



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE  
przedstawiona w dniu 20 kwietnia 2016 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-111/15

**Občina Gorje**  
**przeciwko**  
Republice Słowenii

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Upravno sodišče (sąd administracyjny, Słowenia)]

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna polityka rolna — Finansowanie z EFRROW — Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich — Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 — Artykuł 71 ust. 3 — Warunek czasowy kwalifikowalności wydatków — Rozporządzenie (UE) nr 65/2011 — Artykuł 30 ust. 1 — Odrzucenie wniosku o płatność w całości, w przypadku gdy wniosek ten obejmuje jednocześnie wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne

### I – Wprowadzenie

1. Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej opiera się na zasadzie współfinansowania, przy czym Unia dostarcza około dwóch trzecich całkowitych funduszy, zaś państwa członkowskie jedną trzecią tych funduszy. Unia i państwa członkowskie przeznaczyły znaczne kwoty na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. I tak w okresie programowania na lata 2007–2013 Unia Europejska i państwa członkowskie poświęciły ponad 150 miliardów EUR na politykę rozwoju obszarów wiejskich, z czego około połowę na środki inwestycyjne<sup>2</sup>.

2. W tym względzie zwalczanie nadużyć finansowych zajmuje nadal istotną pozycję wobec wysokiego poziomu błędów<sup>3</sup>. Trybunał wskazał, opierając się na art. 325 TFUE, że państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania środków zwalczających nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Unii, takich jak środki, które podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy<sup>4</sup>.

3. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Upravno sodišče (sąd administracyjny, Słowenia) wpisuje się w ten kontekst, podnosząc kwestie dotyczące kompetencji państw członkowskich do kontrolowania pomocy z tytułu polityki rozwoju obszarów wiejskich w Unii.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Specjalne sprawozdanie nr 23 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zatytułowane „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i podejmowane środki zaradcze”, 2014, pkt 1.

3 — Specjalne sprawozdanie nr 23 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zatytułowane „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i podejmowane środki zaradcze”, 2014, pkt 12. Jeśli chodzi o okres programowania na lata 2007–2013, średnia stopa błędów w przypadku wydatków poniesionych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich została oszacowana na 8,2%.

4 — Zobacz wyrok z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 40).

4. Dokładniej rzecz ujmując, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo z pytaniem, czy art. 71 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>5</sup> stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uzależnia kwalifikowalność wydatków inwestycyjnych do wkładu z EFRROW od warunku, że zostaną one poniesione po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie. Poza tym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy wspomniane rozporządzenie oraz art. 30 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich<sup>6</sup> stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje odrzucenie wniosku o płatność w całości, w przypadku gdy wniosek ten zawiera jednocześnie wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

5. Pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy więc zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim przy ustalaniu warunków kwalifikowalności wydatków do objęcia wsparciem współfinansowanym przez EFRROW, podczas gdy drugie pytanie prejudycjalne dotyczy uprawnienia państw członkowskich do karania naruszeń tych warunków kwalifikowalności.

6. Pytania prejudycjalne zostały zadane w ramach sporu administracyjnego pomiędzy Občina Gorje (gminą Gorje) a Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (słoweńską agencją rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, zwaną dalej „agencją”) w przedmiocie odrzucenia przez agencję wniosku gminy o płatność wsparcia z tytułu programu rozwoju obszarów wiejskich Republiki Słowenii na okres 2007–2013.

## II – Ramy prawne

### A – Prawo Unii

#### 1. Rozporządzenie nr 1698/2005

7. Wdrażanie polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii opiera się na zasadzie zarządzania dzielonego pomiędzy Unię i państwa członkowskie, jako że prawo Unii ustanawia ogólne ramy prawne, które są uzupełniane przez prawa krajowe. W tym względzie rozporządzenie nr 1698/2005 ustanawia ogólne zasady wspólnotowego wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich finansowanego przez EFRROW<sup>7</sup>.

8. Zgodnie z tytułem III rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowanym „Programowanie”, każde państwo członkowskie przyjmuje program krajowy, zatwierdzany przez Komisję Europejską, który wdraża strategię rozwoju obszarów wiejskich za pomocą czterech osi, zdefiniowanych w tytule IV rozporządzenia, zatytułowanym „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich”. Oś 3, zatytułowana „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”, obejmuje między innymi zgodnie z art. 52 lit. b) pkt ii) tego rozporządzenia „odnowę i rozwój wsi”.

5 — Dz.U. 2005, L 277, s. 1.

6 — Dz.U. 2011, L 25, s. 8.

7 — Zobacz w odniesieniu do rozporządzenia nr 1698/2005, J.H. Danielsen, *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, 2013, s. 123–133.

9. Tytuł V rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowany „[Finansowy] wkład Funduszu”, zawiera reguły dotyczące finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich, w tym art. 71, zatytułowany „Kwalifikowalność wydatków”. Artykuł 71 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 akapit pierwszy stanowią:

„1. Bez uszczerbku dla art. 39 ust. 1 rozporządzenia [Rady] (WE) nr 1290/2005 [z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1)], wydatki kwalifikują się do wkładu z EFRROW, jeżeli odpowiednia pomoc jest rzeczywiście wypłacana przez agencję płatniczą pomiędzy dniem 1 stycznia 2007 r. a dniem 31 grudnia 2015 r. Operacje podlegające współfinansowaniu nie powinny być zakończone przed datą rozpoczęcia kwalifikowalności.

Nowe wydatki dodane w chwili modyfikacji programu, o której mowa w art. 19, kwalifikują się od daty otrzymania przez Komisję wniosku o modyfikację programu.

2. Wydatki kwalifikują się do wkładu z EFRROW tylko w przypadkach gdy są ponoszone na operacje podjęte przez instytucję zarządzającą danego programu lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami selekcji ustalonymi przez właściwy organ.

3. Zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich”.

10. Tytuł VI rozporządzenia nr 1698/2005 dotyczy między innymi zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich i kontroli tej polityki. Artykuł 74, zatytułowany „Obowiązki państw członkowskich”, stanowi w ust. 4:

„4. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole zgodnie ze szczegółowymi przepisami wykonawczymi ustanowionymi zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2, dotyczącą w szczególności rodzaju i intensywności kontroli, dostosowanych do charakteru różnych środków rozwoju obszarów wiejskich”.

11. Rozporządzenie nr 1698/2005 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie nr 1698/2005<sup>8</sup>.

2. Rozporządzenie nr 65/2011

12. Zgodnie z art. 74 ust. 4 rozporządzenia nr 1698/2005 Komisja przyjęła rozporządzenie nr 65/2011.

13. Artykuł 2 lit. a) i b) wspomnianego rozporządzenia wprowadza rozróżnienie pomiędzy „wnioskiem o wsparcie”, zdefiniowanym jako „wniosek o wsparcie lub wniosek o objęcie systemem na mocy rozporządzenia (WE) nr 1698/2005”, a „wnioskiem o płatność”, zdefiniowanym jako „wniosek beneficjenta o dokonanie płatności przez władze krajowe”.

14. Artykuł 4 rozporządzenia dotyczy ogólnych zasad kontroli. Ustęp 9 tego artykułu stanowi:

„Zmniejszenia i wykluczenia na mocy niniejszego rozporządzenia pozostają bez uszczerbku dla dodatkowych kar na mocy innych przepisów unijnych lub prawa krajowego”.

8 — Dz.U. 2013, L 347, s. 487. Zobacz w odniesieniu do relacji pomiędzy rozporządzeniem nr 1698/2005 a rozporządzeniem nr 1305/2013, M. Monteduro i in. (wyd.), *Law and Agroecology – A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, 2015, s. 151–159.

15. Administracyjna kontrola przyznawania wsparcia z tytułu osi 3 rozporządzenia nr 1698/2005 przeprowadzana jest dwukrotnie, mianowicie po pierwsze na mocy art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011 w odniesieniu do wniosków o wsparcie oraz po drugie na mocy art. 24 ust. 3 tego rozporządzenia w odniesieniu do wniosków o płatność<sup>9</sup>. Poza tym art. 25–27 rozporządzenia nr 65/2011 przewidują reguły dotyczące kontroli na miejscu.

