



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 26 października 2023 r.¹

Sprawa C-437/22

R.M.,

E.M.,

przy udziale:

Eesti Vabariik (Republika Estońska, reprezentowana przez Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Riigikohus (sąd najwyższy, Estonia)]

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna polityka rolna – Wkład Unii Europejskiej – Środki i kary administracyjne – Oszustwo popełnione przez przedstawicieli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – Odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot

1. W postępowaniu sądowym w państwie członkowskim prawomocnie stwierdzono, że przedstawiciele spółki kapitałowej przekazali nieprawdziwe informacje w celu uzyskania finansowania rolnego, następnie otrzymanego; w trakcie postępowania krajowego spółka została rozwiązana, a prawa i obowiązki przeniesione na inną spółkę nieposiadającą odpowiednich środków; czy państwo członkowskie może żądać zwrotu nienależnie wypłaconych kwot bezpośrednio od osób fizycznych będących przedstawicielami prawnymi i współnikami spółki będącej beneficjentem finansowania (oraz spółki przejmującej), które dopuściły się prawomocnie stwierdzonych czynów stanowiących oszustwo?

¹ Język oryginału: włoski.

I. Kontekst regulacyjny

A. Prawo Unii Europejskiej

*Rozporządzenie nr 2988/95*²

2. Motywy czwarty i piąty rozporządzenia nr 2988/95 mają następujące brzmienie:

„[...] skuteczność zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot [Europejskich] wymaga ustalenia wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki Wspólnot;

[...] nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.

3. Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

4. Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Kontrole administracyjne, środki i kary wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Wspólnot.

[...]

3. W postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.

4. Z zastrzeżeniem stosowanego prawa wspólnotowego, procedury dotyczące zastosowania wspólnotowych kontroli, środków i kar będą podlegały prawu państw członkowskich”.

² Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1).

5. Artykuł 4 tego samego rozporządzenia jest sformułowany następująco:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

– poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie [nienależnie] uzyskanych,

[...]

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary.

6. Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95:

„Nieprawidłowości dokonane celowo lub będące skutkiem zaniedbania [niedbalstwa] mogą prowadzić do następujących kar administracyjnych:

[...]”.

7. Artykuł 7 tego rozporządzenia stanowi:

„Środki administracyjne i kary Wspólnoty mogą być stosowane wobec podmiotów gospodarczych wymienionych w art. 1, tzn. wobec osób fizycznych lub prawnych i innych jednostek posiadających zdolność prawną na mocy prawa krajowego, które popełniły nieprawidłowość. Mogą być także stosowane wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości, oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im”.

Rozporządzenie nr 1306/2013³

8. Motyw 39 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi:

„W celu ochrony interesów finansowych budżetu Unii, państwa członkowskie powinny podejmować środki w celu upewnienia się, czy transakcje finansowane przez fundusze rzeczywiście mają miejsce i są poprawnie wykonywane. Państwa członkowskie powinny ponadto zapobiegać wszelkim nieprawidłowościom lub niewywiązywaniu się z obowiązków przez beneficjentów, wykrywać je i skutecznie zwalczać. W tym celu zastosowanie ma rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95. W przypadkach naruszenia sektorowego prawodawstwa rolnego, gdy na mocy unijnych aktów prawnych nie zostały ustanowione szczegółowe przepisy dotyczące kar administracyjnych, państwa członkowskie powinny nakładać kary krajowe, które powinny być skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne”.

9. Artykuł 54 rozporządzenia nr 1306/2013, zatytułowany „Przepisy wspólne”, przewiduje:

„1. W przypadku jakichkolwiek nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań państwa członkowskie występują do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające 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 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

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.

[...]

3. W należycie uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie mogą zdecydować o zaprzestaniu odzyskiwania. Taka decyzja może zostać podjęta jedynie w następujących przypadkach:

[...]

b) w przypadku gdy odzyskanie okazuje się niemożliwe z uwagi na niewypłacalność dłużnika lub osób odpowiedzialnych prawnie za nieprawidłowości, stwierdzoną i uznaną zgodnie z prawem krajowym.

[...]”.

10. Artykuł 56 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy szczególne dotyczące EFRROW”, stanowi w akapicie pierwszym:

„W przypadku wykrycia nieprawidłowości lub zaniedbań w operacjach lub programach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie dokonują dostosowania finansowego przez całkowite lub częściowe anulowanie odnośnego finansowania Unii. Państwa członkowskie uwzględniają charakter i wagę stwierdzonych nieprawidłowości, jak również rozmiar straty finansowej poniesionej przez EFRROW”.

