

Sprawa C-657/23**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

7 listopada 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Nejvyšší správní soud (Republika Czeska)

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

4 października 2023 r.

Strona skarżąca:

M.K.

Strona przeciwna:

Ministerstvo zemědělství

POSTANOWIENIE

Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska) w sprawie strony skarżącej **M.K.**, [...] przeciwko stronie przeciwnej: **Ministerstvo zemědělství** (ministerstwu rolnictwa, Republika Czeska), [...], rozpoznając skargę kasacyjną strony skarżącej od wyroku Městský soud v Praze (sądu rejonowego w Pradze, Republika Czeska) z dnia 24 czerwca 2021 r., nr sprawy 14 A 75/2020–55,

postanowił, co następuje:

[...] Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej **przedkłada się** następujące pytanie prejudycjalne:

Czy art. 54 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. należy interpretować w ten sposób, że upływ 18-miesięcznego terminu zgodnie z tym przepisem powoduje wygaśnięcie uprawnienia państwa członkowskiego do żądania od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności?

[...]

Uzasadnienie:

I. Przedmiot postępowania

- 1 Strona skarżąca jest czeską osobą fizyczną. W dniu 28 czerwca 2012 r. złożyła wniosek o udzielenie wsparcia z Program rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (programu rozwoju obszarów wiejskich Republiki Czeskiej, działanie III.1.2 Wspieranie zakładania i rozwoju przedsiębiorstw; zwanego dalej „programem”) na projekt zatytułowany „Stavební úprava objektu na podnikání” (adaptacja budynku na potrzeby działalności gospodarczej). W dniu 13 marca 2013 r. strona skarżąca podpisała umowę o udzielenie wsparcia, w której zobowiązała się do przestrzegania zasad programu. Na podstawie wniosku o wypłatę wsparcia stronie skarżącej wypłacono w dniu 7 lipca 2015 r. wsparcie w wysokości 5 239 422 CZK.
- 2 W wyniku nieplanowanej kontroli projektu w dniu 29 kwietnia 2016 r. ustalono, że w wyremontowanym budynku nie była prowadzona żadna produkcja. W czasie kontroli nie był obecny żaden pracownik, pomieszczenie gospodarcze do przechowywania materiałów było puste, urządzenia nie były podłączone do źródła zasilania elektrycznego, a część urządzeń znajdowała się w budynku innego właściciela na terenie posesji oraz na terenie za budynkiem. Organ administracyjny ustalił ponadto, że numer seryjny sprężarki nie zgadzał się z numerem seryjnym ustalonym podczas kontroli w dniu 20 kwietnia 2015 r. Z informacji przekazanych przez producenta urządzenia wentylacyjnego i filtrującego wynika przy tym, że na urządzeniu filtrującym została umieszczona nieoryginalna etykieta z numerem seryjnym innego urządzenia sprzedanego innemu klientowi. Zastrzeżenia do protokołu kontroli zostały uznane za bezzasadne. W związku z powyższym Státní zemědělský intervenční fond (państwowy rolniczy fundusz interwencyjny; zwany dalej „funduszem”) w zawiadomieniu o nałożeniu kary na beneficjenta z dnia 24 maja 2016 r. stwierdził, że strona skarżąca naruszyła zasady programu, z czym wiąże się obniżenie wsparcia o 100 %. W dniu 12 września 2016 r. komisja rewizyjna strony przeciwnej potwierdziła stanowisko funduszu. Pełnomocnik strony skarżącej został [...] prawomocnie uznany winnym popełnienia szczególnie poważnego przestępstwa polegającego na wyłudzeniu wsparcia.
- 3 W dniu 27 marca 2018 r. wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia obowiązku zwrotu wsparcia zgodnie z § 11a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (ustawy o państwowym rolniczym funduszu interwencyjnym i zmianie niektórych innych ustaw) w brzmieniu mającym zastosowanie do sprawy, zwanej dalej „ustawą o funduszu”, w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE)

nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1306/2013”. W dniu 11 czerwca 2018 r. Fundusz zobowiązał stronę skarżącą do zwrotu środków finansowych w kwocie 5 239 422 CZK, które zostały wypłacone jako wsparcie w ramach programu. W dniu 7 maja 2020 r. strona przeciwna oddaliła odwołanie strony skarżącej od decyzji funduszu.

