Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 28 stycznia 2016 r.*

EFOGR — Sekcja Gwarancji — EFRG i EFRROW — Wydatki wyłączone z finansowania — Weryfikacja niewielkich działek — Brak dowodu uzasadniającego poważną i uzasadnioną wątpliwość — Ekstrapolacja wyników kontroli na miejscu

W sprawie T-667/14

**Republika Słowenii**, reprezentowana przez L. Bembiča, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez B. Rous Demiri oraz D. Triantafyllou, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Komisji 2014/458/UE z dnia 9 lipca 2014 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 205, s. 62) w zakresie, w jakim decyzja ta wyłącza niektóre wydatki poniesione przez Republikę Słowenii,

SĄD (piąta izba),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, J. Schwarcz i V. Tomljenović, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 października 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: słoweński.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

1 W dniach 3–7 października 2011 r. Komisja Europejska przeprowadziła misję kontrolną w Słowenii zgodnie z art. 37 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, s. 1). Podstawowym celem misji kontrolnej była ocena zastosowania systemów pomocy bezpośredniej w latach 2009–2011, którym odpowiadały lata budżetowe 2010–2012.

2 W piśmie z dnia 21 listopada 2011 r. Komisja powiadomiła Republikę Słowenii o wynikach przeprowadzonej misji kontrolnej zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz.U. L 171, s. 90). Komisja oceniła, że poniesione wydatki nie były zgodne z prawem Unii Europejskiej.

3 Republika Słowenii odpowiedziała na uwagi Komisji pismem z dnia 20 stycznia 2012 r.

4 Pismem z dnia 22 maja 2013 r. Komisja zaprosiła władze słoweńskie na spotkanie dwustronne zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006. Pismem z dnia 5 czerwca 2013 r. Republika Słowenii przekazała Komisji dodatkowe informacje. Spotkanie dwustronne odbyło się w dniu 12 czerwca 2013 r.

5 Pismem z dnia 16 lipca 2013 r. Komisja przekazała do wiadomości władz słoweńskich sprawozdanie z dwustronnego spotkania oraz wykaz dodatkowych informacji wnioskowanych w jego trakcie, zgodnie z art. 11 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 885/2006. Republika Słowenii odpowiedziała pismem z dnia 16 września 2013 r.

6 W dniu 3 stycznia 2014 r. zgodnie z art. 11 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006 Komisja przekazała formalnie swe wnioski Republice Słowenii. W piśmie tym podtrzymała swoje stanowisko, zgodnie z którym zastosowanie pomocy obszarowej w Słowenii, objętej wnioskami z lat 2009–2011, nie było zgodne z przepisami Unii. Komisja zaproponowała zatem wyłączenie z finansowania Unii kwotę 347 661,10 EUR. Dokładnie rzecz ujmując, Komisja stwierdziła:

— braki w zakresie weryfikacji niewielkich działek pod kątem ich zgodności z definicją działki rolnej, wskutek czego zastosowano korektę ryczałtową w wysokości 5% płatności bezpośrednich, w kwocie 85 780,08 EUR za rok budżetowy 2010, w kwocie 115 956,46 EUR za rok budżetowy 2011 i w kwocie 131 269,23 EUR za rok budżetowy 2012;

— brak ekstrapolacji wyników kontroli w przypadku różnicy nieprzekraczającej 3%, wskutek czego zastosowano jednorazową korektę płatności bezpośrednich w kwocie 1 771,90 EUR za rok budżetowy 2010, w kwocie 6 376,67 EUR za rok budżetowy 2011 i w kwocie 6 506,76 EUR za rok budżetowy 2012.

7 Pismem z dnia 13 lutego 2014 r. Republika Słowenii wniosła o wszczęcie postępowania przed organem pojednawczym zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 885/2006. W dniu 25 marca 2014 r. organ pojednawczy odrzucił ten wniosek jako niedopuszczalny.

8 Komisja podtrzymała swoje stanowisko, opierając się na streszczeniu uzasadnienia sprawozdania zbiorczego dotyczącego wyników kontroli przeprowadzonych w ramach rozliczenia rachunków (zwanego dalej „sprawozdaniem zbiorczym”).

9 Decyzją wykonawczą Komisji 2014/458/UE z dnia 9 lipca 2014 r. wyłączającą z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 205, s. 62, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja wyłączyła wspomniane wydatki z finansowania Unii ze względu na ich sprzeczność z przepisami Unii.

