

IRLANDIA PRZECIWKO KOMISJI

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 września 2005 r. *

W sprawie C-199/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE,
wniesioną w dniu 13 maja 2003 r.,

Irlandia, reprezentowana przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. Gallaghery, SC i P. McGarry'ego, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez L. Flynna, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca),
R. Schintgen, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 stycznia 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W niniejszej skardze Irlandia wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2003) 99 z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie obniżenia przyznanego mocą decyzji Komisji C(94) 1972 z dnia 29 lipca 1994 r., C(94) 2613 z dnia 15 listopada 1994 r. oraz C(94) 3226 z dnia 29 listopada 1994 r. dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Ramy prawne

Rozporządzenie (EWG) nr 2052/88

- 2 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. dotyczącego zadań funduszy przeznaczonych na cele strukturalne, ich skuteczności oraz koordynacji dokonywanych z nich interwencji między sobą oraz z interwencjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 185, str. 9), zmienionego przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, str. 5, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2052/88”) brzmi, jak następuje:

„Inicjatywa wspólnotowa stanowi dopełnienie odnośnych inicjatyw krajowych bądź ich dofinansowanie. Jest ona ustalana w drodze ścisłego porozumienia między Komisją, zainteresowanym państwem członkowskim, właściwymi władzami i organami — w tym w ramach procedur przewidzianych przez przepisy wspólnotowe oraz istniejących praktyk właściwych dla poszczególnych państw członkowskich, partnerów gospodarczych i społecznych — wyznaczonymi przez państwo członkowskie na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym, gdzie wszystkie podmioty zmierzają do wspólnego celu. Rzeczone porozumienie jest zwane dalej »umową o współpracy«. Umowa o współpracy obejmuje przygotowanie, finansowanie oraz ocenę inicjatyw ex ante, ich monitoring i ich ocenę ex post.

Umowa o współpracy będzie wykonywana przy pełnym poszanowaniu właściwości instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdego z partnerów umowy” [tłumaczenie nieoficjalne].

- 3 Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia stanowi, iż w przypadku środków stosowanych w obszarach, które mogłyby korzystać z interwencji w oparciu o cel nr 1, dofinansowanie wspólnotowe przyznawane z funduszy strukturalnych ogranicza się maksymalnie do 75 % całkowitych kosztów oraz co do zasady do co najmniej 50 % wydatków publicznych.

Rozporządzenie (EWG) nr 4253/88

- 4 Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji interwencji dokonywanych z poszczególnych funduszy strukturalnych między sobą oraz z interwencjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi interwencji różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, str. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, str. 20, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 4253/88”), środki pochodzące z funduszy strukturalnych nie mogą zastąpić publicznych lub zrównanych z nimi wydatków strukturalnych dokonanych przez państwo członkowskie na całości terytorium kwalifikującego się do określonego celu.
- 5 Zgodnie z art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia dofinansowanie z funduszy jest obliczane albo w stosunku do całości kwalifikowalnych kosztów, albo w stosunku do całości kwalifikowalnych wydatków publicznych lub z nimi zrównanych (krajowych, regionalnych lub lokalnych i wspólnotowych) odnoszących się do poszczególnych inicjatyw (programów operacyjnych, systemów pomocy, ogólnych subwencji, projektów, pomocy technicznych bądź badań).
- 6 Artykuł 23 tego rozporządzenia zatytułowany „Kontrola finansowa” stanowi:

„1. Dla zagwarantowania powodzenia podejmowanych inicjatyw publicznych lub prywatnych państwa członkowskie przyjmują na etapie wprowadzania w życie tych inicjatyw środki niezbędne do:

- regularnego badania, czy inicjatywy finansowane przez Wspólnotę zostały przeprowadzone prawidłowo,
- zapobiegania nieprawidłowościom i usuwania ich,

- odzyskiwania funduszy utraconych wskutek nadużyć bądź zaniedbań. Państwo Członkowskie ponosi subsydiarnie odpowiedzialność za zwrot nienależnie wypłaconych kwot, chyba że ono samo, pośrednik lub promotor udowodni, iż nie ponoszą odpowiedzialności za dane nadużycie bądź zaniedbanie. [...]