- 4 Rozpoznając skargę od zaskarżonej decyzji strony przeciwnej, Městský soud v Praze (sąd rejonowy w Pradze) rozpatrywał zarzut wygaśnięcia (prekluzji) uprawnienia państwa do żądania od strony skarżącej zwrotu wsparcia, ponieważ żądanie zwrotu wsparcia zostało wystosowane przez państwo już po upływie terminu 18 miesięcy w rozumieniu art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013. Sąd rejonowy doszedł do wniosku, że choć faktycznie państwo wystosowało do strony skarżącej żądanie zwrotu wsparcia już po upływie terminu określonego w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, to nie można uznać, że niedotrzymanie tego terminu skutkowało wygaśnięciem uprawnienia państwa do żądania od beneficjenta zwrotu wsparcia. Zdaniem sądu rejonowego termin określony w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 nie jest terminem prekluzyjnym, a jedynie terminem porządkowym (instrukcyjnym). Przyjmując taki pogląd, sąd rejonowy odstąpił od poglądu prawnego wyrażonego w wyroku dziewiątej izby Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) z dnia 9 sierpnia 2018 r., nr sprawy 9 Afs 280/2017–57, zgodnie z którym termin ma charakter prekluzyjny.
- 5 Dokonując kontroli wyroku Městský soud v Praze (sądu rejonowego w Pradze), piąta izba Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) postanowiła o przekazaniu sprawy do rozpoznania sądowi w powiększonym składzie. Piąta izba zgodziła się z argumentacją Městský soud v Praze (sądu rejonowego w Pradze). Podkreśliła, że dziewiąta izba w wyroku w sprawie nr 9 Afs 280/2017–57 stwierdziła wprawdzie, że termin określony w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 ma charakter prekluzyjny, nie przedstawiła jednak uzasadnienia co do tego, w jaki sposób doszła do takiego wniosku. Piąta izba uznała, że wykładnia historyczna, językowa, celowościowa i systemowa art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 nie pozwala na przyjęcie innego wniosku niż taki, że 18-miesięczny termin na wystosowanie wobec beneficjenta żądania zwrotu nienależnych płatności jest terminem porządkowym (instrukcyjnym), to znaczy, że państwo członkowskie jest uprawnione do żądania zwrotu nienależnych płatności również po upływie tego terminu.
- 6 [...] [Z punktu 50 wyroku w sprawie nr 9 Afs 280/2017–57 wynika wyraźnie, że dziewiąta izba uważa art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 za przepis wprowadzający prekluzję uprawnienia państwa członkowskiego do żądania od beneficjenta zwrotu nienależnie udzielonego wsparcia]. Piąta izba uważa natomiast, że państwo członkowskie jest uprawnione do żądania zwrotu nienależnych płatności również po upływie tego terminu.

- 7 [...] [Uzasadnienie przekazania sprawy do rozpoznania izbie Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) w powiększonym składzie].

