



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 20. dubna 2016*

Věc C-111/15

**Občina Gorje
proti
Republika Slovenija**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upravno sodišče (Správní soud, Slovinsko)]

„Řízení o předběžné otázce — Společná zemědělská politika — Financování z EZFRV — Podpora pro rozvoj venkova — Nařízení (ES) č. 1698/2005 — Článek 71 odst. 3 — Časová podmínka způsobilosti výdajů — Nařízení (EU) č. 65/2011 — Článek 30 odst. 1 — Zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu v případě, že součástí této žádosti byly jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje“

I – Úvod

1. Politika rozvoje venkova Evropské unie spočívá na zásadě spolufinancování, přičemž Unie poskytuje přibližně dvě třetiny z celkových prostředků a členské státy jednu třetinu z nich. Částky, které Unie a členské státy poskytují s cílem podpořit rozvoj venkova, jsou značné. Unie a členské státy poskytly během programového období let 2007 až 2013 více než 150 miliard eur na politiku rozvoje venkova, přičemž přibližně polovina z této částky byla poskytnuta v rámci investičních opatření**.

2. V této souvislosti je vzhledem k vysoké míře chyb kladen i nadále značný důraz na boj proti podvodům***. Soudní dvůr s poukazem na článek 325 SFEU uvedl, že členské státy jsou povinny přijmout k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní zájmy****.

3. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upravno sodišče (Správní soud, Slovinsko) zapadá do tohoto kontextu, neboť vznáší otázky, které se týkají pravomocí členských států za účelem kontroly podpory v rámci politiky rozvoje venkova Unie.

4. Podstatou otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, konkrétně je, zda čl. 71 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)***** brání takové vnitrostátní právní úpravě, která podmiňuje způsobilost investičních výdajů pro příspěvek z EZFRV tím, že tyto výdaje musí být

* Původní jazyk: francouzština.

** Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 23/2014, nazvaná „Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?“, bod 1.

*** Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 23/2014, nazvaná „Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?“, bod 12. Pokud jde o programové období let 2007 až 2013, odhaduje se průměrná míra chyb u výdajů podpořených v oblasti rozvoje venkova na 8,2%.

**** Viz rozsudek ze dne 28. října 2010, SGS Belgium NV a další (C-367/09, EU:C:2010:648, bod 40).

***** Úř. věst. 2005, L 277, s. 1.

vynaloženy po schválení žádosti o podporu. Předkládající soud se dále táže, zda uvedené nařízení, jakož i článek 30 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova*****, brání takové vnitrostátní úpravě, která stanovuje zamítnutí žádosti o vyplacení podpory v celém rozsahu v případě, že žádost obsahuje jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje.

5. První předběžná otázka se tedy týká prostoru pro uvážení, který mají členské státy, pokud stanovují podmínky způsobilosti výdajů pro podporu, která je spolufinancována z EZFRV, zatímco druhá předběžná otázka se týká pravomoci členských států postihovat porušení podmínek způsobilosti.

6. Předběžné otázky vyvstaly v rámci správního sporu mezi Občina Gorje (obec Gorje) a Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (Agentura Republiky Slovinsko pro zemědělské trhy a rozvoj venkova, dále jen „agentura“) ohledně toho, že posledně uvedená agentura zamítla žádost obce Gorje o vyplacení podpory v rámci programu rozvoje venkova Slovinska na období let 2007 až 2013.

II – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Nařízení č. 1698/2005

7. Provádění politiky rozvoje venkova Unie je založeno na zásadě sdíleného řízení, na kterém se podílí Unie a členské státy, přičemž unijní právní předpisy vymezují obecný právní rámec, který vnitrostátní právní předpisy doplňují. Nařízení č. 1698/2005 v této souvislosti stanovuje obecná pravidla pro podporu Společenství ve prospěch rozvoje venkova, která je financována z EZFRV*****.

8. Podle hlavy III nařízení č. 1698/2005, nadepsané „Programování“, přijímá každý členský stát vnitrostátní program, který podléhá schválení Evropské komise, k provádění strategie rozvoje venkova prostřednictvím čtyř os, které jsou vymezeny v hlavě IV uvedeného nařízení, nadepsané „Podpora rozvoje venkova“. Osa 3, nadepsaná „Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova“, zahrnuje mimo jiné podle bodu ii) písm. b) čl. 52 uvedeného nařízení i opatření na „obnovu a rozvoj vesnic“.

9. V hlavě V nařízení č. 1698/2005, nadepsané „Příspěvky z EZFRV“, jsou uvedena pravidla pro financování politiky pro rozvoj venkova, přičemž článek 71 je nadepsán „Způsobilost výdajů“. V článku 71 odst. 1, 2 a odst. 3 prvním pododstavci se stanoví:

„1. Aniž je dotčen čl. 39 odst. 1 nařízení [Rady] (ES) č. 1290/2005 [ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1)], jsou výdaje způsobilé pro příspěvek z EZFRV, pokud platební agentura dotyčnou podporu skutečně vyplatí mezi 1. lednem 2007 a 31. prosincem 2015. Spolufinancované operace by neměly být dokončeny přede dnem vzniku způsobilosti.

Nové výdaje doplněné při úpravě programu podle článku 19 jsou způsobilé ode dne, kdy Komise obdrží žádost o úpravu programu.

***** Úř. věst. 2011, L 25, s. 8.

***** K nařízení č. 1698/2005 viz J. H. Danielsen, *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, s. 123 až 133.

2. Výdaje jsou způsobilé pro příspěvek z EZFRV pouze tehdy, pokud byly vynaloženy na operace, o nichž rozhodl řídicí orgán daného programu nebo o nichž bylo rozhodnuto z jeho pověření, v souladu s výběrovými kritérii stanovenými příslušným subjektem.

3. Pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států a podléhají zvláštním podmínkám stanoveným tímto nařízením pro některá opatření na rozvoj venkova.“

10. Hlava VI nařízení č. 1698/2005 se týká mimo jiné řízení a kontroly politiky rozvoje venkova. V odst. 4 čl. 74, nadepsaného „Úkoly členských států“, se stanoví:

„Členské státy provádějí kontroly v souladu s prováděcími pravidly stanovenými postupem podle čl. 90 odst. 2, zejména pokud jde o typ a intenzitu kontrol, přizpůsobené povaze jednotlivých opatření pro rozvoj venkova.“

11. Nařízení č. 1698/2005 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení č. 1698/2005 *****.

2. Nařízení č. 65/2011

12. V souladu s čl. 74 odst. 4 nařízení (ES) č. 1698/2005 přijala Komise nařízení č. 65/2011.

13. V článku 2 písm. a) a b) uvedeného nařízení je stanoveno rozlišení mezi „žádostí o podporu“, která je vymezena jako „žádost o podporu nebo o přistoupení k režimu podle nařízení (ES) č. 1698/2005“, a „žádostí o platbu“, která je vymezena jako „žádost o platbu vnitrostátními orgány podaná příjemcem“.

14. Článek 4 uvedeného nařízení se týká obecných zásad kontroly. Odstavec 9 tohoto článku zní:

„Omezení či vyloučení podle tohoto nařízení se nedotkne dodatečných sankcí podle jiných ustanovení právních předpisů Unie či vnitrostátních právních předpisů.“

15. Administrativní kontrola udělování dotací na základě osy 3 nařízení č. 1698/2005 je vykonávána dvakrát, a sice zaprvé podle čl. 24 odst. 2 nařízení č. 65/2011 u žádostí o podporu a zadruhé podle čl. 24 odst. 3 uvedeného nařízení u žádostí o platbu *****. Články 25 až 27 nařízení č. 65/2011 mimoto uvádějí pravidla, jimiž se řídí kontroly na místě.