Państwa członkowskie informują Komisję o przyjętych w tym celu środkach, w tym w szczególności przesyłają Komisji opis systemów kontroli i zarządzania wprowadzonych celem zagwarantowania skutecznego wdrażania inicjatyw. Regularnie informują one Komisję o stanie zaawansowania postępowań administracyjnych i sądowych.

Państwa członkowskie przechowują do dyspozycji Komisji wszelkie odnośne sprawozdania krajowe dotyczące kontroli środków przewidzianych w ramach danych programów lub inicjatyw.

Od chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia Komisja ustala szczegółowe przepisy proceduralne wdrażania tego przepisu zgodnie z procedurami przewidzianymi w tytule VIII i przesyła informację o nich do wiadomości Parlamentu Europejskiego.

2. Z zastrzeżeniem kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi oraz z zastrzeżeniem przepisu art. 206 traktatu i wszelkich inspekcji prowadzonych w trybie art. 209 lit. c) traktatu, urzędnicy bądź pracownicy Komisji mogą przeprowadzać na miejscu kontrole inicjatyw finansowanych z funduszy strukturalnych oraz systemów zarządzania i kontroli, w szczególności poprzez przeprowadzanie sondaży.

Przed przeprowadzeniem kontroli na miejscu Komisja informuje o tym zainteresowane państwo członkowskie w sposób pozwalający na uzyskanie wszelkiej koniecznej pomocy. Przeprowadzanie przez Komisję ewentualnych kontroli na miejscu bez uprzedniego zawiadomienia jest uregulowane w porozumieniach zawartych zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego w ramach umowy o współpracy. Urzędnicy bądź pracownicy państwa członkowskiego mogą uczestniczyć w kontrolach.

Komisja może zażądać od danego państwa członkowskiego przeprowadzenia kontroli na miejscu celem zweryfikowania prawidłowości wniosku o płatność. Urzędnicy bądź pracownicy Komisji mogą uczestniczyć w kontrolach, zaś mają obowiązek w nich uczestniczyć, jeśli żąda tego zainteresowane państwo członkowskie.

Komisja czuwa nad tym, aby dokonywane przez nią kontrole były przeprowadzane w sposób skoordynowany, tak by uniknąć powtarzania kontroli w tym samym zakresie i w tym samym terminie. Zainteresowane państwo członkowskie i Komisja niezwłocznie przesyłają sobie nawzajem wszelkie odpowiednie informacje na temat wyników przeprowadzonych kontroli.

3. W okresie trzech lat po dokonaniu ostatniej płatności dotyczącej określonej inicjatywy podmiot i odpowiedzialne organy zachowują do dyspozycji Komisji wszelkie dokumenty uzupełniające dotyczące wydatków i kontroli obejmujących daną inicjatywę” [tłumaczenie nieoficjalne].

7 Artykuł 24 rozporządzenia nr 4253/88 zatytułowany „Obniżenie, zawieszenie i anulowanie dofinansowania” stanowi:

„1. Jeśli realizacja określonej inicjatywy lub środka wydaje się nie uzasadniać ani części, ani całości przyznanego na nią dofinansowania, Komisja przeprowadza

odpowiednie badanie sprawy w ramach umowy o współpracy, w szczególności domagając się od państwa członkowskiego lub od organów wyznaczonych przez niego do wdrażania inicjatywy przedstawienia uwag w określonym terminie.

2. W wyniku tego badania Komisja może obniżyć lub zawiesić dofinansowanie danej inicjatywy bądź danego środka, jeśli rzeczzone badanie potwierdzi istnienie nieprawidłowości lub istotnych zmian wpływających na charakter lub warunki wdrażania inicjatywy lub środka, które nie były przedmiotem skierowanego do Komisji wniosku o zatwierdzenie.

3. Każda suma otrzymana nienależnie, którą należy odzyskać, jest zwracana Komisji [...]” [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 8 Mocą decyzji 94/626/WE z dnia 13 lipca 1994 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowych ram wspierania wspólnotowych interwencji strukturalnych w Irlandii w obszarach objętych celem nr 1, czyli na całości terytorium Irlandii (Dz.U. L 250, str. 12) Komisja zatwierdziła rzeczzone ramy za okres od dnia 1 stycznia 1994 r. do dnia 31 grudnia 1999 r.
- 9 Na podstawie tej decyzji Komisja przyjęła następnie decyzje C(94) 1972 z dnia 29 lipca 1994 r., C(94) 2613 z dnia 15 listopada 1994 r. oraz C(94) 3226 z dnia 29 listopada 1994 r., mocą których udzieliła dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanego dalej „EFS”) na kwotę 1 897 206 226 euro programom operacyjnym obejmującym odpowiednio turystykę, rozwój przemysłowy i rozwój zasobów ludzkich (zwanym dalej „programami operacyjnymi”).

