźnienie w zwrocie wydatków kwalifikowalnych.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia zasady należytego zarządzania finansami, zasady równoważności i dyrektywy 2011/7/UE.

Pytania prejudycjalne

1. Czy zasadę należytego zarządzania finansami należy interpretować w ten sposób, że w związku z zasadą równoważności stoi ona na przeszkodzie temu, aby osoba prawna, która prowadzi przedsiębiorstwo w celach zarobkowych i jest beneficjentem bezzwrotnego finansowania z EFRR, mogła uzyskać od organu publicznego państwa członkowskiego odsetki za zwłokę (odsetki karne) w związku z opóźnieniem w płatności wydatków kwalifikowalnych za okres, w którym obowiązywał akt administracyjny wykluczający zwrot tych wydatków, nieważność którego to aktu administracyjnego stwierdzono następnie orzeczeniem sądowym?
2. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy wina beneficjenta finansowania stwierdzona we wspomnianym orzeczeniu ma znaczenie dla ustalenia wysokości odsetek za zwłokę, biorąc pod uwagę, że ten sam organ publiczny właściwy w dziedzinie zarządzania funduszami europejskimi uznał ostatecznie, po wydaniu owego orzeczenia, wszystkie wydatki za kwalifikowalne?
3. Czy przy dokonywaniu wykładni zasady równoważności w odniesieniu do chwili, w której zasądza się odsetki za zwłokę na rzecz beneficjenta bezzwrotnego finansowania z EFRR, ma znaczenie przepis prawa krajowego, który stanowi, że w razie stwierdzenia nieprawidłowości jedyną konsekwencją jest nieprzyznanie danej korzyści finansowej lub, w zależności od przypadku, cofnięcie tej korzyści (zwrot kwot nienależnych) w wysokości, w jakiej kwoty te zostały przyznane, bez otrzymania odsetek, mimo iż beneficjent owych kwot czerpał z nich korzyści do czasu zwrotu, i tylko wtedy, gdy wspomniany zwrot nie nastąpi w ustawowym terminie, wynoszącym 30 dni od dnia powiadomienia o wierzytelności, przepisy art. 42 ust. 1 i 2 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 (nadzwyczajnego rozporządzenia rządu nr 66/2011) zezwalają na otrzymanie odsetek po upływie wspomnianego terminu?
4. Czy postanowienia art. 288 akapit trzeci TFUE stoją na przeszkodzie temu, by w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie możliwość stosowania dyrektywy 2011/7/UE została rozszerzona w drodze przepisu krajowego również na przypadek umowy dotyczącej przyznania bezzwrotnego finansowania z EFRR, zawartej między organem publicznym właściwym w dziedzinie zarządzania funduszami europejskimi a osobą prawną prowadzącą przedsiębiorstwo w celach zarobkowych?

Przywołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – art. 60

Artykuły 288 i 325 TFUE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych – art. 1 i 2

Przywołane przepisy prawa krajowego

Legea nr. 287/2009 privind Codul civil (ustawa nr 287/2009 ustanawiająca rumuński kodeks cywilny) – art. 1535 dotyczący odsetek za zwłokę w przypadku zobowiązań pieniężnych, zgodnie z którym, jeżeli kwota pieniężna nie zostanie zapłacona w terminie, wierzyciel ma prawo do odsetek za zwłokę od dnia wymagalności do dnia zapłaty kwoty uzgodnionej przez strony lub, w jej braku, kwoty przewidzianej ustawą, bez konieczności wykazywania, [że poniósł] jakąkolwiek szkodę.

Ordonanța Guvernului nr. 13 din 24 august 2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar (rozporządzenie rządu nr 13 z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie ustawowych odsetek wyrównawczych i odsetek karnych od zobowiązań pieniężnych oraz w sprawie uregulowania niektórych czynności finansowych i podatkowych w sektorze bankowym) – rozdział I dotyczący ustawowych odsetek wyrównawczych i odsetek karnych od zobowiązań pieniężnych:

- art. 1, zgodnie z którym strony mogą swobodnie określić w umowie wysokość odsetek zarówno za spłatę pożyczki w kwocie pieniężnej, jak i za opóźnienie w spłacie zobowiązania pieniężnego;
- art. 3, w szczególności ust. 2¹, zgodnie z którym w stosunkach między przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a instytucjami zamawiającymi odsetki ustawowe za zwłokę ustala się na poziomie referencyjnej stopy procentowej powiększonej o 8 punktów procentowych;
- art. 10, zgodnie z którym do odsetek za zwłokę stosuje się niektóre przepisy Codul civil (kodeksu cywilnego), w tym art. 1535.