16. Stran platby podpory příjemci článek 30 nařízení č. 65/2011, nadepsaný „Snížení a vyloučení“, stanoví:

„1. Platby se vypočtou podle toho, co je během administrativních kontrol shledáno způsobilým. Členský stát přezkoumá žádost o platbu, kterou přijal od příjemce, a určí částky způsobilé k podpoře. Určí:

- a) částku, která má být příjemci vyplacena výlučně na základě žádosti o platbu;
- b) částku, která má být příjemci vyplacena po přezkoumání způsobilosti žádosti o platbu.

***** Úř. věst. 2013, L 347, s. 487. Pokud jde o vzájemný vztah nařízení č. 1698/2005 a nařízení č. 1305/2013, viz M. Monteduro a další, (vyd.) *Law and Agroecology, a Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Berlín, Heidelberg, 2015, s. 151 až 159.

***** Konkrétně je článek 24 nařízení č. 65/2011 součástí hlavy II uvedeného nařízení, nadepsané „Podpora rozvoje venkova podle osy 1 a 3 a některá opatření podle osy 2 a osy 4“.

Pokud částka určená podle písmene a) přesahuje částku určenou podle písmene b) o více než 3 %, použije se na částku určenou podle písmene b) snížení. Toto snížení se rovná rozdílu mezi těmito dvěma částkami.

Pokud však příjemce může prokázat, že k zahrnutí nezpůsobilé částky nedošlo jeho vinou, snížení se nepoužije.

2. Zjistí-li se, že příjemce úmyslně podal nepravdivé prohlášení, je dotyčná operace vyloučena z podpory z EZFRV a všechny na tuto operaci již vyplacené částky budou požadovány zpět. Příjemce je navíc vyloučen z poskytování podpory v rámci téhož opatření během kalendářního roku zjištění a během následujícího kalendářního roku.

3. Snížení a vyloučení podle odstavců 1 a 2 se obdobně použijí na nezpůsobilé výdaje zjištěné během kontrol podle článků 25 a 29.“

17. Nařízením č. 65/2011, jak je uvedeno v jeho čl. 34 odst. 1, bylo s účinkem od 1. ledna 2011 nahrazeno nařízením Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova*****. Posledně uvedené nařízení se však podle druhého pododstavce tohoto ustanovení použije v případě žádostí o platbu, které byly podány před 1. lednem 2011. V projednávané věci je nesporné, že žádosti o podporu byly předloženy dne 19. srpna 2010 a žádosti o platbu dne 1. června 2011. Z toho vyplývá, že v projednávané věci je třeba aplikovat ustanovení nařízení č. 65/2011.

B – Slovinské právo

1. Zákon o zemědělství

18. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že slovinský režim rozvoje venkova upravuje Zákon o kmetijstvu (zákon o zemědělství, dále jen „ZKme-1“).

19. Pokud jde o rozhodnutí o způsobilosti dotací, stanoví čl. 53 odst. 1 ZKme-1, že příslušný orgán přijme rozhodnutí o způsobilosti dotací určené stranám, jejichž žádosti splňují podmínky, které jsou vyžadovány podle použitelných ustanovení a výzvy k předkládání žádostí, a dále o použití prostředků k tomuto účelu.

20. Podle čl. 56 odst. 1 ZKme-1 se dotace vyplácejí na žádost stran.

21. Odst. 4 čl. 56 ZKme-1 stanoví:

„Orgán rozhodnutím odmítne veškeré žádosti, které jsou v rozporu s požadavky stanovenými podle právních předpisů, ve výzvě k předkládání žádostí o dotace či v rozhodnutí o způsobilosti dotací.“

2. Nařízení PRP

22. Slovinská vláda přijala na základě ZKme-1 nařízení o opatřeních osy 1, osy 3 a osy 4 programu rozvoje venkova pro Republiku Slovinsko na období 2007–2013 (dále jen „nařízení PRP“).

***** Úř. věst. 2006, L 368, s. 74.

23. Podle čl. 78 bodu 4 nařízení PRP, který se týká opatření č. 322, nadepsaného „Obnova a rozvoj vesnic“, jsou součástí podpory investice do obnovy a výstavby víceúčelových staveb veřejného zájmu, které slouží k mezigeneračnímu setkávání, kulturním, uměleckým a sportovním aktivitám, jakož i k jiným volnočasovým aktivitám místního venkovského obyvatelstva.

24. Podle předkládacího rozhodnutí čl. 79 odst. 4 nařízení PRP stanoví, že za způsobilé se považují pouze takové výdaje, které byly vynaloženy v rozmezí od data přijetí rozhodnutí o způsobilosti dotací do okamžiku dokončení investičního projektu, nejpozději však do 30. června 2015. V uvedeném článku se stanoví, že pokud příjemce případně převzal závazek v rámci přidělených dotací (uzavřel jakoukoli smlouvu, objednal materiál, vybavení, služby nebo práce), považuje se to za první výdaj.

III – Skutkový stav v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

25. Dne 18. června 2010 zveřejnila agentura podle nařízení PRP výzvu k podávání žádostí o dotace na základě jednoho z opatření osy 3 nařízení č. 1698/2005, opatření č. 322 („Obnova a rozvoj vesnic“), v rámci programu rozvoje venkova Slovinska na období let 2007 až 2013.

26. Podle bodu 1 hlavy nadepsané „Investice“ kapitoly IV/1 výzvy k předkládání žádostí, nadepsaného „Podmínky způsobilosti, které musí být splněny při podání žádosti podle výzvy k předkládání žádostí“ (dále jen „bod 1 výzvy k předkládání žádostí“), nemůže být provádění investice zahájeno před přijetím rozhodnutí o způsobilosti dotací.

27. V souladu s čl. 79 odst. 4 nařízení PRP se v bodě 3 kapitoly VI výzvy k předkládání žádostí, nadepsaném „Způsobilé náklady“ (dále jen „bod 3 výzvy k předkládání žádostí“), uvádí, že za způsobilé investiční výdaje se považují výdaje, které byly vynaloženy v rozmezí od data přijetí rozhodnutí o způsobilosti dotací do okamžiku dokončení investičního projektu, nejpozději však do 30. června 2015.

28. Podle bodu 4 kapitoly VI výzvy k předkládání žádostí (dále jen „bod 4 výzvy k předkládání žádostí“) se pro účely podpory považují za způsobilé i případné obecné náklady či výdaje vynaložené po 1. lednu 2007 až do okamžiku podání poslední žádosti o platbu dotace, které souvisejí s přípravou žádosti, získáním dokumentů souvisejících s výstavbou a s podáním žádostí o dotace. Před datem, k němuž je stanovena způsobilost výdajů, nesmí žadatel zahájit práce či uzavírat jakékoli závazky z důvodu případně udělených dotací.

29. Podle bodu 5 kapitoly VI výzvy k předkládání žádostí (dále jen „bod 5 výzvy k předkládání žádostí“) se stanoví, že pokud příjemce případně převzal jakýkoli závazek v rámci přidělených dotací (uzavřel jakoukoli smlouvu, objednal materiál, vybavení, služby nebo práce), považuje se to podle článku 79 nařízení PRP za první výdaj. Podle uvedeného bodu však žadatel může zahájit postup výběru uchazeče podle právních předpisů o zadávání veřejných zakázek, avšak před přijetím rozhodnutí o způsobilosti dotací nemůže uzavřít smlouvu s vybraným uchazečem.