II. Przywołane przepisy prawa Unii i prawa krajowego

- 8 W czeskim systemie prawnym ograniczenie czasowe dotyczące procedury zwrotu nienależnie uzyskanego wsparcia zawarte jest w § 11a ustawy o funduszu. Do dnia 31 grudnia 2014 r. § 11a ust. 3 ustawy o funduszu miał następujące brzmienie: „Fundusz nakłada obowiązek zwrotu wsparcia oraz zapłaty kar w drodze decyzji, dochodzi płatności oraz podejmuje inne czynności dotyczące wykonania tych obowiązków. Fundusz wszczyna postępowanie w sprawie zwrotu wsparcia nie później niż w roku kalendarzowym następującym po pierwotnym ustaleniu nieprawidłowości zgodnie z bezpośrednio stosowanymi aktami prawa Wspólnoty Europejskiej²²⁾”. Przypis 22 odsyłał do rozporządzenia nr 1290/2005. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 października 2017 r. ustawa o funduszu nie zawierała żadnej regulacji w przedmiocie ograniczeń czasowych (dla wsparcia, które nie zostało udzielone wyłącznie ze źródeł krajowych). Zgodnie z § 11a ust. 1 ustawy o funduszu obowiązywało jedynie, że „w przypadku nienależnej wypłaty wsparcia pokrytej w całości lub w części ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, fundusz postępuje zgodnie z bezpośrednio stosowanym aktem prawa Unii Europejskiej²²⁾ oraz niniejszą ustawą”. Przypis nr 22 w tym brzmieniu wymieniał kilka rozporządzeń prawa Unii, w tym również rozporządzenie nr 1306/2013 (bez odesłania do któregośkolwiek konkretnego przepisu). Ustawą nowelizującą nr 295/2017 dodano ze skutkiem od dnia 1 listopada 2017 r. do § 11a ust. 1 ustawy o funduszu następujące zdanie: „Fundusz wszczyna postępowanie o zwrot wsparcia najpóźniej w terminie 10 lat od dnia jego wypłaty.” Tym samym w momencie wypłaty wsparcia (7 lipca 2015 r.) czeski porządek prawny nie przewidywał żadnego ograniczenia czasowego, które wyraźnie dotyczyłoby obowiązku wystosowania do beneficjenta wsparcia żądania zwrotu nienależnych płatności.
- 9 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2988/95”):

„1. Okres przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. W przypadku programów wieloletnich okres przedawnienia w każdym przypadku biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu.

Przerwanie okresu przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do

śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo.

Upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary; nie dotyczy to przypadków, w których postępowanie administracyjne zostało zawieszona zgodnie z art. 6 ust. 1.

2. Okres wykonania decyzji nakładającej karę administracyjną wynosi trzy lata. Okres ten biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Przypadki przerwania i zawieszenia okresu przedawnienia zostaną uregulowane we właściwych przepisach prawa krajowego.

3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu niż okres przewidziany odpowiednio w ust. 1 i 2”.

- 10 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „TSUE”) ograniczenie czasowe przewidziane w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 ma zastosowanie nie tylko do nakładania kar administracyjnych, lecz również innych środków administracyjnych (zob. wyrok TSUE z dnia 3 września 2015 r., C-383/14, FranceAgriMer, ECLI:EU:C:2015:541, pkt 20–32).
- 11 Zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 r.: „W przypadku jakichkolwiek nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań państwa członkowskie występują do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty w ciągu 18 miesięcy po zatwierdzeniu, a w stosownych przypadkach po otrzymaniu przez agencję płatniczą lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie takich płatności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego, że miała miejsce nieprawidłowość. Odpowiednie kwoty zapisuje się w księdze dłużników agencji płatniczej w momencie wystąpienia o ich zwrot”.

III. Analiza przedkładanego pytania prejudycjalnego

- 12 Do izby sądu w powiększonym składzie należy rozstrzygnięcie kwestii prawnej co do tego, czy bezskuteczny upływ terminu przewidzianego w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 powoduje wygaśnięcie uprawnienia państwa do żądania od beneficjenta wsparcia zwrotu nienależnych płatności.
- 13 [...]
- 14 Sprawa została przekazana do izby sądu w powiększonym składzie celem dokonania wykładni art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 i izba sądu w powiększonym składzie uznała się za właściwą do rozstrzygnięcia tej sprawy. Jednocześnie z uwagi na charakter zagadnienia prawnego izba sądu w powiększonym składzie doszła do wniosku, że spełnione zostały przesłanki, które

