Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANDREI BIONDIEGO
przedstawiona w dniu 6 marca 2025 r.[1]

Sprawa C-294/23 P

Republika Bułgarii
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – EFRG i EFRROW – Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 – Wydatki poniesione niezgodnie z przepisami Unii – Rozliczanie zgodności – Artykuł 52 – Decyzja wykonawcza Komisji – Artykuł 54 – Żądanie zwrotu – Termin – Decyzja o wyłączeniu z finansowania Unii kwot obciążających budżet Unii w przypadku niedotrzymania terminu, w którym należy wystąpić o zwrot środków – Prawo do obrony – Obowiązek uzasadnienia – Obowiązek staranności – Zasada lojalnej współpracy – Zasada dobrej administracji – Artykuł 47 – Kontrole na miejscu

1. Chociaż przysłowie mówi, że to, co jest dobrze pomyślane, może być jasno wyrażone, prawodawstwo Unii dotyczące funduszy europejskich stanowi niekiedy wyjątek od tej reguły.

2. W niniejszej sprawie Republika Bułgarii wnosi do Trybunału o uchylenie wyroku Sądu z dnia 8 marca 2023 r.[2], w którym Sąd oddalił jako bezzasadną skargę wniesioną przez Republikę Bułgarii na podstawie art. 263 TFUE, zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2021/261 z dnia 17 lutego 2021 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[3] w zakresie, w jakim dotyczy ona niektórych wydatków poniesionych przez Republikę Bułgarii.

3. Decyzja ta została przyjęta ze względów dotyczących, z jednej strony, naruszenia przez Republikę Bułgarii obowiązku żądania od beneficjentów zwrotu w terminie 18 miesięcy będących przedmiotem sprawy nienależnych płatności wynikającego z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008[4] oraz z drugiej strony ze względu na fakt, że brak odzyskania stanowił zdaniem Komisji nieprawidłowość lub zaniedbanie, za które odpowiedzialność można

[1] Język oryginalny: francuski.

[2] Wyrok Bułgaria/Komisja (T-235/21, EU:T:2023:105), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”.

[3] Dz.U. 2021, L 59, s. 10 (zwana dalej „sporną decyzją”).

[4] Dz.U. 2013, L 347, s. 549 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1306/2013”).

przypisać organom bułgarskim w rozumieniu tego rozporządzenia. Jednakże postępowanie, które doprowadziło do przyjęcia tej decyzji, zostało wszczęte na innej podstawie, dotyczącej zidentyfikowania wydatków, które nie zostały poniesione zgodnie z prawem Unii.

4. Rozstrzygnięcie niniejszego odwołania będzie wymagało od Trybunału zagłębienia się w zawiłości rozporządzenia nr 1306/2013 i wyjaśnienia przesłanek przyjęcia przez Komisję aktu wykonawczego sankcjonującego oczywisty zamiar danego państwa członkowskiego niewykonania spoczywającego na nim obowiązku żądania zwrotu kwot nienależnie obciążających budżet Unii, jeżeli taki zamiar został ujawniony w toku procedury rozliczenia zgodności.

I. Ramy prawne

A. Rozporządzenie nr 1306/2013

5. Istotne dla niniejszego odwołania są motywy 36, 37 i 39 oraz art. 1, art. 2 ust. 1 lit. g), art. 7 ust. 1, art. 47 i art. 48 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1306/2013.

6. Ponadto sekcja II rozdziału IV, zatytułowana „Rozliczanie", zawiera art. 52, poświęcony rozliczaniu zgodności, który stanowi:

„1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że wydatków objętych zakresem art. 4 ust. 1 oraz art. 5 dokonano niezgodnie z prawem unijnym oraz, w przypadku EFRROW, niezgodnie z mającym zastosowanie prawem unijnym i krajowym, o których mowa w art. 85 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013[5], przyjmuje ona akty wykonawcze określające kwoty, które mają być wyłączone z finansowania unijnego. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 116 ust. 2.

2. Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu w oparciu o wagę stwierdzonej niezgodności. Komisja należycie uwzględnia charakter naruszenia oraz stratę finansową poniesioną przez Unię. Komisja dokonuje wyłączenia w oparciu o ustalone kwoty nienależnych wydatków, a w przypadku gdy ich określenie nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku, może ona zastosować korekty ekstrapolowane lub ryczałtowe. Korekty ryczałtowe stosuje się jedynie w przypadku gdy ze względu na charakter sprawy lub ze względu na to, że państwo członkowskie nie przekazało Komisji niezbędnych informacji, dokładniejsze określenie straty finansowej poniesionej przez Unię nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku.

3. Przed przyjęciem jakiejkolwiek decyzji o odmowie finansowania wyniki kontroli przeprowadzonej przez Komisję oraz odpowiedzi zainteresowanego państwa członkowskiego są przedmiotem powiadomienia na piśmie, a w jego następstwie obie strony próbują osiągnąć porozumienie w sprawie działań, które mają zostać podjęte. Na tym etapie procedury państwa członkowskie mają możliwość wykazania, że rzeczywisty zakres niezgodności jest mniejszy niż w ocenie Komisji.

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320).

W przypadku gdy porozumienie nie zostało osiągnięte, państwo członkowskie może zwrócić się o rozpoczęcie procedury zmierzającej do wypracowania, w terminie czterech miesięcy, wspólnego stanowiska stron. Jej wyniki stanowią treść sprawozdania przedkładanego Komisji. Komisja uwzględnia zalecenia ze sprawozdania przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji o odmowie finansowania oraz przedstawi uzasadnienie jeżeli zadecyduje, że nie będzie się stosować do tych zaleceń.

4. Odmowa finansowania nie może dotyczyć:

a) wydatków określonych w art. 4 ust. 1, dokonanych więcej niż 24 miesiące przed powiadomieniem na piśmie państwa członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli;

[…]

5. Ust[ęp] 4 nie ma zastosowania do:

a) nieprawidłowości objętych zakresem sekcji III niniejszego rozdziału;

[…]”.

7. Zgodnie z art. 53 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1306/2013, „Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające przepisy dotyczące […] rozliczenia zgodności przewidzianego w art. 52 w odniesieniu do środków, jakie mają być podjęte w związku z przyjęciem decyzji i jej wdrożeniem, w tym wymiany informacji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi oraz terminów, jakich należy przestrzegać, a także procedury pojednawczej przewidzianej w tym artykule, w tym ustanowienia, zadań, składu oraz uzgodnień roboczych organu pojednawczego”.

8. Sekcja III rozdziału IV rozporządzenia nr 1306/2013, zatytułowana „Nieprawidłowości”, zawiera art. 54 „Przepisy wspólne”, który stanowi w ust. 1, 2 i 5:

„1. W przypadku jakichkolwiek nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań państwa członkowskie występują do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty w ciągu 18 miesięcy po zatwierdzeniu, a w stosownych przypadkach po otrzymaniu przez agencję płatniczą lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie takich płatności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego, że miała miejsce nieprawidłowość. Odpowiednie kwoty zapisuje się w księdze dłużników agencji płatniczej w momencie wystąpienia o ich zwrot.

2. Jeżeli odzyskanie nie nastąpi w ciągu czterech lat od daty wystąpienia o zwrot należności lub w ciągu ośmiu lat, w przypadku gdy odzyskanie jest przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi, konsekwencje finansowe wynikające z nieodzyskania kwot ponosi w 50 % dane państwo członkowskie, a w 50 % budżet Unii, bez uszczerbku dla wymogu, zgodnie z którym dane państwo członkowskie musi kontynuować procedury odzyskiwania należności zgodnie z art. 58.

W przypadku gdy w procedurze odzyskiwania należności instrumentem administracyjnym lub prawnym charakterze ostatecznym stwierdzony zostanie brak jakiejkolwiek nieprawidłowości, obciążenia finansowe poniesione przez dane państwo członkowskie zgodnie z akapitem pierwszym deklarowane są wobec funduszy jako wydatki.