11. Artykuł 58 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ochrona interesów finansowych Unii”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie przyjmują, w ramach WPR, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, a także podejmują wszelkie inne środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, w szczególności w celu:

[...]

e) odzyskiwania nienależnych płatności wraz z odsetkami oraz, w razie konieczności, wszczynania w tym celu postępowań sądowych.

[...]”.

Rozporządzenie delegowane nr 640/2014⁴

12. Artykuł 35, zatytułowany „Niezgodność z kryteriami kwalifikowalności innymi niż wielkość obszaru i liczba zwierząt oraz niespełnienie zobowiązań lub innych obowiązków”, w ust. 6 stanowi:

„Jeżeli ustalono, że beneficjent przedstawił fałszywe dowody w celu otrzymania wsparcia lub w wyniku zaniedbania nie dostarczył niezbędnych informacji, wsparcia odmawia się lub cofa się je w całości. Beneficjenta dodatkowo wyklucza się z takiego samego środka lub rodzaju operacji w roku kalendarzowym, w którym stwierdzono niezgodność, oraz w kolejnym roku kalendarzowym”.

B. Prawo estońskie

13. Zgodnie z § 38¹ ust. 2 kriminaalmenetluse seadustik (estońskiego kodeksu postępowania karnego) organ władzy publicznej może w ramach postępowania karnego wystąpić z powództwem o uznanie wierzytelności publicznoprawnej, jeżeli zdarzenie powodujące powstanie tej wierzytelności opiera się w znacznej mierze na tych samych znamionach materialnych przestępstwa będącego przedmiotem postępowania.

14. Zgodnie z § 111 Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ustawy o realizacji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej), zatytułowanym „Odzyskiwanie dotacji”:

„1) Jeżeli po wypłaceniu dotacji okaże się, że w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań dotacja została wypłacona nienależnie, a w szczególności jeżeli nie została wykorzystana do przewidzianych celów, od beneficjenta dotacji, a w szczególności od beneficjenta dotacji, który został wybrany w wyniku procedury wyboru, należy odzyskać całość lub część dotacji z przyczyn i w terminach określonych w rozporządzeniach (UE) nr 1303/2013 i nr 1306/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz innych właściwych rozporządzeniach Unii Europejskiej.

[...]”.

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

15. Wyrokiem Viru Maakohus (sądu pierwszej instancji w Viru, Estonia) z dnia 15 marca 2021 r., R.M. został skazany za trzykrotne wyłudzenie dotacji. W szczególności jako przedstawiciel spółki X OÜ (zwanej dalej „spółką X”) umyślnie dostarczył fałszywe informacje do Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (urzędu rejestracji i informacji rolnej, Estonia, zwanego dalej „PRIA”). Na skutek tego PRIA nienależnie wypłaciła w latach 2013–2017 spółce X pomoc w sektorze rolnym w łącznej wysokości 143 737,38 EUR, która była finansowana ze środków Unii Europejskiej. W dwóch z trzech powyższych przypadków oszustw w zakresie dotacji, oprócz R.M., jako współsprawcę skazano także E.M.

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 181, s. 48).

16. Jednocześnie Viru Maakohus (sąd pierwszej instancji w Viru) uwzględnił powództwo adhezyjne wniesione przez pokrzywdzoną – Republikę Estońską (reprezentowaną przez PRIA) i zasądził od oskarżonych zwrot kwot pomocy nienależnie wypłaconej spółce X w wyniku oszustwa, w następujący sposób: od R.M. w wysokości 87 340,00 EUR, a od R.M. i E.M. solidarnie w wysokości 56 397,38 EUR.

17. Zdaniem Viru Maakohus (sądu pierwszej instancji w Viru), w przypadku gdy po wypłaceniu pomocy okaże się, że środki wsparcia zostały nienależnie wypłacone w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań, te środki wsparcia należy odzyskać w całości lub w części od beneficjenta na podstawie § 111 ust. 1 ustawy o realizacji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej zgodnie z warunkami i terminami określonymi w odpowiednich rozporządzeniach Unii.

18. W konsekwencji pokrzywdzona jest uprawniona do żądania zwrotu pomocy nienależnie wypłaconej spółce X, jak również R.M. i E.M.

19. Obrońcy tych ostatnich wnieśli odwołanie od wyroku Viru Maakohus (sądu pierwszej instancji w Viru), kwestionując zarówno skazanie karne oskarżonych, jak i uwzględnienie powództwa adhezyjnego.