30. Obec Gorje uzavřela dne 12. července 2010 s vybraným uchazečem dvě smlouvy, jež se týkaly rekonstrukce budovy, která byla v jejím spoluvlastnictví. Podle předkládacího soudu je nesporné, že uvedené dvě smlouvy byly uzavřeny s odkládací podmínkou, která podmiňovala vznik smluvních závazků tím, že obec Gorje obdrží konečné rozhodnutí agentury o způsobilosti k dotacím.

31. Dne 19. srpna 2010 podala obec Gorje v rámci výzvy k předkládání žádostí týkající se opatření č. 322 žádost o podporu za účelem rekonstrukce a změny účelu využívání uvedené budovy (dále jen „spolufinancovaná operace“). Žádost se vztahovala k části budovy, která byla ve spoluvlastnictví obce Gorje.

V předkládacím rozhodnutí je jako den uzavření smluv uveden rovněž 13. červenec 2010.

32. Dne 19. října 2010 přijala agentura rozhodnutí o způsobilosti dotací, na základě kterého přidělila obci Gorje dotace ve výši 128 200,52 eura. Žádost obce Gorje byla schválena jako procentní podíl z celkové investice, kterou souběžně prováděl v rámci dalšího spolufinancování druhý spoluvlastník, kterým byla Pošta Slovenije, tj. Pošta Republiky Slovinsko, a nikoli tak, že by se spolufinancování vztahovalo pouze na určité práce.

33. Dne 1. června 2011 předložila obec Gorje žádost o platbu dotace ve výši 128 200,52 eura a ke své žádosti připojila požadované dokumenty.

34. Dne 9. září 2011 provedl kontrolní útvar agentury kontrolu na místě, během níž tento útvar podle údajů ze stavebního deníku a odvozu odpadu konstatoval, že práce na budově byly zahájeny dne 16. srpna 2010. Tento útvar zejména konstatoval, že práce spočívající v odstraňování střechy, která byla společnou částí budovy, na kterou se vztahovala žádost o platbu, byly provedeny dne 19. srpna 2010.

35. Dne 3. listopadu 2011 agentura odmítla žádost o platbu z toho důvodu, že obec Gorje nesplnila veškeré podmínky stanovené podle nařízení PRP a ve výzvě k předkládání žádostí. Podle agentury obec Gorje porušila konkrétně body 3 až 5 výzvy k předkládání žádostí tím, že zahájila práce na budově dne 16. srpna 2010, tj. před přijetím rozhodnutí ze dne 19. října 2010 o způsobilosti k dotacím. Agentura mimoto poukázala na dvě smlouvy, které obec Gorje uzavřela dne 12. července 2010. Podle agentury tedy všechny práce zahájené podle těchto smluv zakládaly závazky, které jsou neslučitelné s body 3 až 5 výzvy k předkládání žádostí.

36. Obec Gorje podala proti rozhodnutí agentury ze dne 3. listopadu 2011 žalobu k předkládajícímu soudu, který rozsudkem ze dne 13. února 2013 vyhověl žalobě obce Gorje, když konstatoval, že vnitrostátní ustanovení nejsou slučitelná s nařízením č. 1698/2005. Předkládající soud následně zrušil rozhodnutí agentury ze dne 3. listopadu 2011 a rozhodl o vrácení věci této agentuře k novému projednání.

37. Dne 25. dubna 2013 agentura opětovně zamítla žádost obce Gorje o platbu, a to v zásadě na základě totožných důvodů, tj. na základě toho, že práce na budově byly zahájeny před přijetím rozhodnutí o způsobilosti a že uzavření smluv s vybraným uchazečem dne 12. července 2010 vedlo ke vzniku závazků, které nejsou slučitelné s čl. 79 odst. 4 nařízení PRP a body 3 a 5 výzvy k předkládání žádostí. Agentura v rozhodnutí ze dne 25. dubna 2013 kromě toho zdůraznila, že žádost týkající se předmětné investice byla schválena jako procentní podíl z celkové investice, a nikoli v podobě spolufinancování určitých prací.

38. Obec Gorje podala k předkládajícímu soudu novou žalobu, v níž mimo jiné tvrdí, že rozhodnutí agentury je založeno na nařízení PRP a na výzvě k předkládání žádostí, které nejsou v souladu s nařízením č. 1698/2005 v rozsahu, v němž stanoví přísnější podmínky způsobilosti, než jak je stanovuje posledně uvedené nařízení.

39. Agentura neslučitelnost vnitrostátních ustanovení s nařízením č. 1698/2005 odmítá a tvrdí, že pokud jde o způsobilost výdajů pro účast v EZFRV, vnitrostátní ustanovení vymezují pravidla, která jsou oproti pravidlům stanoveným v uvedeném nařízení pouze přesnější, a nikoli striktnější.

40. Za těchto okolností se Upravno sodišče (Správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být nařízení č. 1698/2005, a zejména jeho čl. 71 odst. 3, podle kterého se pravidla pro způsobilost výdajů stanoví na úrovni členských států a podléhají zvláštním podmínkám stanoveným tímto nařízením pro některá opatření na rozvoj venkova, vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě stanovené v čl. 79 odst. 4 [nařízení PRP] a v kapitole VI bodu 3

výzvy k předkládání žádostí, neboť podle této právní úpravy jsou za způsobilé investiční výdaje považovány pouze výdaje vzniklé po datu přijetí rozhodnutí o způsobilosti k dotacím (až do dokončení investičního projektu nebo nejpozději do 30. června 2015)?

- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku, musí být nařízení č. 1698/2005, a zejména jeho čl. 71 odst. 3, vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě stanovené v čl. 56 odst. 4 [ZKme-1], podle níž musí být v celém rozsahu zamítnuta každá žádost, která není v souladu s čl. 79 odst. 4 nařízení PRP týkajícím se způsobilých investičních výdajů vynaložených po datu přijetí rozhodnutí?“

41. Písemné vyjádření předložila obec Gorje, slovinská a polská vláda, vláda Spojeného království, jakož i Komise. Obec Gorje, slovinská vláda a Komise se zúčastnily jednání konaného dne 28. ledna 2016.

IV – Právní posouzení

A – K prostoru k uvážení, který mají členské státy podle čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005 (první předběžná otázka)

42. První otázka se týká prostoru k uvážení, který mají členské státy podle čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005, pokud stanovují podmínky způsobilosti výdajů za účelem poskytnutí podpor financovaných z EZFRV.

43. Z článku 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 vyplývá, že „pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států“ a podléhají zvláštním podmínkám stanoveným tímto nařízením. V souladu se zásadami subsidiarity a sdíleného řízení, kterými se vyznačuje politika rozvoje venkova Unie, disponují členské státy ve smyslu tohoto ustanovení širokým prostorem k uvážení, který vychází z uznání nutné rozmanitosti potřeb a výzev v oblasti rozvoje venkova u jednotlivých členských států.

44. Dotčená slovinská úprava, a sice článek 79 nařízení PRP a bod 3 výzvy k předkládání žádostí, tím, že podmiňuje způsobilost investičních výdajů skutečností, že musí být vynaloženy po schválení žádosti o podporu, má ve shodě s tvrzením obce Gorje za účinek omezení příspěvku z EZFRV jen na „budoucí operace“, tj. vylučuje zpětné přidělení podpory. Otázkou tak je, zda takové časové omezení zapadá do prostoru pro uvážení, který je přiznán každému členskému státu podle čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005.