[…]

5. Pod warunkiem zastosowania procedury określonej w art. 52 ust. 3 Komisja może przyjmować akty wykonawcze wykluczające z finansowania unijnego kwot pokrywanych z budżetu Unii w następujących przypadkach:

a) jeżeli państwo członkowskie nie przestrzegało terminów, o których mowa w ust. 1;

[…]

c) jeżeli Komisja stwierdza, że nieprawidłowości w odzyskiwaniu lub jego brak wynikają z nieprawidłowości lub zaniedbań, które można przypisać organom administracyjnym lub innym organom urzędowym państwa członkowskiego.

[…]”

B. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014

9. Artykuł 34 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiającego zasady dotyczące stosowania rozporządzenia [nr 1306/2013] w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości[6], zatytułowany „Rozliczenie zgodności”, stanowi:

„1. W celu oceny kwot podlegających wyłączeniu z finansowania unijnego w przypadku stwierdzenia, że wydatki nie zostały poniesione zgodnie z przepisami unijnymi, Komisja bierze pod uwagę swoje własne ustalenia i informacje udostępnione przez państwa członkowskie, pod warunkiem że informacje te zostały przedstawione w terminie określonym przez Komisję w ramach procedury zgodności rozliczeń przeprowadzonej zgodnie z art. 52 rozporządzenia [nr 1306/2013] i zgodnie z niniejszym artykułem.

2. W przypadku gdy w wyniku dochodzenia Komisja uznaje, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z zasadami unijnymi, powiadamia ona dane państwo członkowskie o wynikach kontroli, o środkach naprawczych, które mają zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności ze wspomnianymi zasadami oraz o tymczasowym poziomie korekty finansowej, który na tym etapie procedury uznaje za odpowiedni do jej ustaleń. W swoim powiadomieniu Komisja wyznacza również spotkanie dwustronne w ciągu pięciu miesięcy od daty upłynięcia terminu przewidzianego na udzielenie odpowiedzi przez państwo członkowskie. Takie powiadomienie zawiera odesłanie do niniejszego artykułu.

[…]

3. W trakcie spotkania dwustronnego obydwie strony usiłują doprowadzić do porozumienia w sprawie środków, które mają zostać podjęte, jak również oceny wagi naruszenia oraz straty finansowej poniesionej przez budżet Unii.

[…]

[6] Dz.U. 2014, L 255, s. 59). Treść art. 34 tego rozporządzenia była kilkakrotnie zmieniana [zob. w szczególności sprostowanie opublikowane w 2015 r. (Dz.U. 2015 L 114, s. 25) oraz art. 1 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/56 z dnia 12 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie nr 908/2014 (Dz.U. 2018 L 10, s. 9)].

W ciągu sześciu miesięcy od przesłania protokołu ze spotkania dwustronnego Komisja formalnie przekazuje państwu członkowskiemu wnioski, do których doszła na podstawie informacji otrzymanych w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków. W powiadomieniu tym Komisja dokonuje oceny wydatków, które mają zostać wyłączone z finansowania unijnego zgodnie z art. 52 rozporządzenia [nr 1306/2013] oraz art. 12 rozporządzenia delegowanego [Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie [nr 1306/2013] w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.U. 2014, L 255, s. 18)]. Takie powiadomienie zawiera odniesienie do art. 40 ust. 1 niniejszego rozporządzenia.

[…]

5. Aby zastosować ust. 3 i 4 w odpowiednich terminach, Komisja dysponuje wszelkimi informacjami istotnymi na danym etapie procedury. Jeżeli Komisja stwierdza, że nie dysponuje odpowiednimi informacjami, wówczas może ona w dowolnym momencie w terminach przewidzianych w ust. 3 i 4:

a) zwrócić się z wnioskiem o dodatkowe informacje do państwa członkowskiego, które odpowiada w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania wniosku; lub

b) powiadomić państwo członkowskie o zamiarze przeprowadzenia dodatkowej wizyty kontrolnej w celu przeprowadzenia niezbędnych weryfikacji.

W takim przypadku terminy, o których mowa w ust. 3 i 4, rozpoczynają swój bieg w momencie otrzymania przez Komisję wymaganych dodatkowych informacji lub od ostatniego dnia dodatkowej wizyty kontrolnej.

[…]

7. Po przekazaniu swoich wniosków państwom członkowskim zgodnie z art. 34 ust. 3 lub 4 niniejszego rozporządzenia Komisja przyjmuje, jeśli to konieczne, jedną lub więcej decyzji na podstawie art. 52 rozporządzenia [nr 1306/2013] w celu wykluczenia z finansowania unijnego wydatków dokonanych niezgodnie z zasadami Unii. Komisja może kontynuować postępowanie w ramach kolejnych procedur rozliczenia zgodności rachunków aż do skutecznego wprowadzenia środków naprawczych przez państwo członkowskie.

[…]”

10. Artykuł 40 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014, zatytułowany „Procedura pojednawcza”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy[7], że:

„Państwo członkowskie może przekazać sprawę do organu pojednawczego w terminie 30 dni roboczych od daty otrzymania formalnego powiadomienia od Komisji, o którym mowa w art. 34 ust. 3 akapit trzeci, wysyłając uzasadniony wniosek o polubowne załatwienie sprawy do sekretariatu organu pojednawczego”.

[7] Treść art. 40 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014 była przedmiotem sprostowania w 2015 r. (zob. Dz.U. 2015, L 114, s. 25).

II. Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

11. W tym miejscu odsyłam do pkt 2–14 zaskarżonego wyroku.

III. Postępowanie przed Sądem, zaskarżony wyrok, postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

12. W skardze złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 28 kwietnia 2021 r. Republika Bułgarii wniosła o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim nałożono na nią korektę finansową w wysokości 7 656 848,97 EUR.

13. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił pięć zarzutów podniesionych przez Republikę Bułgarii[8], a w konsekwencji jej skargę.

14. W dniu 8 maja 2023 r. Republika Bułgarii wniosła odwołanie od zaskarżonego wyroku. W swoich żądaniach wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości; wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie lub, tytułem żądania ewentualnego, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania.

15. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Republiki Bułgarii kosztami postępowania.

16. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 grudnia 2024 r. Trybunał wysłuchał wystąpień Republiki Bułgarii i Komisji.

IV. Analiza

17. W uzasadnieniu odwołania Republika Bułgarii podnosi dwa zarzuty.

18. Zarzut pierwszy opiera się na błędnej wykładni art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 34 rozporządzenia nr 908/2014 w związku z art. 52 ust. 1 i art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz naruszeniu obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 296 TFUE, zasady dobrej administracji i zasady lojalnej współpracy, co doprowadziło Sąd do błędnego wniosku, że prawo Republiki Bułgarii do obrony i gwarancje proceduralne, obowiązek uzasadnienia decyzji Komisji oraz zasady dobrej administracji i lojalnej współpracy były przestrzegane. Republika Bułgarii zarzuca również Sądowi w ramach zarzutu pierwszego niewystarczające i nieodpowiednie uzasadnienie zaskarżonego wyroku, ponieważ Sąd nie ocenił wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, które mu przedstawiła.

19. Zarzut drugi odwołania dotyczy błędnej wykładni art. 54 ust. 5 lit. a) i c) w związku z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, w zakresie w jakim Sąd uznał, że 18-miesięczny termin rozpoczął bieg od dnia, w którym sprawozdania Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) zostały przekazane wnoszącej odwołanie.

20. Zgodnie z wnioskiem Trybunału niniejsza ukierunkowana opinia będzie dotyczyć wyłącznie zarzutu pierwszego.

[8] W celu zapoznania się z tymi zarzutami, zob. pkt 23 zaskarżonego wyroku.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego

21. Argumentacja Republiki Bułgarii przedstawiona w ramach zarzutu pierwszego jest bogata, lecz mało uporządkowana. Niemniej jednak wydaje się możliwe zrozumienie jej jako podzielonej na sześć zarzutów cząstkowych, które należy zorganizować na nowo.