16. W odniesieniu do wypłaty wsparcia beneficjentowi art. 30 rozporządzenia nr 65/2011, zatytułowany „Zmniejszenia i wykluczenia”, stanowi:

„1. Płatności oblicza się na podstawie tego, co uznano za kwalifikowalne podczas kontroli administracyjnych. Państwo członkowskie sprawdza wniosek o płatność otrzymany od beneficjenta i określa kwoty, które kwalifikują się do wsparcia. Państwo członkowskie określa:

- a) kwotę, którą należy wypłacić beneficjentowi wyłącznie w oparciu o wniosek o płatność;
- b) kwotę, którą należy wypłacić beneficjentowi po sprawdzeniu kwalifikowalności wniosku o płatność.

Jeżeli kwota określona zgodnie z lit. a) przekracza kwotę określoną zgodnie z lit. b) o więcej niż 3%, do kwoty określonej zgodnie z lit. b) należy zastosować zmniejszenie. Kwota zmniejszenia stanowi różnicę między tymi dwiema kwotami.

Zmniejszenie nie ma jednak zastosowania, jeżeli beneficjent może udowodnić, że nie ponosi winy za włączenie niekwalifikującej się kwoty.

2. W przypadku stwierdzenia, że beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację, daną operację wyklucza się ze wsparcia EFRROW i odzyskuje się wszystkie kwoty, które już zostały na nią wypłacone. Ponadto beneficjenta wyklucza się z otrzymywania wsparcia w ramach tego samego środka w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia, oraz w następnym roku kalendarzowym.

3. Zmniejszenia i wykluczenia, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio do wydatków niekwalifikowalnych stwierdzonych podczas kontroli na mocy art. 25 i 29<sup>10</sup>.

17. Rozporządzenie nr 65/2011, jak uściślono w jego art. 34 ust. 1, zastąpiło rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich<sup>10</sup> ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2011 r. Niemniej na mocy wspomnianego art. 34 akapit drugi to ostatnie rozporządzenie ma zastosowanie do wniosków o płatność złożonych przed dniem 1 stycznia 2011 r. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że wnioski o wsparcie i o płatność zostały złożone odpowiednio w dniach 19 sierpnia 2010 r. i 1 czerwca 2011 r. Wynika z tego, że w niniejszej sprawie należy zastosować przepisy rozporządzenia nr 65/2011.

## B – Prawo słoweńskie

### 1. Ustawa o rolnictwie

18. Z postanowienia odsyłającego wynika, że słoweński system rozwoju obszarów wiejskich jest uregulowany w Zakon o kmetijstvu (ustawie o rolnictwie, zwanej dalej „ZKme-1”).

<sup>9</sup> — Ścisłej rzecz ujmując, art. 24 rozporządzenia nr 65/2011 stanowi część tytułu II tego rozporządzenia, zatytułowanego „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi 1 i osi 3 oraz niektórych środków w ramach osi 2 i osi 4”.

<sup>10</sup> — Dz.U. 2006, L 368, s. 74.

19. Co się tyczy decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem, art. 53 ust. 1 ZKme-1 przewiduje, że właściwy organ wyda decyzję w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem stron, których wnioski spełniają warunki przewidziane we właściwych przepisach i w ogłoszeniu o zamówieniu i jeżeli są dostępne środki finansowe na ten cel.

20. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ZKme-1 wsparcie jest wypłacane na wniosek stron.

21. Artykuł 56 ust. 4 ZKme-1 stanowi:

„Właściwy organ odrzuca w drodze decyzji wniosek, który nie spełnia wymagań wynikających z przepisów, ogłoszenia o zamówieniu lub decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem”.

## 2. Rozporządzenie PRP

22. Na podstawie ZKme-1 rząd słoweński wydał rozporządzenie w sprawie środków osi 1, 3 i 4 programu rozwoju obszarów wiejskich Republiki Słowenii w latach 2007–2013 (zwane dalej „rozporządzeniem PRP”).

23. Zgodnie z art. 78 pkt 4 rozporządzenia PRP, dotyczącym środka nr 322 „Odnowa i rozwój wsi”, wsparcie polega na inwestycjach w renowację i budowę budynków wielofunkcyjnych w interesie ogólnym przeznaczonych na spotkania międzypokoleniowe, działalność kulturalną i artystyczną, sportową, a także na inną działalność rozrywkową na rzecz lokalnej społeczności wiejskiej.

24. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP przewiduje, że wydatki kwalifikowalne stanowią tylko te wydatki inwestycyjne, które zostały poniesione od dnia wydania decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem do zakończenia inwestycji lub najpóźniej do dnia 30 czerwca 2015 r. Zgodnie z ww. artykułem rozpoczęcie wydatków stanowi w konkretnym przypadku podjęcie zobowiązań ze strony beneficjenta w związku z przyznaniem wsparciem (zawarcie jakiegokolwiek umowy, zamówienie materiałów, sprzętu, usług lub robót).

## III – Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

25. W dniu 18 czerwca 2010 r. agencja opublikowała na mocy rozporządzenia PRP ogłoszenie o zamówieniu na podstawie środka osi 3 rozporządzenia nr 1698/2005, na działanie nr 322 („Odnowa i rozwój wsi”), w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich Słowenii w latach 2007–2013.

26. Zgodnie z pkt 1, umieszczonym pod tytułem „Inwestycje” rozdziału IV/1 ogłoszenia o zamówieniu, zatytułowanego „Warunki kwalifikowalności, które należy spełnić przy składaniu wniosku w ramach ogłoszenia o zamówieniu” (zwanym dalej „pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu”), realizacji inwestycji nie można rozpocząć przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem.

27. Zgodnie z art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP w pkt 3 rozdziału VI ogłoszenia o zamówieniu, zatytułowanego „Wydatki kwalifikowalne” (zwanym dalej „pkt 3 ogłoszenia o zamówieniu”), ustalono, że do wsparcia kwalifikują się wydatki inwestycyjne poniesione między dniem wydania decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem a zakończeniem inwestycji lub najpóźniej dniem 30 czerwca 2015 r.



28. Zgodnie z pkt 4 rozdziału VI ogłoszenia o zamówieniu (zwanym dalej „pkt 4 ogłoszenia o zamówieniu”) do wsparcia kwalifikują się także ewentualne koszty ogólne, takie jak koszty związane z przygotowaniem wniosku, nabyciem dokumentacji budowlanej i złożeniem wniosków o płatność, poniesione po dniu 1 stycznia 2007 r. do momentu złożenia ostatniego wniosku o płatność. Przed dniem, w którym wydatki stają się kwalifikowalne, wnioskodawca nie może rozpocząć robót ani podejmować żadnych zobowiązań obciążających ewentualnie przyznane wsparcie.

29. Zgodnie z pkt 5 rozdziału VI ogłoszenia o zamówieniu (zwanym dalej „pkt 5 ogłoszenia o zamówieniu”) za rozpoczęcie wydatków w rozumieniu art. 79 rozporządzenia PRP uznaje się podjęcie jakiegokolwiek zobowiązania w związku z przyznaniem wsparciem (zawarcie jakiejkolwiek umowy, zamówienie materiałów, sprzętu, usług lub robót). Na mocy wspomnianego punktu wnioskodawca może wprowadzić rozpoczęcie postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, ale nie wolno mu zawrzeć umowy z wybranym wykonawcą przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem.

30. W dniu 12 lipca 2010 r.<sup>11</sup> gmina Gorje zawarła dwie umowy z wykonawcą dotyczące odnowy budynku, którego była współwłaścicielką. Zdaniem sądu odsyłającego bezsporne jest, że te dwie umowy zostały zawarte pod warunkiem zawieszającym uzależniającym powstanie zobowiązań umownych od uzyskania przez gminę Gorje ostatecznej decyzji agencji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem.