45. I když je pravda, jak tvrdí předkládající soud a obec Gorje, že nařízení č. 1698/2005 nestanovuje počáteční datum způsobilosti výdajů, toto nařízení ani nevylučuje, aby takové časové omezení stanovily členské státy. V nařízení č. 1698/2005 jsou totiž obsažena ustanovení, která vymezují časové rozpětí pro způsobilost výdajů. Podle čl. 71 odst. 1 tohoto nařízení jsou výdaje způsobilé pro příspěvek z EZFRV pouze tehdy, pokud platební agentura dotyčnou podporu skutečně vyplatí mezi 1. lednem 2007 a 31. prosincem 2015. Uvedené ustanovení dále stanoví, že „[s]polufinancované operace by neměly být dokončeny přede dnem vzniku způsobilosti“.

46. Není žádný důvod předpokládat, že by čl. 71 odst. 1 nařízení č. 1698/2005 stanovil veškeré časové podmínky, které lze stanovit pro způsobilost výdajů pro příspěvek z EZFRV.

Viz rovněž 61. bod odůvodnění tohoto nařízení.

Viz bod 7 tohoto stanoviska.

V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 15. května 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, bod 60). Viz rovněž bod 13 důvodové zprávy návrhu Komise, na základě kterého bylo přijato nařízení č. 1698/2005 (návrh nařízení Rady o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD) ze dne 14. července 2004 [COM(2004) 490 final]), v němž Komise zdůrazňuje cíl[e], které „ponechávají členským státům více svobody v tom, jak si přejí své programy uskutečňovat prostřednictvím méně podrobných pravidel, podmínek způsobilosti a ujednání o zjednodušeném finančním řízení a kontrole“.

47. Kromě toho není podle mého možné, na rozdíl od toho, co tvrdila obec Gorje, z čl. 71 odst. 1 uvedeného nařízení dovodit, že provádění spolufinancované operace může být zahájeno před dnem vzniku způsobilosti, a dále ani to, že členské státy nemohou podmínit způsobilost výdajů tím, že tyto výdaje budou vynaloženy po schválení žádosti o podporu. Naopak výraz „dnem vzniku způsobilosti“ uvedený ve znění výše uvedeného článku sám napovídá podle mne tomu, že členské státy jsou oprávněny stanovit datum, od něhož jsou výdaje považovány za způsobilé, tj. stanovit okamžik, před nímž nejsou vynaložené investiční výdaje způsobilé k příspěvku z EZFRV.

48. Nejsem ani přesvědčen o tom, že taková časová podmínka, jako je vnitrostátní podmínka dotčená v projednávané věci, by – jak tvrdí obec Gorje – zbavovala nařízení č. 1698/2005 jeho obsahu či bránila v uskutečnění cílů sledovaných tímto nařízením. Taková podmínka totiž neomezuje spolufinancování z EZFRV na konkrétní období, které by bylo kratší než období pro platbu uvedené v čl. 71 odst. 1 nařízení č. 1698/2005 (od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2015), ale pouze stanoví, že příjemce musí před tím, než vynaloží výdaje související se spolufinancovanou operací, počkat na schválení žádosti o podporu.

49. Proto nevidím žádný důvod pro to, aby takové nařízení, jako je slovinské nařízení v projednávané věci, bylo podle kritérií vymezených Soudním dvorem považováno za nařízení, které omezuje přímou použitelnost nařízení č. 1698/2005, zastírá jeho unijní charakter či překračuje prostor pro uvážení, který uvedené nařízení poskytuje členským státům. Podle mne navíc neexistuje důvod pro vyvození závěru, že by takové nařízení bylo v rozporu se zásadou proporcionality tím, že by značně znesnadňovalo udělování dotací příjemcům či takové udělení znemožňovalo.

50. Podle mne naopak taková časová podmínka, jako je podmínka dotčená v původním řízení, může zajištěním optimálního přidělování prostředků z EZFRV přispívat k uskutečňování cílů sledovaných nařízením č. 1698/2005, mezi které patří kvalita života ve venkovských oblastech a konkrétně ve vztahu k ose 3 nařízení obnova a rozvoj vesnic.

51. V tomto ohledu se ztotožňuji s úvahami, které vyjádřily vlády Slovinska, Polska a Spojeného království, podle nichž může vnitrostátní úprava snížit riziko tzv. efektu mrtvé váhy, tj. přidělování podpory na investice, které by byly částečně či zcela realizovány i bez udělení podpory. Toto riziko vymezil Účetní dvůr, který Komisi doporučil, aby vybídla členské státy k tomu, aby uplatnily postupy, podle nichž budou investiční výdaje způsobilé až od okamžiku, kdy byla schválena dotace.

52. Vyloučení způsobilosti výdajů vynaložených před přijetím rozhodnutí o způsobilosti může navíc zajistit, jak tvrdí slovinská vláda, účinnější kontrolu, pokud jde o využití prostředků z EZFRV. Kontrola na místě, která je stanovena v člancích 25 až 27 nařízení č. 65/2011 a která mimo jiné předpokládá, že příslušný orgán ověří, že charakter a datum realizace výdajů je v souladu se skutečně provedenými pracemi či poskytnutými službami, by mohla být ztížena, pokud by výdaje související se spolufinancovanou operací byly vynaloženy částečně či zcela před schválením žádosti o podporu.

Z bodu 5 výzvy k předkládání žádostí výslovně vyplývá, že ačkoli příjemce nemůže uzavřít žádný závazek z důvodu přidělených dotací, může zahájit postup výběru uchazeče podle právních předpisů o zadávání veřejných zakázek. Rovněž tím nejsou dotčeny přípravné činnosti příjemce v souvislosti s navrhovanou operací, uzavře-li smlouvu s vybraným uchazečem až po schválení žádosti o podporu. Podle bodu 4 výzvy k předkládání žádostí se časová podmínka stanovená v čl. 79 odst. 4 nařízení PRP a v bodě 3 výzvy k předkládání žádostí nevztahuje na obecné náklady, které souvisejí s přípravou žádosti, pořízením dokumentů souvisejících s výstavbou a s podáním žádosti o dotace. Pokud jde o obecné náklady, viz čl. 55 odst. 1 písm. c) nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2006, L 368, s. 15).

Viz rozsudek ze dne 15. května 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, bod 55 a citovaná judikatura).

Viz usnesení ze dne 16. ledna 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, bod 17 a citovaná judikatura).

Viz čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1698/2005.

Viz čl. 52 písm. d) bod ii) nařízení č. 1698/2005.

Viz zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 8/2012 nazvaná „Zacílení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků“, body 60 až 65 a 73.

53. V této souvislosti Účetní dvůr kladně hodnotil návrh Komise ze dne 12. října 2011 týkající se změny nařízení č. 1698/2005, přičemž odkázal na navržená ustanovení, která požadují, aby výdaje byly způsobilé až poté, co byla předložena žádost o dotaci.

54. Návrh Komise týkající se změny podmínek způsobilosti potvrdil unijní normotvůrce přijetím nového nařízení EZFRV, a sice nařízení č. 1305/2013. Podle tohoto nového nařízení jsou členské státy výslovně oprávněny k tomu, aby stanovily – jak to učinily slovinské orgány – časovou podmínku, podle které jsou k příspěvku z EZFRV způsobilé pouze takové investiční výdaje, které byly vynaloženy až po schválení žádosti o podporu.