zobowiązują ją do zwrócenia się do TSUE zgodnie z art. 267 lit. b) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- 15 Pierwszą wskazówką prowadzącą do takiego wniosku jest to, że dwie różne izby Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) zajęły odmienne stanowiska co do tej samej kwestii prawa Unii, przy czym nie jest oczywiste, że w przypadku któregośkolwiek z nich chodzi o pogląd prawny oczywiście błędny lub taki, który zostałby następnie obalony. Izbie sądu w powiększonym składzie nie jest również wiadome, aby kwestia wykładni art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 w zakresie, w jakim ma ona znaczenie dla sprawy rozpatrywanej przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny), została rozstrzygnięta w orzecznictwie TSUE.
- 16 Zasadniczym powodem przedłożenia pytania prejudycjalnego jest natomiast charakter spornego zagadnienia prawnego. Jak wskazała wielka izba TSUE w wyroku z dnia 6 października 2021 r., C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, pkt 48: „sama możliwość dokonania jednej lub kilku odmiennych interpretacji przepisu prawa Unii, jeżeli żadna z nich nie wydaje się wystarczająco wiarygodna dla danego sądu krajowego, w szczególności w świetle kontekstu i celu tego przepisu, a także systemu prawnego, w który się on wpisuje, nie wystarcza do uznania, że istnieją racjonalne wątpliwości co do prawidłowej wykładni tego przepisu.” W punkcie 49 wielka izba dodała przy tym, że: „Jednakże w sytuacji gdy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji ma świadomość istnienia rozbieżnych linii orzeczniczych – w ramach sądów państwa członkowskiego lub między sądami różnych państw członkowskich – dotyczących wykładni przepisu prawa Unii mającego zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, sąd ten, dokonując oceny dotyczącej ewentualnego braku racjonalnych wątpliwości co do prawidłowej wykładni rozpatrywanego przepisu prawa Unii, powinien zachować szczególną uwagę oraz uwzględnić w szczególności cel, do którego zmierza postępowanie prejudycjalne, jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii”.
- 17 W przeciwieństwie do przekazującej piątą izbę, która uznaje sporne zagadnienie prawne za *acte clair* i dokonuje jego wykładni odmiennie niż dziewiąta izba, izba sądu w powiększonym składzie nie jest przekonana co do tego, że którykolwiek z rozważanych przez nią wariantów wykładni można uznać za jasny, wiarygodny i bez racjonalnych wątpliwości wyraźnie bardziej przekonujący niż pozostałe.
- 18 Jednakże wariant wykładni, za którym opowiada się piąta izba, jest możliwy do obrony, i, opierając się na tym wariantcie, można dojść do wniosku, że bezskuteczny upływ terminu przewidzianego w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 nie powoduje wygaśnięcia uprawnienia państwa członkowskiego do żądania od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności. Argumenty przedstawione poniżej potwierdzają ten wniosek.
- 19 Rozporządzenie nr 1306/2013 nie stanowi wyraźnie, że upływ terminu określonego w art. 54 ust. 1 powoduje wygaśnięcie uprawnienia państwa

członkowskiego do żądania od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności. Odróżnia to ograniczenie czasowe z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 od ograniczenia ustanowionego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, gdzie co do postępowania w sprawie nieprawidłowości wyraźnie mowa jest o terminie przedawnienia. Motyw 39 rozporządzenia nr 1306/2013 wyraźnie odsyła przy tym do stosowania rozporządzenia nr 2988/95 w zakresie wykrywania i zwalczania nieprawidłowości. Przyjęcie takiej logiki powoduje zatem, że rozporządzenie nr 2988/95 powinno również znajdować zastosowanie do wykrywania i zwalczania nieprawidłowości zgodnie z rozporządzeniem nr 1306/2013. Zawiera ono kompleksową regulację terminów przedawnienia w odniesieniu do postępowań, w ramach których mają być ścigane nieprawidłowości, w tym określa przesłanki przerwania biegu takiego terminu, najpóźniejszy moment, w którym termin powinien upłynąć, oraz możliwość odstąpienia przez państwa członkowskie od długości terminu przedawnienia przyjętego w tym rozporządzeniu. W związku z tym można argumentować, że gdyby ograniczenie czasowe przewidziane w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 miało stanowić regulację szczególną, to taka relacja przepisów zostałaby wyraźnie wskazana w rozporządzeniu nr 1306/2013 i zostałyby wyjaśnione, że kompleksowa regulacja ograniczeń czasowych zawarta w rozporządzeniu nr 2988/95 nie znajduje zastosowania, ewentualnie znajduje zastosowanie tylko w określonej części.