## Postępowanie i żądania stron

10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 września 2014 r. Republika Słowenii wniosła niniejszą skargę.

11 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił o otworzeniu ustnego etapu postępowania.

12 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania przed Sądem Sąd wezwał Republikę Słowenii do przedstawienia pewnego dokumentu. Republika Słowenii spełniła to żądanie w wyznaczonym terminie.

13 Na rozprawie w dniu 21 października 2015 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu. W trakcie rozprawy strony przedłożyły fotografie, które zostały włączone do akt sprawy. Zgodnie z art. 85 ust. 4 regulaminu postępowania prezes Sądu umożliwił stronom ustosunkowanie się do tych dowodów.

14 Republika Słowenii wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim decyzja ta jej dotyczy, wyłączając z finansowania Unii kwotę 347 661,10 EUR odpowiadającą wydatkom zgłoszonym w latach budżetowych 2010–2012;

— tytułem zarzutu ewentualnego, przyjęcie korekty ryczałtowej w wysokości 5% wartości płatności bezpośrednich z powodu braków w weryfikacji niewielkich działek jedynie na kwotę 172 876,39 EUR, odpowiadającą wydatkom zgłoszonym za lata budżetowe 2010–2012;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

15 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie Republiki Słowenii kosztami postępowania.

## Co do prawa

*W przedmiocie dopuszczalności materiału dowodowego przedstawionego w trakcie rozprawy*

16 Ponieważ dowody w postaci fotografii zostały przedstawione przez strony dopiero na ustnym etapie postępowania, przy czym strony nie przedstawiły żadnego uzasadnienia takiego opóźnienia, należy je odrzucić jako niedopuszczalne zgodnie z art. 85 ust. 3 regulaminu postępowania przed Sądem.

*Co do istoty*

17 Na poparcie skargi Republika Słowenii podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie, niewystarczającego uzasadnienia i naruszenia zasady legalności w odniesieniu do weryfikacji niewielkich działek pod kątem ich zgodności z definicją działki rolnej. Zarzut drugi, dotyczący wielkości próby działek i ekstrapolacji wyników kontroli na miejscu, odnosi się do niewystarczającego uzasadnienia i naruszenia zasady legalności.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie, niewystarczającego uzasadnienia i naruszenia zasady legalności w odniesieniu do weryfikacji niewielkich działek

18 Republika Słowenii podnosi, że Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie i naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia, jak również zasadę legalności, stosując korektę finansową, z tego względu, iż nie dysponowała skutecznym systemem weryfikacji minimalnej powierzchni kwalifikującej się do pomocy. W Słowenii występuje duża liczba obszarów położonych na zboczach oraz obszarów krasowych, a rolnicy zawsze uprawiali każdy grunt bez względu na jego mały rozmiar. Według Republiki Słowenii prawodawstwo Unii nie przewiduje ograniczeń w odniesieniu do formy i minimalnego rozmiaru gruntu rolnego, a sporne obszary, zidentyfikowane w trakcie omawianej kontroli, spełniały wszystkie przesłanki definicji działki rolnej. Co więcej, obszary te nie zostały stworzone sztucznie w celu spełnienia warunków korzystania z wypłat z tytułu systemów wsparcia. Zdaniem Republiki Słowenii wykazała ona, że wszystkie obszary jednoznacznie niekwalifikujące się do pomocy zostały wykluczone z puli zgłoszonych obszarów oraz że słoweński system działek referencyjnych gwarantował skuteczność systemu uaktualniania i monitorowania ich powierzchni. W trakcie kontroli Komisja nie znalazła żadnego konkretnego dowodu zarzucanego naruszenia.