55. I když je pravda, že se nařízení č. 1305/2013 použije až od 1. ledna 2014, což vylučuje jeho aplikaci v projednávaném případě, přijetí nového nařízení unijním normotvůrcem svědčí podle mého názoru o tom, že unijní normotvůrce uznal, že lze odůvodnit přijetí časové podmínky takového druhu, jako je dotčená podmínka v projednávané věci, s cílem zajistit řádné finanční řízení prostředků z EZFRV.

56. Vzhledem k výše uvedenému podle mne nelze dospět k závěru, že členský stát stanovením takové časové podmínky, jako je podmínka dotčená v původním řízení, překračuje prostor pro uvážení, který mu je svěřen v čl. 71 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1698/2005. Navrhují tedy Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku odpověděl záporně.

B – K právním důsledkům nedodržení podmínek způsobilosti (druhá předběžná otázka)

1. Předmět druhé otázky

57. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že agentura zamítla v projednávané věci žádost o platbu z důvodu nedodržení podmínky způsobilosti výdajů, která je stanovena v čl. 79 odst. 4 nařízení PRP, tedy bodů 3 a 5 výzvy k předkládání žádostí, podle které jsou způsobilé pouze investiční výdaje, které byly vynaloženy až po schválení žádosti o podporu. Z rozhodnutí dále vyplývá, že předkládající soud konstatoval, že část výdajů souvisejících s dotčenou spolufinancovanou operací byla vynaložena po schválení žádosti o podporu, tedy v souladu s podmínkami způsobilosti výdajů, zatímco druhá část byla vynaložena před tímto schválením, tj. v rozporu s podmínkami způsobilosti výdajů.

58. Podstatou druhé otázky předkládacího soudu v této souvislosti je, zda není ustanovení čl. 56 odst. 4 ZKme-1 příliš striktní, pokud stanoví zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení. Tento soud si rovněž klade otázku, zda má žádost o platbu v projednávané věci vycházet z ustanovení článku 30 nařízení č. 65/2011, který v určitých situacích stanoví snížení částky, která má být vyplacena příjemci, a vyloučení operace z příspěvku EZFRV.

Tamtéž, bod 64. Účetní dvůr však uvedl, že ustanovení návrhů Komise „dostatečně neřeší riziko efektu mrtvé váhy, protože investiční projekt by stále mohl být zahájen před schválením žádosti (a dokonce před vlastním podáním žádosti s tím, že náklady vynaložené před datem podání žádosti nebudou způsobilé pro podporu)“.

Pokud jde o určité investiční operace, stanoví čl. 60 odst. 2 druhý pododstavec, že s výjimkou obecných nákladů se za způsobilé považují pouze výdaje, jež vznikly po předložení žádosti příslušnému orgánu. Podle třetího pododstavce tohoto ustanovení mohou členské státy ve svých programech stanovit, že způsobilé jsou pouze výdaje, které vznikly po schválení žádosti o podporu příslušným orgánem.

Viz článek 90 nařízení č. 1305/2013. Mimoto podle článku 88 se nařízení č. 1698/2005 nadále použije na operace prováděné na základě programů schválených Komisí podle uvedeného nařízení před 1. lednem 2014.

Pokud jde o čl. 79 odst. 4 nařízení PRP a body 4 a 5 výzvy k podávání žádostí, které stanoví, že skutečnost, že příjemce uzavřel závazek z důvodu udělovaných dotací (uzavření jakékoli smlouvy, objednávky materiálu, vybavení, služeb nebo prací), se považuje za první výdaj, konstatují, že uvedené pravidlo podle mého názoru slouží k upřesnění časové podmínky stanovené v čl. 79 odst. 4 nařízení PRP a v bodě 3 výzvy k předkládání žádostí, a jeho cílem je tedy zajistit, aby prostředky z EZFRV nebyly přidělovány na investice, které by mohly být částečně či zcela provedeny i bez udělení podpory.

V této souvislosti konstatují, že pouze vnitrostátní soud je příslušný k tomu, aby v projednávané věci ověřil, zda obec Gorje dodržela podmínky schválení žádosti o podporu a podmínky schválení žádosti o platbu, a aby z toho vyvodil příslušné důsledky pro napadené rozhodnutí.

59. S přihlédnutím k vyjádřením, jež Soudnímu dvoru předložily strany, jež se zúčastnily jednání, je podle mého názoru v tomto stadiu zapotřebí zdůraznit, že druhá otázka, jak ji vymezil předkládající soud, se netýká podmínky uvedené v bodě 1 výzvy k předkládání žádostí, podle které nesmí započít provádění investic před přijetím rozhodnutí o způsobilosti dotací. Tato podmínka se totiž týká způsobilosti dotací, a nikoli „způsobilosti výdajů“ ve smyslu čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005.

60. Připomínám, že podle čl. 2 písm. a) a b) nařízení č. 65/2011 je třeba rozlišovat mezi pojmy „žádost o podporu“ a „žádost o platbu“. Tento rozdíl je zakotven i ve vnitrostátním právu, neboť v bodě 1 výzvy k předkládání žádostí je stanovena podmínka způsobilosti dotací, kterou musí příjemce splnit, aby získal schválení žádosti o podporu, zatímco čl. 79 odst. 4 nařízení PRP a body 3 a 5 výzvy k předkládání žádostí stanoví podmínku způsobilosti výdajů, která musí být splněna pro získání schválení žádosti o platbu.

61. I když je pravda, že – jak tvrdí slovinská vláda – příslušný orgán může ověřit, zda příjemce splní podmínky způsobilosti dotací během kontroly žádosti o platbu, nic nenasvědčuje, pokud je mi známo, tomu, že by v tomto konkrétním případě bylo konstatováno porušení těchto podmínek, tj. podmínek stanovených v bodě 1 výzvy k předkládání žádostí. V této souvislosti upozorňuji na to, že Soudní dvůr musí v zásadě omezit svůj přezkum na skutečnosti, které se mu předkládající soud rozhodl předložit k posouzení, a to zejména pokud jde o způsoby aplikace příslušné vnitrostátní úpravy, které posledně uvedený soud považuje za prokázané, neboť posouzení působnosti vnitrostátních ustanovení a jejich uplatňování náleží pouze vnitrostátnímu soudu.

62. Podstatou druhé otázky tedy je, zda nařízení č. 1698/2005 a jeho prováděcí nařízení č. 65/2011 brání takové vnitrostátní úpravě, která stanovuje zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu v případě, že žádost obsahuje jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje.

63. V této souvislosti je Soudní dvůr zaprvé požádán o to, aby vyjasnil, zda členské státy mohou přijmout vnitrostátní pravidla s ohledem na stanovení právních postihů za nedodržení pravidel způsobilosti výdajů stanovených podle čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005. Zadruhé vyvstává otázka, zda je taková vnitrostátní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, v souladu se zásadou proporcionality.

Stran druhé předběžné otázky poukazovaly slovinská vláda a Komise na skutečnost, že obec Gorje nesplnila podmínku uvedenou v bodě 1 výzvy k předkládání žádostí.

Připomínám, že prostor pro uvážení, který mají členské státy podle čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005, se vztahuje pouze na „pravidla způsobilosti výdajů“, což jasně vyplývá z nadpisu tohoto ustanovení, jakož i z nadpisu článku 71 uvedeného nařízení, nadepsaného „Způsobilost výdajů“.

Viz body 13 a 15 výše. Rozdíl mezi schválením žádosti o podporu a schválením žádosti o platbu je uveden rovněž v čl. 71 odst. 2 nařízení č. 1698/2005, který stanoví, že „[v]ýdaje jsou způsobilé pro příspěvek z EZFRV pouze tehdy, pokud byly vynaloženy na operace, o nichž rozhodl řídicí orgán daného programu nebo o nichž bylo rozhodnuto z jeho pověření, v souladu s výběrovými kritérii stanovenými příslušným subjektem“ (zvýrazněno autorem tohoto stanoviska).

