

Sprawa C-620/23**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

6 października 2023 r.

Sąd odsyłający:

Administratiwen syd Sofija-oblast (Bułgaria)

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

21 września 2023 r.

Strona skarżąca:

„NOW ŻIWOT 1919” NCz

Strona przeciwna:

Rykowoditeł na Uprawljawasztija organ na programata za transgraniczno sytrudniczestwo INTERREG-IPP Byłgarija-Syrbija 2014–2020 i direktor na direkcija „Uprawlenie na teritorialnoto sytrudniczestwo” w Ministerstwo na regionalnoto razwitie i blagoustrojstwoto (kierownik instytucji zarządzającej programem współpracy transgranicznej INTERREG-IPA Bułgaria-Serbia 2014–2020 i dyrektor dyrekcji „Zarządzania współpracą terytorialną” w Ministerstwie rozwoju regionalnego i robót publicznych)

Przedmiot postępowania głównego

Sprawa jest prowadzona na podstawie skargi Narodno czitaliszte „Now żiwot 1919” (ludowego domu kultury „Nowe życie 1919”, zwanego dalej „stroną skarżącą”) na decyzję określającą korektę finansową, wydaną przez Rykowoditeł na Uprawljawasztija organ na programata za transgraniczno sytrudniczestwo INTERREG-IPP Byłgarija-Syrbija 2014–2020 (kierownika instytucji zarządzającej programem współpracy transgranicznej INTERREG-IPA Bułgaria-Serbia 2014-2020).

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii; art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE.

Pytania prejudycjalne

- 1) W przypadku współpracy transgranicznej między państwem członkowskim a beneficjentem w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej za okres od 2014 do 2020 r. (zwanego dalej „IPA II”) takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, czy art. 40 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 447/2014 z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) dopuszcza określenie korekty finansowej w odniesieniu do podmiotu gospodarczego, co do którego podniesiono, że popełnił naruszenie stanowiące nieprawidłowość, lecz nie jest on beneficjentem wiodącym, który przyjął na siebie odpowiedzialność za zapewnienie wykonania całej operacji?
- 2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy w sytuacji określonej w art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zagwarantowane jest prawo beneficjenta wiodącego do udziału w postępowaniu w sprawie określenia korekty finansowej oraz w postępowaniu sądowym dotyczącym zaskarżenia tego aktu administracyjnego – niezależnie od jego miejsca siedziby względem organu odpowiedzialnego za stosowanie korekt finansowych w ramach danego programu współpracy transgranicznej, a także czy wskazane przepisy dopuszczają ograniczenia tych możliwości aktywności procesowej, jakie przewidziano w ramach praktyki sądów krajowych w postępowaniu głównym?

Przywołane przepisy prawa Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”): art. 41, 47, art. 51 ust. 1;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II);

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 447/2014 z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II): art. 2 lit. a) i h), art. 26, 33, 40;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006: art. 2 pkt 10, 36, 37;

Rozporządzenie 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: art. 61.

Powołane przepisy prawa krajowego i orzecznictwo krajowe

Zakon za upravljenje na sredstvata ot Ewropejskite fondove pri spodeleno upravljenje (ustawa o zarządzaniu środkami z funduszy europejskich w ramach zarządzania dzielonego, zwana dalej „ZUSEFSU”) (obowiązująca od dnia 1 lipca 2022 r.) oraz jej poprzednia wersja, zatytułowana Zakon za upravljenje na sredstvata ot Ewropejskite strukturi i investicionni fondove (ustawa o zarządzaniu środkami z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwana dalej „ZUSESIF”): art. 70 ust. 1 pkt 1, art. 73 ust. 1;

Naredba za posoczwane na nerednosti, predstavljawaszti osnovanija za izwyrszwane na finansowi korekcii, i procentnite pokazateli za opredeljane razmera na finansowite korekcii po reda na Zakona za upravljenje na sredstvata ot Ewropejskite strukturi i investicionni fondove (rozporządzenie w sprawie stwierdzania nieprawidłowości, stanowiących podstawę dokonywania korekt finansowych oraz wskaźników procentowych służących do określenia wysokości korekt finansowych w trybie ustawy o zarządzaniu środkami z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie stwierdzania nieprawidłowości”): art. 2 ust. 3; pkt 1 załącznika nr 2 do art. 2 ust. 3;

Memorandum w sprawie wdrażania Programu współpracy transgranicznej INTERREG-IPA Bułgaria-Serbia CCI 2014TC1615CB007 między rządem Republiki Bułgarii a rządem Republiki Serbii, ratyfikowane ustawą z dnia 7 września 2017 r. (obowiązującą od dnia 19 grudnia 2017 r.): art. 3 pkt 2-6 oraz art. 4, 20, 25;

wyroki Wyrchowen administratiwen syd (naczelnego sądu administracyjnego) Republiki Bułgarii w sprawach administracyjnych nr 11552/2021, nr 11446/2021 i nr 9806/2019.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania

- 1 Program współpracy transgranicznej INTERREG-IPA Bułgaria-Serbia (zwany dalej „programem”) został zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją C(2015) 5444 z dnia 30 lipca 2015 r., zmienioną decyzjami C(2016) 2853 z dnia 4 maja 2016 r., C(2016) 8643 z dnia 13 grudnia 2016 r., C(2017) 5681 z dnia 14 sierpnia 2017 r. i C(2018) 7410 z dnia 7 listopada 2018 r.
- 2 Instytucja zarządzająca programem i gmina Babusznica zawarły umowę o dotację nr RD-02-29-188 z dnia 4 listopada 2020 r. na realizację projektu „Transgraniczna sieć kulturalna na rzecz wspólnej przyszłości”; projekt ten stanowi „operację”, zgodnie z decyzją Wspólnego komitetu monitorującego.
- 3 Zgodnie z umową o dotację partnerem wiodącym, który otrzymuje dofinansowanie i ponosi odpowiedzialność za realizację operacji, jest gmina Babusznica, a skarżącym jest partner projektu. Partner wiodący jest odpowiedzialny przed instytucją zarządzającą za wszystkie nieprawidłowości, nawet te popełnione przez partnerów. Instytucja zarządzająca jest uprawniona do nakładania korekt finansowych, jeśli partner wiodący lub inny partner w ramach projektu nie przestrzegają odpowiednich zasad udzielania zamówień publicznych.
- 4 W dniu 27 kwietnia 2021 r. w wykonaniu wspomnianego projektu strona skarżąca zawarła umowę o świadczenie usługi ze spółką „Centyr za profesionalno obuczenie i orientirane” EOOD.
- 5 W związku z tą umową o świadczenie usługi instytucja zarządzająca otrzymała powiadomienie o podejrzeniu zaistnienia nieprawidłowości. Po zbadaniu dokumentacji umowy i po rozpatrzeniu sprzeciwu otrzymanego od strony skarżącej instytucja zarządzająca stwierdziła, że w związku z tą umową istnieje konflikt interesów w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 2018/1046 między podmiotem wyznaczonym przez stronę skarżącą na koordynatora projektu a podmiotem, który był powiązany z wykonawcą umowy – „Centyr za profesionalno obuczenie i orientirane” EOOD.
- 6 Stwierdzony konflikt interesów został określony przez instytucję zarządzającą jako nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, w związku z czym decyzją nr RD-02-14-489 z dnia 20 kwietnia 2023 r. kierownik instytucji zarządzającej programem określił korektę finansową w wysokości 100% kosztów kwalifikowalnych umowy, finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
- 7 Niniejsza sprawa została wszczęta na podstawie skargi strony skarżącej na wspomnianą decyzję kierownika instytucji zarządzającej.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 W swojej skardze strona skarżąca podnosi, że w istocie nie istniał konflikt interesów.
- 9 Na rozprawie tutejszy sąd – który zgodnie z krajowymi przepisami postępowania administracyjnego jest zobowiązany do sprawdzenia z urzędu, czy zaskarżony akt został wydany zgodnie z przepisami proceduralnymi – powiadomił strony, że w związku z tym zamierza zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym przepisów prawa Unii Europejskiej regulujących uprawnienia instytucji zarządzającej do określania korekt finansowych w stosunku do beneficjenta wiodącego i partnerów na podstawie umów o dotację w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej.
- 10 Kierownik instytucji zarządzającej stoi na stanowisku, że nie ma potrzeby występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ instytucja zarządzająca jest uprawniona do stwierdzenia nieprawidłowości, a w konsekwencji – do nałożenia korekty finansowej na beneficjentów lub partnerów, przy czym ograniczenie jej kompetencji w tym względzie ma charakter wyłącznie terytorialny. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkie organizacje uczestniczące w instrumencie pomocy przedakcesyjnej są zasadniczo beneficjentami, instytucja zarządzająca miała kompetencje do określenia korekt finansowych w odniesieniu do tych z nich, które mają siedziby na terytorium Republiki Bułgarii.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 11 Tutejszy sąd przyjął, że na mocy podpisanej umowy o udzielenie dotacji partner wiodący otrzymuje finansowanie w ramach umowy i przyjmuje odpowiedzialność za realizację operacji, reprezentując wszystkich pozostałych partnerów uczestniczących w operacji i gwarantując sobie oraz wszystkim swoim partnerom, że spełniają oni wszystkie wymogi prawne dotyczące realizacji projektu.
- 12 Partner wiodący jest odpowiedzialny przed instytucją zarządzającą również za wszelkie nieprawidłowości, nawet te popełnione przez partnerów.
- 13 W przypadku nieprawidłowości instytucja zarządzająca może nałożyć na partnera wiodącego wszelkie środki niezbędne do wyeliminowania lub złagodzenia skutków nieprawidłowości, przy czym wyraźnie uzgodniono, że partner wiodący jest odpowiedzialny za zwrot pełnej kwoty odpowiedniej sumy, nawet jeśli nieprawidłowość została popełniona przez jednego z partnerów.
- 14 Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 1 ZUSEFSU wsparcie finansowe ze środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może zostać cofnięte w całości lub w części poprzez dokonanie korekty finansowej, gdy w stosunku do beneficjenta istnieje konflikt interesów w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 2018/1046.

- 15 W przypadku dwóch lub większej liczby beneficjentów i wskazania jednego z nich jako beneficjenta głównego lub wiodącego brak jest regulacji prawnej dotyczącej kwestii, kto powinien być adresatem aktu określającego korektę finansową – beneficjent wiodący, który przyjął odpowiedzialność za realizację całej operacji, czy jego partner, który dopuścił się nieprawidłowości.
- 16 W sporach dotyczących zgodności z prawem wydatkowania środków w ramach współpracy transgranicznej między państwem członkowskim a beneficjentem instrumentu pomocy przedakcesyjnej, a także dotyczących zgodności z prawem korekt finansowych nałożonych w związku z nieprawidłowościami w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 sądy krajowe stosują pojęcia „beneficjenta” w rozumieniu art. 26 ust. 1 lit. b) rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014 oraz „beneficjenta wiodącego” w rozumieniu art. 40 tego rozporządzenia.
- 17 Analiza orzecznictwa krajowego wskazuje, że w sytuacjach podobnych do niniejszej przyjmuje się (zob. wyroki Wyrchoven administratiwen syd w sprawach administracyjnych nr 11552/2021, nr 11446/2021 i nr 9806/2019), że kierownik instytucji zarządzającej jest uprawniony do określenia nieprawidłowości popełnionej przez beneficjentów mających siedzibę na terytorium Republiki Bułgarii i, w związku z tym, do określenia korekty finansowej, tak jak w niniejszej sprawie. Uprawnienie to obejmuje zarówno przypadki nieprawidłowości popełnionej przez beneficjenta wiodącego/partnera wiodącego, jak i przypadki nieprawidłowości popełnionej przez innego beneficjenta/partnera. Ograniczenie kompetencji kierownika instytucji zarządzającej do określenia korekty finansowej ma charakter terytorialny – konieczne jest, aby podmiot, który popełnił naruszenie, miał siedzibę na terytorium Republiki Bułgarii.
- 18 W niniejszej sprawie, zgodnie z wyżej wymienionym orzecznictwem krajowym w podobnych sprawach, beneficjent wiodący nie został uznany za stronę ani w postępowaniu administracyjnym, ani w postępowaniu sądowym, ponieważ ma siedzibę w Republice Serbii.
- 19 Po przeanalizowaniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej tutejszy sąd nie stwierdził istnienia orzeczenia prejudycjalnego Trybunału, w którym dokonano by wykładni pojęcia „beneficjenta” i „beneficjenta wiodącego” w rozumieniu rozporządzenia wykonawczego nr 447/2014. Sąd odsyłający stwierdził jednak, że przed Trybunałem Sprawiedliwości zawisła sprawa C-477/23 dotycząca wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Wyrchoven administratiwen syd w podobnym kontekście.
- 20 Zgodnie z art. 41 karty podstawowym prawem przyznanym jednostkom jest prawo do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji obejmuje: 1) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; 2) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz

tajemnicy zawodowej i handlowej; 3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Zgodnie z art. 51 karty ma ona zastosowanie do państw członkowskich przy stosowaniu prawa Unii. Udzielenie bezzwrotnej dotacji finansowej jest dokonywane przy bezpośrednim stosowaniu prawa Unii, a okoliczność ta zobowiązuje organy krajowe, w których kompetencji leży stosowanie prawa, do przestrzegania art. 41 karty.

- 21 Biorąc pod uwagę, że beneficjent wiodący przyjął odpowiedzialność za realizację całej operacji, w tym za nieprawidłowości popełnione przez partnerów umownych, akt instytucji zarządzającej określający korektę finansową dotyczy go bezpośrednio. W celu prawidłowego rozstrzygnięcia niniejszego sporu konieczne jest zatem ustalenie, czy beneficjent wiodący powinien być adresatem aktu instytucji zarządzającej określającego korektę finansową i, odpowiednio, czy beneficjent wiodący powinien mieć zagwarantowane prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przyjęcia tego aktu.

DOKUMENT ROBOCZY