19 W pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego Komisja wskazała, że system słoweński zezwalał rolnikom na ujmowanie w deklaracji działek długich i wąskich pasów łąk, które otaczają głównie grunty orne, skutkiem czego powierzchnie graficznych działek rolnych kwalifikowały się do objęcia pomocą. Zgodnie z tym sprawozdaniem mogło to prowadzić do nieprawidłowości w pomiarach i tym samym do zatwierdzenia działek, które nie osiągały minimalnej powierzchni, jaką powinna posiadać działka rolna, mianowicie 0,1 ha w Słowenii, zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiając[ym] wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 18) oraz art. 13 ust. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316, s. 65). W celu zilustrowania sztucznej formy graficznej działki rolnej Komisja odwołała się do przykładu działki nr 127810, określonej jako „Medja” (zwanej dalej „działką Medja”). Poza tym Komisja wskazała, że trudność nie dotyczyła niewielkich działek jako takich, ale niedostosowania przeprowadzanej procedury w celu identyfikacji rolników, którzy wykazali w swych deklaracjach obszary w tym celu, by działki, które nie osiągały wymaganego progu, kwalifikowały się do objęcia pomocą. Zgodnie ze sprawozdaniem zbiorczym, biorąc pod uwagę wymogi określone w art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16), oraz brak stosownej procedury kontroli umożliwiającej odnalezienie i wyłączenie tych działek rolnych, Komisja uznała, że istniało ryzyko dla zaangażowanych funduszy rolnych. Wreszcie

w pkt 12.9.3 sprawozdania zbiorczego Komisja uznała, iż zważając na fakt, że władze słoweńskie nie poparły dowodami swego twierdzenia, jakoby długie i wąskie pasy istniały wyłącznie w przypadku trwałych użytków zielonych, wszystkie graficzne działki rolne o powierzchni pomiędzy 0,10 a 0,15 ha stwarzały ryzyko.

20 Należy wskazać, że zgodnie z art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 Komisja decyduje o kwotach podlegających wyłączeniu z finansowania Unii, jeżeli stwierdzi, że wydatki z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), o których mowa w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, oraz z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), do którego odnosi się art. 4 tego rozporządzenia, nie zostały dokonane zgodnie z przepisami Unii. Zgodnie z art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 do wydatków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), z wyjątkiem wydatków na rozwój obszarów wiejskich, dokonywanych przez państwa członkowskie po dniu 16 października 2006 r., stosuje się zasady określone w tym rozporządzeniu.

21 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem europejskie fundusze rolne finansują jedynie działania przeprowadzone zgodnie z przepisami unijnymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych (wyroki: z dnia 24 lutego 2005 r., Grecja/Komisja, C-300/02, Zb.Orz., EU:C:2005:103, pkt 32; z dnia 27 lutego 2013 r., Polska/Komisja, T-241/10, EU:T:2013:96, pkt 20).