22. Zarzut pierwszy dotyczy z jednej strony błędnej wykładni art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 34 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014, a z drugiej strony z art. 52 ust. 1 i art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013.

23. Zarzut drugi dotyczy błędnej wykładni art. 47 rozporządzenia nr 1306/2013 ze względu na to, że Sąd orzekł, iż Komisja nie miała obowiązku do przeprowadzenia kontroli na miejscu.

24. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia prawa w zakresie przestrzegania przez Komisję prawa do obrony.

25. Zarzut czwarty dotyczy błędnej wykładni i naruszenia spoczywającego na Komisji obowiązku uzasadnienia.

26. Zarzut piąty dotyczy naruszenia przez Sąd ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia, ponieważ nie zbadał on zarzutu naruszenia ogólnego obowiązku staranności.

27. Zarzut szósty dotyczy również naruszenia przez Sąd obowiązku uzasadnienia poprzez brak oceny lub ustosunkowania się do dowodów na poparcie zarzutu naruszenia przez Komisję zasad lojalnej współpracy i dobrej administracji przedstawionych przed rozprawą.

28. W kolejności wyznaczonej powagą zarzutów zbadam najpierw łącznie zarzuty pierwszy i trzeci, a następnie odrębnie zbadam zarzut drugi, zarzut czwarty, zarzut piąty, a na końcu zarzut szósty.

1. W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących błędnej wykładni art. 52 i 54 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz błędnej wykładni prawa do obrony w toku postępowania administracyjnego

a) Streszczenie argumentów stron

29. Co się tyczy zarzutu pierwszego, Republika Bułgarii twierdzi, że w pkt 40–42 i 47–49 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo i pomylił postępowanie kontradyktoryjne z art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 34 rozporządzenia nr 908/2014 z odrębną materialną podstawą, do której odnosi się w art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013. Sąd niesłusznie uznał zatem w pkt 47–49 zaskarżonego wyroku, że w związku z wysłaniem pisma i odbyciem drugiego spotkania dwustronnego uchybienia proceduralne dotyczące zmiany przez Komisję podstawy prawnej spornej korekty finansowej zostały usunięte.

30. Republika Bułgarii podnosi, że nałożenie korekty finansowej na podstawie art. 52 ust. 1 i nałożenie takiej korekty na podstawie art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013 opierają się na różnych podstawach prawnych, chociaż te dwie procedury podlegają temu samemu postępowaniu kontradyktoryjnemu, uregulowanemu w art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 34 rozporządzenia nr 908/2014.

31. Sporna decyzja Komisji o wyłączeniu wydatków powinna była zatem opierać się na tych samych przesłankach, co wszczęcie postępowania.

32. Sąd orzekł zatem błędnie w pkt 42 zaskarżonego wyroku, że drugie zaproszenie na spotkanie dwustronne mogło dostosować powiadomienie o ustaleniach w stosunku do powołanej nowej podstawy prawnej, ponieważ art. 54 ust. 5 wyraźnie przewiduje zastosowanie procedury ustanowionej w art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013.

33. W odniesieniu do zarzutu trzeciego wnosząca odwołanie twierdzi, że w ramach drugiego motywu przyjęcia aktów wykonawczych wyłączających kwoty z finansowania Unii, o którym mowa w art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013, Komisja ma na podstawie ust. 4 tego przepisu obowiązek sprawdzić [czy państwo wywiązało się ze swych zobowiązań], aby zapewnić prawidłowe stosowanie art. 54 ust. 2 tego rozporządzenia. Artykuł 54 upoważnia Komisję do przyjmowania aktów wykonawczych wyłączających kwoty z finansowania Unii, nawet w przypadku braku kontroli na miejscu, pod warunkiem zastosowania procedury kontradyktoryjnej ustanowionej w art. 52 ust. 3, która gwarantuje, że państwo członkowskie ma możliwość skorzystania z prawa do obrony przed podjęciem decyzji o wyłączeniu.

34. W replice Republika Bułgarii wyjaśnia naruszenia jej prawa do obrony w toku postępowania administracyjnego. Tym samym, mimo że powiadomienie o ustaleniach, przewidziane w art. 34 rozporządzenia nr 908/2014, powinno dawać pełną wiedzę o zastrzeżeniach Komisji aby móc spełnić swoją funkcji ostrzeżenia, Republika Bułgarii musiała rozpocząć swą obronę „po omacku". Komisja nie wspomniała o przepisach prawa strukturalnego, które jej zdaniem płatności objęte dochodzeniem prawdopodobnie naruszały, co zresztą doprowadziło do uchylenia przez sądy krajowe nakazów zaprzestania płatności wydanych przez agencję płatniczą. Osiemnastomiesięczny termin na złożenie wniosku o odzyskanie pomocy nie powinien rozpoczynać biegu przed wydaniem decyzji wykonawczej przez Komisję dokładnie określającej płatności, które mają zostać wyłączone z finansowania unijnego, aby dać zainteresowanemu państwu członkowskiemu czas na reakcję przy pełnej znajomości faktów. Zastosowanie z mocą wsteczną art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 uniemożliwiło wnoszącej odwołanie wywiązanie się z ciążących na niej obowiązków, ponieważ decyzja wykonawcza została wydana, gdy 18-miesięczny termin prawie już upłynął. Uniemożliwiło jej to również skorzystanie z zasady 50/50.

35. Komisja twierdzi, że zarzuty te są bezzasadne.

b) Ocena

36. Niniejsze zarzuty stawiają, po pierwsze, kwestię ewentualnego powiązania postępowania wszczętego na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 z postępowaniem wszczętym na podstawie art. 54 ust. 5 tego rozporządzenia, a po drugie, kwestię poszanowania prawa wnoszącej odwołanie do obrony w toku postępowania, które doprowadziło do wydania spornej decyzji.

1) W przedmiocie powiązania między postępowaniem na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 a postępowaniem na podstawie art. 54 ust. 5 tego rozporządzenia

37. Rozporządzenie nr 1306/2013 ustanawia dwa rodzaje rozliczeń. Pierwszym z nich jest rozliczenie księgowe. Podlega ono przepisom art. 51 i odbywa się co roku. Drugim jest rozliczenie zgodności, o którym mowa w art. 52. Zgodnie z ustępem pierwszym tego przepisu Komisja dokonuje rozliczenia gdy „stwierdzi, że wydatków objętych zakresem art. 4 ust. 1 oraz art. 5 *dokonano niezgodnie z prawem unijnym*” [9]. Komisja może następnie przyjąć środki wykonawcze decydując o wyłączeniu kwot *niezgodnych* z przepisami z finansowania Unii [10]. Artykuł 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 określa procedurę postępowania przed przyjęciem „jakiejkolwiek decyzji o odmowie finansowania”.

38. Ponadto art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje, że w przypadku wszelkich nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań państwa członkowskie mają obowiązek żądać zwrotu należności w terminie 18 miesięcy od zatwierdzenia lub otrzymania przez agencję płatniczą lub organ odpowiedzialny za odzyskiwanie należności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego istnienie nieprawidłowości [11] oraz że wraz z tym „wystąpieniem o zwrot” [12] odpowiednie kwoty zapisuje się w księdze dłużników agencji płatniczej.

39. Te dwa etapy (żądanie zwrotu/rejestracja w księdze dłużników) poprzedzają odzyskanie należności jako takie [13]. W związku z tym od państw członkowskich wyraźnie wymaga się, że zażądają zwrotu środków w terminie 18 miesięcy *od otrzymania informacji* o dokonaniu nieprawidłowych płatności [14].