31. W dniu 19 sierpnia 2010 r. gmina Gorje złożyła w ramach ogłoszenia o zamówieniu dotyczącego działania 322 wniosek o wsparcie na zagospodarowanie, odbudowę i zmianę przeznaczenia wskazanego powyżej budynku (zwane dalej „współfinansowaną operacją”). Wniosek ograniczał się do części budynku, którego gmina Gorje była współwłaścicielką.

32. W dniu 19 października 2010 r. agencja wydała decyzję w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem, przyznając gminie Gorje wsparcie w wysokości 128 200,52 EUR. Wniosek gminy Gorje został zatwierdzony jako udział procentowy całkowitej inwestycji realizowanej równolegle do innego współfinansowania współwłaściciela, Pošta Slovenije, to jest poczty Republiki Słowenii, a nie w taki sposób, że tylko niektóre prace są współfinansowane.

33. W dniu 1 czerwca 2011 r. gmina Gorje złożyła wniosek o płatność wsparcia w wysokości 128 200,52 EUR, załączając do niego wymagane dokumenty.

34. W dniu 9 września 2011 r. służby kontrolne agencji przeprowadziły kontrolę na miejscu, w trakcie której stwierdziły one na podstawie dziennika budowy oraz wywozu gruzu, że roboty dotyczące budynku rozpoczęły się w dniu 16 sierpnia 2010 r. Służby te stwierdziły w szczególności, że rozbiórka dachu będącego częścią wspólną budynku, objęta wnioskiem o płatność, została przeprowadzona w dniu 19 sierpnia 2010 r.

35. W dniu 3 listopada 2011 r. agencja odrzuciła wniosek o płatność, uzasadniając to tym, że gmina Gorje nie spełniała wszystkich warunków przewidzianych w rozporządzeniu PRP i w ogłoszeniu o zamówieniu. Ścisłej mówiąc, zdaniem agencji, gmina Gorje naruszyła pkt 3–5 ogłoszenia o zamówieniu rozpoczynając roboty dotyczące budynku w dniu 16 sierpnia 2010 r., a więc przed wydaniem decyzji z dnia 19 października 2010 r. w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem. Ponadto agencja wskazała na dwie umowy zawarte przez gminę Gorje w dniu 12 lipca 2010 r. W ten sposób zdaniem agencji wszystkie roboty rozpoczęte na podstawie tych umów powodowały powstanie zobowiązań niezgodnych z pkt 3–5 ogłoszenia o zamówieniu.

11 — W postanowieniu odsyłającym dzień 13 lipca 2010 r. został wymieniony także jako data zawarcia umów.

36. Gmina Gorje wniosła skargę na decyzję agencji z dnia 3 listopada 2011 r. do sądu odsyłającego, który orzeczeniem z dnia 13 lutego 2013 r. uwzględnił skargę gminy Gorje, stwierdzając niezgodność przepisów krajowych z rozporządzeniem nr 1698/2005. W konsekwencji sąd odsyłający stwierdził nieważność decyzji agencji z dnia 3 listopada 2011 r. i przekazał spór tej agencji w celu ponownego wydania decyzji.

37. W dniu 25 kwietnia 2013 r. agencja ponownie odrzuciła wniosek o płatność gminy Gorje, w istocie z tych samych względów, mianowicie z tego powodu, że roboty dotyczące budynku rozpoczęły się przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem, oraz że zawarcie w dniu 12 lipca 2010 r. umów z wykonawcą spowodowało powstanie zobowiązań niezgodnych z art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP i z pkt 3–5 ogłoszenia o zamówieniu. Ponadto agencja podkreśliła w swojej decyzji z dnia 25 kwietnia 2013 r., że wniosek dotyczący rozpatrywanej inwestycji został zatwierdzony jako udział procentowy całkowitej inwestycji, a nie w taki sposób, że tylko niektóre roboty były współfinansowane.

38. Gmina Gorje wniosła ponownie skargę do sądu odsyłającego, podnosząc między innymi, że decyzja agencji została oparta na rozporządzeniu PRP i na ogłoszeniu o zamówieniu, które jej zdaniem są niezgodne z rozporządzeniem nr 1698/2005, ponieważ ustanawiają one wymogi kwalifikowalności bardziej surowe niż to rozporządzenie.

39. Agencja ze swojej strony podważa niezgodność pomiędzy przepisami krajowymi a rozporządzeniem nr 1698/2005, twierdząc, że przepisy krajowe ustanawiają jedynie reguły, które są bardziej dokładne, a nie bardziej surowe niż reguły przewidziane w omawianym rozporządzeniu co do kwalifikowalności wydatków do udziału w EFRROW.

40. W takich okolicznościach Upravno sodišče (sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zadać Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy rozporządzenie nr 1698/2005, a w szczególności jego art. 71 ust. 3, zgodnie z którym zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidzianemu w art. 79 ust. 4 [rozporządzenia PRP] i w rozdziale VI pkt 3 ogłoszenia o zamówieniu, na podstawie którego do wsparcia kwalifikują się tylko te wydatki inwestycyjne, które zostały poniesione po dniu wydania decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem (do czasu zakończenia inwestycji lub najpóźniej do dnia 30 czerwca 2015 r.)?
2. W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy rozporządzenie nr 1698/2005, a w szczególności jego art. 71 ust. 3, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidzianemu w art. 56 ust. 4 [ZKme-1], zgodnie z którym odrzuca się w całości wniosek, który nie spełnia wymagań art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP dotyczących wydatków inwestycyjnych kwalifikujących się do wsparcia, poniesionych od dnia wydania decyzji?”

41. Uwagi na piśmie przedstawiły gmina Gorje oraz rządy: słoweński, polski i Zjednoczonego Królestwa, a także Komisja. Gmina Gorje, rząd słoweński oraz Komisja wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 28 stycznia 2016 r.

#### IV – Analiza prawna

A – W przedmiocie zakresu uznania państw członkowskich na mocy art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005 (pierwsze pytanie prejudycjalne)

42. Pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim w art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 przy ustalaniu przez nie warunków kwalifikowalności wydatków w celu przyznania pomocy finansowanej z EFRROW.

43. Z art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 wynika, że z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu, „[z]asady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym”<sup>12</sup>. Zgodnie z zasadami subsydiarności i zarządzania dzielonego<sup>13</sup> cechującymi politykę rozwoju obszarów wiejskich w Unii państwa członkowskie dysponują na mocy tego przepisu szerokim zakresem uznania<sup>14</sup>, które jest uzasadnione nieuniknioną różnorodnością potrzeb i specyficznymi wyzwaniem w ramach rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych państwach członkowskich.

44. Uzależniając kwalifikowalność wydatków inwestycyjnych od okoliczności, że zostaną one dokonane po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie, omawiane słoweńskie uregulowanie, mianowicie art. 79 rozporządzenia PRP oraz pkt 3 ogłoszenia o zamówieniu, wywiera skutek, jak wskazuje gmina Gorje, w postaci ograniczenia udziału EFRROW do „operacji przyszłych”, a więc wyklucza przyznanie wsparcia ze skutkiem wstecznym. Powstaje zatem pytanie, czy takie ograniczenie w czasie wpisuje się w ramy zakresu uznania przyznanego każdemu państwu członkowskiemu na mocy art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005.

45. Co prawda, jak twierdzą sąd odsyłający i gmina Gorje, rozporządzenie nr 1698/2005 nie przewiduje daty rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków, nie wyklucza ono jednak również ustanowienia takiego ograniczenia w czasie przez państwa członkowskie. Samo rozporządzenie nr 1698/2005 zawiera bowiem przepisy mające na celu określenie czasowego zakresu wydatków kwalifikowalnych. I tak na mocy art. 71 ust. 1 tego rozporządzenia wydatek kwalifikuje się do wkładu z EFRROW, jeżeli odpowiednia pomoc jest rzeczywiście wypłacana przez agencję płatniczą pomiędzy dniem 1 stycznia 2007 r. a dniem 31 grudnia 2015 r. W dalszej części omawiany przepis przewiduje, że „[o]peracje podlegające współfinansowaniu nie powinny być zakończone przed datą rozpoczęcia kwalifikowalności”.