22 Poza tym Komisja w celu udowodnienia naruszenia przepisów Unii dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych nie jest zobowiązana do wykazywania w sposób wyczerpujący braków kontroli przeprowadzonych przez administrację krajową państw członkowskich czy nieścisłości w przekazanych danych liczbowych, ale tylko do przedstawienia dowodu na poparcie poważnych i uzasadnionych wątpliwości, jakie nasuwają się względem tych kontroli bądź przekazanych danych liczbowych. Zdjęcie z Komisji tego obowiązku dowodowego uzasadnione jest faktem, że to właśnie państwo członkowskie jest w najlepszej sytuacji, by zgromadzić i zweryfikować dane niezbędne do rozliczenia rachunków, i na nim ciąży w związku z tym obowiązek przedstawienia jak najbardziej szczegółowego i pełnego dowodu rzeczywistego przebiegu przeprowadzanych przez nie kontroli, danych liczbowych, a w razie konieczności – nieprawdziwości twierdzeń Komisji (zob. ww. w pkt 21 wyrok Grecja/Komisja, EU:C:2005:103, pkt 33–36 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 2 lipca 2011 r., Słowenia/Komisja, T-197/09, EU:T:2011:348, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Dane państwo członkowskie ze swej strony nie może podważyć ustaleń Komisji, nie powołując na poparcie swych twierdzeń dowodów na istnienie wiarygodnego i sprawnego systemu kontroli. Jeżeli państwo to nie zdoła wykazać, że ustalenia Komisji są nieprawdziwe, ustalenia te stanowią elementy, które mogą budzić poważne wątpliwości co do ustanowienia odpowiedniego i skutecznego zespołu środków nadzoru i kontroli (zob. wyrok z dnia 28 października 1999 r., Włochy/Komisja, C-253/97, Rec, EU:C:1999:527, pkt 7 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. w pkt 22 wyrok Słowenia/Komisja, EU:T:2011:348, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Wbrew temu, co twierdzi Republika Słowenii, zastosowanie korekty finansowej nie wymaga stwierdzenia istotnych zaniedbań w stosowaniu wyraźnych przepisów Unii. Mianowicie zgodnie z wytycznymi w dziedzinie ryczałtowych korekt finansowych zdefiniowanymi w załączniku nr 2 do dokumentu Komisji VI/5330/97 z dnia 23 grudnia 1997 r., zatytułowanego „Wytyczne dotyczące obliczania skutków finansowych podczas przygotowania decyzji o rozliczaniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR” (zwanego dalej „dokumentem VI/5330/97”), ryczałtowa korekta finansowa zakłada co prawda istnienie istotnego zaniedbania w stosowaniu wyraźnych przepisów Unii, niemniej jednak, jak wynika z wcześniejszego orzecznictwa, ten warunek przewidziany w dokumencie VI/5330/97 nie wpływa na orzeczniczą definicję ciężaru dowodu wspomnianą w pkt 22 i 23 powyżej, ponieważ z jednej strony warunek ten winien być interpretowany w swoim kontekście, a z drugiej strony ta wynikająca z orzecznictwa definicja została podtrzymana po wydaniu dokumentu VI/5330/97 (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., Belgia/Komisja, T-221/04, EU:T:2006:223, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 W niniejszej sprawie z pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego wynika, że na poparcie swego twierdzenia o istnieniu niedociągnięć w systemie weryfikacji niewielkich działek pod kątem tego, czy odpowiadają one definicji działki rolnej, Komisja oparła się na wynikach kontroli działki Medja, która to działka zdaniem Komisji miała sztuczną formę. Zdaniem Komisji zgłoszona powierzchnia 0,12 ha użytków zielonych zawierała pas ziemi o długości około 50 m i szerokości nieprzekraczającej 1,9 m. Skutkiem włączenia wspomnianego pasa ziemi działka ta kwalifikowała się do pomocy, co nie miałoby miejsca, gdyby wspomniany pas ziemi nie został uwzględniony. Poza tym część tego obszaru, mianowicie 0,02 ha, stanowiło zbocze niewykorzystywane w celu produkcji rolnej, porośnięte pokrzywami i krzewami. Zgodnie ze sprawozdaniem zbiorczym wyłączenie tej części powodowałoby odrzucenie tej działki rolnej w całości, skoro powierzchnia minimalna działki rolnej zdefiniowana przez Republikę Słowenii zgodnie z art. 13 ust. 9 rozporządzenia nr 1122/2009 nie została osiągnięta.

26 Ponieważ sporny wniosek dotyczył lat 2009–2011, należy w pierwszej kolejności wskazać, że na mocy art. 86 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 rozporządzenie nr 796/2004 utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2010 r., pozostając jednak w mocy w odniesieniu do wniosków o przyznanie pomocy dotyczących lat budżetowych lub okresów premiowych rozpoczynających się w dniu 1 stycznia 2010 r. Zgodnie z art. 87 akapit drugi rozporządzenia nr 1122/2009 rozporządzenie to stosuje się do wniosków o przyznanie pomocy odnoszących się do lat budżetowych lub okresów premiowych rozpoczynających się od dnia 1 stycznia 2010 r.

27 Jak twierdzi Republika Słowenii, ustalenia Komisji dotyczące działki Medja nie stanowią dowodu na poparcie poważnych i uzasadnionych wątpliwości, który to dowód mógłby wykazać istnienie naruszenia przepisów dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 22 powyżej.

28 Po pierwsze bowiem, pozostaje wprawdzie bezsporne, że w piśmie z dnia 21 listopada 2011 r., w którym Komisja powiadomiła Republikę Słowenii o wyniku misji kontrolnej, Komisja dokonała ustaleń wspomnianych w pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego odnośnie do działki Medja. Władze słoweńskie w piśmie z dnia 20 stycznia 2012 r. podważyły jednak te ustalenia. Z pkt 1.2.1 pisma Komisji z dnia 16 lipca 2013 r. wynika, że ponieważ władze słoweńskie po przeprowadzaniu kontroli przez Komisję dokonały inspekcji tej działki, stwierdzając, że cała jej powierzchnia była wykorzystywana na cele produkcji rolnej, Komisja zamknęła kwestię kwalifikacji tej działki do pomocy. W konsekwencji Komisja nie ustaliła, że działka Medja nie kwalifikowała się do pomocy. W świetle powyższych uwag Komisja nie może uznać w sposób zgodny z prawem, że stan tej działki stanowi dowód wskazujący na braki słoweńskiego systemu kontroli kwalifikowalności obszarów rolnych do pomocy.