Bod 1 výzvy k předkládání žádostí kapitoly IV/1 je nadepsán „Podmínky způsobilosti, které musí být splněny při podání žádosti v rámci výzvy k předkládání žádostí“. Dodržení těchto podmínek musí být v zásadě posouzeno příslušným orgánem během schvalování žádosti o podporu. V této souvislosti viz čl. 24 odst. 2 písm. a) až c) nařízení č. 65/2011.

Připomínám, že podmínky 3 a 5 jsou uvedeny v kapitole VI výzvy k předkládání žádostí, nadepsané „Způsobilé výdaje“. Viz body 27 až 29 tohoto stanoviska.

V této souvislosti považuji za potřebné upřesnit, že výčet prvků, který je uveden v čl. 24 odst. 2 a 3 nařízení č. 65/2011, na které se vztahuje kontrola žádostí o podporu a žádostí o platbu, není vyčerpávající, což vyplývá z formulací „zahrnují zejména ověření“ a „zahrnují především“ uvedených v textu těchto ustanovení.

I když rozhodnutí napadené v původním řízení, tj. rozhodnutí ze dne 25. dubna 2013, uvádí skutečnost, že práce na dotyčné budově byly zahájeny před schválením žádosti o podporu, uvedené rozhodnutí odkazuje pouze na čl. 79 odst. 4 nařízení PRP a na body 3 a 5 výzvy k předkládání žádostí, které se týkají podmínek způsobilosti výdajů. Viz body 35 a 37 tohoto stanoviska. Kromě toho vyvstává zásadní otázka, zda může být z důvodu porušení jedné z podmínek způsobilosti dotací zamítnuta žádost o platbu jako v projednávaném případě, či zda by takové porušení nemělo mít za následek spíše zpětvzetí či zrušení původního schválení žádosti o podporu, což se v projednávaném případě nestalo. Osobně upřednostňuji posledně uvedený předpoklad, neboť odráží rozdíl stanovený nařízením č. 65/2011 mezi žádostí o podporu a žádostí o platbu.

Viz rozsudek ze dne 6. března 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, bod 41), a rozsudek ze dne 1. června 2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, bod 29).

2. Pravomoc členských států upravit právní důsledky nedodržení podmínek způsobilosti

a) Úvodní poznámky

64. Podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ustanovení unijního práva vymezují za účelem ochrany finančních zájmů Unie povahu a oblast působnosti správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Unie. Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že pokud právní předpisy Unie neobsahují žádná zvláštní ustanovení, která v případě jejich porušení stanoví sankci, nebo pokud tyto předpisy stanoví, že v případě porušení práva Unie mohou být použity určité sankce, ale nestanoví taxativním způsobem sankce, které členské státy mohou uložit, čl. 4 odst. 3 SEU ukládá členským státům povinnost přijmout veškerá účinná opatření k sankcionování jednání poškozujících finanční zájmy Unie.

65. V projednávaném případě tedy vyvstává otázka, zda unijní právo vymezuje taxativně sankce, které lze uložit v případě nedodržení podmínek způsobilosti výdajů, které jsou stanoveny podle čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005.

b) K článku 71 odst. 3 prvnímu pododstavci nařízení č. 1698/2005

66. V článku 71 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1698/2005 se stanoví, že „[p]řavidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států a podléhají zvláštním podmínkám stanoveným tímto nařízením [...]“.

67. Na první pohled může použití výrazu „pravidla pro způsobilost“, který se zdá být relativně široký, svědčit ve prospěch výkladu, který doporučuje slovínská vláda, totiž že členské státy mají podle tohoto článku pravomoc upravit právní důsledky porušení podmínek pro způsobilost výdajů. Z výkladu čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005 v kontextu uvedeného nařízení však vyplývá, že se tento článek vztahuje pouze na věcné podmínky způsobilosti výdajů a nevztahuje se na právní sankce, které se váží k nedodržení uvedených podmínek.

68. V článku 74 odst. 4 nařízení č. 1698/2005 je výslovně stanoveno, že členské státy provádějí kontroly v souladu s prováděcími pravidly, která jsou stanovena Komisí a která vymezují zejména typ a intenzitu kontrol, přizpůsobené povaze jednotlivých opatření pro rozvoj venkova. V nařízení č. 65/2011, které Komise na základě tohoto článku přijala, jsou uvedeny podrobné náležitosti kontroly, kterou mají členské státy provádět v rámci EZFRV.

69. Podle mého názoru z výše uvedeného vyplývá, že čl. 71 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1698/2005 členským státům nesvěřuje pravomoc stanovit právní sankce, které se váží k nedodržení podmínek pro způsobilost výdajů.

Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01. s. 340.

Článek 1 odst. 1 nařízení č. 2988/1995 se vztahuje na „nesrovnalosti“ s ohledem na právo Společenství. Viz rozsudek ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 40), v němž Soudní dvůr rozhodl, že příslušné vnitrostátní orgány tím, že vyžadují vrácení vývozních náhrad neoprávněně získaných z rozpočtu Unie od hospodářských subjektů, stíhají nesrovnalost ve smyslu článku 1 nařízení č. 2988/95, což spadá do působnosti tohoto nařízení. Viz také stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věcech Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:7, body 72 až 74).

Viz rozsudek ze dne 28. října 2010, SGS Belgium NV a další, (C-367/09, EU:C:2010:648, bod 41 a citovaná judikatura). Podle mého názoru totéž platí i v případě porušení vnitrostátních podmínek, které byly stanoveny podle unijního práva, neboť ochrana finančních zájmů Unie je v tomto případě rovněž důležitá.

Článek 74 odst. 4 nařízení č. 1698/2005 odkazuje na postup podle čl. 90 odst. 2 uvedeného nařízení, který odkazuje na články 4 a 7 rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. 1999, L 184, s. 23; Zvl. vyd. 1/3, s. 124)

Tento závěr je podporován zařazením čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce do hlavy V nařízení, nadepsané „Příspěvky z EZFRV“, a nikoli do hlavy VI, nadepsané „Řízení, kontrola a informování“.

c) K článku 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011

70. Článek 30 nařízení č. 65/2011 ukládá členským státům, aby v některých případech snížily částku, která má být vyplacena, a aby v jiných případech zcela vyloučily operaci z podpory z EZFRV.

71. Z článku 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011 tedy vyplývá, že snížení částky, která má být vyplacena, se použije v případě, že částka požadovaná příjemcem překročí způsobilou částku o více než 3 %, tj. částku, která má být příjemci vyplacena po přezkoumání způsobilosti žádosti o platbu. Podle čl. 30 odst. 1 třetího pododstavce uvedeného nařízení se případné snížení, které se použije na způsobilou částku, rovná rozdílu mezi částkou požadovanou a částkou způsobilou. Z článku 30 odst. 1 čtvrtého pododstavce tohoto nařízení dále vyplývá, že se snížení nepoužije, pokud příjemce může prokázat, že „k zahrnutí nezpůsobilé částky nedošlo jeho vinou“. Mimoto podle čl. 30 odst. 2 tohoto nařízení je spolufinancovaná operace zcela vyloučena z podpory z EZFRV, zjistí-li se, že příjemce úmyslně podal nepravdivé prohlášení.