46. Nie ma żadnego powodu, aby przyjąć, że art. 71 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 wymienia w sposób wyczerpujący warunki czasowe, jakie mogą zostać ustanowione wobec kwalifikowalności wydatków do wkładu z EFRROW.

47. Ponadto niemożliwe wydaje mi się wyciągnięcie z art. 71 ust. 1 tego samego rozporządzenia wniosku, jak czyni to gmina Gorje, że realizacja współfinansowanej operacji może rozpocząć się przed dniem rozpoczęcia kwalifikowalności, a w konsekwencji, że państwa członkowskie nie mogą uzależnić kwalifikowalności wydatków od okoliczności, że zostaną one poniesione po zatwierdzeniu wniosku

12 — Zobacz także motyw 61 tego rozporządzenia.

13 — Zobacz pkt 7 niniejszej opinii.

14 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, pkt 60). Zobacz także wniosek Komisji, który doprowadził do przyjęcia rozporządzenia nr 1698/2005 (wniosek z dnia 14 lipca 2004 r. dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [COM(2004) 490 wersja ostateczna]), pkt 13 uzasadnienia, w którym Komisja podkreśla cel pozostawienia „państwom członkowskim więcej swobody co do sposobu wdrażania swych programów poprzez mniej szczegółowe przepisy oraz warunki kwalifikowalności i uproszczone zarządzanie finansami oraz rozwiązania dotyczące kontroli”.



o wsparcie. Natomiast wyrażenie „data rozpoczęcia kwalifikowalności” zawarte w treści omawianego artykułu wskazuje moim zdaniem samo w sobie, że państwa członkowskie są upoważnione do ustalenia daty rozpoczęcia kwalifikowalności, a więc do ustanowienia progu czasowego, przed którym wydatki poniesione na inwestycje nie są kwalifikowalne do wkładu z EFRROW.

48. Nie jestem także przekonany, że warunek czasowy, taki jak rozpatrywany warunek krajowy, skutkowałby, jak twierdzi gmina Gorje, pozbawieniem znaczenia rozporządzenia nr 1698/2005 lub stworzeniem przeszkody dla realizacji celów przyświecających temu rozporządzeniu. Warunek taki nie ogranicza bowiem współfinansowania z EFRROW do szczególnego horyzontu czasowego, który byłby węższy niż okres wypłaty ustanowiony w art. 71 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 (od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.), ale przewiduje jedynie, że beneficjent powinien poczekać na zatwierdzenie wniosku o wsparcie przed poniesieniem wydatków dotyczących współfinansowanej operacji<sup>15</sup>.

49. Na tej podstawie nie widzę żadnego powodu, by uznać, że uregulowanie takie jak rozpatrywane uregulowanie słoweńskie stanowi przeszkodę dla bezpośredniego stosowania rozporządzenia nr 1698/2005, maskuje jego wspólnotowy charakter lub wykracza poza zakres uznania przyznany państwom członkowskim w tym rozporządzeniu, które to elementy stanowią kryteria wypracowane przez Trybunał<sup>16</sup>. Co więcej, moim zdaniem nic nie pozwala na dojście do wniosku, że takie uregulowanie narusza zasadę proporcjonalności, czyniąc przyznanie wsparcia beneficjentom nadmiernie utrudnionym lub wręcz niemożliwym<sup>17</sup>.

50. Przeciwnie warunek czasowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, może moim zdaniem przyczynić się do realizacji celów przyświecających rozporządzeniu nr 1698/2005, wśród których znajduje się jakość życia na obszarach wiejskich<sup>18</sup> oraz, dokładniej rzecz biorąc, w osi 3 rozporządzenia, odnowa i rozwój wsi<sup>19</sup>, zapewniając najbardziej optymalną alokację środków z EFRROW.

51. W tym względzie przychyliam się do rozważań przedstawionych przez rządy: słoweński, polski i Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którymi uregulowanie krajowe może ograniczyć ryzyko „efektu deadweight”, a więc przyznawania wsparcia na inwestycje, które zostałyby częściowo lub w całości zrealizowane nawet bez przyznanego wsparcia. Ryzyko to zostało zidentyfikowane przez Trybunał Obrachunkowy, który zalecił Komisji, aby zachęcała państwa członkowskie do stosowania praktyk, zgodnie z którymi wydatki inwestycyjne są kwalifikowalne dopiero po zatwierdzeniu wsparcia<sup>20</sup>.

15 — Z pkt 5 ogłoszenia o zamówieniu wyraźnie wynika, że beneficjent, nawet jeśli nie może zaciągnąć żadnego zobowiązania dotyczącego przyznanego środków, to może jednak rozpocząć postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. A zatem beneficjent może czynić przygotowania do zamierzonej operacji, o ile nie zawiera umów z wykonawcami przed zatwierdzeniem wniosku o wsparcie. Na mocy pkt 4 ogłoszenia o zamówieniu koszty ogólne, takie jak koszty związane z przygotowaniem wniosku, nabyciem dokumentacji budowlanej i złożeniem wniosków o płatność środków są zwolnione z warunku czasowego przewidzianego w art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP i w pkt 3 ogłoszenia o zamówieniu. Zobacz w odniesieniu do kosztów ogólnych art. 55 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2006, L 368, s. 15).

16 — Zobacz wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 — Zobacz postanowienie z dnia 16 stycznia 2014 r., Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 — Zobacz art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1698/2005.

19 — Zobacz art. 52 lit. b) pkt ii) rozporządzenia nr 1698/2005.

20 — Zobacz sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 8 na temat „Ukierunkowani[a] pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”, 2012, pkt 60–65, 73.

52. Ponadto wykluczenie kwalifikowalności wydatków poniesionych przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności mogłoby zapewnić, jak podnosi rząd słoweński, bardziej skuteczną kontrolę wykorzystania środków z EFRROW. W szczególności kontrola na miejscu ustanowiona w art. 25–27 rozporządzenia nr 65/2011, przewidujących między innymi weryfikację przez właściwe organy zgodności charakteru i daty realizacji wydatków z rzeczywiście wykonanymi pracami lub rzeczywiście dostarczonymi usługami, mogłaby stać się trudniejsza, gdyby wydatki dotyczące współfinansowanej operacji były częściowo lub w całości ponoszone przed zatwierdzeniem wniosku o wsparcie.

53. W takich okolicznościach Trybunał Obrachunkowy wypowiedział się przychylnie o wniosku Komisji z dnia 12 października 2011 r. mającym na celu zmianę rozporządzenia nr 1698/2005, odnosząc się do zaproponowanych przepisów, zgodnie z którymi wydatki będą się kwalifikowały do zwrotu dopiero po tym, jak przedłożony zostanie wniosek o wsparcie<sup>21</sup>.

54. Prawodawca Unii uwzględnił wniosek Komisji dotyczący zmiany warunków kwalifikowalności poprzez przyjęcie nowego rozporządzenia EFRROW, mianowicie rozporządzenia nr 1305/2013. Na mocy tego nowego rozporządzenia państwa członkowskie są wyraźnie upoważnione do ustanowienia, jak to zrobiły organy słoweńskie, warunku czasowego, zgodnie z którym tylko wydatki inwestycyjne poniesione po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie kwalifikują się do wkładu z EFRROW<sup>22</sup>.

55. Wprawdzie rozporządzenie nr 1305/2013 stosuje się dopiero od dnia 1 stycznia 2014 r.<sup>23</sup>, co wyklucza jego zastosowanie w niniejszej sprawie, jednak przyjęcie przez prawodawcę Unii nowego rozporządzenia świadczy w moich oczach o uznaniu przez prawodawcę Unii okoliczności, że warunek czasowy takiego typu jak warunek rozpatrywany w niniejszej sprawie może być uzasadniony w celu zapewnienia prawidłowej administracji finansowej środkami z EFRROW.

56. W obliczu powyższych rozważań nie można moim zdaniem wyciągnąć wniosku, że państwo członkowskie, ustanawiając warunek czasowy taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, przekroczyło zakres uznania przyznany mu w art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005<sup>24</sup>. Proponuję w konsekwencji Trybunałowi, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne udzielił odpowiedzi przeczącej.