29 Po drugie, w szczególności również nie można uznać ustalenia Komisji z pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego, zgodnie z którym działkę Medja należało odrzucić w całości także na tej podstawie, że minimalna powierzchnia działki rolnej określona przez Republikę Słowenii zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 13 ust. 9 rozporządzania nr 1122/2009 nie została osiągnięta. Z tego punktu sprawozdania zbiorczego wynika bowiem, że niekwalifikująca się do pomocy część omawianej działki wynosiła jedynie 0,02 ha. Z uwagi na fakt, że zgodnie z ustaleniami Komisji zgłoszona powierzchnia tej działki wynosiła 0,12 ha oraz że powierzchnia minimalna działki rolnej w Słowenii wynosiła 0,1 ha, nawet jeśli część wynosząca 0,02 ha nie zakwalifikowałaby się do pomocy, nie sposób uznać, że minimalna powierzchnia 0,1 ha nie została osiągnięta.

30 Po trzecie, odnosząc się do twierdzeń Komisji dotyczących rzekomo sztucznej formy działki Medja, zawierającej w sobie pas ziemi o długości około 50 m i szerokości nieprzekraczającej 1,9 m, należy stwierdzić, że Komisja nigdzie nie wskazała, iż użytki rolne winny posiadać szczególny kształt, aby kwalifikować się do pomocy. Co więcej, jak twierdzi Republika Słowenii, definicje pojęć „powierzchni użytków rolnych” lub „działki rolnej” w prawie Unii nie wymagają, by powierzchnia lub działka posiadały szczególną formę. Artykuł 2 lit. h) rozporządzenia nr 73/2009 definiuje bowiem pojęcie „powierzchni użytków rolnych” jako każdą powierzchnię zajmowaną przez grunty orne, trwałe użytki

zielone lub uprawy trwałe. Zgodnie z art. 2 pkt 1a rozporządzenia nr 796/2004, w wersji wynikającej z rozporządzenia Komisji (WE) nr 972/2007 z dnia 20 sierpnia 2007 r. (Dz.U. L 216, s. 3), oraz zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 1122/2009 działka rolna została zdefiniowana co do zasady jako zwarty obszar gruntu. O ile zgodnie z definicją ujętą w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 1122/2009 państwa członkowskie mogą ustanowić dodatkowe kryteria wyznaczania granic działki rolnej, o tyle nic nie uprawnia wniosku, że w Słowenii wymagana była szczególna forma powierzchni użytków rolnych. Ponadto należy stwierdzić, że długie i wąskie pasy ziemi bezsprzecznie kwalifikują się zdaniem Komisji do pomocy, jeśli stanowią integralną część działek większych niż 0,15 ha. Z pkt 12.9.3 sprawozdania zbiorczego wynika bowiem, że według Komisji wyłącznie graficzne działki rolne o powierzchni pomiędzy 0,10 ha a 0,15 ha stwarzają ryzyko (zob. pkt 19 powyżej).

31 Wobec braku innych przedstawionych przez Komisję dowodów dotyczących poważnych i uzasadnionych wątpliwości nie można uznać, by Komisja wykazała istnienie naruszenia przepisów o wspólnej organizacji rynków rolnych z powodu istnienia w Słowenii braków systemu weryfikacji niewielkich działek rolnych pod względem tego, czy odpowiadają one definicji działki rolnej określonej w art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 13 ust. 9 rozporządzenia nr 1122/2009. Komisja niesłusznie zatem zastosowała korektę finansową na podstawie takiego naruszenia przepisów prawa Unii.

32 Jeśli chodzi o wniosek Komisji zawarty w pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego, że istniało również ryzyko dla zaangażowanych funduszy rolnych, zważywszy na wymogi art. 30 rozporządzenia nr 73/2009, należy stwierdzić, iż tak jak wskazuje Komisja i jak wynika z pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego, zastosowana korekta finansowa nie została przyjęta na podstawie tego przepisu. Ponadto z pisma Komisji z dnia 16 lipca 2013 r. wynika, że Komisja przywołała art. 30 rozporządzenia nr 73/2009 wyłącznie w celu przytoczenia jego treści, zgodnie z którą sztuczne stwarzanie wymaganych warunków w celu skorzystania z wypłat było zakazane na mocy tego przepisu.