- 10 Organem zarządzającym wyznaczonym przez Irlandię dla potrzeb wdrażania owych programów operacyjnych był Department of Enterprise, Trade and Employment (wydział ds. przedsiębiorstwa, handlu i zatrudnienia, zwany dalej „DETE”).
- 11 W dniach od 6 do 10 listopada oraz od 4 do 6 grudnia 2000 r. służby Komisji udały się do Dublinu celem przeprowadzenia w trybie art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88 kontroli na miejscu i dochodzeń w zakresie interwencji współfinansowanych z EFS w latach 1994–1998. Przedmiotowe interwencje zostały wdrożone przez National Training and Development Institute (krajowy instytut szkolenia i rozwoju, zwany dalej „NTDI”) oraz przez Central Remedial Clinic (centralną klinikę leczniczą), za którą jest odpowiedzialna National Rehabilitation Board (krajowa rada ds. rehabilitacji). Służby Komisji dokonały również kontroli dostarczonych przez DETE dokumentów dotyczących linii kontroli finansowej celem zbadania zgodności kwot wypłaconych przez Komisję z kwotami, jakich domagali się poszczególni uprawnieni końcowi uczestniczący w programach operacyjnych.
- 12 W wyniku tych kontroli Komisja sporządziła sprawozdanie z kontroli finansowej, o którym powiadomiła władze irlandzkie w piśmie z dnia 13 lutego 2001 r., wzywając te ostatnie do przedstawienia uwag. Według rzeczonoego sprawozdania wnioski o współfinansowanie złożone w ramach programów operacyjnych przedstawiały następujące nieprawidłowości:
 - zamiast zadeklarowania całości krajowych środków finansowych przeznaczonych na sfinansowanie projektów NTDI zadeklarował krajowe źródła finansowania jedynie do wysokości 25 % całkowitej kwoty wydatków, tj. do minimalnej wysokości procentowej finansowania krajowego wymaganego dla skorzystania ze współfinansowania z EFS na rzecz celu nr 1;
 - po zastosowaniu mechanizmu konwersji ustanowionego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 1866/90 z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie

procedur dotyczących stosowania écu w ramach wykonywania budżetu funduszy strukturalnych (Dz.U. L 170, str. 36) DETE zmienił wysokość kwot uzyskanych po dokonaniu konwersji, przekazując część wydatków publicznych niewspółfinansowanych do puli wydatków współfinansowanych;

- powyższe nieprawidłowości doprowadziły do nadmiernego współfinansowania wspólnotowego i przełożyły się na zmianę linii kontroli finansowej inicjatyw współfinansowanych z EFS.

- 13 Pismem z dnia 20 grudnia 2001 r. DETE zawiadomił Komisję o wynikach jego dochodzeń obejmujących owe nieprawidłowości i przesłał odpowiedź na wnioski sprawozdania z kontroli finansowej.
- 14 Wobec faktu, iż, zdaniem Komisji, owe dochodzenia nie ujawniły żadnych nowych okoliczności, w piśmie z dnia 28 lutego 2002 r. Komisja wszczęła postępowanie przewidziane w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 i wezwała władze irlandzkie do przedstawienia ich uwag.
- 15 W odpowiedzi z dnia 18 czerwca 2002 r., uzupełnionej pismem z dnia 25 lipca 2002 r., władze irlandzkie przyznały, iż wnioski o współfinansowanie złożone przez NTDI nie zostały sporządzone w sposób zgodny z dobrymi praktykami EFS. Stwierdziły w tym zakresie, iż po dokonaniu weryfikacji NTDI złożył skorygowane wnioski o współfinansowanie za lata 1997 i 1998, podczas gdy niemożliwe było dokonanie w takim samym stopniu korekty wniosków o współfinansowanie za lata 1994–1996, między innymi z powodu utraty danych związanej ze zmianą systemu informatycznego NTDI.