21 — Zobacz sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 8 na temat „Ukierunkowani[a] pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”, 2012., pkt 64. Trybunał Obrachunkowy zauważa jednak, że przepisy zaproponowane przez Komisję „nie wystarczą do wyeliminowania ryzyka efektu deadweight, ponieważ realizację projektów inwestycyjnych nadal będzie można rozpoczynać przed zatwierdzeniem wniosku (a nawet przed przedłożeniem wniosku, z zastrzeżeniem że koszty poniesione przed przedłożeniem wniosku nie będą się kwalifikowały do objęcia wsparciem)”.

22 — W art. 60 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1305/2013 przewidziano, w odniesieniu do niektórych operacji inwestycyjnych, że z wyjątkiem niektórych kosztów ogólnych za wydatki kwalifikowalne uważa się tylko wydatki poniesione po przedłożeniu wniosku właściwemu organowi. Zgodnie z akapitem trzecim tego przepisu państwa członkowskie mogą określić w swoich programach, że wydatkami kwalifikowalnymi są tylko wydatki poniesione po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie przez właściwy organ.

23 — Zobacz art. 90 rozporządzenia nr 1305/2013. Ponadto zgodnie z art. 88 tego rozporządzenia rozporządzenie nr 1698/2005 stosuje się nadal do operacji realizowanych na podstawie programów, które Komisja zatwierdziła na mocy owego rozporządzenia przed dniem 1 stycznia 2014 r.

24 — W odniesieniu do art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP oraz pkt 4 i 5 ogłoszenia o zamówieniu, przewidujących, że okoliczność, iż beneficjent zaciąga zobowiązanie w związku z przyznaniem wsparcia (zawarcie jakiegokolwiek umowy, zamówienie materiałów, sprzętu, usług lub robót), uważa się za rozpoczęcie wydatków, pragnę zauważyć, że reguła ta służy moim zdaniem uściśleniu warunku czasowego przewidzianego w art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP i w pkt 3 ogłoszenia o zamówieniu, a w konsekwencji zapewnieniu, że środki z EFRROW nie zostaną przyznane na inwestycje, które zostałyby częściowo lub w całości zrealizowane nawet bez przyznania wsparcia.

B – W przedmiocie konsekwencji prawnych w przypadku nieposzanowania warunków kwalifikowalności (drugie pytanie prejudycjalne)

1. Przedmiot pytania drugiego

57. Z postanowienia odsyłającego wynika, że agencja odrzuciła wniosek o płatność w niniejszej sprawie ze względu na niespełnienie warunku kwalifikowalności wydatków zawartego w art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP oraz w pkt 3 i 5 ogłoszenia o zamówieniu, zgodnie z którymi kwalifikują się wyłącznie wydatki inwestycyjne poniesione po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie. Wynika z niego również, że sąd odsyłający ustalił z jednej strony, iż część wydatków dotyczących rozpatrywanej współfinansowanej operacji została poniesiona po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie, a więc zgodnie z warunkami kwalifikowalności wydatków, natomiast inna część została poniesiona przed tym zatwierdzeniem, a więc sprzecznie z warunkami kwalifikowalności wydatków<sup>25</sup>.

58. W takich okolicznościach sąd odsyłający zmierza w swoim pytaniu drugim w istocie do ustalenia, czy art. 56 ust. 4 ZKme-1, przewidując odrzucenie wniosku o płatność w całości w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, nie jest zbyt surowy. Sąd ten zastanawia się także nad kwestią, czy wniosek o płatność powinien zostać rozpatrzony w niniejszej sprawie na mocy art. 30 rozporządzenia nr 65/2011, przewidującego w niektórych sytuacjach zmniejszenie kwoty, która ma zostać wypłacona beneficjentowi, i wykluczenia operacji ze wsparcia z EFRROW.

59. W świetle uwag przedstawionych Trybunałowi, potwierdzonych przez strony, które uczestniczyły w rozprawie, wydaje mi się niezbędne na tym etapie podkreślenie, że pytanie drugie, w zakresie wytyczonym przez sąd odsyłający, nie dotyczy warunku zawartego w pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu, zgodnie z którym nie można rozpocząć realizacji inwestycji przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem<sup>26</sup>. Warunek ten w rzeczywistości dotyczy warunku kwalifikowalności do objęcia wsparciem, a nie „kwalifikowalności wydatków” w rozumieniu art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005<sup>27</sup>.

60. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 65/2011 należy dokonać rozróżnienia pomiędzy „wnioskiem o wsparcie” a „wnioskiem o płatność”<sup>28</sup>. Rozróżnienie to występuje także w prawie krajowym, ponieważ pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu ustanawia warunek kwalifikowalności do objęcia wsparciem, który beneficjent powinien spełnić w celu uzyskania zatwierdzenia wniosku o wsparcie<sup>29</sup>, zaś art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP oraz pkt 3 i 5 ogłoszenia o zamówieniu ustanawiają warunek kwalifikowalności wydatków, który musi zostać spełniony w celu uzyskania zatwierdzenia wniosku o płatność<sup>30</sup>.

25 — W tym względzie pragnę wskazać, że wyłącznie do sądu krajowego należy sprawdzenie w niniejszej sprawie, czy gmina Gorje przestrzegala warunków zatwierdzenia wniosku o wsparcie i warunków zatwierdzenia wniosku o płatność, oraz wyciągnięcie z tego odpowiednich konsekwencji dla zaskarżonej decyzji.

26 — Jeśli chodzi o drugie pytanie prejudycjalne, rząd słoweński oraz Komisja położyły nacisk na okoliczność, że gmina Gorje nie spełniła warunku zawartego w pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu.

27 — Pragnę przypomnieć, że zakres uznania państw członkowskich przewidziany w art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005 dotyczy jedynie „reguł kwalifikowalności wydatków”, co jasno wynika z brzmienia tego przepisu, a także z tytułu art. 71 tego rozporządzenia, który brzmi „Kwalifikowalność wydatków”.

28 — Zobacz pkt 13 i 15 niniejszej opinii. Rozróżnienie pomiędzy zatwierdzeniem wniosku o wsparcie a zatwierdzeniem wniosku o płatność pojawia się również w art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005, przewidującym, że „[w]ydatki kwalifikują się do wkładu z EFRROW tylko w przypadkach gdy są ponoszone na operacje *podjęte* przez instytucję zarządzającą danego programu lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami selekcji ustalonymi przez właściwy organ” (wyróżnienie moje).

29 — Punkt 1 ogłoszenia o zamówieniu, zatytułowany „Warunki kwalifikowalności, które należy spełnić przy składaniu wniosku w ramach ogłoszenia o zamówieniu”. Spełnienie tych warunków powinno co do zasady podlegać ocenie właściwego organu przy zatwierdzaniu wniosku o wsparcie. Zobacz w tym względzie art. 24 ust. 2 lit. a)–c) rozporządzenia nr 65/2011.

30 — Pragnę przypomnieć, że warunki 3 i 5 są zawarte w rozdziale VI ogłoszenia o zamówieniu, zatytułowanym „Wydatki kwalifikowalne”. Zobacz pkt 27–29 niniejszej opinii.

61. Co prawda, jak twierdzi rząd słoweński, właściwy organ może sprawdzić spełnienie przez beneficjenta warunków kwalifikowalności do objęcia wsparciem w trakcie kontroli wniosku o płatność<sup>31</sup>, nic jednak, o ile mi wiadomo, nie wskazuje na to, że niespełnienie tych warunków, w tym warunków przewidzianych w pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu, zostało ustalone w niniejszej sprawie<sup>32</sup>. Pragnę przypomnieć w tym względzie, że Trybunał powinien co do zasady ograniczyć swoje badanie do elementów wymagających oceny, które zdecydował się mu przedstawić sąd odsyłający, w szczególności w odniesieniu do sposobów stosowania właściwego uregulowania krajowego, które ten ostatni uważa za ustalone, ponieważ ocena znaczenia przepisów krajowych i ich stosowania należy wyłącznie do sądu krajowego<sup>33</sup>.