- 20 Ograniczenie czasowe dotyczące wypełniania obowiązków przez państwa członkowskie zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 reguluje stosunek między państwem członkowskim a Unią Europejską, a nie między państwem członkowskim a jednostką. Zgodnie z art. 55 i 56 rozporządzenia nr 1306/2013 kwoty odzyskane w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań, wraz z odsetkami, stanowią dochody uzyskane w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), ewentualnie właściwego programu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W przypadku niewykorzystania środki te zostają zwrócone do budżetu Unii Europejskiej. Z uwagi na to, że odzyskane kwoty stanowią dochód EFRG i EFRROW, w interesie właściwego planowania budżetów tych funduszy na kolejne lata oraz zapewnienia zgodności z rocznymi pułapami określonymi dla każdego funduszu jest, żeby do odzyskania nienależnych płatności doszło w rozsądnym terminie od momentu wykrycia nieprawidłowości lub zaniedbań uzasadniających żądanie od beneficjenta zwrotu płatności.
- 21 Wątek uwzględnienia odzyskanych nienależnych płatności w planowaniu finansowym Unii Europejskiej można również dostrzec w art. 54 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013, który stanowi, że jeżeli odzyskanie płatności nie nastąpi w ciągu czterech lat od daty wystąpienia o zwrot należności lub w ciągu ośmiu lat, konsekwencje finansowe wynikające z nieodzyskania kwot ponosi w 50 % dane państwo członkowskie, a w 50 % budżet Unii. Jeżeli jednak państwa członkowskie nie zażądały zwrotu nienależnych płatności w terminie określonym w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, Komisja Europejska może przyjąć

środek, mocą którego wyłączy Unię Europejską z udziału w konsekwencjach finansowych nieodzyskania nienależnych płatności.

- 22 Regulacja prawna dotycząca odzyskiwania nienależnych płatności zawarta w rozporządzeniu nr 1306/2013 wydaje się zatem mieć na celu zapewnienie, aby państwa członkowskie zaczęły dochodzić zwrotu nienależnych płatności w rozsądnych terminach, ponieważ Komisja Europejska może zaliczyć je jako dochody EFRG lub odpowiednich programów EFRROW. Natomiast jeżeli następnie takie wyliczenie okazuje się nieprawidłowe ze względu na fakt, że nienależne płatności nie zostały odzyskane w rozsądnych terminach, to konsekwencje finansowe takiego zdarzenia zostają rozłożone po równo między państwo członkowskie a Unię Europejską. Ma to jednak miejsce tylko pod warunkiem, że państwo członkowskie wywiązało się z obowiązku niezwłocznego wystosowania do beneficjenta żądania zwrotu nienależnych płatności.
- 23 Z powyższego nie wynika jednak jeszcze jednoznacznie, jakoby państwo członkowskie nie było uprawnione nadal dochodzić od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności po upływie tego terminu. Na poparcie tego poglądu można wskazać również sformułowanie zawarte w motywie 37 rozporządzenia nr 1306/2013, tj. że „[w] niektórych przypadkach zaniechań ze strony danego państwa członkowskiego uzasadnione jest także obciążenie go całością kwoty”. Konsekwencje finansowe nieodzyskania nienależnych płatności w rozsądnym terminie można zatem w całości przypisać wyłącznie państwu członkowskiemu z powodu zaniechania państwa członkowskiego skutkującego nieodzyskaniem nienależnych płatności w rozsądnym terminie, a nie z powodu wygaśnięcia prawa do żądania od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności. Pomocniczo można również podnieść, że chociaż w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 użyto w odniesieniu do obowiązku państw członkowskich żądania od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności sformułowania „państwa członkowskie występują do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty”, to w motywie 37 wskazano, że „państwa członkowskie powinny zwrócić się do beneficjenta o zwrot stosownych kwot w ciągu 18 miesięcy [...]”. Preambuła nie używa trybu rozkazującego, ale trybu warunkowego, wyrażającego często uprzejmą prośbę lub zalecającego działania, które mogą zostać zrealizowane w pewnych sytuacjach, ale niekoniecznie muszą. Tak więc również argumenty językowe pozwalają na obronę poglądu, że art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 wyraża zalecenie działania i jest pożądane, aby działanie podjęto w opisany sposób, niemniej nie wyklucza się, że może to nastąpić również w inny sposób.
- 24 W orzecznictwie TSUE i Sądu da się przy tym znaleźć również poglądy, które można rozumieć jako pośrednio podające w wątpliwość wyżej przedstawiony wariant wykładni.
- 25 W wyroku z dnia 8 maja 2019 r., C-580/17, *Mittelulundusühing Järvelaev*, ECLI:EU:C:2019:391, TSUE interpretował obowiązki państwa członkowskiego w sytuacji, gdy okaże się, że doszło do nieprawidłowości przy wykorzystaniu wsparcia. W pkt 94–97 stwierdził [...]:

„94 Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający zastanawia się wreszcie nad kwestią, czy art. 56 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wszczęciu procedury odzyskania wsparcia nienależnie wypłaconego przed upływem terminu pięciu lat od podjęcia decyzji o finansowaniu przez instytucję zarządzającą. Sąd ten zastanawia się również, czy przepis ten należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie prowadzeniu takiej procedury odzyskiwania należności w przypadku, gdy w toku postępowania beneficjent wsparcia kładzie kres uchybieniu uzasadniającemu wszczęcie wspomnianej procedury.

95 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o możliwość wszczęcia przez państwo członkowskie procedury odzyskania wsparcia nienależnie wypłaconego przed upływem terminu pięciu lat od wypłaty ostatniej części wsparcia, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 54 ust. 1 i art. 56 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 państwo członkowskie, które stwierdzi istnienie nieprawidłowości, jest zobowiązane do odzyskania nienależnie wypłaconego wsparcia. W szczególności państwo członkowskie powinno wystąpić do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty w ciągu 18 miesięcy po zatwierdzeniu, a w danym przypadku po otrzymaniu przez agencję płatniczą lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie płatności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego, że miała miejsce nieprawidłowość.

96 Z powyższego wynika, że państwa członkowskie mogą, a w interesie należytego zarządzania finansowego środkami Unii powinny, przeprowadzić wspomniane odzyskanie w jak najkrótszym terminie. W tych okolicznościach fakt, że zwrot jest wymagany przed upływem okresu pięciu lat od podjęcia decyzji o finansowaniu przez instytucję zarządzającą, nie ma żadnego wpływu na wspomniany zwrot.

97 W drugiej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie kontynuowaniu procedury odzyskiwania wsparcia w przypadku, gdy w toku postępowania beneficjent wsparcia zaprzestaje uchybienia uzasadniającego wszczęcie wspomnianego postępowania, należy zauważyć, jak podkreśla Komisja, że gdyby umożliwiono beneficjentowi wsparcia zarządzenie w trakcie postępowania sądowego w sprawie odzyskania nieprawidłowości, do której doszło przy wdrażaniu operacji, możliwość taka mogłaby zachęcać innych beneficjentów do popełniania uchybień, ponieważ mieliby oni pewność, że będą mogli naprawić a posteriori to uchybienie po wykryciu go przez właściwe organy krajowe. W związku z tym fakt, że beneficjent wsparcia stara się zaprzestać lub nawet zaprzestaje uchybienia w toku postępowania sądowego w przedmiocie odzyskania, nie może mieć wpływu na wspomniane odzyskanie.

98 Na siódme pytanie należy odpowiedzieć, że art. 56 rozporządzenia nr 1306/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi na przeszkodzie temu, by procedura odzyskania nienależnie wypłaconego wsparcia została wszczęta przed upływem terminu pięciu lat od podjęcia decyzji o finansowaniu przez instytucję zarządzającą. Przepis ten nie sprzeciwia się również temu, by taka

procedura odzyskiwania wsparcia była kontynuowana w przypadku, gdy w toku postępowania beneficjent wsparcia zaprzestał uchybienia uzasadniającego wszczęcie wspomnianej procedury”.