- 16 Podobnie władze te przyznały, iż korekty dokonane przez DETE we wnioskach o współfinansowanie nie były właściwe. Wyjaśniają one jednak, że rzeczony korekty nie pociągnęły za sobą nienależnego ani nadmiernego finansowania wspólnotowego, albowiem zostały wprowadzone jedynie w przypadkach, gdy wydatki kwalifikowalne były wystarczająco wysokie oraz w tych, gdzie ze względu na brak znajomości mechanizmu konwersji wnioski o współfinansowanie zostały zaniżone.
- 17 Wreszcie wykazanie istnienia wystarczających wydatków kwalifikowalnych, dokonanie sprostowań i ponownego przejrzenia wniosków o współfinansowanie skutecznie zaradziło, ich zdaniem, niezamierzonemu przerwaniu linii kontroli finansowych.
- 18 Po przeanalizowaniu uwag władz irlandzkich mocą zaskarżonej decyzji Komisja obniżyła o 15 614 261 euro całkowitą kwotę dofinansowania wspólnotowego przyznanego początkowo na poczet programów operacyjnych.

W przedmiocie skargi

- 19 Na poparcie swej skargi Irlandia podnosi cztery zarzuty, które opiera odpowiednio na oczywistym błędzie w ocenie, na naruszeniu zasad prawa dotyczących stosowania traktatu, na naruszeniu zasady proporcjonalności oraz naruszeniu zasad pewności prawa i poszanowania uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie pierwszego zarzutu opartego na oczywistym błędzie w ocenie

- 20 W ramach pierwszego zarzutu Irlandia twierdzi, że odmawiając wzięcia pod uwagę sprostowań dokonanych w treści wniosków o współfinansowanie, które miały na celu wykazanie, iż stwierdzone nieprawidłowości nie doprowadziły do nienależnego czy też nadmiernego finansowania wspólnotowego, jak również obniżając dofinansowanie z EFS, Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie zarówno co do faktów, jak i co do prawa. Ujawnione bowiem przez Komisję nieprawidłowości stanowią, jej zdaniem, w rzeczywistości błędy proceduralne o charakterze czysto technicznym pozostające bez wpływu na budżet wspólnotowy, stąd odmowa Komisji dotycząca wzięcia pod uwagę skorygowanych wniosków o współfinansowanie jest bezzasadna. Ponadto fakt, iż tabele finansowe zostały ostatecznie zamknięte w dniu 31 grudnia 1999 r., tym bardziej nie uzasadnia takiej odmowy.
- 21 Komisja podkreśla w pierwszym rzędzie, że Irlandia nie zaprzecza temu, iż wnioski o współfinansowanie zawierały nieprawidłowości.
- 22 Następnie podkreśla ona, że korekty dokonane we wnioskach o współfinansowanie były niedopuszczalne, albowiem nie były uprzednio przedmiotem normalnego postępowania poświadczania oraz zostały dokonane po dniu ostatecznego zamknięcia tabeli finansowych.
- 23 Ponadto Komisja uważa, że ponieważ rzeczne korekty były dokonane na podstawie ekstrapolacji i nie były poparte żadnymi dokumentami uzupełniającymi, korekty wprowadzone we wnioskach o dofinansowanie za lata 1994–1996 nie spełniały wymogów przewidzianych w art. 23 ust. 3 rozporządzenia nr 4253/88.

- 24 Na koniec Komisja podnosi, że nieprawidłowości, które leżały u podstaw zaskarżonej decyzji dotyczą nie tyle kwestii kwalifikowalności wydatków, co źródeł ich finansowania oraz że miały one nadto wpływ na tabele finansowe i programowanie środków finansowych.
- 25 Według art. 274 WE Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zaś państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.
- 26 W tej kwestii Trybunał orzekł już w przeszłości, że finansowanie z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej wydatków dokonanych przez organy krajowe odbywa się zgodnie z zasadą, iż jedynie wydatki dokonane w zgodzie z zasadami wspólnotowymi są pokrywane z budżetu wspólnotowego (wyrok z dnia 6 października 1993 r. w sprawie C-55/91 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4813, pkt 67). Zasada ta znajduje również zastosowanie w przypadku przyznawania dofinansowania z EFS.
- 27 W szczególności zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88, jeśli badanie potwierdzi istnienie nieprawidłowości lub istotnych zmian wpływających na charakter lub warunki wdrażania inicjatywy lub środka, które nie były przedmiotem skierowanego do Komisji wniosku o zatwierdzenie, Komisja może obniżyć, zawiesić lub wstrzymać dofinansowanie.
- 28 W niniejszej sprawie bezspornym jest, że w uwagach przedstawionych w ramach postępowania badawczego przewidzianego w art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 oraz podczas postępowania przed Trybunałem Irlandia ani nie zaprzeczała istnieniu stwierdzonych przez Komisję nieprawidłowości, ani nie dostarczyła żadnych informacji, które podważałyby prawdziwość tych ustaleń.