Legea nr. 72 din 28 martie 2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante (ustawa nr 72 z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie środków zwalczania opóźnień w wykonywaniu zobowiązań do zapłaty niektórych kwot pieniężnych wynikających z umów zawartych między przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a instytucjami zamawiającymi) – art. 20, który wprowadza ust. 2¹ do Ordonanța Guvernului

nr. 13/2011 (rozporządzenia rządu nr 13/2011), oraz art. 22, zgodnie z którym pojęcie „przedsiębiorcy” we wspomnianym wyżej ust. 2¹ oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną prowadzącą przedsiębiorstwo w celach zarobkowych.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (nadzwyczajne rozporządzenie rządu nr 66 z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie zapobiegania nieprawidłowościom w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu europejskich środków publicznych lub związanych z nimi krajowych środków publicznych oraz wykrywania i sankcjonowania takich nieprawidłowości) – art. 42, który stanowi między innymi, że należności budżetowe wynikające z nieprawidłowości stają się wymagalne wraz z upływem terminu płatności określonego w instrumencie dłużnym, to znaczy w ciągu 30 dni od dnia powiadomienia o tym instrumencie.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Strona wnosząca apelację, będąca spółką handlową z ograniczoną odpowiedzialnością, jest beneficjentem bezzwrotnego finansowania z Programul operațional sectorial de creștere a competitivității economice (sektorowego programu operacyjnego na rzecz zwiększenia konkurencyjności gospodarczej) w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), przeznaczanego na realizację projektu zatytułowanego „Achiziție de echipamente pentru creșterea capacității de producție SC AA SRL” (nabycie urządzeń w celu zwiększenia zdolności produkcyjnych SC AA SRL).
- 2 Na podstawie umowy o finansowanie zawartej w dniu 22 kwietnia 2015 r. między stroną wnoszącą apelację a drugą stroną postępowania, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) (ministerstwem funduszy europejskich), które jest instytucją zarządzającą programem, druga strona postępowania zobowiązuje się do przyznania bezzwrotnego finansowania w maksymalnej kwocie wynoszącej 3 334 257,20 RON (lei rumuńskich), a strona wnosząca apelację [zobowiązuje się z kolei] do współfinansowania projektu kwotą wynoszącą 3 334 257,20 RON, która stanowi wkład własny na wydatki kwalifikowalne projektu, a także kwotą wynoszącą 2 385 556,64 RON, która stanowi niekwalifikowalną kwotę projektu.
- 3 Mimo iż projekt został zrealizowany w całości i w przewidzianym terminie, druga strona postępowania rozwiązała umowę o finansowanie w dniu 29 sierpnia 2016 r., powołując się na nieprzebrnięcie zasady przejrzystości przy nabyciu przez stronę wnoszącą apelację określonej liczby urządzeń.
- 4 W następstwie skargi wniesionej przez stronę wnoszącą apelację na decyzję o rozwiązaniu umowy sąd administracyjny stwierdził nieważność tej decyzji i orzekł, że środek w postaci rozwiązania umowy jest nieproporcjonalny ze względu na fakt, iż projekt został zrealizowany; sąd ten wskazał ponadto, że druga strona postępowania mogła podjąć mniej drastyczne środki wobec strony wnoszącej apelację, takie jak zastosowanie korekt finansowych.