72. Na tomto místě upozorňuji, že rozdíl mezi pojmem „eligibilité“, který je použit v čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005, a pojmem „admissibilité“, který je použit v článku 30 nařízení č. 65/2011, nezpochybnuje aplikaci posledně uvedeného článku na takovou situaci, o jakou se jedná v původním řízení. Tato rozdílná formulace se nevyskytuje v dalších jazykových zněních těchto dvou nařízení. Není proto namístě předpokládat, že dva rozdílné pojmy, které se nacházejí ve francouzském jazykovém znění nařízení, mají odlišný význam.

73. Sdílím analýzu obce Gorje a Komise, podle které se za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, použije čl. 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011.

74. I když je pravda, že článek 30 nařízení č. 65/2011 se týká výpočtu platby a že podle odstavce 1 tohoto článku se platby vypočtou „podle toho, co je během administrativních kontrol shledáno způsobilým“, není působnost tohoto článku – jak tvrdí slovinská vláda – omezena na situace, v nichž jsou podmínky pro způsobilost výdajů splněny v celém rozsahu. Z článku 30 odst. 3 uvedeného nařízení výslovně vyplývá, že snížení stanovená podle čl. 30 odst. 1 se použijí „*obdobně* na nezpůsobilé výdaje zjištěné během kontrol podle článků 25 a 29 [tohoto nařízení]“, tj. během kontrol na místě. Z toho podle mého názoru vyplývá, že se čl. 30 odst. 1 použije přímo na nezpůsobilé výdaje zjištěné během jiných typů kontrol, včetně kontrol administrativních.

75. V takové situaci jako v daném případě, kdy je jedna část výdajů zahrnutých v žádosti o platbu podle vnitrostátních podmínek pro způsobilost způsobilá, zatímco další část způsobilá není, vede aplikace čl. 30 odst. 1 ke snížení platby způsobem, který je v tomto odstavci uveden, tj. vypočtením rozdílu mezi částkou požadovanou příjemcem (všemi výdaji uvedenými v žádosti o platbu) a způsobilou částkou (pouze způsobilými výdaji). Pokud tento rozdíl činí více než 3 % způsobilé částky, sníží se posledně uvedená částka o rozdíl těchto dvou částek.

V tomto případě je příjemce podle čl. 30 odst. 2 nařízení č. 65/2011 navíc vyloučen z poskytování podpory v rámci téhož opatření během kalendářního roku zjištění a během následujícího kalendářního roku.

V anglickém jazykovém znění obou nařízení je použit pojem „eligibility“ (v čl. 71 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1698/2005) a „eligible“ v čl. 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011); v dánském jazykovém znění jsou použity pojmy „støtteberettigelse“ a „støtteberettiget“; ve španělském jazykovém znění pojmy „subvencionabilidad“ a „subvencionable“; v italském jazykovém znění pojmy „ammissibilità“ a „ammissibili“ a v rumunském jazykovém znění pojmy „eligibilitate“ a „eligibil“. Německé jazykové znění obou nařízení obsahuje odlišné jazykové pojmy podle odlišných právních důsledků („Zuschussfähigkeit“ a „förderfähig“). Maďarské jazykové znění stanovuje srovnatelné pojmy, které však nejsou shodné. Článek 71 odst. 3 první pododstavec maďarského jazykového znění nařízení č. 1698/2005 používá pojem „jogosultság“, zatímco v čl. 30 odst. 1 maďarského jazykového znění nařízení č. 65/2011 je uveden pojem „támogatható“.

Připomínám, že v případě rozdílů mezi jednotlivými jazykovými zněními předpisu Evropské unie musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří, což potvrzuje skutečnost, že oba pojmy musí být chápány shodně. Viz rozsudek ze dne 29. dubna 2010, M a další (C-340/08, EU:C:2010:232, bod 44).

S ohledem na skutečnosti v původním řízení, jak je předložil předkládající soud, nic nenasvědčuje tomu, že by obec Gorje úmyslně podala nepravdivé prohlášení, což by vedlo k uplatnění čl. 30 odst. 2 nařízení č. 65/2011.

Naproti tomu, pokud nejsou podmínky pro způsobilost k dotacím splněny v celém rozsahu, může být původní schválení žádosti o podporu odebráno či zrušeno a k výpočtu plateb podle čl. 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011 nedojde. Viz poznámka pod čarou 32 tohoto stanoviska.

76. Proto nemohu souhlasit s argumentem Komise, podle které vede aplikace čl. 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011 za takové situace jako v daném případě k 100% snížení, tj. k vyloučení všech výdajů souvisejících s investicí. V této souvislosti Komise uvádí, že v dané věci se jedná o případ nezpůsobilosti celé investice, a nikoli jen její části, neboť obec Gorje nesplňuje podmínku pro získání dotace (podmínku způsobilosti), která byla stanovena pro celou investici, podle které nelze zahájit realizaci investice před přijetím rozhodnutí o způsobilosti. Podle Komise nedodržení této podmínky pro získání dotace „postihuje“ celou realizaci investice.

77. V této souvislosti upozorňuji na to, že nařízení č. 1698/2005 ani nařízení č. 65/2011 nerozlišují různé kategorie podmínek pro způsobilost výdajů ani neopravňují členské státy k tomu, aby stanovily zvláštní důsledky v případě nedodržení určitých podmínek, které považují za „podstatnější“. A dále poukazují na to, že argumentace Komise je ve skutečnosti založena na bodu 1 výzvy k předkládání žádostí, který stanovuje, jak bylo uvedeno v bodech 59 a 61 tohoto stanoviska, podmínku způsobilosti dotací, jejíž porušení nevede ke snížení částky platby podle čl. 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011.

78. Vystává tedy otázka, zda článek 30 nařízení č. 65/2011 vymezuje taxativním výčtem sankce, které mohou členské státy uložit podle čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005 v případě nedodržení podmínek pro způsobilost výdajů, které jsou stanoveny na vnitrostátní úrovni.

79. I když je v čl. 4 odst. 9 nařízení č. 65/2011 výslovně stanoveno, že omezení či vyloučení podle uvedeného nařízení se nedotkne dodatečných sankcí podle jiných ustanovení právních předpisů Unie či vnitrostátních právních předpisů, sdílím nicméně názor obce Gorje, podle níž členské státy nemohou stanovit vnitrostátní sankce, které vedou k úplnému vyloučení operace z příspěvku EZFRV, neboť podmínky pro uplatnění tohoto typu postihu jsou již podle uvedeného nařízení vymezeny. Podle čl. 30 odst. 2 nařízení č. 65/2011 je taková sankce výslovně omezena na situaci, kdy příjemce úmyslně podal nepravdivé prohlášení, a členské státy proto nemohou použít celkové vyloučení v jiných situacích, jak stanovuje vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, neboť by tím ve skutečnosti měnily působnost čl. 30 odst. 2 nařízení č. 65/2011.

80. Konstatuji proto, že článek 30 nařízení č. 65/2011 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako jsou slovínské právní předpisy použitelné v původním řízení, které stanoví zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu, a tím i celkové vyloučení operace z podpory z EZFRV, v případě, že tato žádost obsahuje jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje.

81. Vzhledem k odpovědi, kterou jsem navrhl, není zapotřebí zabývat se tím, zda je zamítnutí žádosti o platbu v celém jejím rozsahu v souladu se zásadou proporcionality. Přezkum této otázky tedy provádím pouze podpůrně pro případ, že by se Soudní dvůr neztotožnil s mým závěrem a rozhodl, že nařízení č. 65/2011 nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava uvedená v čl. 56 odst. 4 ZKme-1.

Slovínská vláda používá obdobně výraz „předběžné podmínky“ pro vymezení vnitrostátní podmínky uvedené v bodě 1 výzvy k předkládání žádostí, podle níž nesmí příjemce zahájit realizaci investice před přijetím rozhodnutí o způsobilosti.

V obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 24. května 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, body 64 až 68).

3. Dodržování zásady proporcionality

82. Podle čl. 74 odst. 1 nařízení č. 1698/2005 členské státy přijmou veškeré právní a správní předpisy nezbytné k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie. Členské státy mají nicméně povinnost dodržovat obecné zásady unijního práva, zejména zásadu proporcionality. Podle této zásady musí být ukládané sankce přiměřené závažnosti porušení, které postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu proporcionality.

83. Obec Gorje v této souvislosti tvrdí, že čl. 56 odst. 4 ZKme-1 tím, že stanoví zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu v případě, že tato žádost obsahuje jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje, aniž by zohlednila povahu a rozsah porušení, jde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle. Podle obce Gorje je proto slovinská právní úprava v rozporu se zásadou proporcionality, což zpochybňuje jak polská vláda, tak i Komise.

84. I když vyloučení z podpory z důvodu nedodržení jedné z podmínek udělení podpory není postihem, ale pouhým následkem nedodržení uvedených podmínek stanovených zákonem, zamítnutí žádosti o platbu stanovené v čl. 56 odst. 4 ZKme-1 za takové situace, o jakou se jedná v původním řízení, není důsledkem nedodržení podmínek pro poskytnutí podpory, nýbrž důsledkem nedodržení podmínek pro způsobilost výdajů.

85. Navíc v takové situaci, o jakou se jedná v původním řízení, je žádost o platbu zamítnuta podle čl. 56 odst. 4 ZKme-1 v celém rozsahu, včetně části žádosti týkající se způsobilých výdajů, které byly vynaloženy v souladu s vnitrostátními podmínkami. Zamítnutí žádosti o platbu nemůže být ve vztahu k této části považováno za pouhý důsledek nedodržení podmínek, ale musí být považováno spíše za následek represivní povahy.

86. Porušení vnitrostátních právních předpisů v rámci operací, které využívají spolufinancování poskytované Unií, musí být bezpochyby postihováno účinně, aby byly ochráněny finanční zájmy Unie proti veškerým podvodům a bylo zaručeno uskutečňování cílů sledovaným unijním normotvůrcem v plném rozsahu. Není pochyb o tom, že taková právní úprava, jako je dotčená slovinská právní úprava, která příjemci brání v získání veškerých plateb podpor, je zvláště odrazující a ve svém důsledku má takovou povahu, že umožňuje účinně bojovat proti nesrovnalostem, k nimž dojde v rámci využívání prostředků z EZFRV.

Podle čl. 48 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 členské státy pro účely čl. 74 odst. 1 nařízení (ES) č. 1698/2005 zajistí, aby všechna opatření k rozvoji venkova, která hodlají provádět, byla ověřitelná a kontrolovatelná. Viz rovněž čl. 325 odst. 1 SFEU a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1290/2005.

Viz rozsudek ze dne 28. října 2010, SGS Belgium NV a další (C-367/09, EU:C:2010:648, bod 40).

Viz rozsudek ze dne 25. dubna 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, bod 63 a citovaná judikatura). Viz také stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, body 51 až 63). Požadavek proporcionality výslovně vyplývá z čl. 35 odst. 3 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. 2014, L 181, s. 48), kterým bylo s účinkem od 1. ledna 2015 zrušeno a nahrazeno nařízením č. 65/2011.

Viz rozsudky ze dne 24. května 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, bod 37 a citovaná judikatura), a ze dne 24. května 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, bod 47 a citovaná judikatura) týkající se situace, kdy normotvůrce Unie stanovil podmínky způsobilosti pro poskytnutí podpory.

Stran rozdílů mezi podmínkami způsobilosti dotací a podmínkami způsobilosti výdajů viz body 59 až 61 tohoto stanoviska.

Pokud jde o míru chyb u výdajů podporovaných v oblasti rozvoje venkova, viz poznámku pod čarou č. 3. Viz rovněž rozsudek ze dne 2. října 2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, bod 33), a rozsudek ze dne 15. září 2005, Irsko v. Komise (C-199/03, EU:C:2005:548, bod 31).

87. Tím, že se v čl. 56 odst. 4 ZKme-1 stanoví zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu, stanoví tento zákon postih, který se neodvíjí od závažnosti protiprávního jednání, kterého se dopustil příjemce, neboť postih zůstává stejný jak v případě, kdy se porušení týká podstatné části žádosti, tak i v případě, kdy se týká části zanedbatelné.

88. Podle čl. 30 odst. 1 nařízení č. 65/2011 jsou nepochybně stanoveny i snížení, která překračují zjištěnou nesrovnalost, neboť umožňují snížení způsobilé částky o rozdíl mezi touto částkou a částkou, kterou požadoval v příjemce. Oproti dotčené vnitrostátní úpravě je však snížení stanovené podle tohoto článku vypočteno v závislosti na spáchaném porušení, což podle mne zajišťuje dodržení zásady proporcionality.

89. Důvody dovolávané slovinskou vládou, pokud jde o odůvodnění vnitrostátní podmínky, která je předmětem první předběžné otázky, tj. snížení rizika tzv. mrtvé váhy a zajištění účinné kontroly, se neuplatní ve vztahu k části žádosti, která se týká způsobilých výdajů. I přes nedodržení podmínek způsobilosti stran jedné části výdajů může totiž spolufinancovaná operace jako taková dosáhnout svého cíle a být z hlediska rozvoje venkova přínosem v podobě skutečné přidané hodnoty.

90. Dospěl jsem tedy k závěru, že vnitrostátní právní úprava, která stanoví zamítnutí žádosti o platbu v celém rozsahu v případě, že žádost obsahuje jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje, aniž by byl zohledněn rozsah spáchaného porušení, musí být považována za právní úpravu, která je v rozporu se zásadou proporcionality.

V – Závěry

91. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky Upravno sodišče (Správní soud, Slovinsko) odpověděl následovně:

„Článek 71 odst. 3 první pododstavec nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, podle níž jsou způsobilé k příspěvku z EZFRV pouze takové investiční výdaje, které byly vynaloženy po schválení žádosti o podporu.

Článek 30 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova, musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví zamítnutí žádosti o platbu podpory v celém rozsahu v případě, že tato žádost obsahuje jak způsobilé, tak i nezpůsobilé výdaje.“

Připomínám, že vnitrostátní soud je při uplatňování vnitrostátního práva povinen vykládat toto právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu práva Unie, včetně zásady proporcionality. Viz rozsudek ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 26). V této souvislosti lze vznést otázku, je-li možné vykládat čl. 56 odst. 4 ZKme-1 v souladu se zásadou proporcionality. Podle mého názoru je možné zejména pochybovat o tom, zda se pojem „žádost v rozporu“, který je uveden v tomto ustanovení, týká nezbytně žádosti o platbu v celém rozsahu, či pouze té části žádosti, která nesplňuje vnitrostátní podmínky.

Pokud jde o nedodržení pravidel v oblasti veřejných zakázek, vir rovněž obdobně odpověď Komise ze dne 5. února 2015 na zvláštní zprávu Evropského účetního dvora s názvem „Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?“ [COM(2015) 71 final], s. 2.

Viz rovněž rozsudek ze dne 15. září 2005, Irsko v. Komise (C-199/03, EU:C:2005:548, body 59 a 60).