- 29 Ponadto nie można przyjąć twierdzeń Irlandii, według których owe nieprawidłowości mają charakter „techniczny” i nie wyrządzają szkody w budżecie wspólnotowym.
- 30 Artykuł 24 rozporządzenia nr 4253/88 nie dokonuje bowiem żadnego rozróżnienia o charakterze ilościowym czy też jakościowym w kwestii nieprawidłowości, które mogą stanowić podstawę obniżenia dofinansowania.
- 31 Ponadto — jak zauważa rzecznik generalny w pkt 36 opinii — nawet nieprawidłowości, które nie wywołują konkretnych skutków finansowych mogą poważnie wpłynąć na finansowe interesy Unii oraz na poszanowanie prawa wspólnotowego, a zatem mogą uzasadniać zastosowanie korekty finansowej przez Komisję.
- 32 Z powyższego wynika, że Komisja miała podstawy do obniżenia dofinansowania wspólnotowego przyznanego początkowo na rzecz programów operacyjnych.
- 33 Co się ponadto tyczy daty ostatecznego zamknięcia tabel finansowych, to zarówno ze wspólnotowych ram wspierania wspólnotowych interwencji strukturalnych w Irlandii w obszarach objętych celem nr 1, w okresie od 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1999 r., jak i z decyzji C(94) 1972, C(94) 2613 i C(94) 3226 wynika, że po dniu 31 grudnia 1999 r. nie można było dokonywać żadnych zmian tabel finansowych ani innych zobowiązań finansowych.

- 34 W konsekwencji, ponieważ skorygowane wnioski o współfinansowanie przedstawione przez Irlandię po tej dacie były równoznaczne z nowym programowaniem zobowiązań EFS na ten okres, Komisja miała podstawy do uznania tych wniosków za niedopuszczalne.
- 35 Z powyższego wynika, że pierwszy zarzut podniesiony przez Irlandię jest bezzasadny i należy go oddalić.

W przedmiocie drugiego zarzutu opartego na naruszeniu zasad prawa dotyczących stosowania traktatu

- 36 W ramach drugiego zarzutu Irlandia podnosi, iż zarówno nie przyjmując szczegółowych przepisów wykonawczych w dziedzinie kontroli finansowej przed 1997 r., jak i stosując retroaktywnie rozporządzenie Komisji (WE) nr 2064/97 z dnia 15 października 1997 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 odnośnie do kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie w zakresie operacji współfinansowanych z funduszy strukturalnych (Dz.U. L 290, str. 1) do sytuacji powstałej w ramach współfinansowania z EFS przyznanego Irlandii na lata 1994–1997, Komisja naruszyła przepis art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88.
- 37 Irlandia podnosi następnie, że Komisja naruszyła przepis art. 24 rozporządzenia nr 4253/88. Zdaniem Irlandii, Komisja niewłaściwie zbadała bowiem sprawę, a ustalenia poczynione w trakcie tego badania nie stanowią poważnych nieprawidłowości, które uzasadniałyby obniżenie pomocy finansowej.
- 38 Wreszcie według tego państwa członkowskiego Komisja naruszyła również zasady wynikające z umowy o współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2052/88.