62. Z tego względu pytanie drugie należy rozumieć jako mające na celu ustalenie, czy rozporządzenie nr 1698/2005 i jego rozporządzenie wykonawcze, rozporządzenie nr 65/2011, stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu odrzucenie wniosku o płatność w całości, w przypadku gdy wniosek ten zawiera jednocześnie wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

63. W tym względzie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie w pierwszej kolejności, czy państwa członkowskie mogą przyjąć przepisy krajowe nakładające sankcje prawne za nieposzanowanie reguł kwalifikowalności wydatków ustalonych na mocy art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005. W drugiej kolejności powstaje pytanie, czy uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

2. Uprawnienie państw członkowskich do uregulowania konsekwencji prawnych nieposzanowania warunków kwalifikowalności

a) Uwagi wstępne

64. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>34</sup> przepisy prawa europejskiego określają, w celu ochrony interesów finansowych Unii, charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa Unii<sup>35</sup>. Z orzecznictwa Trybunału wynika natomiast, że w sytuacji, w której uregulowanie Unii nie zawiera żadnego szczególnego przepisu przewidującego sankcję na wypadek naruszenia tego uregulowania lub

31 — W tym względzie pragnę wyjaśnić, że wyliczenie w art. 24 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 65/2011 elementów podlegających odpowiednio kontroli wniosków o wsparcie i wniosków o płatność nie jest wyczerpujące, co wynika ze zwrotu „obejmują w szczególności” występującego w tekście obu tych przepisów.

32 — Nawet jeśli w decyzji zaskarżonej w sprawie w postępowaniu głównym, mianowicie decyzji z dnia 25 kwietnia 2013 r., wymieniono okoliczność, że roboty dotyczące budynku, o którym mowa, rozpoczęły się przed zatwierdzeniem wniosku o wsparcie, to decyzja ta odnosi się jedynie do art. 79 ust. 4 rozporządzenia PRP i do pkt 3 i 5 ogłoszenia o zamówieniu, które dotyczą warunków kwalifikowalności wydatków. Zobacz pkt 35 i 37 niniejszej opinii. Co więcej, pojawia się zasadnicze pytanie, czy naruszenie warunku kwalifikowalności do objęcia wsparciem może pociągnąć za sobą odrzucenie wniosku o płatność, jak w niniejszej sprawie, czy powinno ono raczej pociągnąć za sobą cofnięcie lub uchylene początkowego zatwierdzenia wniosku o wsparcie, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Ta ostatnia sytuacja wydaje mi się korzystniejsza, ponieważ odzwierciedla rozróżnienie wprowadzone w rozporządzeniu nr 65/2011 pomiędzy wnioskiem o wsparcie a wnioskiem o płatność.

33 — Zobacz wyroki: z dnia 6 marca 2003 r., Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, pkt 41); z dnia 1 czerwca 2006 r., Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, pkt 29).

34 — Dz.U. 1995, L 312, s. 1.

35 — Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenie nr 2988/1995 dotyczy „nieprawidłowości” w odniesieniu do prawa wspólnotowego. Zobacz wyrok z dnia 17 września 2014 r., Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 40), w którym Trybunał orzekł, że właściwe organy krajowe, żądając zwrotu refundacji wywozowych nienależnie pobranych z budżetu Unii przez dany podmiot gospodarczy, ścigają nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 2988/95, skutkiem czego działają w zakresie stosowania tego rozporządzenia. Zobacz także opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach Județul Neamț i Județul Bacău (C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:7, pkt 72–74).



uregulowanie takie przewiduje, że można stosować pewne sankcje w przypadku naruszenia prawa Unii, lecz nie określa w sposób wyczerpujący sankcji, które państwa członkowskie mogą nakładać, art. 4 ust. 3 TUE zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich skutecznych środków w celu ukarania zachowań, które naruszają interesy finansowe Unii<sup>36</sup>.

65. A zatem w niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy prawo Unii ustanawia w sposób wyczerpujący sankcje, które mogą zostać nałożone w przypadku nieposzanowania warunków kwalifikowalności wydatków ustanowionych na mocy art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005.

b) W przedmiocie art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005

66. Zgodnie z art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005 „[z]asady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu [...]”.

67. Na pierwszy rzut oka użycie wyrażenia „zasady dotyczące kwalifikowalności”, które wydaje się względnie szerokie, może przemawiać za wykładnią proponowaną przez rząd słoweński, zgodnie z którą państwom członkowskim przysługuje na mocy tego artykułu uprawnienie do uregulowania konsekwencji prawnych w przypadku nieposzanowania warunków kwalifikowalności wydatków. Niemniej jednak z lektury art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005 – w kontekście tego rozporządzenia jako całości – wynika, że artykuł ten dotyczy wyłącznie przesłanek materialnych kwalifikowalności wydatków i nie dotyczy sankcji prawnych za nieposzanowanie tych przesłanek.

68. I tak art. 74 ust. 4 rozporządzenia nr 1698/2005 stanowi wyraźnie, że państwa członkowskie przeprowadzają kontrole zgodnie ze szczegółowymi przepisami wykonawczymi ustanowionymi przez Komisję<sup>37</sup>, które określają w szczególności rodzaj i intensywność kontroli dostosowanych do charakteru różnych środków rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie nr 65/2011, przyjęte przez Komisję na podstawie tego artykułu, zawiera szczegółowe zasady dotyczące kontroli, jaką państwa członkowskie mają przeprowadzać w ramach EFRROW.

69. Moim zdaniem z powyższego wynika, że art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005 nie przyznaje państwom członkowskim uprawnienia do ustanowienia sankcji prawnych za nieposzanowanie warunków kwalifikowalności wydatków<sup>38</sup>.

c) W przedmiocie art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011

70. Artykuł 30 rozporządzenia nr 65/2011 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zastosowania w niektórych sytuacjach zmniejszeń kwoty płatności, a w innych sytuacjach całkowitego wykluczenia danej operacji ze wsparcia EFRROW.

71. I tak, jak wynika z art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011, zmniejszenie kwoty, którą należy wypłacić, jest stosowane w przypadku, w którym wnioskowana przez beneficjenta kwota przekracza o więcej niż 3% kwotę kwalifikowalną, a więc kwotę, którą należy wypłacić po sprawdzeniu kwalifikowalności wniosku o płatność. W konkretnym przypadku kwota zmniejszenia stosowanego do kwoty kwalifikowalnej odpowiada zgodnie z art. 30 ust. 1 akapit trzeci wspomnianego rozporządzenia

36 — Zobacz wyrok z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo). Moim zdaniem należy podobnie potraktować przypadki naruszenia warunków krajowych ustanowionych na mocy prawa Unii, uznając, że ochrona interesów finansowych Unii wydaje się w tym przypadku równie ważna.

37 — Artykuł 74 ust. 4 rozporządzenia nr 1698/2005 odnosi się do procedury, o której mowa w art. 90 ust. 2 tego samego rozporządzenia, odsyłającym do art. 4 i 7 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23).

38 — Wniosek ten znajduje potwierdzenie w umieszczeniu art. 71 ust. 3 akapit pierwszy w tytule V rozporządzenia, zatytułowanym „Wkład Funduszu”, a nie w tytule VI, zatytułowanym „Zarządzanie, kontrola i informowanie”.



różnicy pomiędzy wnioskowaną kwotą a kwotą kwalifikowalną. Z art. 30 ust. 1 akapit czwarty tego samego rozporządzenia wynika ponadto, że zmniejszenie nie ma zastosowania, jeżeli beneficjent może udowodnić, że „nie ponosi winy za włączenie niekwalifikującej się kwoty”. Poza tym zgodnie z art. 30 ust. 2 tego rozporządzenia współfinansowana operacja zostaje całkowicie wykluczona ze wsparcia EFROW, jeśli zostanie stwierdzone, że beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację<sup>39</sup>.

72. Na tym etapie pragnę zauważyć, że użycie dwóch różnych terminów „*éligibilité*” i „*admissibilité*” we francuskojęzycznej wersji, odpowiednio, w art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 i w art. 30 rozporządzenia nr 65/2011, nie podważa stosowania tego ostatniego artykułu do takiej sytuacji jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym. Rozróżnienie to bowiem nie występuje w innych wersjach językowych tych dwóch rozporządzeń<sup>40</sup>. Nie ma więc powodu, aby uważać, że te dwa terminy występujące w wersji francuskojęzycznej rozporządzeń mają odmienne znaczenie<sup>41</sup>.