20. Wyrokiem Tartu Ringkonnakohus (sądu odwoławczego w Tartu, Estonia) z dnia 15 września 2021 r. utrzymano w mocy wyrok Viru Maakohus (sądu pierwszej instancji w Viru). Sąd odwoławczy przychylił się do opinii sądu pierwszej instancji, zgodnie z którą spółka X uzyskała finansowanie w wyniku oszustwa, nie spełniła obowiązku wniesienia wkładu własnego i przedstawiła sfałszowane dokumenty.

21. Sąd odwoławczy podzielił również pogląd Viru Maakohus (sądu pierwszej instancji w Viru), że pokrzywdzona jest uprawniona na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 do wystąpienia również do R.M. i E.M. o zwrot finansowania wypłaconego nienależnie spółce X.

22. Obrońcy R.M. i E.M. wnieśli skargę kasacyjną na wyrok sądu odwoławczego, kwestionując zarówno skazanie karne oskarżonych, jak i uwzględnienie powództwa adhezyjnego.

23. Izba karna Riigikohus (sądu najwyższego, Estonia) wydała w dniu 20 maja 2022 r. wyrok częściowy w przedmiotowej sprawie karnej, utrzymując w mocy między innymi wyroki Tartu Ringkonnakohus (sądu odwoławczego w Tartu) i Viru Maakohus (sądu pierwszej instancji w Viru), w zakresie, w jakim R.M. i E.M. zostali uznani w różnych przypadkach za winnych popełnienia wspomnianego oszustwa w celu uzyskania dotacji oraz w związku z tym ukarani.

24. Skazanie oskarżonych i związane z tym kary stały się tym samym prawomocne. Jednocześnie Riigikohus (sąd najwyższy) postanowił kontynuować postępowanie kasacyjne i następnie rozstrzygnąć odrębnym wyrokiem w przedmiocie zasądzenia przez sądy niższej instancji od R.M. zapłaty kwoty 87 340,00 EUR oraz od R.M. i E.M. solidarnie zapłaty kwoty 56 397,38 EUR tytułem odszkodowania dla państwa z tytułu pomocy nienależnie uzyskanej przez spółkę X.

25. W tych okolicznościach sąd odsyłający zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy – w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym – art. 7 rozporządzenia [nr 2988/95] w związku z art. 56 akapit pierwszy i art. 54 ust. 1 rozporządzenia [nr 1306/2013] oraz art. 35 ust. 6 rozporządzenia delegowanego [nr 640/2014] stanowią mającą bezpośredni skutek prawny podstawę do tego, by wystąpić o zwrot pomocy otrzymanej w wyniku oszustwa i finansowanej z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) do przedstawicieli osoby prawnej będącej beneficjentem, którzy umyślnie złożyli fałszywe oświadczenia w celu wyłudzenia tej pomocy?
- 2) Czy w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, w których finansowana z EFRROW pomoc została ustalona w wyniku oszustwa i wypłacona spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka estońska), za beneficjentów w rozumieniu art. 54 ust. 1 rozporządzenia [nr 1306/2013] oraz art. 35 ust. 6 rozporządzenia delegowanego [nr 640/2014] można uznać również przedstawicieli spółki będącej beneficjentem, którzy dokonali oszustwa i którzy byli jednocześnie beneficjentami rzeczywistymi tej spółki w momencie wyłudzenia pomocy?”.

III. Analiza prawna

26. Na wniosek Trybunału skoncentruję się w mojej analizie prawnej na pierwszym pytaniu prejudycjalnym przedłożonym przez sąd odsyłający.

27. Pragnę zauważyć, że odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne, jako że zawiera się ono w pytaniu pierwszym, może nie być konieczna w przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej w proponowanym przeze mnie brzmieniu.

28. Sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 54 i art. 56 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013, a także art. 35 ust. 6 zdanie pierwsze rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 w związku z art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że zwrotu finansowania nienależnie uzyskanego z EFRROW w następstwie nieprawidłowości można żądać nie tylko od beneficjenta tej pomocy, lecz również od osób, które – choć z technicznego punktu widzenia nie mogą zostać uznane za beneficjentów – uczestniczyły w popełnieniu nieprawidłowości, która doprowadziła do nienależnej wypłaty finansowania.

A. Uwagi ogólne

29. Wspólna polityka rolna jest wdrażana w ramach zarządzania dzielonego między państwa członkowskie i Unię, a fundusze unijne są wypłacane beneficjentom końcowym za pośrednictwem państw członkowskich. Państwo członkowskie musi skutecznie chronić interesy finansowe Unii, zapewniając, by tylko działania zgodne z przepisami prawa Unii były finansowane z funduszy unijnych. Artykuł 58 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii i odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot. Państwa członkowskie mają bowiem najlepszą możliwość odzyskania kwot nienależnie wypłaconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań i określenia najwłaściwszych środków, jakie należy podjąć w tym względzie. Tak więc w szczególności do władz krajowych należy wybór środków zaradczych, które uznają one za najbardziej odpowiednie do odzyskania danych kwot.