- 39 Komisja twierdzi, że opóźnienie w przyjęciu szczegółowych przepisów wykonawczych w dziedzinie kontroli finansowej pozostaje bez związku z zaskarżoną decyzją, a w każdym razie, że Irlandia powinna była wnieść w terminie dwóch miesięcy od ich przyjęcia skargę na bezczynność w trybie art. 232 WE bądź skargę o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE.
- 40 Podnosi ona następnie, że rozporządzenie nr 2064/97 ogranicza się do sformalizowania wcześniejszej praktyki w dziedzinie kontroli finansowej i audytu oraz że nawet przed 1997 r. wszelkie przerwania linii kontroli finansowej pozostawały w sprzeczności z przepisami rozporządzeń nr 2052/88 i 4253/88.
- 41 W kwestii naruszenia przepisu art. 24 rozporządzenia nr 4353/88 Irlandia ogranicza się, zdaniem Komisji, do powtórzenia argumentów podniesionych już wcześniej w ramach pierwszego zarzutu. W każdym razie Komisja zaprzecza, jakoby naruszyła ten przepis. Z jednej bowiem strony, przeprowadzone przez nią dochodzenie oraz rozmowy nawiązane z Irlandią były prawidłowe. Z drugiej strony, Komisja uważa, że stwierdzone nieprawidłowości były wyjątkowo poważne, a zatem uzasadniały jej decyzję o obniżeniu wspólnotowej pomocy finansowej udzielonej na rzecz programów operacyjnych.
- 42 Komisja uważa wreszcie, że argument wywodzony z naruszenia przepisu art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2052/88 jest niedopuszczalny, albowiem Irlandia ogranicza się do powołania na ten przepis bez wyjaśnienia, w jaki sposób Komisja miałaby naruszyć ów przepis.
- 43 Argument Irlandii dotyczący naruszenia przez Komisję przepisu art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 nie może zostać uwzględniony.

- 44 W tej kwestii należy, po pierwsze, zauważyć, że wniesienie skargi w trybie art. 230 WE, której przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji o obniżeniu dofinansowania wspólnotowego, nie jest właściwym trybem proceduralnym do podnoszenia spóźnionego przyjęcia przewidzianych w art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 szczegółowych przepisów wykonawczych w dziedzinie kontroli finansowej. W tym celu Irlandia miała możliwość zaskarżenia bezczynności Komisji właśnie w trybie skargi na bezczynność z art. 232 WE jeszcze przed przyjęciem rozporządzenia nr 2064/97, jak również podważenia ważności tego rozporządzenia w trybie skargi o stwierdzenie nieważności z art. 230 WE, dochowawszy w obydwu przypadkach dwumiesięcznego terminu liczonego od chwili przyjęcia aktu.
- 45 Po drugie, w kwestii zarzucanego retroaktywnego stosowania rozporządzenia nr 2064/97 wystarczy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie powołuje się na żaden przepis tego rozporządzenia, lecz opiera się na przepisach obowiązujących w chwili zdarzeń, tj. w szczególności na przepisach art. 4 ust. 1 i art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 2052/88 oraz art. 9 ust. 1 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88.
- 46 Ponadto — jak zauważa rzecznik generalny w pkt 45 opinii — już przed przyjęciem rozporządzenia nr 2064/97 obowiązujące wtedy właściwe przepisy wymagały od państw członkowskich korzystających z dofinansowania wspólnotowego z funduszy strukturalnych, aby te dostarczyły wszelkich gwarancji, które pozwalałyby na zweryfikowanie idealnej zgodności wydatków rzeczywiście poczynionych w ramach współfinansowanych projektów z odnoszącymi się do nich wnioskami o dofinansowanie wspólnotowe. W tym zakresie przepisy te stanowiły same w sobie wystarczającą podstawę dla zastosowania sankcji z powodu nieprawidłowości popełnionych przez władze irlandzkie. W szczególności art. 23 rozporządzenia nr 4253/88, na podstawie którego zostało przyjęte rozporządzenie nr 2064/97, nakazywał państwu członkowskiemu przedsięwzięcie środków niezbędnych celem dokonywania regularnego badania, czy inicjatywy finansowane przez Wspólnotę zostały przeprowadzone prawidłowo, zapobiegania nieprawidłowościom i ich usuwania oraz odzyskiwania funduszy utraconych wskutek nadużyć bądź zaniedbań.