40. Ponadto z brzmienia art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013 wynika w równym stopniu, że prawodawca Unii nie uczynił z istnienia decyzji wykonawczej przyjętej na podstawie art. 52 ust. 1 tego rozporządzenia, wstępnej przesłanki podniesienia żądania zwrotu. Artykuł ten stanowi, że Komisja może „[p]od warunkiem zastosowania procedury określonej w art. 52 ust. 3”, przyjmować akty wykonawcze wykluczające z finansowania unijnego kwoty, w odniesieniu do których dane państwo członkowskie nie wystąpiło o odzyskanie lub jeżeli Komisja stwierdza, że brak odzyskiwania wynika z nieprawidłowości lub zaniedbań, które można przypisać organom

[9] Artykuł 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013. Wyróżnienie moje. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 wymienia wydatki kwalifikujące się do finansowania przez EFRG, pod warunkiem że są one dokonywane zgodnie z prawem Unii. Artykuł 5 rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczy EFRROW. Ponieważ z pkt 2 zaskarżonego wyroku wynika, że postępowanie wszczęte przez Komisję dotyczyło wyłącznie wydatków związanych z EFRG, skoncentruję się na przepisach dotyczących tego funduszu lub w zakresie, w jakim mają one do niego zastosowanie.

[10] Zgodnie z art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013.

[11] Początek biegu tego 18-miesięcznego terminu jest omawiany w drugim zarzucie niniejszego odwołania, który nie jest przedmiotem niniejszej ukierunkowanej opinii. Bez uszczerbku dla dokonanej przez Trybunał kwalifikacji dwóch sprawozdań OLAF-u, które otrzymała Republika Bułgarii (zob. pkt 5 i 8 zaskarżonego wyroku), dla celów analizy niniejszego zarzutu ograniczę się do stwierdzenia, że z brzmienia art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 wynika, iż 18-miesięczny termin rozpoczyna bieg od momentu otrzymania przez organy bułgarskie „sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu wskazującego na istnienie nieprawidłowości”.

[12] Artykuł 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 zobowiązuje zatem państwa członkowskie jedynie do złożenia wniosku o odzyskanie. Terminy, w których odzyskanie powinno rzeczywiście nastąpić, zostały określone w art. 54 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013.

[13] Potwierdza to art. 54 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013, który stanowi, że odzyskanie musi nastąpić w terminie ośmiu lat, jeżeli jest ono kwestionowane przed sądami krajowymi, jak również akapit drugi tego samego przepisu, który z kolei przewiduje możliwość, że akt administracyjny lub sądowy o charakterze ostatecznym może co do zasady stwierdzać brak nieprawidłowości. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1306/2013 wniosek o odzyskanie musi zostać złożony niezwłocznie, natomiast ocena jego zasadności zostaje odroczona na późniejszy etap.

[14] W przedmiocie uzasadnienia tego 18-miesięcznego terminu, zob. motyw 37 rozporządzenia nr 1306/2013.

krajowym [15]. Artykuł 54 rozporządzenia nr 1306/2013 zobowiązuje zatem Komisję do przyjęcia aktu wykonawczego, na mocy którego wyłącza ona kwoty z finansowania unijnego na tej podstawie, że organy krajowe nie zażądały ich zwrotu w terminie wyznaczonym zgodnie z procedurą określoną w art. 52 ust. 3, przy czym nigdy nie wymaga się, aby procedura ta była wszczynana dopiero po przeprowadzeniu pełnej procedury, która została zakończona i doprowadziła do wydania decyzji wykonawczej wyłączającej nieprawidłowe płatności z finansowania unijnego. Ponieważ obowiązek żądania zwrotu powstaje z chwilą powzięcia wiadomości o sprawozdaniu z kontroli lub o jakimkolwiek podobnym dokumencie wskazującym na nieprawidłowość [16] po stronie podmiotów gospodarczych, których sprawa dotyczy, procedura mogąca prowadzić do przyjęcia aktu wykonawczego wykluczającego z finansowania Unii kwoty wskazane z powodu braku żądania zwrotu pomocy niekoniecznie jest nierozerwalnie związana z postępowaniem dotyczącym identyfikacji zainteresowanych podmiotów gospodarczych i podejrzanych płatności.

41. Z powyższych rozważań wynika, że postępowanie prowadzące do przyjęcia aktu wykonawczego na podstawie art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013 jest procedurą autonomiczną, która niekoniecznie musi być poprzedzona pełną procedurą prowadzącą do przyjęcia aktu wykonawczego na podstawie art. 52 ust. 1 tego rozporządzenia. Ze względu na cel szybkości postępowania realizowany przez art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013, przypomniany w pkt 34 zaskarżonego wyroku – który, jak wskazała Komisja, nie jest kwestionowany przez wnoszącą odwołanie – Komisja może w każdej chwili, gdy tylko zostanie stwierdzone istotne naruszenie obowiązku odzyskania, przyjąć na tej podstawie akt wykonawczy, pod warunkiem zastosowania procedury określonej w art. 52 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia. Ścisły związek między procedurami kontroli zgodności rozliczeń a obowiązkiem ścigania i odzyskiwania skutków finansowych nieprawidłowości stwierdzonych przez państwa członkowskie został już podkreślony przez Trybunał [17]. Na tej samej zasadzie Trybunał orzekł już, że brak lub powtarzające się opóźnienia w odzyskiwaniu wierzytelności mogą skutecznie uzasadniać przyjęcie korekty [18].

42. Z ustaleń Sądu wynika, że procedura przewidziana w art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 34 rozporządzenia nr 908/2014 składa się z sześciu etapów [19]. Komisja zastosowała się do wszystkich tych etapów.

[15] Zobacz odpowiednio art. 54 akapit pierwszy lit. a) i c) rozporządzenia nr 1306/2013. Trzy sytuacje opisane w art. 54 akapit pierwszy tego rozporządzenia odnoszą się do różnych sytuacji (brak wniosku o odzyskanie wierzytelności/decyzja o nieodzyskiwaniu wierzytelności nieuzasadniona art. 54 ust. 3/nieprawidłowości i zaniedbania, które można przypisać organom krajowym) i są alternatywne. Ponieważ Republika Bułgarii nie kwestionuje, że nie zwróciła się o zwrot w wyznaczonym terminie, jej sytuacja wchodzi w zakres stosowania lit. a) tego przepisu.
Mam jednak wątpliwości co do odesłania do art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013, zawartego w art. 54 ust. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, ponieważ art. 54 ust. 3 nie dotyczy procedury, którą należy zastosować. Nie rozumiem, dlaczego art. 54 ust. 5 akapit drugi, który ma dotyczyć trzech sytuacji, o których mowa w akapicie pierwszym tego przepisu, nakładałby obowiązek weryfikacji wyłącznie na podstawie art. 54 ust. 3, które z kolei mają znaczenie jedynie dla hipotezy normy wyrażonej w lit. c) akapitu pierwszego. W związku z tym zastanawiam się, czy nie jest to omyłka pisarska ze strony prawodawcy Unii, który zamiast tego mógł chcieć ponownie odnieść się do art. 52 ust. 3 rozporządzenia 1306/2013, którego treść z kolei wyraźnie dotyczy procedury.

[16] Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1306/2013, to znaczy „jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii lub w budżetach, które są zarządzane przez Unię, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Unii, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem” [zob. art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1)].

[17] Zobacz wyrok z dnia 31 stycznia 2019 r., Grecja/Komisja (C-6/18 P, EU:C:2019:83, pkt 55).

[18] Zobacz wyrok z dnia 31 stycznia 2019 r., Grecja/Komisja (C-6/18 P, EU:C:2019:83, pkt 57).

[19] Zobacz art. 36 zaskarżonego wyroku.