- 26 Wnioski TSUE przedstawione w pkt 95 można interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przyjęciu alternatywnej wykładni, zgodnie z którą 18-miesięczny termin z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, w którym państwo członkowskie występuje do beneficjenta o zwrot kwot, jest z jednej strony terminem porządkowym (instrukcyjnym) w stosunkach między państwem członkowskim a Unią Europejską, jednocześnie zaś z drugiej strony także terminem prekluzyjnym w stosunku między państwem członkowskim a beneficjentem płatności. Taki alternatywny wariant wykładni jest korzystniejszy dla jednostki niż wariant wykładni przyjmowany przez piątą izbę, ponieważ, odmiennie niż gdyby do stosunku między państwem członkowskim a jednostką znajdował zastosowanie system ograniczeń czasowych zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2988/95, dzięki zastosowaniu 18-miesięcznego terminu zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 może skrócić się czas, w którym państwo członkowskie może zażądać od beneficjenta zwrotu płatności.
- 27 Taki sam pogląd o charakterze wskazanego terminu można wyprowadzić także z wyroku Sądu z dnia 8 marca 2023 r., T-235/21, Bułgaria/Komisja, ECLI:EU:T:2023:105, a konkretnie z pkt 81, gdzie podniesiono [...]: „Obowiązek żądania odzyskania wierzytelności dotkniętych nieprawidłowościami stwierdzonymi we wspomnianym sprawozdaniu końcowym nie wynika bowiem z rozporządzenia nr 883/2013, lecz z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, który stanowi, że jeżeli taka nieprawidłowość została wskazana danemu państwu członkowskiemu, państwo to dysponuje terminem 18 miesięcy na żądanie odzyskania nieprawidłowych płatności od beneficjentów.” W pkt 46 rzeczonego wyroku Sąd przychylił się także do poglądu Komisji o charakterze 18-miesięcznego terminu: „Przy tej okazji Komisja podkreśliła w szczególności, że Republika Bułgarii powinna zażądać od beneficjentów zwrotu nienależnych płatności w terminie 18 miesięcy od przekazania sprawozdań końcowych OLAF-u w dwóch prowadzonych przez ten urząd dochodzeniach. Ponadto odesłanie do art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 nie pozostawia żadnego miejsca na wątpliwości co do możliwości zastosowania korekt finansowych, jeżeli termin ten nie został zachowany”.
- 28 Mając na uwadze powyższe, izba sądu w powiększonym składzie uważa zatem, że art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 należy raczej interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, żeby państwa członkowskie kontynuowały dochodzenie zwrotu nienależnych płatności od beneficjentów wsparcia, jeżeli zażądały od beneficjenta zwrotu nienależnych płatności po upływie 18 miesięcy po zatwierdzeniu, a w stosownych przypadkach po otrzymaniu przez agencję płatniczą lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie takich płatności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego, że miała miejsce nieprawidłowość.

- 29 Niemniej izba sądu w powiększonym składzie dopuszcza również pogląd, że wskazany artykuł może być interpretowany w inny sposób, a mianowicie, że termin 18 miesięcy, w którym państwo członkowskie występuje do beneficjenta o zwrot kwot, jest zarówno terminem porządkowym (instrukcyjnym) w stosunkach między państwem członkowskim a Unią Europejską, jak i terminem prekluzyjnym w stosunku między państwem członkowskim a beneficjentem płatności, mającym charakter szczególny wobec systemu ograniczeń czasowych zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2988/95. Taka interpretacja, która jest pod pewnymi względami korzystniejsza dla beneficjenta, jako jednostki odrębnej od władzy publicznej ustanawiającej i stosującej prawo, może, zdaniem izby sądu w powiększonym składzie, zostać odrzucona tylko wtedy, gdy jest wyraźnie mniej przekonująca niż inne warianty wykładni. W przeciwnym razie doszłoby do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo jednostki do pewności prawa i przewidywalności norm prawnych, które mają znajdować do niej zastosowanie. Jednakże rozstrzygnięcie co do tego, czy można odrzucić ten korzystniejszy dla jednostki wariant wykładni czy też nie, wykraczałoby już w takiej sytuacji poza wykładnię prawa Unii w granicach pojęcia *acte clair* w rozumieniu orzecznictwa TSUE.
- 30 Przekazująca piąta izba uznała, że dziewiąta izba błędnie oceniła kwestię prawa Unii. Piąta izba uważa, że jest to *acte clair*, niemniej przyjmuje inny wniosek co do tego, jak kwestię tę należy interpretować, niż ten, do którego wcześniej doszła dziewiąta izba. Inaczej niż przekazująca piąta izba, izba sądu w powiększonym składzie uważa, że przedmiotowe zagadnienie prawne nie może być uznane za *acte clair* i w związku z tym zwraca się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. [...]

[...]