33 W świetle powyższych uwag i bez konieczności orzekania przez Sąd w przedmiocie zarzutu naruszenia obowiązku uzasadnienia, z uwagi na fakt, że Komisja zastosowała korektę finansową, nie posiadając dowodów na naruszenie przepisów prawa Unii, należy uwzględnić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia i naruszenia zasady legalności w odniesieniu do wielkości próby działek i ekstrapolacji wyników kontroli na miejscu

34 Republika Słowenii podnosi, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, jak również zasadę legalności, stosując korektę finansową, z tego względu, że nie dokonała ekstrapolacji wyników kontroli na miejscu, w sytuacji gdy stwierdzona różnica nie przekraczała 3%. Działki wyselekcjonowane w trakcie kontroli nie zostały wybrane w sposób losowy. Na etapie tworzenia próby graficznych działek rolnych wymóg wiarygodności i reprezentatywności został spełniony zgodnie z rozporządzeniem nr 1122/2009. Jak twierdzi Republika Słowenii, w momencie stwierdzenia nieprawidłowości w obrębie próby działek rolnych wyselekcjonowanych do kontroli na miejscu władze słoweńskie rozszerzyły próbę, uwzględniając wytyczne Wspólnego Centrum Badawczego Komisji. Wytyczne te ustanawiają próg 3% dla stwierdzenia nieprawidłowości i wymagają zwiększenia próby wyłącznie w przypadkach przekraczających wskazany próg, odwołując się do art. 33 i 58 rozporządzenia nr 1122/2009. Niemniej jednak, wbrew przytoczonym wytycznym, ekstrapolacja błędu stwierdzonego w obrębie próby na całą grupę upraw nie ma podstawy prawnej ani w rozporządzeniu nr 796/2004 w stosunku do wniosków złożonych na 2009 r., ani w rozporządzeniu nr 1122/2009 w odniesieniu do wniosków złożonych na lata 2010–2011. Ponadto zaskarżona decyzja jest obarczona niewystarczającym uzasadnieniem stwierdzonego przez Komisję naruszenia obowiązku ekstrapolacji zgodnie z motywem 44 rozporządzenia nr 1122/2009 w stosunku do wniosków złożonych na 2009 r. Co więcej, w opinii Republiki Słowenii każdy wymóg ekstrapolacji błędu narusza zasadę kontradyktoryjności i prawo danego rolnika do bycia wysłuchanym. Ponadto ekstrapolacja dokonana z poszanowaniem praw podstawowych będzie skutkować obowiązkowym pomiarem wszystkich

użytków rolnych, co jest sprzeczne z celem upraszczania przewidzianym w motywie 44 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz celem obniżania niepotrzebnych opłat i kosztów administracyjnych. W każdym razie, ponieważ władze słoweńskie działały zgodnie z wytycznymi Wspólnego Centrum Badawczego, Komisja zgodnie z dokumentem VI/5330/97 powinna była całkowicie zrezygnować z korekty finansowej.

35 Zgodnie z pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego kontrola pozwoliła na ustalenie, że władze słoweńskie w celu pomiaru działek rolnych wyselekcjonowały je w sposób losowy, zapewniając, by włączona została przynajmniej jedna graficzna działka rolna z każdej grupy upraw. Jeżeli błędy dotyczące tych działek zostałyby wykryte, przy czym nie przekroczyłyby one progu 3% lub dwóch hektarów, zostałyby zaakceptowane jako takie, co prowadziłoby do założenia, że nie stwierdzono nieprawidłowości w stosunku do działek rolnych, które nie zostały objęte pomiarem. Według sprawozdania zbiorczego próg nieprawidłowości, który wymagał zwiększenia próby, został na podstawie art. 33 i 58 rozporządzenia nr 1122/2009 ustalony w Słowenii na poziomie 3%. Zgodnie z brzmieniem motywu 44 tego rozporządzenia próba musi być jednak wiarygodna i reprezentatywna, a także musi być zwiększana w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Zgodnie z tym motywem należy dokonać ekstrapolacji wyników próby na resztę grupy. Zgodnie ze sprawozdaniem zbiorczym możliwość ograniczenia pomiarów do 50% zgłoszonych działek, zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009, stanowiła odstępstwo od zasady kontroli wszystkich działek rolnych. Z tego powodu możliwie jest zapewnienie wiarygodnego i reprezentatywnego wyniku kontroli poprzez ekstrapolację jej wyników, w szczególności wówczas, gdy próba nie została zwiększona do poziomu zapewniającego niezawyżanie powierzchni obszarów.