43. Samo przekazanie wstępnych ustaleń dotyczyło jedynej podstawy z art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013. W pkt 41 zaskarżonego wyroku Sąd przyznał zresztą, że „powody zastosowania spornej korekty finansowej, przedstawione w sprawozdaniu zbiorczym i w zaskarżonej decyzji, odpowiadają jedynie częściowo tym, które uzasadniały wszczęcie spornej procedury rozliczania, tak jak zostały one wyjaśnione przez Komisję w powiadomieniu o ustaleniach dochodzenia". Powody tej zmiany uzasadnienia zostały jednak wyjaśnione w pkt 43–46 zaskarżonego wyroku, które nie zostały zakwestionowane przez Republikę Bułgarii w ramach zarzutu pierwszego odwołania. Z powyższych punktów wynika zasadniczo, że Komisja przypomniała temu państwu członkowskiemu o ciążącym na nim obowiązku odzyskania, dopiero gdy zostało jej przedłożone pierwsze sprawozdanie OLAF-u, oraz że zmiana stanowiska Komisji była podyktowana reakcją samej Republiki Bułgarii na powołanie się na ten obowiązek.

44. Republika Bułgarii twierdzi zasadniczo, że Komisja była zobowiązana do wznowienia postępowania ab initio, skoro jej zamiar uległ zmianie w toku postępowania i ostatecznie zamierzała przyjąć decyzję wykonawczą na podstawie art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013.

45. Taka wykładnia, która zresztą nie znajduje poparcia w samej treści tego przepisu, wydaje się ponadto być nadmiernie formalistyczna i wydaje się pomijać wymóg szybkiego działania[20] – zarówno Komisji, jak i organów krajowych – w sytuacji gdy kwoty zostały nienależnie pobrane z budżetu Unii. Z orzecznictwa Trybunału przypomnianego przez Komisję na rozprawie wynika jednak, że o ile Komisja ma obowiązek przestrzegania w stosunkach z państwami członkowskimi warunków, które sama na siebie nałożyła w drodze rozporządzeń wykonawczych, o tyle państwa członkowskie nie mogą przyjmować w ich stosunkach z Komisją stanowisk czysto formalistycznych, jeżeli z okoliczności wynika, że ich prawa były w pełni chronione[21].

46. Ponadto przypominam, że sporna decyzja została wydana po upływie 18 miesięcznego terminu, w którym – po przekazaniu sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu wskazującego na istnienie nieprawidłowości[22] – oczekiwano od Republiki Bułgarii, że zwróci się ona do beneficjentów o zwrot środków, a także wpis do księgi dłużników agencji płatniczej, oraz że odmowa ze strony Republiki Bułgarii była wielokrotnie formułowana na piśmie w toku postępowania, które doprowadziło do wydania spornej decyzji. W tych okolicznościach należy oddalić twierdzenie o zastosowaniu z mocą wsteczną art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz o pojawieniu się spornej decyzji przed upływem terminu przewidzianego w ust. 1 tego przepisu.

47. Co się tyczy trudności wynikających z prawa krajowego, na które powołuje się Republika Bułgarii i które zostały szczegółowo przedstawione w szczególności podczas rozprawy przed Trybunałem, stwierdzam, że prawodawca Unii nie uznał, by takie trudności mogły doprowadzić do tego, że organy krajowe *nie wystąpią o odzyskanie wierzytelności* tak szybko, jak to konieczne. Natomiast art. 54 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje możliwość przedłużenia terminu, w którym *odzyskanie powinno nastąpić w sposób skuteczny*, w przypadku wszczęcia postępowania sądowego w celu zakwestionowania tego wniosku.

[20] Przypomniana w pkt 34 zaskarżonego wyroku. Przypomnę również, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zarządzanie funduszami EFOGR opiera się na wzajemnym zaufaniu między Komisją a administracjami i organami krajowymi (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 października 2004 r., Hiszpania/Komisja (C-153/01, EU:C:2004:589, pkt 133).

[21] Zobacz wyroki: z dnia 24 stycznia 2002 r., Finlandia/Komisja (C-170/00, EU:C:2002:51, pkt 34) i z 7 października 2004 r., Hiszpania/Komisja (C-153/01, EU:C:2004:589, pkt 93). W przedmiocie poszanowania prawa wnoszącej odwołanie do obrony w toku postępowania administracyjnego, zob. poniżej pkt 50 i następne niniejszej opinii.

[22] Mianowicie dwa sprawozdania OLAF-u przekazane odpowiednio w dniach 19 stycznia 2018 r. i 3 września 2018 r. Zaskarżona decyzja została wydana w dniu 17 lutego 2021 r.

48. W związku z tym, o ile Republika Bułgarii ma rację, twierdząc, że nie miała obowiązku wystąpienia o zwrot należności natychmiast po przekazaniu lub otrzymaniu dokumentów, o których mowa powyżej [23], o tyle wydaje się jednak, że myli *obowiązek* w*ystąpienia o zwrot należności* z jednej strony *ze skutecznością odzyskania* z drugiej strony.

49. Z powyższych rozważań wynika, że należy odrzucić zarzut naruszenia prawa przez Sąd poprzez stwierdzenie w pkt 42 zaskarżonego wyroku, że zaproszenie na drugie spotkanie dwustronne spowodowało dostosowanie ustaleń w rozumieniu art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 34 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014.

2) W przedmiocie prawa wnoszącej odwołanie do obrony w toku postępowania prowadzącego do wydania spornej decyzji

50. Jeżeli chodzi o zarzucane naruszenie prawa do obrony, zauważam, że Sąd prawidłowo przypomniał właściwe orzecznictwo w pkt 31 zaskarżonego wyroku, a w szczególności, że w ramach postępowania w sprawie EFOGR poszanowanie prawa do obrony wymaga, aby ostateczna i definitywna decyzja w przedmiocie rozliczenia rachunków została podjęta w następstwie szczególnego postępowania kontradyktoryjnego, w toku którego zainteresowane państwa członkowskie muszą mieć wszelkie niezbędne gwarancje, aby przedstawić swój punkt widzenia.

51. Pragnę również zauważyć, że z opisu okoliczności faktycznych postępowania, które doprowadziło do wydania spornej decyzji [24], wynika, iż pierwsze sprawozdanie OLAF-u zostało przekazane Republice Bułgarii w dniu 19 stycznia 2018 r. Obowiązek wystąpienia o zwrot w terminie 18 miesięcy został przywołany przez Komisję po raz pierwszy w zaproszeniu na drugie spotkanie dwustronne z dnia 7 maja 2018 r., wskazującym art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013, a następnie na każdym kolejnym etapie, w tym w trakcie procedury pojednawczej. W szczególności oficjalny komunikat z dnia 19 listopada 2019 r. [25].. już odnotowywał, że Republika Bułgarii nie zażądała zwrotu środków ani nie zarejestrowała odpowiednich kwot w księdze dłużników i już zaproponowała wyłączenie kwoty 7 656 848,97 EUR z finansowania przez EFRG, ponieważ krajowy system zarządzania i kontroli nie spełniał wymogów prawa Unii.

52. Republika Bułgarii utrzymuje, co potwierdziła na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Trybunału, że postępowanie, które doprowadziło do wydania spornej decyzji, i jej wykładnia przyjęta przez Sąd opierały się na naruszeniu jej prawa do obrony, ponieważ uniemożliwiły jej skorzystanie z zasady 50/50 [26]. Należy jednak stwierdzić, że wnosząca odwołanie błędnie rozumie znaczenie art. 54 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013, które – jak wyraźnie wskazuje jego brzmienie i jak przypomniała Komisja na rozprawie – nie może znaleźć zastosowania, gdy żądanie zwrotu należności nie zostało złożone przez dane państwo członkowskie.

53. To samo dotyczy sytuacji, gdy Republika Bułgarii utrzymuje, że w ramach procedury opartej na art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 54 ust. 4 tego rozporządzenia, i że nie przeprowadzając takich kontroli, Komisja naruszyła jej prawo do obrony. Pomijając okoliczność, że punkty zaskarżonego wyroku,

[23] Ponieważ wniosek ten należy złożyć w terminie 18 miesięcy: zob. art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013.

[24] Zobacz pkt 2–14 zaskarżonego wyroku.

[25] Zobacz pkt 10 zaskarżonego wyroku.

[26] Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy odzyskanie nie nastąpiło w terminie 4 lat od daty wniosku o odzyskanie lub w terminie 8 lat, jeżeli wniosek ten został zakwestionowany przed sądami krajowymi, 50 % konsekwencji finansowych nieodzyskania ponosi dane państwo członkowskie, a 50 % budżet Unii.

na które powołuje się wnosząca odwołanie w ramach swojej argumentacji, nie wspominają o tym przepisie, zauważam, że ust. 4 odnosi się do art. 54 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 i dotyczy konsekwencji finansowych dla państwa członkowskiego wynikających z odzyskania, które nie nastąpiło w terminie czterech lub ośmiu lat *od wystąpienia o zwrot należności*. Pragnę jednak powtórzyć, że taki wniosek w niniejszej sprawie po prostu nie występuje.

54. Jeśli chodzi o twierdzenie, zgodnie z którym zmiana podstawy prawnej w toku postępowania zmusiła Republikę Bułgarii do obrony „po omacku", odsyłam do szczegółowego opisu postępowania, które doprowadziło do wydania spornej decyzji, przypomnianego w pkt 2–14 zaskarżonego wyroku, z którego wynika w szczególności, że kwestia odzyskania pomocy była istotą wszystkich kontaktów z Komisją, które nastąpiły po zaproszeniu na drugie spotkanie dwustronne.

55. W konsekwencji Sąd również słusznie stwierdził w pkt 49 zaskarżonego wyroku brak naruszenia prawa do obrony, orzekając w sposób dorozumiany, lecz nieunikniony biorąc pod uwagę odwołanie do orzecznictwa zawarte w pkt 31 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja została wydana po przeprowadzeniu szczególnego postępowania kontradyktoryjnego, w toku którego wnosząca odwołanie dysponowała wszelkimi gwarancjami w celu przedstawienia swojego stanowiska w przedmiocie braku żądania zwrotu należności.

3) Wniosek

56. Zarzuty pierwszy i trzeci należy oddalić jako bezzasadne.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędnej wykładni art. 47 rozporządzenia nr 1306/2013 w odniesieniu do braku kontroli na miejscu

57. Republika Bułgarii podnosi, że w celu przyjęcia decyzji na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 Komisja miała obowiązek przeprowadzenia kontroli na miejscu i powiadomienia zainteresowanego państwa członkowskiego w odpowiednim czasie, zgodnie z art. 47 tego rozporządzenia [27]. Republika Bułgarii zarzuca Sądowi, że nie zbadał przedstawionych dowodów w celu oceny czy Komisja powiadomiła ją w odpowiednim czasie przed kontrolą na miejscu przy wszczęciu postępowania na podstawie art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 52 ust. 1 tego rozporządzenia, czego wymaga art. 47 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013.

58. Komisja wnosi o oddalenie zarzutu drugiego.

59. Z pkt 33 odwołania wynika, że Republika Bułgarii „uważa, iż w niniejszej sprawie w celu przyjęcia decyzji na podstawie art. 52 [rozporządzenia nr 1306/2013] Komisja powinna była przeprowadzić kontrolę na miejscu w państwie członkowskim na podstawie art. 47 i, w jej następstwie, na podstawie art. 52 ust. 1 [tego rozporządzenia], przyjąć decyzję wykonawczą określającą kwoty podlegające wyłączeniu z finansowania Unii na podstawie własnych ustaleń lub powiadomić państwo członkowskie o zakończeniu dochodzenia".

[27] Artykuł 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi, że „[b]ez uszczerbku dla kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie na mocy krajowych przepisów […] Komisja może organizować kontrole na miejscu w państwach członkowskich […]". Ustęp drugi akapit pierwszy tego przepisu przewiduje, że „[w] odpowiednim czasie przed przeprowadzeniem kontroli na miejscu Komisja zawiadamia o niej dane państwo członkowskie […]".

60. Republika Bułgarii nie wskazała fragmentów zaskarżonego wyroku, w których Sąd dokonał, jej zdaniem, błędnej wykładni art. 47 rozporządzenia nr 1306/2013. Zaskarżony wyrok nie zawiera żadnego omówienia tego przepisu. Jednocześnie zauważam, że Republika Bułgarii nie kwestionuje pkt 23 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd przedstawił podniesione przed nim zarzuty i który nie zawiera żadnej wzmianki o wspomnianym art. 47. Zgadzam się zatem z twierdzeniem Komisji, że Republika Bułgarii nie może w ramach odwołania zarzucać Sądowi, że nie odniósł się do tej kwestii. Uwzględniając ograniczenia właściwości Trybunału w ramach postępowania odwoławczego, związanego granicami rozstrzygnięcia prawnego w przedmiocie zarzutów i zastrzeżeń podniesionych przed Sądem [28], wnosząca odwołanie nie może po raz pierwszy podnieść przed Trybunałem zarzutu, którego nie podniosła przed Sądem.

61. W odniesieniu do zarzutu, że Sąd nie zbadał dowodów, które pozwoliłyby mu ocenić, czy warunek dotyczący kontroli na miejscu został spełniony, na jego poparcie Republika Bułgarii nie wskazuje dokładnie żadnego z dowodów, które miały zostać przedłożone Sądowi, a ten ich nie uwzględnił.

62. Na pierwszy rzut oka niniejszy zarzut mógłby zatem zostać odrzucony jako niedopuszczalny.

63. Republika Bułgarii wyjaśnia jednak w replice, że niniejszy zarzut należy rozumieć w szerszym kontekście wniesionego odwołania mającym na celu ustalenie różnicy w charakterze między procedurami opartymi na art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 a procedurami opartymi na art. 54 tego rozporządzenia. Przyjęcie decyzji wykonawczej na podstawie tego pierwszego przepisu wymagałoby kontroli na miejscu, czego Republika Bułgarii zasadnie oczekiwała.

64. Nawet gdyby Trybunał zdecydował się zbadać niniejszy zarzut co do istoty – uznając, jak twierdzi wnosząca odwołanie, że jest to nowy argument przedstawiony w związku ze stanowiskiem zajętym przez Sąd [29] – Republika Bułgarii nie mogłaby wyciągnąć z niego żadnego wniosku użytecznego dla celów niniejszego odwołania, ponieważ procedurę, która doprowadziła do wydania spornej decyzji, należy uznać, począwszy od zaproszenia na drugie spotkanie dwustronne, za procedurę opartą na art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013.

65. Ponadto w odniesieniu do zarzutu dotyczącego obowiązku przeprowadzenia kontroli na miejscu, w przypadku gdy Komisja postanawia wszcząć postępowanie na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 w celu przyjęcia decyzji wykonawczej jako takiej, podzielam stanowisko Komisji i ograniczę się do stwierdzenia, po pierwsze, że z brzmienia art. 47 rozporządzenia nr 1306/2013 [30] wynika w sposób niebudzący wątpliwości, iż kontrole na miejscu stanowią jedynie możliwość [31]; po drugie, że wszczęcie postępowania na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 nie wydaje się być w żadnym miejscu uzależnione od przeprowadzenia takich kontroli, a po trzecie, że tego ustalenia nie podważa treść art. 52 ust. 3

[28] Wśród najnowszych orzeczeń obrazujących ten dobrze utrwalony wymóg, zob. na przykład wyroki: z dnia 26 września 2024 r., JCDecaux Street Furniture Belgium/Komisja (C-710/22 P, EU:C:2024:787, pkt 33) oraz z dnia 4 października 2024 r., Aeris Invest/Komisja i SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, pkt 253) i thyssenkrupp/Komisja (C-581/22 P, EU:C:2024:821, pkt 123).

[29] Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., HK/Komisja (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, pkt 27), na który powołuje się Republika Bułgarii. W niniejszym przypadku chodzi o twierdzenie Sądu, zgodnie z którym treść powiadomienia o ustaleniach dochodzenia mogła zostać dostosowana (zob. pkt 42 zaskarżonego wyroku). Odsyłam zatem również do pkt 43 i następnych niniejszej opinii.

[30] Zobacz przypis 27 niniejszej opinii.

[31] „[…] Komisja *może* organizować kontrole na miejscu w państwach członkowskich” (podkreślenie moje). Dopiero gdy Komisja postanowi przeprowadzić kontrole na miejscu, jest ona zobowiązana, zgodnie z art. 47 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013, powiadomić o tym w odpowiednim czasie dane państwo członkowskie.

rozporządzenia nr 1306/2013, który odnosi się do „wyników kontroli przeprowadzonej przez Komisję" nie ustanawiając żadnego regularnego związku między tymi kontrolami a przeprowadzaniem kontroli na miejscu [32].

66. W związku z powyższym przy założeniu, że niniejszy zarzut jest dopuszczalny, należy go oddalić jako bezzasadny.

3. W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu prawa przy wykładni obowiązku uzasadnienia spoczywającego na Komisji

67. Co się tyczy czwartego zarzutu, Republika Bułgarii utrzymuje, że Sąd błędnie uznał w pkt 61 i 62 zaskarżonego wyroku, iż obowiązek uzasadnienia został spełniony ze względu na udział Republiki Bułgarii w postępowaniu kontradyktoryjnym przewidzianym w art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013.

68. Komisja nie przekazała żadnego powiadomienia informującego państwo członkowskie o swoich ustaleniach dokonanych na podstawie art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013 w następstwie kontroli, o których mowa w ust. 4 tego artykułu, wbrew temu, czego wymaga art. 34 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014. Zdaniem Republiki Bułgarii Komisja nie może zmienić podstawy prawnej w toku postępowania. Postępując w ten sposób, nie pozwoliła ona wnoszącej odwołanie na zapoznanie się z rzeczywistymi powodami wszczęcia postępowania, które również nie pojawiły się w spornej decyzji.

69. Komisja wnosi o oddalenie zarzutu czwartego.

70. Z punktów zaskarżonego wyroku, do których odnosi się niniejszy zarzut, wynika, że Komisja powołała się na art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 po raz pierwszy dopiero w zaproszeniu na drugie spotkanie dwustronne. Sąd zauważył jednak, że Republika Bułgarii była zaangażowana w proces opracowywania zaskarżonej decyzji i że mogła wielokrotnie przed wydaniem spornej decyzji omówić kwestię odzyskiwania wierzytelności [33]. Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że wnosząca odwołanie nie miała podstaw, by twierdzić, iż nie została powiadomiona ani nie miała możliwości zrozumienia powodów, dla których Komisja zamierzała nałożyć na nią sporną korektę finansową [34].

71. Te punkty zaskarżonego wyroku zostały poprzedzone przypomnieniem w pkt 57–60 właściwego orzecznictwa dotyczącego obowiązku uzasadnienia ciążącego na Komisji. Republika Bułgarii nie kwestionuje zakresu przypomnianego w tym miejscu obowiązku uzasadnienia.

72. I tak, w pkt 60 zaskarżonego wyroku Sąd doprecyzował istotne dla sprawy orzecznictwo Trybunału, dotyczące w szczególności przesłanek uznania decyzji Komisji odmawiającej obciążenia danego funduszu częścią zgłoszonych wydatków za wystarczająco uzasadnioną. Sąd stwierdził, że decyzje te powinny być podejmowane na podstawie sprawozdania podsumowującego i korespondencji między Komisją a tym państwem członkowskim, oraz że obowiązek uzasadnienia jest spełniony, gdy, po pierwsze, to państwo członkowskie jest ściśle

[32] Jak słusznie argumentowała Komisja, art. 48 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 wskazuje kontrole na miejscu przeprowadzane przez Komisję jako jeden ze środków – a nie jedyny środek – jakim Komisja dysponuje w celu uzyskania informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

[33] Zobacz pkt 61 zaskarżonego wyroku.

[34] Zobacz pkt 62 zaskarżonego wyroku.

zaangażowane w proces przyjmowania decyzji, a po drugie, zna powody, dla których Komisja postanowiła nie obciążać daną kwotą funduszu, którego dotyczyła procedura. Sąd zbadał następnie, czy te dwie przesłanki zostały spełnione w niniejszej sprawie.

73. W celu stwierdzenia, że wnosząca odwołanie była ściśle zaangażowana w proces przygotowania decyzji, Sąd odesłał do pkt 38–40 swojego wyroku, które nie są kwestionowane [35], z których wynika, że po pierwsze, zaproszenie na drugie spotkanie dwustronne wysłane do wnoszącej odwołanie odnosiło się do art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013; po drugie, ostateczne zawiadomienie przesłane Republice Bułgarii wskazywało, że Komisja zamierza podtrzymać swój zamiar nałożenia korekty finansowej na podstawie art. 54 ust. 5 lit. a) i c) tego rozporządzenia; oraz po trzecie, że o ile sporna decyzja odnosiła się ogólnie do art. 52 tego rozporządzenia, o tyle w tabeli załączonej do wspomnianej decyzji, w części poświęconej Bułgarii, brak odzyskania został wyraźnie wskazany w kolumnie „Uzasadnienie” [36]. Dodam, że – jak słusznie podniosła Komisja – Republika Bułgarii wydaje się nie kwestionować tego, iż samo sprawozdanie podsumowujące wyraźnie odnosi się do art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 [37].

74. Tak więc ścisły udział Republiki Bułgarii w całym procesie decyzyjnym prowadzącym do wydania spornej decyzji wynika jasno z ustaleń Sądu. Sąd mógł zatem orzec, nie naruszając prawa, że ze względu na sposób, w jaki przebiegało postępowanie administracyjne, Republika Bułgarii była regularnie informowana, od momentu zaproszenia na drugie spotkanie dwustronne [38], o zamiarze, a następnie o decyzji Komisji o wyłączeniu niektórych kwot z finansowania Unii ze względu na uporczywą odmowę przez Republikę Bułgarii żądania zwrotu rozpatrywanych kwot [39].

75. Logicznie rzecz biorąc, z tej odmowy wynika również, że wnosząca odwołanie nie przekonuje twierdząc, iż nie znała powodów, dla których Komisja zdecydowała wyłączyć rozpatrywane kwoty z finansowania Unii.

76. Sąd nie naruszył zatem prawa, stwierdzając brak naruszenia przez Komisję ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia. Niniejszy zarzut należy zatem oddalić jako bezzasadny.

4. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego braku zbadania ogólnego obowiązku staranności przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE

77. W odniesieniu do zarzutu piątego wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że nie zbadał, czy Komisja dochowała ogólnego obowiązku staranności przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE, natomiast wydanie spornej decyzji przez Komisję było działaniem przedwczesnym. Tak więc po otrzymaniu sprawozdań końcowych OLAF-u Komisja powinna była przekazać je państwu członkowskiemu jedynie z zaleceniem podjęcia działań naprawczych, a następnie sprawdzić, czy przestrzegano art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 przed przyjęciem decyzji wykonawczej na podstawie art. 54 ust. 5 lit. a) i c) tego rozporządzenia.

78. Komisja wnosi o oddalenie niniejszego zarzutu.

[35] Republika Bułgarii przyznaje zresztą w pkt 24 odwołania, że twierdzenia zawarte w pkt 40 zaskarżonego wyroku są prawdziwe.

[36] Zobacz, odpowiednio, pkt 39, 40 i 41 zaskarżonego wyroku.

[37] To sprawozdanie podsumowujące zostało przedłożone Sądowi przez Komisję w jej odpowiedzi (zob. załącznik B.1 tej odpowiedzi). Komisja cytuje również jego fragment w pkt 16 odpowiedzi na niniejsze odwołanie. Jest o nim mowa w pkt 41 zaskarżonego wyroku.

[38] Zobacz pkt 6 zaskarżonego wyroku.

[39] Potwierdza to również opis poszczególnych etapów postępowania zawarty w szczególności w pkt 9, 10 i 12 zaskarżonego wyroku.

79. Na wstępie należy wyjaśnić, że zakres obowiązku odzyskania nienależnie wypłaconych kwot został prawidłowo przypomniany przez Sąd, gdy orzekł on, że taki obowiązek jest „wyrażeniem w odniesieniu do finansowania wspólnej polityki rolnej ogólnego obowiązku staranności przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE" i że „wymaga on, aby władze krajowe bezzwłocznie i we właściwym czasie przystąpiły do odzyskania należności oraz korzystały ze środków weryfikacji i odzyskania dostępnych im w celu zagwarantowania ochrony tych interesów"[40]. Wydaje się, że niniejszy zarzut należy raczej interpretować jako dotyczący braku ustosunkowania się przez Sąd do argumentów podniesionych w pierwszej instancji, a zatem sprowadza się on do podniesienia naruszenia obowiązku uzasadnienia ciążącego na Sądzie[41].

80. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, obowiązek uzasadnienia spoczywający na Sądzie ma na celu umożliwienie zainteresowanym stronom poznania powodów, które doprowadziły do wydania danego wyroku, oraz dostarczenie Trybunałowi Sprawiedliwości wystarczających informacji umożliwiających mu przeprowadzenie kontroli sądowej[42]. Sąd nie jest zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia, które w sposób wyczerpujący i jeden po drugim odnosiłoby się do wszystkich argumentów przedstawionych przez strony sporu, a uzasadnienie może być dorozumiane, pod warunkiem że umożliwia zainteresowanym stronom poznanie powodów, dla których Sąd nie uwzględnił ich argumentów i dostarcza Trybunałowi Sprawiedliwości wystarczających informacji umożliwiających mu przeprowadzenie kontroli[43].

81. Po pierwsze, pragnę zauważyć, że wnosząca odwołanie nie kwestionuje w swoim odwołaniu przedstawienia zarzutów przed Sądem, o którym mowa w pkt 23 zaskarżonego wyroku.

82. Argumenty przedstawione przez Republikę Bułgarii przed Sądem w odniesieniu do kwestii naruszenia zasady lojalnej współpracy nie miały samodzielnego charakteru[44], lecz wręcz przeciwnie, wydawały się być konsekwencją zarzucanego naruszenia procedury, która powinna była doprowadzić do wydania spornej decyzji. Sąd mógł zatem zgodnie z prawem zbadać ten zarzut w ramach badania zarzutu pierwszego w jego zmienionej postaci.

83. Argumentacja przedstawiona przez wnoszącą odwołanie była również wyjątkowo zwięzła[45]. Nie można jednak czynić zarzutu ze zwięzłego ustosunkowania się do zwięzłej argumentacji.

84. Tym samym, jak słusznie podnosi Komisja, Sąd mógł orzec w pkt 49 zaskarżonego wyroku, że „w zakresie, w jakim stanowisko Komisji w przedmiocie koniecznego odzyskania spornych wydatków zostało jej przekazane przed drugim spotkaniem dwustronnym, a wszystkie kwestie dotyczące stosowania [...] art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 były omawiane przez cały okres trwania procedury rozliczenia, w tym przed organem pojednawczym, nie można uznać, że uprawnienia proceduralne Republiki Bułgarii zostały naruszone, podobnie jak […] zasada lojalnej współpracy".

40 Zobacz pkt 88 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

41 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2024 r., DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, pkt 58).

42 Zobacz wyrok z dnia 7 czerwca 2018 r., Equipolymers i in./Rada (C-363/17 P, EU:C:2018:402, pkt 45).

43 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2024 r., DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Odsyłam w tym miejscu do tytułu zarzutu pierwszego, zgodnie ze skargą wszczynającą postępowanie.

45 Zobacz na przykład pkt 108 skargi wszczynającej postępowanie.

85. Czyniąc to, Sąd wyraźnie odniósł się do istoty argumentacji zawartej w pkt 104–108 [46] skargi wszczynającej postępowanie, w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie twierdziła w niej, że została naruszona zasada lojalnej współpracy w wyniku naruszenia jej praw procesowych wynikających z art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013.

86. Piąty zarzut należy zatem oddalić jako bezzasadny.

5. W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia przez Sąd obowiązku uzasadnienia

87. Republika Bułgarii zarzuca Sądowi niewystarczające uzasadnienie wyroku opierając się zasadniczo na trzech argumentach. Sąd nie wziął zatem pod uwagę ani nie ocenił pisma Komisji przedstawionego przez wnoszącą odwołanie tuż przed odbywającą się przed nim rozprawą. Nie ustosunkował się również do argumentu dotyczącego zmiany praktyki przez Komisję. Wreszcie Sąd nie zajął stanowiska w przedmiocie argumentów opartych na rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 2020/2223 [47].

88. Komisja wnosi o oddalenie szóstego zarzutu.

89. Jeśli chodzi o pismo, z pkt 17–22 zaskarżonego wyroku wynika, że ten wniosek dowodowy, złożony przez Republikę Bułgarii w przeddzień rozprawy przed Sądem, został uznany za dopuszczalny, w wyniku czego pismo Komisji, które wnosząca odwołanie otrzymała w dniu 12 maja 2022 r., zostało dołączone do materiału dowodowego. Pismo to zostało następnie przywołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dotyczącym analizy pierwszego zarzutu podniesionego przed Sądem w pkt 53, z którego wynika, że zdaniem Trybunału Republika Bułgarii nie wyjaśniła, w jaki sposób pismo to mogło wspierać jej argumentację. W ten sposób Sąd w pełni umożliwił wnoszącej odwołanie zrozumienie powodów, dla których nie uwzględnił jej argumentu.

90. Sąd nie zajął stanowiska w kwestii rzekomej zmiany praktyki przez Komisję także dlatego, że jego zdaniem Republika Bułgarii nie wyjaśniła znaczenia tego pisma dla jej skargi.

91. Ponieważ – jak już wspomniałem [48] – Sąd nie ma obowiązku ustosunkować się do każdego z argumentów podniesionych przez wnoszącą odwołanie w skardze, zaskarżony wyrok zawiera wszystkie niezbędne informacje umożliwiające Republice Bułgarii ustalenie powodów, dla których Sąd nie uwzględnił jej argumentów dotyczących pisma i rzekomej zmiany praktyki przez Komisję. Republika Bułgarii nie ma zatem podstaw, by twierdzić, że Sąd uchybił spoczywającemu na nim obowiązkowi uzasadnienia.

92. Wreszcie, co się tyczy pkt 48 odwołania, należy stwierdzić, że Republika Bułgarii nie zdołała wyjaśnić w klarowny sposób powodów, dla których uważa, że motyw 29 rozporządzenia nr 2020/2223 mógłby jej pomóc w wykazaniu, iż zaskarżony wyrok powinien zostać uchylony. Taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do powołania się [49] przez Republikę Bułgarii na art. 2

[46] Jak stwierdziła Republika Bułgarii w swojej replice.

[47] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (Dz.U. 2020, L 437, s. 49).

[48] Zobacz orzecznictwo przywołane w pkt 80 niniejszej opinii.

[49] Zobacz pkt 48 odwołania.

tego rozporządzenia, którego przedmiot wydaje się zupełnie niezwiązany z niniejszym sporem [50]. Taki argument nie wydaje się zatem mieć wpływu na rozstrzygnięcie niniejszego odwołania.

93. W związku z tym zarzut naruszenia przez Sąd obowiązku uzasadnienia należy oddalić w całości.

V. Wnioski

94. W świetle całości powyższych rozważań, i bez uszczerbku dla badania zarzutu drugiego proponuję, aby Trybunał oddalił zarzut pierwszy odwołania.

[50] Artykuł ten określa bowiem jedynie warunki wejścia w życie rozporządzenia nr 2020/2223.