- 5 W tym kontekście druga strona postępowania zapłaciła w całości w dniu 6 maja 2021 r. wydatki kwalifikowalne.
- 6 W następstwie wydania orzeczenia w przedmiocie żądania zwrotu wydatków kwalifikowalnych strona wnosząca apelację wnosi obecnie w drodze apelacji wniesionej do sądu odsyłającego o zapłatę odsetek ustawowych od dnia wniesienia skargi do dnia rzeczywistej zapłaty wspomnianych wyżej wydatków kwalifikowalnych, jak również o zasądzenie od drugiej strony postępowania odszkodowania w wysokości 28 983,65 RON tytułem odsetek i opłat.
- 7 W tym względzie strona wnosząca apelację powołuje się na przepisy Codul civil (kodeksu cywilnego) dotyczące zapłaty odsetek od dnia wymagalności wierzytelności drugiej strony postępowania. W odniesieniu do żądania odszkodowania strona wnosząca apelację twierdzi, że była zmuszona do zawarcia dodatkowych aktów do umowy kredytu, którą zawarła w celu wykonania projektu, oraz że te dodatkowe akty spowodowały dodatkowe koszty.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 8 W uzasadnieniu pierwszych trzech pytań sąd odsyłający zauważa, że w rozpatrywanej sytuacji, w której nieważność decyzji o rozwiązaniu umowy o finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) została prawomocnie stwierdzona przez sąd administracyjny, nie istnieją przepisy szczególne regulujące możliwość zobowiązania właściwego organu publicznego do zapłaty odsetek, w przypadku gdy kwoty kwalifikowalne zostały wypłacone z opóźnieniem, po prawomocnym stwierdzeniu nieważności decyzji o rozwiązaniu umowy o finansowanie.
- 9 W odniesieniu do kwestii, czy prawo Unii, w szczególności zasada należytego zarządzania finansami, dopuszcza taką możliwość, sąd odsyłający uważa, że nie istnieje jednolita praktyka sądowa. *Niektóre* sądy krajowe stoją zatem na stanowisku, że beneficjent umowy o finansowanie jako przedsiębiorca może powołać się na zasady pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równoważności w celu żądania naprawienia szkód polegających na niemożności dysponowania należnymi kwotami w odpowiednim terminie. Nie ma w tym względzie znaczenia ani fakt, że prawo Unii i prawo krajowe nie zawierają wyraźnych przepisów w tym zakresie, ani okoliczność, że chodzi o umowę administracyjną oraz że pomoc finansowa jest przyznawana nieodpłatnie. *Niektóre* sądy orzekały, że przepisy prawa krajowego, które regulują system prawny umów o finansowanie, są uzupełnione przepisami prawa powszechnego zawartymi w Codul civil (kodeksie cywilnym) i w Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 (rozporządzeniu rządu nr 13/2011).

Inne sądy stanęły natomiast na stanowisku, że skoro przepisy krajowe, które regulują bezzwrotne finansowanie, nie przewidują prawa do odsetek za zwłokę, takie odsetki nie mogą zostać zasądzone w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie. Podmiot finansujący nie jest przedsiębiorcą, a przepisy prawa krajowego, które

regulują czynności prawne dokonywane między przedsiębiorcami, nie mają zastosowania do stosunku prawnego między zainteresowanymi stronami. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w przypadku gdy prawo Unii nie przewiduje zasądzenia odsetek, określenie zasad i warunków mających zastosowanie do odsetek zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej należy do prawa krajowego.

- 10 Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy właśnie w przypadku, gdyby zastosowanie miały przepisy prawa cywilnego dotyczące zapłaty odsetek za zwłokę, zasądzenie odsetek nie byłoby jednak niezgodne z ochroną interesów finansowych Unii, w szczególności z zasadą należytego zarządzania finansami, zważywszy na charakter prawny umowy o finansowanie.
- 11 Ponadto sąd odsyłający porusza również kwestię możliwości ograniczenia wysokości odsetek za zwłokę w celu uwzględnienia winy beneficjenta finansowania.
- 12 W odniesieniu do pytania trzeciego sąd odsyłający zauważa, że na podstawie art. 42 ust. 1 i 2 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 (nadzwyczajnego rozporządzenia rządu nr 66/2011), w przypadku gdy stwierdzone zostaną nieprawidłowości, beneficjent korzyści finansowej może być zobowiązany do zapłaty odsetek za zwłokę, tylko jeśli zwrot nie zostanie dokonany w terminie 30 dni od dnia powiadomienia o instrumencie dłużnym. Natomiast zgodnie z art. 325 TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia takich samych działań w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe.
- 13 Sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, czy zasada równoważności nie wymaga również w niniejszej sprawie, która nie jest podobna do sprawy dotyczącej cofnięcia korzyści finansowej, aby odsetki za zwłokę mogły zostać zasądzone dopiero od dnia, w którym orzeczenie o stwierdzeniu nieważności decyzji o rozwiązaniu umowy staje się prawomocne.
- 14 W ramach pytania czwartego powstaje kwestia, czy ustawa transponująca dyrektywę 2011/7 do prawa krajowego [a dokładniej przepisy art. 3 ust. 2¹ Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 (rozporządzenia rządu nr 13/2011) ustanawiającego ustawową stopę odsetek za zwłokę w stosunkach między przedsiębiorcami a instytucjami zamawiającymi] rozszerza zakres stosowania dyrektywy na umowy o finansowanie, takie jak ta będąca przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, poza granice określone w art. 288 akapit trzeci TFUE.