73. Podzielam analizę gminy Gorje i Komisji, zgodnie z którą art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011 ma zastosowanie w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym<sup>42</sup>.

74. Co prawda, art. 30 rozporządzenia nr 65/2011 dotyczy obliczenia kwoty, którą należy wypłacić, i stanowi w swoim ust. 1, że obliczenia tego dokonuje się „na podstawie tego, co uznano za kwalifikowalne podczas kontroli administracyjnych”, jednak zakres stosowania tego artykułu nie jest ograniczony, jak podnosi rząd słoweński, do sytuacji, w których warunki kwalifikowalności wydatków są całkowicie spełnione. Z art. 30 ust. 3 tego rozporządzenia wynika bowiem wyraźnie, że zmniejszenia przewidziane w art. 30 ust. 1 mają zastosowanie „odpowiednio do wydatków niekwalifikowalnych stwierdzonych podczas kontroli na mocy art. 25 i 29 [tego rozporządzenia]”, mianowicie kontroli na miejscu. Wynika z tego moim zdaniem, że art. 30 ust. 1 ma zastosowanie bezpośrednio do wydatków niekwalifikowalnych zidentyfikowanych w trakcie innych rodzajów kontroli, w tym kontroli administracyjnych<sup>43</sup>.

75. W sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, w której część wydatków zawartych we wniosku o płatność jest kwalifikowalna na mocy krajowych warunków kwalifikowalności, zaś inna część nie jest kwalifikowalna, stosowanie art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011 pociąga za sobą zmniejszenie kwoty, którą należy wypłacić, według metody opisanej w tym ustępie, poprzez obliczenie różnicy pomiędzy kwotą wnioskowaną przez beneficjenta (całością wydatków zawartych we wniosku o płatność) a kwotą kwalifikowalną (wyłącznie wydatkami kwalifikowalnymi). Jeśli ta różnica stanowi więcej niż 3% kwoty kwalifikowalnej, kwota ta jest zmniejszana o różnicę pomiędzy tymi dwiema kwotami.

39 — W tym przypadku beneficjent jest ponadto na mocy art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2001 wykluczony z otrzymywania wsparcia w ramach tego samego środka w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia, oraz w następnym roku kalendarzowym.

40 — W wersji angielskojęzycznej tych dwóch rozporządzeń występują terminy „*eligibility*” (w art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005) i „*eligible*” (w art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011); w wersji duńskojęzycznej terminy „*støtteberettigelse*” i „*støtteberettiget*”; w wersji hiszpańskojęzycznej terminy „*subvencionabilidad*” i „*subvencionable*”; w wersji włoskojęzycznej terminy „*ammissibilità*” i „*ammissibili*”, zaś w wersji rumuńskojęzycznej terminy „*eligibilitate*” i „*eligibil*”. Wersja niemieckojęzyczna tych dwóch rozporządzeń zawiera odmienności lingwistyczne pozbawione znaczenia pod względem prawnym („*Zuschussfähigkeit*” i „*förderfähig*”). Wersja węgierskojęzyczna odnosi się do porównywalnych, choć nie identycznych pojęć. I tak w art. 71 ust. 3 akapit pierwszy wersji węgierskojęzycznej rozporządzenia nr 1698/2005 użyto terminu „*jogosultság*”, podczas gdy w art. 30 ust. 1 wersji węgierskojęzycznej rozporządzenia nr 65/2011 użyto terminu „*támogatható*”.

41 — Pragnę przypomnieć, że w przypadku rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu Unii dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi, co potwierdza okoliczność, iż te dwa terminy są rozumiane w ten sam sposób. Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2010 r., M i in. (C-340/08, EU:C:2010:232, pkt 44).

42 — W świetle okoliczności sporu w postępowaniu głównym, w postaci przedstawionej przez sąd odsyłający, nic nie pozwala przyjąć, że gmina Gorje umyślnie złożyła fałszywą deklarację, co pociągnęłoby za sobą zastosowanie art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011.

43 — Natomiast jeśli warunki kwalifikowalności do objęcia wsparciem nie są całkowicie spełnione, początkowe zatwierdzenie wniosku o wsparcie może zostać cofnięte lub uchylone i nie dokonuje się obliczenia kwoty, którą należałoby wypłacić, na podstawie art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011. Zobacz przypis 32 do niniejszej opinii.

76. W związku z powyższym nie mogę przychylić się do argumentu podniesionego przez Komisję, zgodnie z którym stosowanie art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011 pociąga za sobą w niniejszej sytuacji zmniejszenie o 100%, a więc całkowite wykluczenie wydatków związanych z inwestycją. Komisja wskazuje w tym względzie, że w niniejszej sprawie chodzi o przypadek niekwalifikowalności całej inwestycji, a nie tylko jej części, ponieważ gmina Gorje nie spełniła warunku dostępu (warunku kwalifikowalności) ustanowionego dla całości inwestycji, zgodnie z którym nie należało rozpoczynać realizacji inwestycji przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności. Zdaniem Komisji nieposzanowanie tego warunku dostępu powoduje „skażenie” całej realizacji inwestycji.

77. W tym względzie pragnę zauważyć z jednej strony, że ani rozporządzenie nr 1698/2005, ani rozporządzenie nr 65/2011 nie wprowadzają rozróżnienia pomiędzy różnymi kategoriami warunków kwalifikowalności wydatków ani tym bardziej nie upoważniają państw członkowskich do przypisania szczególnych skutków nieposzanowaniu niektórych warunków, które uważają one za bardziej „podstawowe”. Z drugiej strony argumentacja Komisji opiera się w rzeczywistości na pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu, który stanowi, jak wskazano w pkt 59 i 61 niniejszej opinii, warunek kwalifikowalności do objęcia wsparciem, którego naruszenie nie pociągnęłoby za sobą zmniejszenia kwoty, którą należy wypłacić, na mocy art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011<sup>44</sup>.

78. Z tego względu powstaje pytanie, czy art. 30 rozporządzenia nr 65/2011 ustanawia w sposób wyczerpujący sankcje, jakie państwa członkowskie mogą nałożyć w przypadku nieposzanowania warunków kwalifikowalności wydatków ustalonych na poziomie krajowym na mocy art. 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1698/2005.

79. Jakkolwiek art. 4 ust. 9 rozporządzenia nr 65/2011 stanowi wyraźnie, że przewidziane w nim zmniejszenia i wykluczenia mają zastosowanie bez uszczerbku dla dodatkowych sankcji na mocy innych przepisów prawa Unii lub prawa krajowego, to jednak podzielam punkt widzenia gminy Gorje, zgodnie z którym państwa członkowskie nie mogą przewidzieć sankcji krajowych prowadzących aż do całkowitego wykluczenia operacji ze wsparcia z EFRROW, ponieważ sankcja tego rodzaju jest już w szczególności zawarta w omawianym rozporządzeniu<sup>45</sup>. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011 taka sankcja jest wyraźnie ograniczona do sytuacji, w której beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację, w związku z czym państwa członkowskie nie mogą stosować całkowitego wykluczenia do innych sytuacji, jak to przewiduje słoweńskie uregulowanie mające zastosowanie w postępowaniu głównym, gdyż w praktyce zmieniałoby to zakres art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011.

80. Wniosuję z powyższego, że art. 30 rozporządzenia nr 65/2011 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak słoweńskie przepisy prawne mające zastosowanie w postępowaniu głównym, przewidującym odrzucenie wniosku o płatność w całości, a więc całkowite wykluczenie operacji ze wsparcia z EFRROW, w przypadku gdy wniosek ten zawiera jednocześnie wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

81. Z uwagi na odpowiedź, jaką właśnie zaproponowałem, nie jest już konieczne badanie, czy odrzucenie wniosku o płatność w całości jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Poruszę więc tę kwestię jedynie pomocniczo, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił moich wniosków i uznał, że rozporządzenie nr 65/2011 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak art. 56 ust. 4 ZKme-1.

44 — Podobnie rząd słoweński używa wyrażenia „warunki wstępne” dla określenia krajowego warunku zawartego w pkt 1 ogłoszenia o zamówieniu, zgodnie z którym beneficjent nie może rozpocząć realizacji inwestycji przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności.

45 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 64–68).

### 3. Poszanowanie zasady proporcjonalności

82. Zgodnie z art. 74 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 państwa członkowskie przyjmują wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii<sup>46</sup>. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do przestrzegania ogólnych zasad prawa Unii, w szczególności zasady proporcjonalności<sup>47</sup>. Wynika z tego, że sankcje w przypadku naruszenia powinny być odpowiednio surowe w stosunku do wagi naruszeń, które są przez nie karane, a w szczególności powinny one zapewniać rzeczywiście odstrasżający skutek i przestrzegać ogólnej zasady proporcjonalności<sup>48</sup>.

83. W tym względzie gmina Gorje podnosi, że art. 56 ust. 4 ZKme-1, przewidując odrzucenie wniosku o płatność w całości, w przypadku gdy wniosek ten obejmuje wydatki zarówno kwalifikowalne, jak i niekwalifikowalne, bez uwzględnienia charakteru i zakresu naruszenia, wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Zdaniem gminy Gorje uregulowanie słoweńskie jest w konsekwencji sprzeczne z zasadą proporcjonalności, co podważają rząd polski i Komisja.

84. Jakkolwiek wykluczenie ze wsparcia wynikające z niedochowania jednego z warunków przyznania wsparcia nie stanowi sankcji, ale zwykłą konsekwencją nieposzanowania wspomnianych warunków przewidzianych ustawą<sup>49</sup>, to jednak odrzucenie wniosku o płatność przewidziane w art. 56 ust. 4 ZKme-1 jest, w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, nie konsekwencją niedochowania warunków przyznania wsparcia, lecz raczej konsekwencją nieposzanowania warunków kwalifikowalności wydatków<sup>50</sup>.

85. Co więcej, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym wniosek o płatność zostaje odrzucony w całości na mocy art. 56 ust. 4 ZKme-1, wraz z częścią wniosku odnoszącą się do wydatków kwalifikowalnych, które zostały poniesione zgodnie z przepisami krajowymi. Jeśli chodzi o tę część, odrzucenie wniosku o płatność nie może być uważane za zwykłą konsekwencją nieposzanowania warunków, lecz należy je raczej postrzegać jako mające charakter represyjny.

86. Naruszenia krajowych przepisów prawnych w ramach operacji korzystających ze współfinansowania przez Unię powinny być niezaprzeczalnie skutecznie karane w celu ochrony interesów finansowych Unii przed oszustwami oraz w celu zagwarantowania pełnej realizacji celów zamierzonych przez prawodawcę Unii. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że uregulowanie takie jak rozpatrywane uregulowanie słoweńskie, pozbawiając beneficjenta całej płatności wsparcia, jest szczególnie odstrasżające, a w konsekwencji może skutecznie zwalczać nieprawidłowości, jakie są popełniane w ramach EFRROW<sup>51</sup>.

46 — Zgodnie z art. 48 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 państwa członkowskie zapewniają do celów art. 74 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 weryfikowalność i możliwość kontroli wszystkich środków rozwoju obszarów wiejskich, jakie mają zamiar wdrażać. Zobacz także art. 325 ust. 1 TFUE i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005.

47 — Zobacz wyrok z dnia 28 października 2010 r., SGS Belgium i in. (C-367/09, EU:C:2010:648, pkt 40).

48 — Zobacz wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r. Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, pkt 51–63). Wymóg proporcjonalności wynika wyraźnie z art. 35 ust. 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 181, s. 48), które uchyliło i zastąpiło rozporządzenie nr 65/2011 ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r.

49 — Zobacz wyroki: z dnia 24 maja 2012 r., Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo) w odniesieniu do sytuacji, w której prawodawca Unii ustalił warunki kwalifikowalności do przyznania wsparcia.

50 — Zobacz pkt 59–61 niniejszej opinii co do rozróżnienia pomiędzy warunkami kwalifikowalności do objęcia wsparciem a warunkami kwalifikowalności wydatków.

51 — Zobacz przypis 3 do niniejszej opinii co do stopy błędów dla wydatków poniesionych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Zobacz także wyroki: z dnia 2 października 2014 r., Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, pkt 33); z dnia 15 września 2005 r., Irlandia/Komisja (C-199/03, EU:C:2005:548, pkt 31).

87. Niemniej art. 56 ust. 4 ZKme-1, przewidując odrzucenie wniosku o płatność w całości, przewiduje sankcję, która nie ma żadnego związku z wagą naruszenia popełnionego przez beneficjenta, ponieważ sankcja pozostaje taka sama bez względu na to, czy naruszenie dotyczy znacznej części, czy tylko niewielkiej części wniosku<sup>52</sup>.

88. Co prawda, art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011 przewiduje również zmniejszenia wykraczające poza stwierdzone nieprawidłowości, stanowiąc, że kwalifikowalna kwota zostanie obniżona o różnicę pomiędzy wspomnianą kwotą a kwotą wnioskowaną przez beneficjenta. Niemniej w odróżnieniu od rozpatrywanego uregulowania krajowego zmniejszenie przewidziane w tym artykule zostaje obliczone na podstawie popełnionego naruszenia, co zapewnia moim zdaniem poszanowanie zasady proporcjonalności.

89. Względy, na które powołuje się rząd słoweński w celu uzasadnienia krajowego warunku będącego przedmiotem pierwszego pytania prejudycjalnego, mianowicie ograniczenie ryzyka „efektu deadweight” i zapewnienie skutecznej kontroli, nie mają zastosowania do części wniosku dotyczącej wydatków kwalifikowalnych. A zatem, mimo nieposzanowania warunków kwalifikowalności w przypadku części wydatków, współfinansowana operacja może jako taka osiągnąć swój cel i przynieść prawdziwą wartość dodaną w sferze rozwoju obszarów wiejskich<sup>53</sup>.

90. Dochodzę do wniosku, że uregulowanie krajowe, które przewiduje odrzucenie wniosku o płatność w całości, w przypadku gdy wniosek obejmuje jednocześnie wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne, bez uwzględnienia zakresu popełnionego naruszenia, należy uważać za sprzeczne z zasadą proporcjonalności<sup>54</sup>.

## V – Wnioski

91. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Upravno sodišče (sąd administracyjny, Słowenia) udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 71 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym tylko wydatki inwestycyjne poniesione po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie kwalifikują się do wsparcia z EFRROW.

Artykuł 30 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu odrzucenie wniosku o płatność wsparcia w całości, w przypadku gdy wniosek ten obejmuje jednocześnie wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

52 — Pragnę przypomnieć, że sąd krajowy jest zobowiązany przy stosowaniu prawa krajowego do interpretowania go w miarę możliwości w świetle brzmienia i celu prawa Unii, w tym zasady proporcjonalności. Zobacz wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, pkt 26). W tym względzie można postawić pytanie, czy nie jest możliwa taka interpretacja art. 56 ust. 4 ZKme-1, która byłaby zgodna z zasadą proporcjonalności. W szczególności można się moim zdaniem zastanawiać nad tym, czy wyrażenie „wniosek, który nie spełnia wymagań”, zawarte w tym przepisie, odnosi się siłą rzeczy do wniosku o płatność w całości, czy tylko do części wniosku, która nie spełnia wymagań krajowych.

53 — Zobacz podobnie w kwestii nieposzanowania reguł w dziedzinie zamówień publicznych, odpowiedź Komisji z dnia 5 lutego 2015 r. na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zatytułowane „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i podejmowane środki zaradcze” [COM/2015/051 final], s. 2, co do nieposzanowania reguł w dziedzinie zamówień publicznych.

54 — Zobacz także wyrok z dnia 15 września 2005 r., Irlandia/Komisja (C-199/03, EU:C:2005:548, pkt 59, 60).