- 47 Argument Irlandii dotyczący naruszenia przez Komisję przepisu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 również nie może zostać uwzględniony.
- 48 Jak bowiem jasno wynika z akt sprawy, procedura przewidziana w tym przepisie została zastosowana. Po tym, jak jej służby przeprowadziły kontrole na miejscu w listopadzie i grudniu 2000 r., w sprawozdaniu z kontroli finansowej, przesłanym władzom irlandzkim w dniu 13 lutego 2001 r. Komisja stwierdziła szereg ujawnionych podczas owych kontroli nieprawidłowości. Na podstawie tych ustaleń w piśmie z dnia 28 lutego 2002 r. poinformowała ona rzeczne władze o zamiarze obniżenia dofinansowania wspólnotowego z EFS w zakresie nieprawidłowych wniosków, wzywając je do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88.
- 49 Ponadto, gdy chodzi o twierdzenie, iż poczynione przez Komisję ustalenia nie stanowią nieprawidłowości wystarczająco poważnych, aby uzasadniały obniżenie dofinansowania z EFS, należy stwierdzić, iż ów argument jest powtórzeniem pierwszego zarzutu już przeanalizowanego w ramach niniejszej sprawy.
- 50 Co się wreszcie tyczy podnoszonego przez Irlandię naruszenia zasad wynikających z umowy o współpracy, należy przypomnieć, że zarówno z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału, jak i z odnoszącego się do niego orzecznictwa wynika, że każde pismo wszczynające skargę musi zawierać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów prawnych stanowiących podstawę skargi, zaś owo przedstawienie zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie linii swej obrony oraz Trybunałowi na dokonanie kontroli. Z powyższego wynika, że istotne okoliczności faktyczne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi (wyroki z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie C-178/00 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-303, pkt 6 oraz z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-55/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, nieopublikowany w Zbiorze, pkt 23).

- 51 Z sytuacją tą nie mamy do czynienia w przypadku argumentu Irlandii dotyczącego naruszenia przez Komisję zasad wynikających z umowy o współpracy. W skardze swej owo państwo członkowskie ogranicza się bowiem do powołania się na naruszenie owych zasad, nie wskazując jednak żadnych okoliczności faktycznych ani prawnych uzasadniających ten zarzut.
- 52 W konsekwencji w zakresie dotyczącym naruszenia zasad wynikających z umowy o współpracy drugi zarzut jest niedopuszczalny i powinien zostać odrzucony.
- 53 Z powyższego wynika, że drugi zarzut podniesiony przez Irlandię jest w części niedopuszczalny, a w części bezzasadny.

W przedmiocie trzeciego zarzutu opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności

- 54 W trzecim zarzucie Irlandia twierdzi, że decyzja o obniżeniu dofinansowania z EFS jest nieproporcjonalna. Jej zdaniem, istniały bowiem inne rozwiązania pozwalające Komisji na osiągnięcie zamierzonego celu. W szczególności mogła ona uwzględnić przedstawione przez władze irlandzkie wyjaśnienia i korekty.
- 55 Pomocniczo Irlandia podnosi, że wysokość żądanej kwoty jest nieproporcjonalna.

- 56 Komisja twierdzi, że mając na uwadze ujawnione w tej sprawie nieprawidłowości oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, jaka obowiązuje ją na mocy art. 274 WE, nie miała ona innego wyboru jak jedynie obniżenie dofinansowania wspólnotowego co najmniej do wysokości odpowiadającej owym nieprawidłowościom. W tych okolicznościach zaskarżona decyzja nie narusza więc zasady proporcjonalności.
- 57 Należy przypomnieć, że w dziedzinie funduszy strukturalnych to art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88 stanowi podstawę prawną wszelkich wniosków Komisji o zwrot wydatków (wyrok z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-500/99 P Conserve Italia przeciwko Komisji, Rec. str. I-867, pkt 88).
- 58 W szczególności, w przypadku gdy z powodu istnienia nieprawidłowości dofinansowanie jest w części bezzasadne, przepis ten pozwala Komisji na obniżenie dofinansowania.
- 59 W niniejszym stanie faktycznym bezsprzecznym jest fakt, że Komisja obniżyła dofinansowanie wspólnotowe z EFS do wysokości odpowiadającej stwierdzonym nieprawidłowościom, a to w jedynym celu wykluczenia ze współfinansowania wspólnotowego wydatków nielegalnych lub nieuzasadnionych.
- 60 Z tego wynika, że tak przeprowadzone obniżenie jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

