

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 czerwca 2007 r.^{*}

W sprawie C-158/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniem z dnia 16 marca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 marca 2006 r., w postępowaniu:

Stichting ROM-projecten

przeciwko

Staatssecretaris van Economische Zaken

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Schintgen, prezes piątej izby pełniący funkcję prezesa pierwszej izby,
A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešić (sprawozdawca) i E. Levits, sędziowie,

^{*} Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lutego 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Stichting ROM-projecten przez J. Roelevelda, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. ten Dam, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez L. Flynna oraz A. Weimara, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 marca 2007 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 decyzji Komisji C(95) 1753 z dnia 16 października 1995 r. w sprawie przyznania pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na program operacyjny w ramach inicjatywy wspólnotowej MŚP na rzecz obszarów objętych celami nr 1 i 2 w Niderlandach (zwanej dalej „decyzją o przyznaniu pomocy”) oraz art. 249 WE.

- ² Wniosek ten został złożony w ramach sporu między fundacją prawa niderlandzkiego Stichting ROM-projecten (zwaną dalej „ROM-projecten”) a Staatssecretaris van Economische Zaken (sekretarzem stanu ds. gospodarczych, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) w przedmiocie anulowania i nakazu zwrotu pomocy finansowej przyznanej w ramach inicjatywy wspólnotowej na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw.

Ramy prawne

- ³ W dniu 1 lipca 1994 r. Komisja Wspólnot Europejskich opublikowała komunikat do państw członkowskich ustanawiający wytyczne dla programów operacyjnych lub dotacji globalnych, do zgłaszania których wzywa się państwa członkowskie w ramach inicjatywy Wspólnoty na rzecz dostosowania małych i średnich przedsiębiorstw do wspólnego rynku (Dz.U. C 180, str. 10).
- ⁴ Decyzja o przyznaniu pomocy stanowi:

„Artykuł 1

Zatwierdza się ustalony na okres od dnia 30 listopada 1994 r. do dnia 31 grudnia 1999 r. i opisany w załącznikach program operacyjny MŚP dla Niderlandów, zawierający spójny pakiet wieloletnich działań w ramach inicjatywy wspólnotowej MŚP na rzecz obszarów w Niderlandach objętych celami nr 1 i 2.

[...]

Artykuł 6

Pomoc Wspólnoty dotyczy wydatków związanych z rodzajami działalności objętymi tym programem, dla których najpóźniej do dnia 31 grudnia 1999 r. podjęto w tym państwie członkowskim prawnie wiążące zobowiązania oraz dokonano wymaganego przydziału środków finansowych. Dzień, w którym należy najpóźniej dokonać wydatków na te rodzaje działalności, aby mogły zostać uwzględnione, ustala się na 31 grudnia 2001 r.

[...]

Artykuł 9

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów” [tłumaczenie nieoficjalne].

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 5 Pismem z dnia 31 sierpnia 1999 r. ROM-projecten złożyła wniosek do sekretarza stanu o dotację w ramach programu operacyjnego MŚP dla Niderlandów na projekt zatytułowany „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences” (karta informacyjna technologii medycznych i nauk przyrodniczych).

- 6 Decyzją z dnia 29 grudnia 1999 r. sekretarz stanu przyznał ROM-projecten dotację w ramach wspomnianego programu w wysokości do 200 000 NLG. Obok innych warunków przewidziane zostało, że projekt ten ma zostać zrealizowany do dnia 31 grudnia 2000 r. oraz że wydatki dokonane przed dniem 1 stycznia 2000 r. i po dniu 31 grudnia 2000 r. nie będą kwalifikowały się do dofinansowania.
- 7 Na wniosek ROM-projecten sekretarz stanu przelał na rzecz tej ostatniej, zarówno w roku 2000, jak i 2001, zaliczkę w wysokości 80 000 NLG.
- 8 Decyzją z dnia 11 lipca 2002 r. sekretarz stanu powiadomił ROM-projecten, że nie wypełniła warunku nałożonego w art. 6 decyzji o przyznaniu pomocy, zgodnie z którym zobowiązania powinny być zostać podjęte przez beneficjenta najpóźniej w dniu 31 grudnia 1999 r. (zwanego dalej „wymogiem czasowym”). Sekretarz stanu zwrócił się do Komisji z pytaniem, czy w związku z tym dotację należało zredukować do zera, na które służby Komisji nieformalnie odpowiedziały przecząco. Oczekując na formalne potwierdzenie stanowiska Komisji, sekretarz stanu ustalił wysokość dotacji z ogólnym zastrzeżeniem na 69 788 NLG. Równocześnie wezwał on ROM-projecten do zwrotu kwoty 90 212 NLG.
- 9 Decyzją z dnia 27 lutego 2003 r. sekretarz stanu ustalił wysokość dotacji na zero i wezwał ROM-projecten do zwrotu również kwoty 69 788 NLG ze względu na to, że Komisja uznała, iż zobowiązania powinny być zostać podjęte przez beneficjenta dotacji najpóźniej w dniu 31 grudnia 1999 r.
- 10 Decyzją z dnia 26 maja 2003 r. sekretarz stanu oddalił odwołanie ROM-projecten od decyzji z dnia 11 lipca 2002 r. i z dnia 27 lutego 2003 r.

- 11 Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2004 r. Rechtbank Roermond uchylił decyzję z dnia 26 maja 2003 r. i nakazał sekretarzowi stanu wydanie nowej decyzji w przedmiocie odwołania.
- 12 Decyzją z dnia 16 sierpnia 2004 r. sekretarz stanu ustalił wysokość pomocy na zero i zażądał zwrotu 72 604,84 EUR, ponieważ ROM-projecten nie spełniła wymogu czasowego.
- 13 College van Beroep voor het bedrijfsleven, orzekający w sprawie skargi wniesionej na tę decyzję przez ROM-projecten, ma wątpliwości, czy sekretarz stanu mógł podnieść przeciwko ROM-projecten fakt, że nie spełniła ona tego wymogu. W tym względzie stwierdza on, że w prawie niderlandzkim taki warunek może działać na niekorzyść beneficjanta dotacji wyłącznie, jeżeli został o nim wcześniej poinformowany. Reguła taka wynika zarówno z zasady pewności prawa, jak i ustawodawstwa niderlandzkiego. W niniejszym przypadku wymóg taki nie występuje natomiast ani w decyzji z dnia 29 grudnia 1999 r. wydanej przez sekretarza stanu, ani w warunkach do niej załączonych. Nie występuje on również na formularzu wniosku o przyznanie dotacji ani w instrukcji do niego.
- 14 Sąd odsyłający stwierdza na tej podstawie, że z perspektywy wyłącznie prawa niderlandzkiego wymóg czasowy nie może działać na niekorzyść ROM-projecten. Sąd ten zastanawia się jednak, czy warunek ten może działać na niekorzyść ROM-projecten na mocy prawa wspólnotowego.
- 15 W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 6 decyzji [...] [o przyznaniu pomocy] jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby mógł być bezpośrednio stosowany w krajowym porządku prawnym?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy art. 249 WE należy interpretować w ten sposób, że art. 6 wspomnianej decyzji zobowiązuje jednostkę bezpośrednio do tego, aby jako beneficjent końcowy najpóźniej do dnia 31 grudnia 1999 r. podjęła prawnie wiążące zobowiązania i dokonała konkretnego przydziału wymaganych środków?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie:

Czy [spoczywający na państwach członkowskich obowiązek podjęcia działań niezbędnych do odzyskania kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości] pozostawia w świetle zasad prawa wspólnotowego państwom członkowskim możliwość odstąpienia od windykacji z powodu naruszenia przepisu, jeżeli danemu beneficjentowi dotacji przepis ten nie był znany, a brak wiedzy o nim nie może działać na jego niekorzyść?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

¹⁶ W ramach ustanowionej w art. 234 WE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu

użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-210/04 FCE Bank, Zb.Orz. str. I-2803, pkt 21 i przywołane tam orzecznictwo).

- 17 W niniejszej sprawie sąd odsyłający zadał pytanie trzecie jako pytanie ewentualne, to jest na wypadek gdyby pytania pierwsze i drugie zostały wcześniej rozpatrzone i udzielono by na nie odpowiedzi twierdzącej.
- 18 Należy stwierdzić, że pytanie trzecie można rozpatrzeć również w sposób autonomiczny i że odpowiedź twierdząca na nie uczyniłaby pytania pierwsze i drugie zbędnymi. Jeżeli bowiem należałoby uznać, że w każdym razie warunki przyznania pomocy, w tym wymóg czasowy, w żadnym razie nie mogą działać na niekorzyść beneficjenta końcowego ze względu na to, że nie został on o nich poinformowany, nie byłoby potrzeby badania, czy wspomniany wymóg czasowy jest bezwarunkowy, wystarczająco precyzyjny i czy może nakładać obowiązki bezpośrednio na tego beneficjenta.
- 19 Stosowne jest zatem rozpatrzenie pytania trzeciego w pierwszej kolejności i przeformułowanie go w sposób następujący:

„Jeżeli warunki przyznania pomocy finansowej udzielonej przez Wspólnotę państw członkowskiemu są wymienione w decyzji o przyznaniu pomocy, lecz nie zostały ani opublikowane, ani podane przez to państwo członkowskie do wiadomości beneficjenta końcowego pomocy, to czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się temu, aby zastosowanie znalazła zasada pewności prawa w celu wyłączenia nakazu zwrotu przez tego beneficjenta kwot wypłaconych nienależnie?”.

W przedmiocie pytania trzeciego

Uwagi przedłożone Trybunałowi

- 20 ROM-projecten utrzymuje, że nie znała art. 6 decyzji o przyznaniu pomocy i że nie można podnosić wobec niej zarzutu z powodu tej nieznajomości. W konsekwencji zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasada pewności prawa sprzeciwiają się zwrotowi pomocy finansowej, z której ona skorzystała. Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się bowiem zastosowaniu tych zasad w celu wyłączenia takiego zwrotu, pod warunkiem że uwzględniony jest interes Wspólnoty i wykazana zostanie dobra wiara beneficjenta.
- 21 Rząd niderlandzki podkreśla, że prawo wspólnotowe powinno być znane jednostkom i że jego stosowanie powinno być dla nich przewidywalne. Twierdzi on na tej podstawie, że wymóg czasowy nie może działać na niekorzyść ROM-projecten, gdyż nie była ona o nim poinformowana.
- 22 Komisja również uważa, że wymóg czasowy nie może działać na niekorzyść ROM-projecten. Ponieważ sąd odsyłający stwierdził, że warunek ten nie został podany do wiadomości ROM-projecten i że nie można zarzucać jej tej nieznajomości, zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby podnosić go przeciwko ROM-projecten.

Odpowiedź Trybunału

- 23 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że spory dotyczące kwot wypłaconych nienależnie w świetle prawa wspólnotowego powinny być rozstrzygane przez sądy krajowe wobec braku przepisów wspólnotowych na podstawie ich prawa krajowego z zastrzeżeniem

ograniczeń, jakie nakłada prawo wspólnotowe. Zgodnie z tym kryteria przewidziane w prawie krajowym nie mogą prowadzić do tego, że odzyskanie nienależnej pomocy będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, a ustawodawstwo krajowe powinno być stosowane w sposób niedyskryminujący w porównaniu z procedurami przeznaczonymi do rozstrzygania sporów krajowych tego samego rodzaju (wyroki z dnia 21 września 1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82 *Deutsche Milchkontor i in.*, Rec. str. 2633, pkt 19, z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-366/95 *Steff-Houlberg Export i in.*, Rec. str. I-2661, pkt 15 i z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 *Huber*, Rec. str. I-7699, pkt 55).

24 Nie można więc uznać za sprzeczne z prawem wspólnotowym, że prawo krajowe w dziedzinie cofania aktów administracyjnych dotyczących żądania zwrotu świadczeń pieniężnych wypłaconych nienależnie przez administrację publiczną uwzględnia obok zasady legalności również zasadę pewności prawa, ponieważ ta ostatnia należy do wspólnotowego porządku prawnego (ww. wyrok w sprawie *Deutsche Milchkontor i in.*, pkt 30, wyrok z dnia 9 października 2001 r. w sprawach połączonych od C-80/99 do C-82/99 *Flemmer i in.*, Rec. str. I-7211, pkt 60 i ww. wyrok w sprawie *Huber*, pkt 56).

25 Zasada pewności prawa wymaga w szczególności, aby dane uregulowanie wspólnotowe umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada (wyroki z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-209/96 *Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji*, Rec. str. I-5655, pkt 35, z dnia 20 maja 2003 r. w sprawie C-108/01 *Consortio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita*, Rec. str. I-5121, pkt 89 i z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 *Halifax i in.*, Zb.Orz. str. I-1609, pkt 72). Jednostki powinny bowiem mieć możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań (wyroki z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 *Van Es Douane Agenten*, Rec. str. I-431, pkt 27, i z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun*, Zb.Orz. str. I-10211, pkt 79).

26 Ten wymóg pewności prawa winien być przestrzegany ze szczególnym rygorem w przypadku regulacji przewidującej skutki finansowe (wyroki z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, Zb.Orz. str. I-2619, pkt 43 i ww. w sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun, pkt 79).

27 W niniejszym przypadku należy stwierdzić przede wszystkim, że jedynym adresatem tej decyzji, jak wynika z art. 9 decyzji o przyznaniu pomocy, jest Królestwo Niderlandów. Niezależnie od faktu, że decyzja ta nie została opublikowana i że znały ją jedynie władze niderlandzkie, nie powiadomiły one ROM-projecten o warunkach przyznania pomocy określonych w tej decyzji.

28 Ponadto przyznając dotację w ramach decyzji o przyznaniu pomocy dla ROM-projecten w dniu 29 grudnia 1999 r., to jest jedynie dwa dni przed upływem terminu wyznaczonego w art. 6 tej decyzji, i nie informując ROM-projecten o tym terminie, sekretarz stanu stworzył sytuację prowadzącą w sposób niemal nieunikniony do niezachowania warunków przyznania pomocy.

29 Należy więc stwierdzić, że w takich okolicznościach beneficjent końcowy wspólnotowej pomocy pieniężnej nie miał możliwości jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań.

30 Zarówno ROM-projecten, jak i rząd niderlandzki i Komisja stwierdzili, że w takiej sytuacji, charakteryzującej się brakiem wiedzy beneficjenta końcowego na temat warunków określonych w decyzji o przyznaniu pomocy, zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, aby warunki te były podnoszone przeciwko temu beneficjentowi.

- 31 Niemniej beneficjent ten może kwestionować anulowanie i żądanie zwrotu pomocy finansowej wyłącznie pod warunkiem, iż był w dobrej wierze, jeżeli chodzi o prawidłowość jej udzielenia. Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy warunek ten został spełniony (zob. podobnie wyroki z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C-298/96 *Oelmühle i Schmidt Söhne*, Rec. str. I-4767, pkt 29 i ww. w sprawie *Huber*, pkt 58).
- 32 W końcu należy przypomnieć, że jeżeli zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, aby beneficjent pomocy finansowej Wspólnoty był zobowiązany do jej zawrotu, należy jednak uwzględnić interes Wspólnoty w odzyskaniu tej pomocy (ww. wyrok w sprawie *Huber*, pkt 57).
- 33 W sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, w której brak zwrotu pomocy przez beneficjenta wynika z zaniedbania władz krajowych, z zasady współpracy ustanowionej w art. 10 WE wynika, że dane państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności finansowej za nieodzyskane kwoty w celu uczynienia skutecznym prawa Wspólnoty do otrzymania zwrotu kwoty pomocy.
- 34 Wobec powyższego na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że jeżeli warunki przyznania pomocy finansowej Wspólnoty dla państwa członkowskiego są określone w decyzji o przyznaniu pomocy, lecz nie zostały ani opublikowane, ani podane do wiadomości beneficjenta końcowego pomocy przez to państwo członkowskie, prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu zasady pewności prawa w celu wyłączenia nakazu zwrotu przez tego beneficjenta kwot wypłaconych nienależnie, pod warunkiem że zostanie wykazana jego dobra wiara. W takim przypadku dane państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności finansowej za nieodzyskane kwoty w celu uczynienia skutecznym prawa Wspólnoty do otrzymania zwrotu kwoty pomocy.

W przedmiocie pytania pierwszego i drugiego

- 35 Biorąc pod uwagę odpowiedź udzieloną na pytanie trzecie, nie ma potrzeby odpowiadania na pytanie, czy wymóg czasowy jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby mógł być bezpośrednio stosowany w krajowym porządku prawnym, ani na pytanie, czy warunek ten może nakładać obowiązki bezpośrednio na beneficjenta końcowego pomocy finansowej.

W przedmiocie kosztów

- 36 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Jeżeli warunki przyznania pomocy finansowej Wspólnoty dla państwa członkowskiego są określone w decyzji o przyznaniu pomocy, lecz nie zostały ani opublikowane, ani podane do wiadomości beneficjenta końcowego pomocy przez to państwo członkowskie, prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu zasady pewności prawa w celu wyłączenia nakazu zwrotu przez tego beneficjenta kwot wypłaconych nienależnie, pod warunkiem że zostanie wykazana jego dobra wiara. W takim przypadku dane państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności finansowej za nieodzyskane kwoty w celu uczynienia skutecznym prawa Wspólnoty do otrzymania zwrotu kwoty pomocy.

Podpisy