Artykuły te stanowią wyraz ogólnego obowiązku staranności określonego w art. 4 ust. 3 TUE w odniesieniu do finansowania wspólnej polityki rolnej, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek jak najszybszego odzyskania pomocy i podjęcia środków w celu usunięcia nieprawidłowości⁵. Przestrzeganie procedur i terminów mających zastosowanie do odzyskiwania środków na mocy prawa krajowego stanowi obowiązek konieczny minimalny, lecz niewystarczający do wykazania należytej staranności państwa członkowskiego w rozumieniu art. 58 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013⁶.

30. Z tego ogólnego kontekstu legislacyjnego wynika, że odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot jest szczególnym obowiązkiem państw członkowskich, mającym na celu zapewnienie skutecznej ochrony interesów finansowych Unii.

31. Jak słusznie zauważył rząd duński w swoich uwagach interwenienta⁷, jest to kwestia o dużym znaczeniu dla zdolności państw członkowskich do przeprowadzania skutecznych kontroli zgodności finansowania sektora rolnictwa z prawodawstwem Unii: problem leżący u podstaw pytań prejudycjalnych w niniejszej sprawie, a mianowicie okoliczność, że podmiot, który otrzymał pomoc, a zatem pod względem prawnym „beneficjent pomocy” (spółka X), albo już nie istnieje z prawnego punktu widzenia, albo nie dysponuje wystarczającymi środkami, aby dokonać zwrotu, pojawia się często, gdy władze krajowe muszą zażądać zwrotu nieprawidłowo wypłaconej pomocy rolnej. Skuteczne wykonanie obowiązku odzyskania nieprawidłowo wypłaconej pomocy wymaga, aby państwa członkowskie były w stanie wszcząć takie postępowania nie tylko przeciwko beneficjentom bezpośrednim, ale również przeciwko przedstawicielom [danych] przedsiębiorstw w zakresie, w jakim uczestniczyli oni w popełnieniu nieprawidłowości – lub ich rzeczywistym właścicielom. Chodzi w istocie o zapewnienie skuteczności przepisów prawa Unii: system, który dopuszczałby – ze względu na formalistyczną wykładnię – takie sytuacje, mógłby w znacznym stopniu sprawić, że możliwość odzyskania nienależnie wypłaconych kwot stanie się nieskuteczna, i zachęcać do bezprawnych zachowań.

32. Sąd krajowy zwraca się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału, odnosząc się również do ewentualnej bezpośredniej skuteczności przepisów prawa Unii, które łącznie mogą stanowić podstawę prawną odzyskania nienależnie wypłaconego finansowania od osób fizycznych będących sprawcami oszustwa.

33. Zgadzam się z opinią Komisji, że nie chodzi o to, czy art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 jest bezpośrednio skuteczny, lecz czy w związku z przepisami sektorowymi wystarczy sam w sobie, aby żądać zwrotu finansowania od osób fizycznych reprezentujących spółkę będącą beneficjentem, które dopuściły się zachowań, które spowodowały nieprawidłowości. Jest tak dlatego, że prawodawca Unii przyjął zasady sektorowe przewidujące zwrot, lecz nie ustanowił warunków ich stosowania do tej kategorii osób, a prawo państwa członkowskiego, w którym nieprawidłowość miała miejsce, nie przewiduje wyrażnie zastosowania środka administracyjnego do tej kategorii osób.

34. Kwestie prawne, które należy rozstrzygnąć w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, są zatem moim zdaniem następujące: a) związek między rozporządzeniem nr 2988/95 a rozporządzeniami sektorowymi (w szczególności w celu ustalenia, czy ogólne zasady przewidziane w rozporządzeniu nr 2988/95 w odniesieniu do środków administracyjnych i jednostek, od których można odzyskać nienależnie wypłacone finansowanie, mają również

⁵ Uwagi Komisji, pkt 4.

⁶ Zobacz wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Portugalia/Komisja (T-292/18, EU:T:2020:18, pkt 60–67).

⁷ Uwagi rządu duńskiego, pkt 7–14.

zastosowanie w konkretnych dziedzinach, w których przepisy te nie zostały powtórzone, i w braku przepisów krajowych wdrażających te przepisy); b) różne zasady (i różne ramy prawne) mające zastosowanie do środków administracyjnych i kar (a zatem brak możliwości zastosowania zasad wypracowanych przez Trybunał w niektórych precedensach dotyczących kar); c) określenie systemu prawnego dla podmiotów będących sprawcami naruszeń.