61 Dlatego trzeci zarzut podniesiony przez Irlandię musi zostać oddalony.

W przedmiocie czwartego zarzutu opartego na naruszeniu zasad poszanowania uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa

62 W czwartym zarzucie Irlandia twierdzi, że żądając od niej — w trakcie wymiany pism, która nastąpiła po przeprowadzeniu przez jej służby kontroli na miejscu — dokonania weryfikacji i korekty wniosków o współfinansowanie, Komisja wzbudziła w niej uzasadnione oczekiwanie, że owe skorygowane wnioski o współfinansowanie zostaną wzięte pod uwagę. To uzasadnione oczekiwanie było nadto wzmocnione przez to, że w swej uprzedniej praktyce Komisja zezwalała na ponowne rozpatrzenie takich wniosków, w przypadku gdy ujawnione zostały niezrozumiałe wydatki.

63 Ponadto Irlandia uważa, że sprzeniewierzając się temu oczekiwaniu i opierając zaskarżoną decyzję na zasadach nieprecyzyjnych bądź nieprzewidzianych w przepisach obowiązujących w chwili zdarzeń, Komisja naruszyła zasadę pewności prawa.

64 Komisja twierdzi, że mając na uwadze zarzucane nieprawidłowości, władze irlandzkie nie miały podstaw do żywienia uzasadnionych oczekiwań w kwestii przyznania im żadanego współfinansowania. Z jednej strony, uzasadnione oczekiwania, jakie korzystający z dofinansowania mógłby mieć co do jego wypłaty, wygasają z chwilą, gdy dopuszcza się on nieprawidłowości. Z drugiej strony, żadna okoliczność nie prowadzi do wniosku, jakoby władze irlandzkie otrzymały zapewnienie, że wnioski i współfinansowanie nie zawierały nieprawidłowości bądź że nieprawidłowości te nie będą stanowiły podstawy do obniżenia dofinansowania z EFS.

- 65 Komisja uważa, że dochowana została zasada pewności prawa, albowiem zaskarżona decyzja jedynie egzekwuje stosowanie obowiązujących w chwili zdarzeń przepisów, zgodnie z którymi można domagać się zwrotu kwot nienależnie wypłaconych z EFS w przypadku ustalenia istnienia nieprawidłowości.
- 66 W niniejszym stanie faktycznym z akt sprawy w żaden sposób nie wynika, jakoby Komisja udzieliła Irlandii określonych zapewnień, które mogły być wzbudzić w tym państwie członkowskim uzasadnione oczekiwania co do tego, iż weźmie ona pod uwagę skorygowane wnioski o współfinansowanie i nie dokona obniżenia dofinansowania w zakresie ustalonych nieprawidłowości.
- 67 Z tego względu nie można uznać, iż przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja naruszyła zasadę poszanowania uzasadnionych oczekiwań.
- 68 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli Komisja nie dokonała koniecznej poprawki w trakcie poprzedniego roku obrachunkowego, ale tolerowała nieprawidłowości ze względów słuszności, zainteresowane państwo członkowskie nie nabywa żadnego prawa do wymagania takiej samej postawy w stosunku do nieprawidłowości, które zostałyby popełnione w roku następnym, w oparciu o zasadę pewności prawa lub poszanowania uzasadnionych oczekiwań (zob. ww. wyrok z dnia 6 października 1993 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 67, ww. wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 12 oraz wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-373/99 Grecja przeciwko Komisji, Rec. str. I-9619, pkt 56).
- 69 Nie można również uznać, że zasada pewności prawa, która wymaga, aby zasady i przepisy prawa były stosowane w sposób zrozumiały i precyzyjny, i która ma na celu zagwarantowanie przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych powstających na gruncie prawa wspólnotowego (wyrok z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie C-63/93 Duff i in., Rec. str. I-569, pkt 20), została naruszona przez zaskarżoną decyzję, skoro przepisy obowiązujące w chwili zdarzeń dawały Komisji możliwość obniżenia dofinansowania w przypadku pojawienia się nieprawidłowości.

70 W konsekwencji czwarty zarzut podniesiony przez Irlandię jest bezzasadny.

71 Mając na względzie powyższe rozważania, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

72 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Irlandii kosztami postępowania, a Irlandia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Irlandia zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy