



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2020 r.¹

Sprawa C-743/18

**Elme Messer Metalurgs
przeciwko
Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rēzeknes tiesa (sąd rejonowy w Rzeżycy, Łotwa)]

Odesłanie prejudycjalne – Fundusze strukturalne – Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 – Artykuł 98, art. 57 oraz art. 2 pkt 7 – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Obowiązek dokonania korekt finansowych w związku z nieprawidłowościami – Trwałość operacji – Pojęcie „nieprawidłowości” – Działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego – Niewypłacalność jednego partnera handlowego beneficjenta

1. Każde przedsięwzięcie gospodarcze wiąże się z elementem ryzyka. Nawet najpewniejsze przedsiębiorstwa mogą niekiedy legnąć w gruzach, dotknięte spowolnieniem gospodarczym lub storpedowane niepowodzeniem strategicznego partnera lub klienta. W niniejszej sprawie Trybunał ma zbadać sytuację, w której projekt współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (zwany dalej „EFRR”) nie osiągnął określonych celów, ponieważ jedyny partner beneficjenta stał się niewypłacalny. Czy w takiej sytuacji beneficjent powinien być zobowiązany do zwrotu finansowania przyznanego z EFRR w całości, nawet jeśli nieosiągnięcie przez niego tych celów było wynikiem okoliczności, nad którymi nie ma on kontroli?

2. Dokładniej rzecz ujmując, pytanie zadane przez Rēzeknes tiesa (sąd rejonowy w Rzeżycy, Łotwa) w niniejszej sprawie daje Trybunałowi sposobność uściślenia zakresu pojęcia „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006². Sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy sytuacja taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym stanowi „nieprawidłowość” w rozumieniu tego rozporządzenia, w odniesieniu do której państwo członkowskie powinno dokonać korekty finansowej i odzyskać odnośne finansowanie w całości lub w części.

¹ Język oryginału: angielski.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 25), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 158, s. 1). Rozporządzenie nr 1083/2006 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2014 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320). Artykuł 152 rozporządzenia nr 1303/2013, zatytułowany „Przepisy przejściowe”, stanowi, że „[n]iniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na kontynuację albo modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie pomocy zatwierdzonej przez Komisję na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 lub wszelkich innych przepisów prawa mających zastosowanie do tej pomocy na dzień 31 grudnia 2013 r. Niniejsze rozporządzenie lub takie inne przepisy prawa mające zastosowanie stosuj[ę] się nadal po dniu 31 grudnia 2013 r. do tej pomocy lub do danych operacji aż do ich zamknięcia”. Do niniejszego postępowania zastosowanie mają zatem przepisy rozporządzenia nr 1083/2006.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 2988/95

3. Rozporządzenie nr 2988/95³ ustanawia ogólne zasady kontroli i kar w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Artykuł 1 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że:

„Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania [zaniechania] 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”.

Rozporządzenie nr 1080/2006

4. Rozporządzenie nr 1080/2006⁴, które określa zadania EFRR, zakres jego pomocy w ramach celów przewidzianych w art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 oraz zasady dotyczące kwalifikowalności do pomocy, stanowi w art. 2:

„Zgodnie z art. 160 traktatu i rozporządzeniem (WE) nr 1083/2006 EFRR przyczynia się do finansowania pomocy mającej na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w drodze korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wspieranie rozwoju oraz dostosowania strukturalnego gospodarek regionalnych, w tym przekształcania upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w rozwoju, jak również wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

W działaniach tych EFRR kieruje się priorytetami Wspólnoty, a szczególnie potrzebą zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności, utworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju”.

Rozporządzenie nr 1083/2006

5. Rozporządzenie nr 1083/2006 ustanowiło ogólne zasady dotyczące EFRR, jak również Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (zwanych dalej łącznie „funduszami”) w okresie 2007–2013. Określa ono między innymi zasady i przepisy dotyczące zarządzania finansowego, monitorowania i kontroli, oparte na podziale obowiązków między państwa członkowskie a Komisję Europejską.

6. Motywy 22, 28, 60 i 61 rozporządzenia nr 1083/2006 zawierają następujące wyjaśnienia:

„(22) Działalność funduszy oraz operacje, które pomagają one sfinansować, powinny być spójne z innymi politykami Wspólnoty oraz przestrzegać prawodawstwa Wspólnoty.

[...]

³ 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).

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 1).

(28) Zgodnie z art. 274 traktatu, w kontekście podziału zarządzania, powinny zostać określone warunki umożliwiające Komisji wykonywanie jej obowiązków związanych z wykonywaniem budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz powinno zostać sprecyzowane zobowiązanie do współpracy z państwami członkowskimi. Zastosowanie tych warunków powinno umożliwić Komisji upewnienie się, że państwa członkowskie korzystają z funduszy w sposób zgodny z prawem i prawidłowy oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami w rozumieniu rozporządzenia finansowego.

[...]

(60) Zgodnie z zasadą pomocniczości i z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 [...], rozporządzeniu (WE) nr 1081/2006^[5] i rozporządzeniu (WE) nr 1084/2006 Rady^[6], powinny istnieć krajowe zasady kwalifikowalności wydatków.

(61) W celu zapewnienia skuteczności, sprawiedliwości i zrównoważonego oddziaływania interwencji funduszy powinny istnieć przepisy gwarantujące trwałość inwestycji w działalność gospodarczą i pozwalające unikać wykorzystania funduszy do osiągnięcia nienależnych korzyści. Konieczne jest zapewnienie, że inwestycje korzystające z pomocy z funduszy mogą być amortyzowane w wystarczająco długim okresie”.

7. Artykuł 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 definiuje „nieprawidłowość” (w sposób zbliżony do art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95) jako „jakikolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”.

8. Stosownie do art. 3 ust. 1 działanie podejmowane przez Unię Europejską na podstawie obecnego art. 174 TFUE powinno mieć na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej w celu wspierania harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Unii. Działanie to powinno służyć zmniejszeniu dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych, które powstały zwłaszcza w słabiej rozwiniętych państwach i regionach oraz w związku z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną, a także procesem starzenia się ludności⁷.

9. Zgodnie z art. 9 ust. 2 Komisja i państwa członkowskie zapewniają, aby pomoc z funduszy była spójna z działaniami, politykami i priorytetami Unii Europejskiej. Stosownie do art. 9 ust. 5 operacje finansowane z funduszy powinny być zgodne z postanowieniami traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie.

10. Artykuł 56 rozporządzenia nr 1083/2006, zatytułowany „Kwalifikowalność wydatków”, stanowi:

„1. Wydatki, w tym wydatki na duże projekty, są kwalifikowalne do wsparcia z funduszy, jeżeli zostały faktycznie poniesione pomiędzy datą przedłożenia Komisji programów operacyjnych lub od dnia 1 stycznia 2007 r., w zależności od tego, który z tych terminów jest wcześniejszy, a dniem 31 grudnia 2015 r. Operacje nie mogły zostać zakończone przed początkową datą kwalifikowalności.

[...]

5 Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 12).

6 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.U. 2006, L 210, s. 79).

7 Zobacz też motyw 1.

3. Wydatki są kwalifikowalne do wkładu [z] funduszy wyłącznie wtedy, gdy zostały poniesione w związku z operacjami podjętymi na mocy decyzji instytucji zarządzającej odnośnego programu operacyjnego lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami ustalonymi przez komitet monitorujący.

[...]

4. Zasady kwalifikowalności wydatków ustanawia się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczególnych dotyczących poszczególnych funduszy. Obejmują one całość wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego.

[...]”.

11. Zgodnie z art. 57 rozporządzenia nr 1083/2006, zatytułowanym „Trwałość operacji”:

„1. Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, aby operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowała wkład [z] funduszy, wyłącznie jeżeli w terminie pięciu lat od jej zakończenia nie zostanie poddana zasadniczej modyfikacji wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej i mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji operacji lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny.

[...]”.

12. Stosownie do art. 60 rozporządzenia nr 1083/2006:

„Instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a w szczególności za:

- a) zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji;
- b) weryfikację, że współfinansowane towary i usługi są dostarczone oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi; [...]”.

13. Artykuł 70 rozporządzenia nr 1083/2006, zatytułowany „Zarządzanie i kontrola”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę, w szczególności za pomocą następujących działań:

- a) zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych są ustanowione zgodnie z art. 58–62 i że funkcjonują skutecznie;
- b) zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności w stosownych przypadkach. Państwa członkowskie zgłaszają te nieprawidłowości Komisji i informują Komisję na bieżąco o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych.

2. W przypadku braku możliwości odzyskania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentowi państwo członkowskie odpowiada za zwrot utraconych kwot do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jeśli zostanie stwierdzone, że straty powstały z jego winy lub w wyniku niedbalstwa z jego strony.

[...]”.

14. Artykuł 88 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi w szczególności, że do celów tego rozporządzenia „operację uznaje się za zakończoną w przypadku, gdy działania podjęte w jej ramach zostały faktycznie przeprowadzone i w odniesieniu do której wszystkie wydatki beneficjentów oraz odnośn[y] wkład[...] publiczn[y] zostały opłacone”.

15. Stosownie do art. 98 ust. 1 tego rozporządzenia państwa członkowskie w pierwszej kolejności odpowiadają za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów świadczących o wszelkich większych zmianach mających wpływ na charakter lub warunki realizacji lub kontroli operacji bądź programów operacyjnych oraz dokonując wymaganych korekt finansowych⁸. Zgodnie z art. 98 ust. 2 państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami wykrytymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty te polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego, przy uwzględnieniu charakteru i wagi nieprawidłowości oraz strat finansowych poniesionych przez fundusze.

Rozporządzenie nr 1828/2006

16. Rozporządzenie nr 1828/2006⁹ ustanawia przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 1083/2006 i rozporządzenia nr 1080/2006 w odniesieniu do, między innymi, systemów zarządzania i kontroli oraz nieprawidłowości.

17. Zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 1828/2006, zatytułowanym „Instytucja zarządzająca i kontrolerzy”:

„1. Do celów wyboru i zatwierdzania operacji zgodnie z art. 60 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za udzielenie beneficjentom informacji o szczegółowych warunkach dotyczących dostaw towarów lub usług w ramach operacji, planu finansowego, terminu realizacji oraz dotyczących obowiązku przechowywania i przedkładania danych finansowych i innych informacji.

Przed podjęciem decyzji o dofinansowaniu instytucja zarządzająca weryfikuje, czy beneficjent posiada wystarczające zdolności do wypełnienia przedmiotowych warunków”.

18. Artykuł 27 rozporządzenia nr 1828/2006 w sekcji 4, zatytułowanej „Nieprawidłowości”, definiuje „podmiot gospodarczy” jako „każdą osobę fizyczną, prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej”.

19. Artykuł 28 rozporządzenia nr 1828/2006 stanowi, że państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdania o nieprawidłowościach będących przedmiotem wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego, wskazując – między innymi – przepis, który został naruszony, praktyki prowadzące do powstania nieprawidłowości oraz, w stosownych przypadkach, czy praktyki te dają podstawy do podejrzenia nadużycia.

⁸ Zobacz także motyw 65.

⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. 2006, L 371, s. 1).

Prawo krajowe

20. Artykuł 16 ust. 1 rozporządzenia [łotewskiej] rady ministrów nr 200 w sprawie pierwszego etapu wyboru wniosków dotyczących projektów związanych z działaniem „Inwestycje o wysokiej wartości dodanej” objętym załącznikiem 2.1.2.4 do programu operacyjnego „Przedsiębiorczość i innowacje” stanowi, że „długoterminowe inwestycje są kwalifikowalne tylko wtedy, gdy są wykorzystywane w miejscu realizacji projektu wskazanym we wniosku i w ramach działalności gospodarczej beneficjenta”.

21. Artykuł 17 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że „w ramach danego działania następujące wydatki uznaje się za kwalifikowalne: wydatki związane z zakupem nowych urządzeń (i instalacji), które są bezpośrednio związane z procesem produkcyjnym lub świadczeniem usług w sektorze, w którym projekt ma być realizowany [...]”.

22. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia [łotewskiej] rady ministrów nr 740 w sprawie „Procedur zgłaszania nieprawidłowości wykrytych w zakresie wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, podejmowania decyzji w sprawie wykorzystania przyznanego finansowania oraz odzyskiwania nieprawidłowych wydatków” stanowi, że „przez nieprawidłowość należy rozumieć każde działanie naruszające którykolwiek przepis prawa łotewskiego lub prawa Unii Europejskiej”.

23. Artykuł 1774 łotewskiego kodeksu cywilnego stanowi, że „nikt nie jest zobowiązany do naprawienia szkody przypadkowej. Jeżeli zatem nieprzewidziana przeszkoda uniemożliwia danej osobie wykonanie zaciągniętego zobowiązania, uznaje się, że osoba ta wykonała to zobowiązanie, chyba że w umowie przyjęła na siebie odpowiedzialność za szkodę przypadkową”.

Okoliczności faktyczne, postępowanie oraz pytanie prejudycjalne

24. W dniu 7 kwietnia 2010 r. strona powodowa w postępowaniu głównym, SIA „Elme Messer Metalurgs” (zwana dalej „EMM”), zawarła z „Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra” (agencją ds. inwestycji i rozwoju Łotwy, zwaną dalej „Agencją”) umowę, na podstawie której EMM przyznano współfinansowanie z EFRR na projekt mający na celu stworzenie nowej jednostki do produkcji pewnych gazów przemysłowych (zwaną dalej „umową”). Przewidywano, że jednostka ta będzie uczestniczyła w funkcjonowaniu zakładu metalurgicznego należącego do AS „Liepājas Metalurgs” (zwanej dalej „LM”), która również była stroną umowy¹⁰.

25. Realizacja projektu rozpoczęła się tego samego dnia i miała zakończyć się do dnia 6 grudnia 2012 r. Zakupiono i zainstalowano niezbędne urządzenia, zatrudniono i przeszkolono specjalistów oraz rozpoczęto eksploatację jednostki produkcyjnej. EMM zainwestowała w tym celu 12 283 579,00 EUR tytułem wkładu własnego oraz wykorzystwała pomoc finansową z EFRR przyznaną jej w postaci płatności okresowych, która osiągnęła 2 212 511,14 EUR.

26. W dniu 3 stycznia 2013 r. EMM przedstawiła Agencji ostateczne sprawozdanie z realizacji projektu, zaś w dniu 7 lutego 2013 r. – jego uzupełnienie, wnioskując o dokonanie na jej rzecz, zgodnie z umową, płatności końcowej w wysokości 737 488,86 EUR tytułem pomocy z EFRR.

¹⁰ Zobowiązania LM wynikające z umowy ograniczały się do najmu nieruchomości.

27. Na początku 2013 r. LM zaczęła mieć problemy z płynnością finansową. Z uwagi na to, że wywiązanie się przez EMM z zobowiązań określonych w jej biznesplanie zależało bezpośrednio od działalności handlowej LM, Agencja wyraziła obawy, że EMM może nie być w stanie wykonać swoich obowiązków wynikających z umowy i wywiązać się z tych zobowiązań, obejmujących utrzymanie produkcji na poziomie nie mniejszym niż około 50,5 mln m³ rocznie, a także zapewnienie średniego wzrostu obrotów o co najmniej 20% w ciągu dwóch pierwszych lat po zakończeniu projektu. W związku z tym Agencja zawiesiła wypłatę pomocy finansowej.

28. W dniu 12 listopada 2013 r. ogłoszono wszczęcie postępowania upadłościowego wobec LM.

29. Pismem z dnia 28 lipca 2014 r. Agencja wezwała EMM do przedstawienia dokumentów zawierających informacje o realizacji projektu, wskazując, że rozważa ona wypowiedzenie umowy.

30. Zakład metalurgiczny należący do LM został w pewnym momencie przejęty przez KVV „Liepājas Metalurgs”. W związku z tym EMM mogła wznowić działalność gospodarczą. EMM powiadomiła o tym Agencję i przedstawiła możliwe rozwiązania w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

31. W dniu 31 marca 2016 r. Agencja wystosowała do EMM pismo. Zwróciwszy uwagę na pewne trudności związane z zakładem metalurgicznym Liepājas Metalurgs, oświadczyła EMM, że dokonuje wypowiedzenia umowy. Agencja uzasadniła to wypowiedzenie tym, że w toku realizacji projektu EMM dopuściła się poważnych naruszeń, mianowicie poprzez znaczne odejście od zobowiązań określonych w jej biznesplanie.

32. EMM wytoczyła przeciwko Agencji powództwo przed sądem odsyłającym, żądając unieważnienia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy. Twierdzi ona, że Agencja poprzez wypowiedzenie tej umowy naruszyła zasadę dobrej wiary, ponieważ EMM nie uchybiła swoim zobowiązaniom umownym i bezsporne jest, że wykorzystywała przyznaną jej pomoc finansową na zadania związane z realizacją projektu.

33. Zdaniem Agencji trudności finansowych LM i zaprzestania przez nią działalności gospodarczej nie powinno uznawać się za nieprzewidzianą przeszkodę w rozumieniu art. 1774 łotewskiego kodeksu cywilnego. Sytuację rozpatrywaną w postępowaniu głównym należy raczej uznać za „nieprawidłowość” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia [łotewskiej] rady ministrów nr 740. Oznacza to, że Agencja była uprawniona do odzyskania przyznanego już finansowania zgodnie z procedurami ustanowionymi w rozporządzeniu [łotewskiej] rady ministrów nr 740.

34. W związku z tym Agencja wytoczyła przeciwko EMM powództwo wzajemne, w którym żąda zwrotu całości wypłaconej już EMM pomocy finansowej, tj. 2 212 511,14 EUR, oraz zasądzenia odsetek za zwłokę narosłych w okresie od dnia 18 kwietnia 2016 r. do dnia 14 lutego 2017 r. w wysokości 670 390,53 EUR.

35. EMM podnosi, że rozporządzenie nr 1083/2006, w którym stwierdza się, że nieprawidłowość stanowi „jakikolwiek naruszenie przepisu prawa [Unii] wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego”, nie może w niniejszej sprawie znaleźć zastosowania. Okoliczność, w której EMM nie mogła wykorzystywać jednostki produkcyjnej do prowadzenia swojej działalności gospodarczej, nie była wynikiem działania lub zaniechania, które można by było przypisać EMM, lecz tego, że zakład „Liepājas Metalurgs” zaprzestał działalności.

36. Sąd odsyłający uważa, że wynik postępowania głównego zależy w dużej mierze od tego, czy wystąpiła „nieprawidłowość” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006. Jego zdaniem jedynie w przypadku stwierdzenia tego rodzaju nieprawidłowości Agencja będzie uprawniona do odmowy kontynuowania finansowania i odzyskania finansowania już przyznanego.

37. W tych okolicznościach Rēzeknes tiesa (sąd rejonowy w Rzeżycy, Łotwa) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że sytuację, w której beneficjent pomocy finansowej nie jest w stanie osiągnąć w istotnym dla przeprowadzanej oceny okresie prognozowanego poziomu obrotów ze względu na to, że w tym okresie doszło do zaprzestania działalności gospodarczej prowadzonej przez jego jedyne partnera handlowego bądź też stwierdzona została jego niewypłacalność, należy uznać za działanie lub zaniechanie ze strony podmiotu gospodarczego (beneficjenta pomocy finansowej), które doprowadziło lub może doprowadzić do powstania szkód dla budżetu ogólnego Unii Europejskiej?”.

38. Uwagi na piśmie przedstawiły EMM, Agencja, rządy estoński i łotewski oraz Komisja Europejska. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 11 grudnia 2019 r., strony te, jak również rząd czeski, przedstawiły swoje uwagi ustne i odpowiedziały na pytania zadane im przez Trybunał.

Dopuszczalność

39. Zarówno Komisja, jak i rząd estoński podnoszą, że niektóre elementy stanu faktycznego i prawnego postępowania głównego nie mogą być jednoznacznie wywiedzione z postanowienia odsyłającego. W związku z tym pojawia się pytanie, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

40. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd krajowy jest zobowiązany do skrupulatnego przestrzegania wymogów dotyczących treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, przedstawionych w wyraźny sposób w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w celu umożliwienia Trybunałowi dokonania wykładni prawa Unii, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, oraz zapewnienia rządów państw członkowskich i innym zainteresowanym podmiotom możliwości przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹. W tym kontekście, biorąc pod uwagę, że to właśnie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowi podstawę postępowania przed Trybunałem, niezbędne jest, aby sąd krajowy wyjaśnił w tym wniosku, między innymi, stan faktyczny i prawny sporu będącego przedmiotem postępowania głównego¹².

41. Jednakże ze względu na ducha współpracy sądowej, który charakteryzuje stosunki między sądami krajowymi i Trybunałem Sprawiedliwości w ramach postępowania prejudycjalnego, okoliczność, że sąd odsyłający nie poczynił pewnych wstępnych ustaleń, nie oznacza w sposób konieczny, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, jeżeli pomimo tych braków Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi w świetle informacji wynikających z akt sprawy¹³.

42. Prawdą jest, że informacje przedstawione w postanowieniu odsyłającym są pod pewnymi względami mniej niż wyczerpujące, zwłaszcza w odniesieniu do dokładnej treści i charakteru zobowiązań EMM wynikających z umowy. Niemniej jednak uważam, że okoliczności stanu faktycznego i prawnego zawarte w postanowieniu odsyłającym są wystarczające, aby umożliwić Trybunałowi udzielenie odpowiedzi, która będzie użyteczna dla sądu odsyłającego przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu. W szczególności z materiału przedstawionego Trybunałowi wynika jasno, że rozstrzygnięcie

11 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., Audace i in., C-114/15, EU:C:2016:813, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 Zobacz w tym względzie postanowienie z dnia 8 września 2016 r., Google Ireland i Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 Postanowienie z dnia 8 września 2016 r., Google Ireland i Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

sporu w postępowaniu głównym istotnie zależy od tego, czy „nieprawidłowość” miała miejsce, czy też nie. Wykładnia tego pojęcia w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 ma zatem zasadnicze znaczenie dla umożliwienia sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.

Ocena

43. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy sytuacja taka jak w postępowaniu głównym – w której beneficjent pomocy finansowej z EFRR nie jest w stanie osiągnąć określonych celów rozpatrywanej operacji, ponieważ jego jedyny partner handlowy lub klient zaprzestał działalności gospodarczej lub stał się niewypłacalny – stanowi nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006.

44. Zdefiniowana w tym przepisie nieprawidłowość obejmuje trzy elementy. Musi dojść do i) naruszenia przepisu prawa Unii, ii) wynikającego z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, iii) które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego.

45. W celu stwierdzenia istnienia nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 konieczne jest zatem ustalenie, czy spełniona jest każda z tych trzech (kumulatywnych) przesłanek.

Naruszenie przepisu prawa Unii

46. Trybunał orzekł, że „jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa [Unii]” należy interpretować jako obejmujące nie tylko naruszenie prawa Unii, ale także naruszenie przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do operacji finansowanych z funduszy¹⁴.

47. Powyższa wykładnia znajduje oparcie zarówno w kontekście normatywnym, jak i celach rozporządzenia nr 1083/2006. W szczególności art. 60 lit. a) rozporządzenia nr 1083/2006 nakłada na instytucje zarządzające obowiązek zapewnienia, by operacje wybrane do finansowania „spełnia[ły] [...] mające zastosowanie zasady [unijne] i *krajowe* przez cały okres ich realizacji” (wyróżnienie własne). Gdyby naruszenia przepisów prawa krajowego służących zapewnieniu właściwego stosowania prawa Unii w zakresie zarządzania projektami finansowanymi z funduszy Unii nie mogły stanowić „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, zagrażałoby to głównemu celowi prawodawcy Unii w tym obszarze, mianowicie zapewnieniu właściwego i skutecznego wykorzystania funduszy unijnych w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej¹⁵.

¹⁴ Wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 43, oraz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w tych sprawach (EU:C:2016:7), pkt 73, 74.

¹⁵ Zobacz wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 38–43. Definicja „nieprawidłowości” w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 obejmuje obecnie w sposób wyraźny „każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego” (wyróżnienie własne).

48. To do sądu krajowego należy ustalenie, czy w niniejszej sprawie doszło do naruszenia prawa Unii lub przepisów prawa krajowego dotyczących wykorzystywania finansowania z EFRR. Do sądu tego należy w szczególności zbadanie, czy – jak podnosi Agencja w swoich uwagach na piśmie – EMM naruszyła umowę i różne przepisy prawa krajowego¹⁶, nie prowadząc działalności gospodarczej z wykorzystaniem urządzeń nabytych w ramach rozpatrywanej operacji i nie osiągając celów tej operacji.

49. W tym względzie należy pamiętać, że system dotacji ustanowiony w przepisach Unii opiera się w szczególności na spełnieniu przez beneficjenta szeregu przesłanek uprawniających do pomocy finansowej. Jeżeli beneficjent nie spełni wszystkich przesłanek, od których uzależniono przyznanie pomocy, nie może powoływać się na zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i praw nabytych w celu otrzymania wypłaty pozostałej części pierwotnie przyznanej pomocy¹⁷.

50. Wobec tego sąd krajowy powinien ocenić, czy elementy umowy, których naruszenie zarzucane jest EMM, rzeczywiście były i) konkretnymi postanowieniami umowy, a nie jedynie niewiążącymi deklaracjami, oraz ii) (jeśli tak było) jej postanowieniami istotnymi, co należy oceniać z perspektywy zapewnienia właściwego i skutecznego wykorzystania funduszy unijnych w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Jedynie w przypadku spełnienia obu tych przesłanek można mówić o wystąpieniu nieprawidłowości¹⁸.

51. Sąd krajowy powinien również zweryfikować, czy beneficjent został w wystarczającym stopniu poinformowany przez Agencję o jego obowiązkach związanych z rozpatrywaną operacją. Zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1828/2006 instytucja zarządzająca zapewnia, by beneficjenci byli informowani, między innymi, o szczegółowych warunkach dotyczących dostaw towarów lub usług w ramach operacji oraz terminu realizacji. Ponadto w przypadku, gdy beneficjent pomocy finansowej z funduszy nie może w sposób jednoznaczny ustalić swoich praw i obowiązków oraz podjąć odpowiednich działań, zasada pewności prawa sprzeciwia się podnoszeniu tych obowiązków przeciwko temu beneficjentowi, pod warunkiem, że możliwe jest wykazanie dobrej wiary tego ostatniego¹⁹.

52. Agencja twierdzi również, że EMM naruszyła wymóg trwałości ustanowiony w art. 57 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006, a tym samym naruszyła prawo Unii oraz prawo krajowe. Na podstawie materiału przedstawionego Trybunałowi nie wydaje mi się, aby można było powołać się na ten przepis w niniejszej sprawie.

53. Z motywu 61 rozporządzenia nr 1083/2006 wynika jasno, że wymóg trwałości ustanowiony w art. 57 ust. 1 tego rozporządzenia ma na celu zapewnienie, by inwestycje z funduszy miały długotrwały wpływ na dane regiony i nie były wykorzystywane do osiągnięcia nienależnych korzyści.

54. Artykuł 57 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi zatem, że państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, by operacje obejmujące inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowały wkład z funduszy jedynie wtedy, gdy operacje te nie zostaną poddane zasadniczej modyfikacji, spełniającej określone w tym przepisie przesłanki, w terminie pięciu lat od ich zakończenia. Artykuł 57 ust. 1 jest zatem uruchamiany dopiero wtedy, gdy operacja jest prawnie „zakończona”.

16 W tym względzie Agencja przywołuje między innymi art. 15 ust. 2 pkt 1 Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums (łotewskiej ustawy dotyczącej zarządzania Funduszami Strukturalnymi i Funduszem Spójności Unii Europejskiej), stosownie do którego beneficjent dotacji jest zobowiązany zapewnić, by projekt finansowany z funduszu unijnego był realizowany zgodnie z postanowieniami umowy prawa cywilnego. Tym samym – zdaniem Agencji – EMM, nie przestrzegając postanowień umowy, nieuchronnie naruszyła ten przepis prawa krajowego.

17 Wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in., od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, pkt 56.

18 I tak na przykład naruszenie postanowienia, zgodnie z którym wszystkie strefy recepcyjne budynku powinny być pomalowane na białą, poprzez pomalowanie ich na kolor magnolii, może nie spełniać przesłanki i), a na pewno nie spełniałoby przesłanki ii).

19 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, pkt 24–26 i 29–31.

55. Artykuł 88 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi, że do celów tego rozporządzenia operację uznaje się za zakończoną „w przypadku, gdy działania podjęte w jej ramach zostały faktycznie przeprowadzone i w odniesieniu do której wszystkie wydatki beneficjentów oraz odnośn[y] wkład[...] publiczn[y] zostały opłacone”.

56. W związku z tym operacja *nie* będzie uznana za „zakończoną” do celów rozporządzenia nr 1083/2006, jeżeli do jej zakończenia wymagane są dalsze działania lub jeśli dalsze płatności pozostają do dokonania na rzecz beneficjenta²⁰.

57. Jak w swoich uwagach na piśmie zauważyła Komisja, z postanowienia odsyłającego nie wynika jasno, czy EMM rzeczywiście przeprowadziła działania w ramach rozpatrywanej operacji. Ocena tej kwestii należy do sądu krajowego i dlatego nie zajmuję w tym zakresie żadnego stanowiska. Z dokumentów przedstawionych Trybunałowi wynika natomiast jasno, że wkład publiczny nie został wypłacony w całości. Agencja wskazała bowiem w swoich uwagach na piśmie, że *nie* dokonała na rzecz EMM przewidzianej w umowie płatności końcowej w wysokości 737 488,86 EUR.

58. Z uwagi na to, że wkład publiczny nie został wypłacony w całości, operacja nie została zakończona w rozumieniu art. 88 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006. Nie dochodzi zatem do uruchomienia art. 57 ust. 1 tego rozporządzenia, ponieważ ustanowiony w nim wymóg trwałości ma zastosowanie „w terminie pięciu lat od zakończenia operacji”²¹.

59. Dodam, że nałożenie takiego wymogu na beneficjenta, który nie otrzymał pełnego wkładu publicznego odpowiadającego wydatkom kwalifikowalnym, jakie poniósł w związku z rozpatrywaną operacją – poza tym, że stoi w sprzeczności z mającymi zastosowanie przepisami – wydaje mi się ponadto nieuzasadnione. Nie mając dostępu do tej pomocy finansowej w pełnym zakresie, beneficjent może nie dysponować środkami zapewniającymi trwałość przedmiotowej operacji.

Działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego

60. Zgodnie z drugą przesłanką kumulatywną określoną w definicji „nieprawidłowości” w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 naruszenie musi wynikać z „działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego”²².

61. Czy naruszenie przez beneficjenta pomocy z funduszy przepisu prawa Unii lub odnośnego przepisu prawa krajowego ze względu na to, że jego jedyny partner lub klient zaprzestaje działalności lub staje się niewypłacalny, stanowi „działanie lub zaniechanie [tego] podmiotu gospodarczego”?

62. Stanowisko zajęte przez EMM w jej uwagach na piśmie stoi w sprzeczności z pojęciem „działania lub zaniechania” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, które nie ogranicza się do umyślnych nadużyć finansowych. Prawodawstwo w tym obszarze dokonuje wyraźnego rozróżnienia pomiędzy szeroką kategorią *nieprawidłowości*, które prowadzą jedynie do zastosowania środka administracyjnego polegającego na cofnięciu nienależnie uzyskanej korzyści, a węższą podkategorią *nieprawidłowości dokonanych umyślnie* lub będących skutkiem *zaniedbania*, które mogą pociągać za sobą kary administracyjne lub – w przypadku nieprawidłowości związanych z nadużyciem finansowym

²⁰ Zobacz również wytyczne Komisji z dnia 21 kwietnia 2010 r. dotyczące częściowego zamknięcia [na podstawie art. 88 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006] (COCOF 08/0043/03], s. 3.

²¹ Związek między wymogiem trwałości a wypłatą wkładu publicznego został jeszcze wyraźniej zaznaczony w rozporządzeniu nr 1303/2013, którego art. 71 ust. 1 stanowi, że wymóg dotyczący trwałości operacji ma zastosowanie „w okresie pięciu lat od *płatności końcowej* na rzecz beneficjenta” (wyróżnienie własne).

²² Pojęcie „podmiotu gospodarczego” w rozumieniu tego przepisu nie jest zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1083/2006. Jednakże art. 27 rozporządzenia nr 1828/2006, które ustanawia przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 1083/2006, definiuje „podmiot gospodarczy” jako „każdą osobę fizyczną, prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej”.

– prowadzić do wszczęcia postępowania karnego²³. W szczególności, jak słusznie zauważyła na rozprawie Agencja, wymóg sprawozdawczości w art. 28 rozporządzenia nr 1828/2006 zobowiązuje dane państwo członkowskie do wskazania Komisji, czy dana nieprawidłowość daje podstawę do podejrzenia nadużycia finansowego²⁴. Byłoby to zbędne, gdyby nadużycie finansowe stanowiło nieodłączny element nieprawidłowości. Oznacza to, że nieprawidłowość można stwierdzić nawet wówczas, gdy dane działanie lub zaniechanie pozbawione jest jakiegokolwiek zamiaru popełnienia nadużycia finansowego²⁵.

63. Włączając jednak do definicji nieprawidłowości sformułowanie „wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego”, prawodawca nałożył warunek, zgodnie z którym dane naruszenie musi dać się powiązać z działaniem lub zaniechaniem *samego podmiotu gospodarczego*. Innymi słowy między naruszeniem a działaniem lub zaniechaniem, które można przypisać podmiotowi gospodarczemu, musi istnieć adekwatny związek przyczynowy²⁶. Z tego względu w sprawie Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank Trybunał orzekł, że sytuacja, w której refundacja wywozowa została nienależnie wypłacona eksporterowi wskutek błędu organów krajowych, nie stanowi „nieprawidłowości” w rozumieniu rozporządzenia nr 2988/95, ponieważ błędna nadpłata nie wynikała z działania lub zaniechania tego eksportera²⁷.

64. W związku z tym nie wydaje mi się, aby można było uznać, że naruszenie wynika z działania lub zaniechania, które można przypisać podmiotowi gospodarczemu, jeżeli jego ostateczna przyczyna leży w okolicznościach zewnętrznych, nad którymi ów podmiot gospodarczy nie ma kontroli, takich jak niewypłacalność jego jedyne go partnera handlowego. Inaczej będzie jedynie w przypadku, gdy pomimo zaistnienia takich okoliczności zewnętrznych naruszenie można jednak istotnie powiązać z zachowaniem podmiotu gospodarczego – na przykład gdy nie dochował on należytej staranności w celu uniknięcia skutków tych okoliczności. W takiej sytuacji naruszenie wynika w istocie raczej z zachowania podmiotu gospodarczego (jego działania lub zaniechania) niż z okoliczności zewnętrznych jako takich.

65. Interpretacja ta jest zgodna z nadrzędnym celem funduszy, w szczególności z celem EFRR. Artykuł 3 rozporządzenia nr 1083/2006 wskazuje, że jest nim zmniejszanie dysproporcji, które powstały zwłaszcza w słabiej rozwiniętych państwach i regionach, między innymi poprzez promowanie wzrostu i zatrudnienia w tych państwach i regionach. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest wspieranie przedsiębiorczości i innowacji w tych obszarach. Program operacyjny, w ramach którego przyznano pomoc dla rozpatrywanej operacji, nosił bowiem tytuł „Przedsiębiorczość i innowacje”.

23 Zobacz art. 4 i 5 rozporządzenia nr 2988/95, dotyczące odpowiednio nieprawidłowości w ogólności oraz nieprawidłowości dokonanych umyślnie lub będących skutkiem zaniedbania. Jak Trybunał zauważył w wyroku w sprawie Județul Neamț, skoro „rozporządzenia nr 2988/95 i nr 1083/2006 są częścią tej samej dyspozycji, gwarantującej dobre zarządzanie funduszami Unii i ochronę jej interesów finansowych, pojęcie »nieprawidłowości« w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 wymaga jednolitej wykładni” (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 34).

24 „Podejrzenie nadużycia [finansowego]” zdefiniowano w art. 27 rozporządzenia nr 1828/2006 jako „nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia określonego w art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich”.

25 Zobacz Justyna Łacny, Lech Paprzycki i Eleonora Zielińska, „The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases”, *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis*, Hart Publishing, 2013, s. 805–807.

26 W różnych wersjach językowych rozporządzenia nr 1083/2006 używa się słów „resulting from”, „résultant de”, „als Folge”, „derivante da” oraz „correspondiente a” odpowiednio w wersjach angielskiej, francuskiej, niemieckiej, włoskiej i hiszpańskiej, przy czym wszystkie potwierdzają, że wymagane jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a danym działaniem lub zaniechaniem.

27 Wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, pkt 20, 21. W mojej opinii w tej sprawie badałam, czy eksporter mógł mimo to dopuścić się nieprawidłowości poprzez zaniechanie, nie weryfikując wysokości wypłaconej mu kwoty i nie zgłaszając błędów krajowym organom (opinia w sprawie Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2008:522, pkt 35, 36). Konsekwencją *braku* stwierdzenia, że dopuszczono się nieprawidłowości, było to, że czteroletni okres przedawnienia mający zastosowanie do nieprawidłowości *nie* znalazł zastosowania, czego celem była ochrona eksportera przed spóźnionym odzyskaniem nienależnie wypłaconej refundacji wywozowej.

66. Interpretowanie pojęcia „działania lub zaniechania”, o którym mowa w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, jako obejmującego sytuację, w której beneficjent pomocy finansowej z funduszy nie jest w stanie osiągnąć wszystkich celów operacji w wyniku zaistnienia okoliczności zewnętrznych, nad którymi nie ma on kontroli, i pomimo dochowania przez niego należytej staranności, byłoby sprzeczne ze wspomnianym dążeniem do promowania wzrostu i zatrudnienia, a w szczególności z dążeniem do wspierania przedsiębiorczości i innowacji. Przedsiębiorcy mogliby być zasadnie niechętni do ubiegania się o pomoc z funduszy, jeżeli można byłoby wymagać od nich zwrotu otrzymanej pomocy w całości w przypadku, gdy okoliczności zewnętrzne, nad którymi nie mają oni kontroli, uniemożliwiłyby im osiągnięcie wyznaczonych celów, pomimo dochowania przez nich należytej staranności. Taka interpretacja „działania lub zaniechania” mogłaby hamować wzrost i zatrudnienie w danych państwach i regionach.

67. Cel, jakim jest promowanie regionalnego wzrostu i zatrudnienia, powinien być jednak równoważony z celem w postaci zapewnienia właściwego i skutecznego wykorzystania funduszy unijnych tak, aby zabezpieczyć interesy finansowe Unii Europejskiej. Drugi z tych celów byłby zagrożony, gdyby podmiot gospodarczy mógł na podstawie okoliczności zewnętrznych uzasadnić naruszenia, które w istocie były wynikiem jego zaniedbania lub braku działania.

68. W związku z tym naruszenie, do którego dochodzi w wyniku okoliczności zewnętrznych, nad którymi dany podmiot gospodarczy nie ma kontroli, można jednak istotnie powiązać z działaniem lub zaniechaniem ze strony tego podmiotu gospodarczego, jeżeli w wyniku zaniedbania dopuścił on do zaistnienia takiej sytuacji lub nie podjął odpowiednich i racjonalnych środków w celu jej zaradzenia. Będzie tak w szczególności w sytuacji, gdy podmiot gospodarczy nie dochował należytej staranności, nie przewidując tej sytuacji i nie podejmując środków w celu złagodzenia jej skutków lub – po zaistnieniu sytuacji – nie podejmując odpowiednich i racjonalnych środków w celu jej zaradzenia i nie wykonując swoich zobowiązań związanych z daną operacją.

69. Użyteczną analogię można poczynić do sytuacji, w której zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004²⁸ linie lotnicze są zwolnione z ciężącego na nich obowiązku wypłaty odszkodowania, jeżeli odwołanie lotu wynika z nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć nawet pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków. W wyroku w sprawie Wallentin-Hermann Trybunał orzekł w istocie, że w celu przyznania zwolnienia konieczne jest dowiedzenie, że wspomnianych nadzwyczajnych okoliczności nie można było uniknąć za pomocą „dostosowanych do sytuacji środków, to jest środków, które w chwili wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności odpowiadają między innymi warunkom technicznie i ekonomicznie możliwym do przyjęcia przez danego przewoźnika lotniczego”²⁹. Podobnie jest w przypadku beneficjanta pomocy z funduszy, który w obliczu okoliczności zewnętrznych, nad którymi nie ma on kontroli i które zagrażają jego zdolności do wykonania zobowiązań związanych z daną operacją, powinien, moim zdaniem, podjąć wszelkie racjonalne środki dostosowane do sytuacji w chwili zaistnienia tych okoliczności w celu wykonania owych zobowiązań i uniknięcia naruszenia. Niedopełnienie tego obowiązku stanowiłoby zaniechanie z jego strony i naruszenie w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 zostałoby stwierdzone.

70. W swoich uwagach na piśmie Agencja utrzymuje, że EMM nie osiągnęła celów projektu rozpatrywanego w niniejszej sprawie nie z powodu niewypłacalności LM, lecz w wyniku umyślnego działania i następującego po nim zaniechania ze strony EMM. Podnosi ona, po pierwsze, że EMM swobodnie zdecydowała się oprzeć swój model działalności na wytwarzaniu produktów w jednej postaci, dostosowanych do jednego klienta (LM), nie oceniając przy tym ryzyka handlowego związanego z możliwością napotkania przez tego klienta trudności finansowych. Agencja twierdzi

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. 2004, L 46, s. 1).

²⁹ Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, pkt 26, 27, 40.

ponadto, że EMM wprowadziła ją w błąd, stwierdzając, że w przyszłości dzięki nabyciu dodatkowej instalacji będzie mogła wytwarzać produkty ze skroplonego gazu i sprzedawać swoją produkcję innemu klientowi w razie zmniejszenia zapotrzebowania LM. Po drugie, Agencja podnosi, że EMM zaniechała przeprowadzenia restrukturyzacji swojej działalności, opracowania planu działania i rozpoczęcia sprzedaży produktów innym klientom, pomimo że Agencja wielokrotnie o to wnioskuje.

71. To do sądu krajowego należy szczegółowe zbadanie tych argumentów i ustalenie, czy zarzucane w postępowaniu głównym naruszenia można ostatecznie powiązać z działaniem lub zaniechaniem ze strony EMM. Sąd krajowy powinien w szczególności ustalić, czy EMM nie dochowała należytej staranności, decydując się polegać na LM jako swoim jedynym kliencie lub nie przewidując niewypłacalności LM, czy też, po tym jak trudności finansowe LM stały się oczywiste, EMM nie podjęła wszelkich racjonalnych i dostosowanych do sytuacji środków w celu wykonania swoich zobowiązań i uniknięcia naruszenia.

72. Niemniej jednak zasadniczo nie wydaje mi się, że EMM wykazała się koniecznym brakiem należytej staranności, opierając swój model działalności na dostarczaniu produktów gazowych LM jako swojemu jedynemu klientowi, tak by zarzucane naruszenia można było powiązać z tym wyborem. Poleganie na jednym kliencie niewątpliwie wiąże się z pewnym ryzykiem handlowym. Niekoniecznie musi to jednak wskazywać na brak należytej staranności, zwłaszcza w branżach, w których liczba potencjalnych klientów jest ograniczona lub w których metoda produkcji i dostaw narzuca silny związek z jednym klientem. W tym względzie EMM wyjaśniła na rozprawie, że produkty gazowe takie jak te, które dostarczała ona LM, nie mogą być ani składowane, ani transportowane. Z tego powodu jednostki produkcyjne są z reguły lokalizowane w pobliżu większych klientów. Ponadto, jak zauważono w postanowieniu odsyłającym, w 2008 r. państwo łotewskie udzieliło LM gwarancji kredytu w wysokości około 160 000 000 EUR po przeprowadzeniu gruntownej oceny przez łotewskie ministerstwo finansów i skarbu państwa. W tym kontekście nie wydaje mi się oczywiste – choć zweryfikowanie tego należy do sądu krajowego – że EMM nie dochowała należytej staranności, polegając na LM jako swoim jedynym kliencie, ani że w chwili zawierania umowy mogła racjonalnie przewidzieć, że sytuacja finansowa LM pogorszy się do tego stopnia, że stanie się ona niewypłacalna.

73. Pragnę również przypomnieć, że art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1828/2006 nakłada na instytucję zarządzającą wymóg upewnienia się przed zatwierdzeniem proponowanej operacji, że beneficjent posiada wystarczające zdolności do spełnienia określonych warunków dotyczących między innymi dostaw towarów lub usług w ramach operacji oraz terminu realizacji. Wydaje mi się, że silna zależność modelu działalności EMM od dostarczania produktów gazowych w jednej postaci jednemu klientowi musiała wyraźnie wynikać z wniosku, który przedstawiła ona Agencji. Z postanowienia odsyłającego wyraźnie wynika w szczególności to, że przewidywana jednostka produkcyjna miała uczestniczyć w funkcjonowaniu zakładu metalurgicznego Liepājas Metalurgs i dostarczać gazy niezbędne do jego funkcjonowania. W tych okolicznościach nie rozumiem, w jaki sposób Agencja, zatwierdzając operację, mogła mieć jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, że sukces przedsięwzięcia EMM był nierozdzielnie związany z nieprzerwanym funkcjonowaniem zakładu Liepājas Metalurgs. Zatwierdzając proponowaną operację, Agencja musiała być zatem przekonana, że EMM była w stanie osiągnąć cele operacji przy wykorzystaniu tego modelu działalności.

74. Agencja nie może zatem twierdzić, że EMM nie dokonała oceny ryzyka handlowego tego modelu działalności, nie dając jednocześnie do zrozumienia, że sama nie dokonała oceny tego ryzyka przy zatwierdzaniu operacji.

75. W tym względzie nie ma znaczenia, że – jak podnosi Agencja – EMM zmieniła swój pierwotny wniosek w celu wyjaśnienia, że nie będzie już w stanie produkować skroplonego gazu za pomocą urządzeń, które miały zostać nabyte. Ponieważ Agencja zatwierdziła zmieniony wniosek, musiała być przekonana, że nawet biorąc pod uwagę te zmiany, EMM nadal będzie w stanie osiągnąć cele operacji.

76. Przechodzę do argumentu Agencji, zgodnie z którym zarzucane naruszenia można powiązać z zaniechaniem ze strony EMM polegającym na tym, że w obliczu trudności finansowych LM zaniechała ona podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia dalszego osiągnięcia celów operacji.

77. W sytuacji, w której jedyny partner handlowy lub klient podmiotu gospodarczego staje się niewypłacalny lub jego niewypłacalność jest racjonalnie przewidywalna, niepodjęcie przez ten podmiot wszelkich odpowiednich i racjonalnych środków w celu zaradzenia tej sytuacji i uniknięcia naruszenia istotnie stanowiłoby „zaniechanie” w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006. Ostateczna ocena, czy w niniejszej sprawie istniały odpowiednie i racjonalne środki, które EMM mogła podjąć w celu zaradzenia tej sytuacji, należy do sądu krajowego.

78. Z materiału przedstawionego Trybunałowi, w mojej ocenie, nie wynika w sposób oczywisty, że środki, które zdaniem Agencji EMM powinna była podjąć, a mianowicie restrukturyzacja jej działalności w celu produkcji skroplonego gazu, który mógłby być sprzedawany innym klientom, były środkami odpowiednimi i racjonalnymi, które pozwoliłyby EMM na osiągnięcie celów operacji. Jednostka produkcyjna EMM przylegała do zakładu Liepājas Metalurgs i uczestniczyła w jego funkcjonowaniu. EMM oświadczyła, że jej jednostka produkcyjna jest połączona z tym zakładem stałą siecią rurociągów, czemu Agencja nie zaprzeczyła. Jeżeli EMM mogła racjonalnie oczekiwać, że zakład ten wznowi funkcjonowanie, podjęcie gruntownej i kosztownej restrukturyzacji jej działalności niekoniecznie byłoby rozsądne i odpowiednie.

79. W świetle powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że sytuacja, w której beneficjent pomocy finansowej z EFRR nie jest w stanie osiągnąć w istotnym dla przeprowadzanej oceny okresie prognozowanego poziomu obrotów ze względu na to, że w tym okresie doszło do zaprzestania działalności jego jedynego partnera bądź też partner ten stał się niewypłacalny, nie stanowi działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, jeżeli:

- sytuacja ta nie mogła być racjonalnie przewidziana przez beneficjenta w chwili zawierania umowy przyznającej finansowanie;
- beneficjent nie działał niedbale, dopuszczając do zaistnienia tej sytuacji; oraz
- beneficjent nie mógł zaradzić tej sytuacji i wykonać swoich zobowiązań związanych z tą pomocą, nawet gdyby podjął wszelkie odpowiednie i racjonalne środki.

Szkoda, względnie szkoda potencjalna, w budżecie ogólnym Unii Europejskiej

80. Trzecim elementem nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 jest to, że rozpatrywane naruszenie musi być tego rodzaju, że „powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”.

81. W tym względzie nie jest konieczne dowiedzenie wystąpienia konkretnych skutków finansowych; naruszenie jako takie powinno jedynie móc mieć wpływ na budżet³⁰.

82. Jak już wyjaśniałam, mam wątpliwości, czy naruszenia zarzucane w postępowaniu głównym można powiązać z działaniem lub zaniechaniem ze strony EMM. Gdyby jednak sąd odsyłający doszedł do wniosku, że rozpatrywane naruszenia zostały stwierdzone i że można je powiązać z działaniem lub zaniechaniem ze strony EMM, to do tego sądu będzie należało ustalenie, czy naruszenia te mogą mieć wpływ na budżet Unii Europejskiej.

³⁰ Wyrok z dnia 6 grudnia 2017 r., *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*, C-408/16, EU:C:2017:940, pkt 60.

83. W swoich uwagach na piśmie EMM utrzymuje, że aby wymóg wystąpienia szkody, względnie szkody potencjalnej, w budżecie ogólnym Unii Europejskiej został spełniony, wydatek nałożony na budżet Unii w związku z przyznaniem rozpatrywanego finansowania musiał być nieuzasadniony od początku (to znaczy od momentu przyznania finansowania). Wobec tego, ponieważ finansowanie przyznane EMM w 2010 r. zostało przyznane należycie i było w istocie należycie wykorzystywane do 2013 r., kiedy to LM zaprzestała działalności gospodarczej, na budżet Unii nie mógł zostać nałożony żaden nieuzasadniony wydatek.

84. Nie zgadzam się.

85. Moim zdaniem do nałożenia nieuzasadnionego wydatku na budżet Unii może dojść nawet w przypadku, gdy finansowanie zostało przyznane należycie i początkowo było należycie wykorzystywane. Szkoda w budżecie Unii wystąpi w szczególności, jeżeli z budżetu tego trzeba ponieść wydatek związany z projektem, którego nie zrealizowano w pełni lub który, jeżeli został ukończony, nie spełnia wymogu trwałości ustanowionego w art. 57 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006³¹.

86. To do sądu krajowego należy ustalenie w świetle ogółu powyższych rozważań, czy wystąpienie trzech elementów nieprawidłowości zostało w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym stwierdzone. Ponieważ elementy te mają charakter kumulatywny, dokonanie korekty finansowej na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 jest możliwe jedynie w przypadku stwierdzenia wystąpienia wszystkich trzech.

Czynniki, które należy uwzględnić przy obliczaniu kwoty korekty finansowej

87. Sąd odsyłający nie odnosi się wprost w swoim pytaniu do kwestii sposobu obliczania jakiegokolwiek korekty finansowej mającej zastosowanie w razie stwierdzenia nieprawidłowości. W niniejszej sprawie Agencja wnioskuje o zastosowanie korekty 100%, prowadzącej do odzyskania w całości finansowania przyznanego EMM w odniesieniu do rozpatrywanej operacji. Konieczne jest zatem zbadanie tej kwestii.

88. Zgodnie z art. 98 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w operacjach³². Przy obliczaniu takiej korekty finansowej uwzględniają one trzy kryteria, a mianowicie: i) charakter nieprawidłowości, ii) ich wagę oraz iii) straty finansowe poniesione przez fundusze. W przypadku nieprawidłowości jednorazowej, nie zaś powtarzającej się, wymóg ten oznacza, że należy badać każdy przypadek indywidualnie, „przy uwzględnieniu wszystkich konkretnych okoliczności, które są istotne z punktu widzenia [tych] kryteriów”³³.

31 Oznacza to, że do wystąpienia szkody w budżecie Unii dojdzie w przypadku, gdy finansowanie zostało przyznane na budowę szkoły, która nigdy nie została ukończona, mimo że położono fundamenty i wzniesiono jej szkielet.

32 Artykuł 98 rozporządzenia nr 1083/2006 sam w sobie stanowi wystarczającą podstawę prawną do dokonywania przez państwa członkowskie wymaganych korekt finansowych w przypadku wystąpienia nieprawidłowości bez konieczności istnienia odrębnego upoważnienia wynikającego z prawa krajowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in., od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, pkt 35–40).

33 Wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, pkt 48–51.

89. Ponadto korekty finansowe powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności. Wyraźnie wynika to z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, który wymaga wprowadzenia kontroli administracyjnych, środków i kar „w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa [Unii]” oraz tego, by były one „skuteczne, proporcjonalne i odstrasające w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych [Unii Europejskiej]”. Korekty finansowe nie powinny zatem wykraczać poza to, co jest konieczne z uwagi na charakter i wagę naruszeń^{34 35}.

90. Wreszcie, o ile zastosowana korekta nie musi dokładnie odpowiadać skutkom finansowym dla budżetu, o tyle skutki te powinno się uwzględnić, także jeżeli ryzyko ich wystąpienia jest jedynie niewielkie³⁶.

91. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i konieczności dokonania korekty finansowej, przy obliczaniu tej korekty należy uwzględnić wszystkie szczególne okoliczności sprawy, które mają znaczenie w świetle kryteriów charakteru i wagi nieprawidłowości oraz straty finansowej poniesionej przez fundusze, jak również zasadę proporcjonalności. Czynniki mające znaczenie dla tego rodzaju oceny obejmowałyby w tym przypadku: zakres, w jakim za nieprawidłowość odpowiada beneficjent, a także ewentualną odpowiedzialność ze strony instytucji zarządzającej; skutki finansowe dla budżetu Unii (rzeczywiste lub potencjalne); a także zakres, w jakim nieprawidłowość uniemożliwiła operację (na przykład czy operacja została prawidłowo wdrożona i początkowo przebiegała pomyślnie, a także czy osiągnięto niektóre lub wszystkie jej cele).

92. To do sądu krajowego będzie należała ocena, w stosownym przypadku, czy korekta finansowa rozpatrywana w postępowaniu głównym, to znaczy korekta w wysokości 100%, jest w świetle tych rozważań odpowiednia.

Wnioski

93. Proponuję zatem, aby Trybunał na pytanie zadane przez Rêzeknes tiesa (sąd rejonowy w Rzeżycy, Łotwa) odpowiedział w następujący sposób:

Sytuacja, w której beneficjent pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nie jest w stanie osiągnąć w istotnym dla przeprowadzanej oceny okresie prognozowanego poziomu obrotów ze względu na to, że w tym okresie doszło do zaprzestania działalności jego jedyne go partnera bądź też partner ten stał się niewypłacalny, nie stanowi działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca

34 Zobacz moja opinia w sprawie Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2015:761, pkt 60. Powyższa interpretacja art. 98 rozporządzenia nr 1083/2006 jest zgodna z doprecyzowaniem wprowadzonym przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu nr 1303/2013, które wyraźnie zobowiązuje państwa członkowskie do dokonywania „proporcjonalnych” korekt finansowych.

35 Konieczność uwzględnienia zasady proporcjonalności podkreślono także w wytycznych Komisji w sprawie zasad, kryteriów oraz orientacyjnego klucza podziału stosowanych do korekt finansowych dokonywanych przez Komisję na podstawie art. 99 i 100 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., przyjętych decyzją Komisji C(2011) 7321 wersja ostateczna z dnia 19 października 2011 r. Zaleca się w nich, aby państwa członkowskie także stosowały kryteria i stawki określone w tych wytycznych przy dokonywaniu korekt nieprawidłowości wykrytych przez ich własne służby podczas kontroli i audytów przeprowadzanych zgodnie z rozporządzeniem nr 1083/2006, „chyba że, kierując się niniejszymi wytycznymi i zasadą proporcjonalności, zechcą stosować bardziej szczegółowe zasady”. W wytycznych tych zaleca się korektę według stawki ryczałtowej w wysokości 100% jako właściwą w przypadku nieprawidłowości, która jest na tyle poważna, że całkowicie uniemożliwia uzyskanie zgodności z przepisami, tym samym stanowiąc o nieprawidłowości wszystkich odnośnych płatności (zobacz sekcja 2.3 tych wytycznych). Jeżeli chodzi o moc prawną tego rodzaju wytycznych, zobacz wyrok z dnia 3 września 2014 r., Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, pkt 64 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

36 Wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, pkt 50.

2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r., jeżeli:

- sytuacja ta nie mogła być racjonalnie przewidziana przez beneficjenta w chwili zawierania umowy przyznającej finansowanie;
- beneficjent nie działał niedbale, dopuszczając do zaistnienia tej sytuacji; oraz
- beneficjent nie mógł zaradzić tej sytuacji i wykonać swoich zobowiązań związanych z tą pomocą, nawet gdyby podjął wszelkie odpowiednie i racjonalne środki.