B. Pytanie prejudycjalne

35. Rozporządzenie nr 2988/95 zawiera szereg przepisów o charakterze ogólnym, ustanawiających zasady mające na celu skuteczną ochronę interesów finansowych Unii.

36. Reguluje ono każdą sytuację pociągającą za sobą nieprawidłowość, a mianowicie naruszenie przepisu prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie⁸.

37. Celem rozporządzenia nr 2988/95 jest ochrona interesów finansowych Unii we wszystkich dziedzinach oraz ustalenie wspólnych ram prawnych we wszystkich obszarach polityki Unii⁹.

38. Motyw piąty stanowi, że zasady sektorowe dotyczące środków administracyjnych i kar powinny być zgodne z rozporządzeniem nr 2988/95. Podobnie motyw 39 rozporządzenia nr 1306/2013, zgodnie z którym z uwagi na to, że państwa członkowskie powinny zapobiegać wszelkim nieprawidłowościom lub niewywiązywaniu się z obowiązków przez beneficjentów, wykrywać je i skutecznie zwalczać, należy stosować rozporządzenie nr 2988/95.

39. Także w orzecznictwie Trybunału (w składzie wielkiej izby) potwierdzono, że w zakresie kontroli i kar w odniesieniu do nieprawidłowości zachodzących na gruncie prawa wspólnotowego prawodawca wspólnotowy, przyjmując rozporządzenie nr 2988/95, ustanowił szereg zasad ogólnych oraz ustanowił generalny wymóg, by wszystkie rozporządzenia sektorowe były z nimi zgodne¹⁰.

40. Rozporządzenie nr 2988/95 jest zatem rozporządzeniem ogólnym, które choć nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu przepisów szczególnych lub sektorowych w różnych dziedzinach działalności Unii, wymaga, aby były one interpretowane zgodnie z ogólnymi ramami określonymi w pierwszym z nich.

41. Oprócz przytoczonego wyżej art. 1 ogólne zasady, z którymi muszą być zgodne przepisy sektorowe, to – w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy – art. 4 i 7.

42. Artykuł 4 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 przewiduje, że każda nieprawidłowość „będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie [nienależnie] uzyskanej korzyści” poprzez obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanych kwot.

43. Z leksykalnego punktu widzenia oczywiste jest, że wyrażenie „będzie pociągała za sobą”, nawet jeśli towarzyszy mu część zdania „z reguły”, nie pozostawia miejsca na ocenę lub swobodę uznania: może to oznaczać jedynie, że w przypadku nieprawidłowości państwa członkowskie powinny przystąpić do odzyskania należności zgodnie z wyżej wymienionym obowiązkiem

⁸ Artykuł 1 rozporządzenia nr 2988/95.

⁹ Motywy trzeci i czwarty.

¹⁰ Zobacz wyrok z dnia 11 marca 2008 r., Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, pkt 61).

staranności, z wyjątkiem przypadków, w których nie jest to możliwe. Przykład odstępstwa można znaleźć w prawodawstwie sektorowym, a konkretnie w art. 54 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1306/2013¹¹ (który omówię również poniżej w odniesieniu do strukturalnego rozróżnienia między karami a innymi środkami administracyjnymi).

44. Artykuł 7 stanowi, że środki administracyjne i kary mogą być stosowane nie tylko wobec podmiotów gospodarczych wymienionych w art. 1, tzn. wobec osób fizycznych lub prawnych i innych jednostek posiadających zdolność prawną na mocy prawa krajowego, które popełniły nieprawidłowość, lecz również wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości, oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im.

45. Artykuł 7 określa zatem zakres podmiotowego dostępu do odzyskania pomocy, czyli zakres osób, od których w zależności od okoliczności można żądać zwrotu nienależnie wypłaconej kwoty. Funkcją tego artykułu jest potwierdzenie konkretnego podejścia wynikającego z przepisów tego rozporządzenia zgodnie z jego celami. Chodzi tu o podejście, które – przynajmniej w odniesieniu do środka odzyskania pomocy – powinno umożliwić skuteczne wykonanie obowiązku staranności spoczywającego na państwach członkowskich, pozwalając im na odzyskanie kwot od osób, które rzeczywiście doprowadziły do powstania nieprawidłowości, bez jednoczesnego narażania się na ewentualne i, prawdę mówiąc, zbyt łatwe obejście prawa.

46. Z punktu widzenia systematyki art. 7 jest powiązany z art. 4 ust. 1 i pełni wobec niego funkcję instrumentalną, ten art. 4 – jako zasadę ogólną prawa Unii – przewiduje, że każda nieprawidłowość pociąga za sobą cofnięcie nienależnie uzyskanej korzyści poprzez zobowiązanie do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot pieniężnych.

47. Artykuły 54 i 56 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 35 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 nie powielają tych przepisów ani w odniesieniu do obowiązku odzyskania, ani do zakresu osób, od których należy żądać zwrotu. Przepisy te odnoszą się wyłącznie do „beneficjentów”, których utożsamia się z osobami fizycznymi lub prawnymi, które uzyskały finansowanie.

48. Stąd wątpliwości sądu odsyłającego, który choć jest przekonany, że żądanie odzyskania pomocy można skierować wyłącznie do osób, które poprzez kolejne działania (założenie spółki, uzyskanie finansowania dzięki fałszywym dokumentom, zamknięcie spółki, założenie innej spółki, której środki finansowe są w sposób oczywisty niewystarczające) były rzeczywistymi podmiotami, które doprowadziły do wypłaty nienależnego finansowania ze strony Unii, ma wątpliwości, czy wobec braku szczególnych przepisów w rozporządzeniach sektorowych i przepisach krajowych przepisy art. 4 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 są wystarczające, aby mogły stanowić właściwą podstawę prawną do odzyskania pomocy.

49. Wątpliwości wynikają w szczególności z okoliczności, że Trybunał orzekł w wyroku SGS Belgium i in.¹², iż rozporządzenie nr 2988/1995 nie jest samo w sobie wystarczające do uzasadnienia odpowiedniej podstawy prawnej do nałożenia sankcji na podstawie art. 5 tego rozporządzenia. Trybunał przypomniał, że wprowadzenie w życie niektórych przepisów

¹¹ W przypadku gdy przewiduje się, że z należycie uzasadnionych powodów państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niekontynuowaniu procedury odzyskiwania należności, jeżeli odzyskanie okaże się niemożliwe z powodu niewypłacalności dłużnika lub osób odpowiedzialnych prawnie za nieprawidłowości, stwierdzoną i uznaną zgodnie z prawem krajowym danego państwa członkowskiego.

¹² Zobacz wyrok z dnia 28 października 2010 r. (C-367/09, EU:C:2010:648).

rozporządzenia może jednak wymagać przyjęcia środków wykonawczych przez państwa członkowskie lub przez samego prawodawcę Unii (pkt 33) i że dotyczy to również kar administracyjnych nakładanych na różne kategorie podmiotów określonych w rozporządzeniu nr 2988/95 (pkt 34). W celu zastosowania kary konieczne jest zatem, aby przepisy sektorowe Unii lub, w przypadku braku takich przepisów, przepisy krajowe przewidywały nałożenie kary administracyjnej na tę kategorię podmiotów (pkt 43–62). Jest to zgodne z zasadą legalności¹³.

50. Wątpliwości sądu odsyłającego można jednak rozwiązać poprzez wykazanie różnicy strukturalnej między środkami administracyjnymi a karami oraz poprzez literalną, systemową i celowościową wykładnię odpowiednich przepisów prawa Unii.

51. Wykładnia językowa wystarczylaby już do zidentyfikowania wyraźnej różnicy między karami a innymi środkami administracyjnymi, takimi jak odzyskiwanie nienależnie wypłaconych kwot: art. 4 rozporządzenia nr 2988/95, dotyczący środków administracyjnych, stanowi, że każda nieprawidłowość „będzie pociągała za sobą” z reguły cofnięcie nienależnie uzyskanej korzyści; art. 5 tego rozporządzenia, dotyczący kar, stanowi, że nieprawidłowości dokonane celowo lub będące skutkiem niedbalstwa „mogą prowadzić” do wskazanych następnie kar administracyjnych. Najwyraźniej dokonano innego wyboru legislacyjnego: odzyskanie kwot, o ile wyraźnie nie zastrzeżono inaczej, oznacza automatyczne cofnięcie nienależnie uzyskanej korzyści bez konieczności dalszego wdrażania lub doprecyzowania¹⁴. Nałożenie kar jest możliwe („mogą prowadzić”), ponieważ zależy od określenia elementu subiektywnego (umyślność lub niedbalstwo), który wymaga zastosowania parametrów dla jego oceny, jak również wymaga zastosowania parametrów wyboru między różnymi środkami przewidzianymi w tym samym art. 5, a zatem pozostawia miejsce na swobodę w ich stosowaniu.

52. Nie można tego powiedzieć o administracyjnym środku polegającym na cofnięciu (oraz powiązanim żądaniu zwrotu finansowania), który nie wymaga żadnego doprecyzowania ani wdrożenia i nie pozostawia żadnej swobody uznania: stwierdzenie nieprawidłowości pociąga za sobą obowiązek odzyskania kwot od osób, które aktywnie uczestniczyły w popełnieniu nieprawidłowości i które zostały określone w sposób jasny i jednoznaczny w art. 7 rozporządzenia nr 2988/95¹⁵. W pierwszej kolejności żądanie zwrotu musi oczywiście być skierowane do osoby fizycznej lub prawnej odpowiedzialnej bezpośrednio za powstanie nieprawidłowości (beneficjent w sensie technicznym); w przypadkach, w których nie jest to możliwe ze względu na konkretne okoliczności, jak w niniejszej sprawie – do osób, które uczestniczyły w popełnieniu nieprawidłowości, oraz do tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im.

53. Następnie art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi jednoznacznie: środków przewidzianych w tym artykule nie uznaje się za kary.

¹³ Jak przypomina Komisja w swoich uwagach na piśmie, rzecznik generalna J. Kokott w swojej opinii porównuje sankcje administracyjne przewidziane w rozporządzeniu nr 2988/95 z przepisami mającymi zastosowanie w dziedzinie prawa karnego, w szczególności z wymogami jasności i precyzyjności, ponieważ ich stosowanie do osób wskazanych w art. 7 zdanie drugie tego rozporządzenia jest pozostawione uznaniu krajowych organów administracyjnych. Z zasad tych wynika, że jeżeli dana osoba ma ponosić odpowiedzialność karną, brzmienie właściwych przepisów powinno umożliwić tej osobie ustalenie, jakie działania lub zaniechania grożą jej karą. Rzecznik generalna doszła do wniosku, że zakres uznania przewidziany w art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 powinien zostać doprecyzowany przez prawodawcę Unii lub w jego imieniu przez państwo członkowskie, aby można było mówić o karze bezpośrednio stosowanej; zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:440, pkt 70–72).

¹⁴ Pozostaje to oczywiście bez uszczerbku dla konkretnych sposobów odzyskiwania, które naturalnie pozostają w gestii prawa krajowego.

¹⁵ W przedmiocie braku zakresu uznania państw członkowskich zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 66): korzystanie przez państwo członkowskie z uznania w odniesieniu do stosowności żądania zwrotu nienależnie lub bezprawnie przyznanej pomocy byłoby niezgodne z nałożonym przez przepisy Unii na organy administracji krajowej obowiązkiem odzyskania nienależnie lub bezprawnie wypłaconej pomocy.

54. Wykładnia systemowa potwierdza to podejście: jak słusznie zauważył rząd duński, wskazane przepisy art. 54 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1306/2013 byłyby również pozbawione sensu, gdyby nie należało ich interpretować w ten sposób, że osoby inne niż bezpośredni beneficjent mogą ponosić odpowiedzialność za nieprawidłowości, a zatem mogą podlegać obowiązowi zwrotu.

55. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, który stanowi, że „[s]ankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości”, potwierdza to, co wynika z zasad, zgodnie z którymi przy nakładaniu sankcji (karnych lub nawet administracyjnych mających dotkliwy charakter) należy ściśle przestrzegać zasady legalności¹⁶. Okoliczność, że środki administracyjne nie zostały wymienione w tym przepisie, potwierdza, że do tych środków mogą mieć zastosowanie jedynie zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. W odniesieniu do pierwszej z nich uważam, że jest ona w pełni przestrzegana w przedstawionej wykładni, ponieważ w art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 jednoznacznie wyjaśniono konsekwencje stwierdzenia nieprawidłowości finansowania obciążającego budżet Unii: a mianowicie spoczywający na państwie obowiązek odzyskania kwot od osób, które rzeczywiście przyczyniły się do nieprawidłowości. Jeśli chodzi o uzasadnione oczekiwania, to z pewnością nie można się na nie powoływać w przypadku całkowitego braku dobrej wiary, a tym bardziej w przypadku zachowań mających na celu fałszywe przedstawienie rzeczywistości i próbę uniknięcia ich konsekwencji.

56. Jak słusznie zauważyła Komisja¹⁷, Trybunał orzekł, że nawet w braku przepisu przewidującego nałożenie kary w ustawodawstwie sektorowym lub krajowym organ krajowy jest zobowiązany do zastosowania środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 2988/95, który polega na żądaniu zwrotu całej nienależnie wypłaconej pomocy, pod warunkiem że zostanie wykazane – czego zbadanie należy do sądu krajowego – że pomoc ta została nienależnie wypłacona¹⁸.

57. Jeśli chodzi o cele, mogę jedynie powtórzyć to, co zostało powiedziane w uwagach ogólnych: głównym celem rozporządzenia nr 2988/95 jest skuteczna ochrona interesów finansowych Unii. Nie byłoby to możliwe, gdyby formalistyczna wykładnia prawa Unii nadmiernie utrudniała państwom członkowskim odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot w obliczu stwierdzonych bezprawnych działań podmiotów odpowiedzialnych za nieprawidłowości.

58. Jest zatem oczywiste, że zasady wypracowane przez Trybunał w wyroku SGS Belgium i in. nie mają zastosowania do sytuacji, w której należałoby przystąpić wyłącznie do odzyskania nienależnie wypłaconych kwot. Okoliczność, że podmioty nie są beneficjentami bezpośrednimi, nie ma wpływu na ten wniosek, ponieważ łączna lektura przepisów przytoczonych przez sąd odsyłający stanowi właściwą podstawę prawną do odzyskania nienależnie wypłaconych kwot.

59. Ostatnia uwaga dotyczy aspektu proceduralnego, podniesionego przez skarżących w postępowaniu głównym: a mianowicie konieczności zażądania przez rząd krajowy zwrotu nienależnie wypłaconych kwot najpierw od nowo utworzonej spółki, nawet jeśli jej środki finansowe są niewystarczające. W świetle powyższego wydaje mi się, że chodzi o kwestię czysto formalną: w przypadku bowiem gdyby sąd krajowy stwierdził rzeczywistą niemożność spłaty

¹⁶ Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że nawet w przypadku braku wyraźnej podstawy prawnej w przepisach sektorowych lub w prawie krajowym obowiązek zwrotu nienależnie uzyskanej korzyści w wyniku niezgodnej z prawem praktyki nie narusza zasady praworządności; zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 65).

¹⁷ Uwagi Komisji, pkt 34.

¹⁸ Zobacz wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, pkt 72).

znacznego długu przez spółkę nowo utworzoną przez skarżących, nie wydaje mi się użyteczne zwrócenie się z żądaniem zwrotu, które nie niesłoby za sobą możliwości podjęcia odpowiednich działań zmierzających do odzyskania należności. W drugiej kolejności sąd odsyłający będzie musiał zbadać ewentualne procedury lub przepisy prawa krajowego regulujące stosunki między wspólnikami, członkami zarządu i spółkami. Na podstawie powyższych rozważań przypominam, że w prawie Unii osoby, które uczestniczyły w popełnieniu nieprawidłowości, odpowiadają *iure proprio* za zwrot kwot wypłaconych niezgodnie z prawem z tytułu finansowania rolnego, jeżeli ustalono, że niemożliwe jest odzyskanie finansowania od beneficjenta w sensie technicznym.

60. Kolejnym ustaleniem, którego musi dokonać sąd krajowy, jest to, czy prawo krajowe pozwala na zakwalifikowanie tych osób fizycznych jako osób, które alternatywnie „uczestniczyły w popełnieniu nieprawidłowości”, „na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości” lub „obowiązek zapobiegania im”.

61. Odmienna wykładnia art. 7 rozporządzenia nr 2988/95 w związku z przepisami sektorowymi mogłaby skutkować zwolnieniem z odpowiedzialności rzeczywistego sprawcy oszustwa i poważnie zagrozić ochronie interesów finansowych Unii. Jak z powodzeniem zauważyła Komisja, to osoby fizyczne dopuszczają się nadużyć finansowych, a nie podmioty prawne¹⁹.

IV. Wnioski

62. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na przedstawione pytanie prejudycjalne odpowiedział następująco:

Artykuły 4 i 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 oraz art. 54 i 56 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 35 ust. 6 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że:

łączna lektura wskazanych powyżej przepisów stanowi podstawę prawną do żądania zwrotu finansowania – uzyskanego w wyniku oszustwa i wypłaconego przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – od przedstawicieli osoby prawnej będącej beneficjentem, którzy umyślnie dostarczyli fałszywych informacji w celu uzyskania tego finansowania;

do sądu krajowego należy zbadanie, czy spółka będąca beneficjentem lub spółka, która wstąpiła w jej prawa i obowiązki, nie jest w stanie dokonać zwrotu nienależnie wypłaconego finansowania oraz czy zgodnie z prawem krajowym osobę, której dotyczy żądanie zwrotu, uważa się za „osobę, która uczestniczyła w popełnieniu nieprawidłowości”, „osobę odpowiedzialną za nieprawidłowość” lub „osobę zobowiązaną do zapobiegania popełnieniu nieprawidłowości”.

¹⁹ Uwagi Komisji, pkt 41.