36 W pierwszej kolejności należy oddalić argument, jakoby zaskarżona decyzja była obarczona niewystarczającym uzasadnieniem w zakresie, w jakim Komisja stwierdziła naruszenie obowiązku ekstrapolacji na podstawie motywu 44 rozporządzenia nr 1122/2009 w stosunku do wniosków złożonych na 2009 r., nie wskazując tym samym ważnej podstawy prawnej. Otóż prawdą jest, że Komisja zacytowała ten motyw w pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego, zaznaczając, że zgodnie z jego brzmieniem próba powinna być wiarygodna i reprezentatywna oraz powinna zostać zwiększona w przypadku nieprawidłowości, a także że należało dokonać ekstrapolacji wyników próby na resztę grupy. Niemniej jednak, jak wynika w sposób wymagany prawem z tego samego punktu sprawozdania, zdaniem Komisji wymóg wiarygodnej i reprezentatywnej kontroli, który mógł zostać spełniony w drodze ekstrapolacji jej wyników, był przewidziany w art. 29 rozporządzenia nr 796/2004 oraz art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009, tak więc zdaniem Komisji przepisy te stanowiły w tym przypadku ważną podstawę prawną.

37 W drugiej kolejności, odnosząc się do argumentu, jakoby Komisja naruszyła zasadę zgodności z prawem poprzez zastosowanie korekty finansowej z powodu braku ekstrapolacji wyników kontroli na miejscu, w przypadkach gdy stwierdzona różnica nie przekraczała 3%, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 796/2004, w wersji zmienionej rozporządzeniem nr 972/2007 i art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009, kontrole na miejscu winny dotyczyć wszystkich działek rolnych będących przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy. Zgodnie z tymi przepisami rzeczywiste określenie obszarów w ramach kontroli na miejscu może być ograniczone do próby obejmującej przynajmniej 50% działek rolnych objętych wnioskami, pod warunkiem że próba ta gwarantuje wiarygodny i reprezentatywny poziom kontroli – w odniesieniu zarówno do kontrolowanego obszaru, jak i do wnioskowanej pomocy. Przepisy te stanowią dalej, że jeżeli kontrola próby ujawni nieprawidłowości, próba działek rolnych poddanych rzeczywistej kontroli ulega zwiększeniu.

38 Po pierwsze, jest bezsporne, że władze słoweńskie ograniczyły rzeczywiste wyznaczanie granic obszarów w ramach kontroli na miejscu do próby obejmującej przynajmniej 50% działek rolnych, w stosunku do których złożono wniosek na podstawie art. 29 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009. Należy stwierdzić, że Republika Słowenii nie podważa ustaleń Komisji, na podstawie których, w momencie gdy władze słoweńskie w ramach kontroli na miejscu ujawniły błędy dotyczące działek, które nie przekraczały 3% lub dwóch hektarów, błędy te zostały zaakceptowane bez

zwiększania próby kontrolnej w każdym przypadku. Z pkt 12.9.2 sprawozdania zbiorczego wynika bowiem, że w opinii władz słoweńskich, jeżeli odsetek błędu nie przekraczał 3%, kontroler podejmował decyzję o rozszerzeniu lub nierozszerzeniu zakresu kontroli na całość gospodarstwa.

39 Odnosząc się do argumentu, zgodnie z którym próg nieprawidłowości, wymagający zwiększenia próby, mógł zostać ustalony na poziomie 3% zgodnie z art. 33 i 58 rozporządzenia nr 1122/2009, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że wspomniany art. 33 nie formułuje żadnego progu, poniżej którego zwiększenie próby nie jest wymagane. W drugiej kolejności prawdą jest, że art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009 przewiduje, iż jeśli dla danej grupy upraw obszar zadeklarowany na cele jakichkolwiek systemów pomocy obszarowej jest większy od obszaru zatwierdzonego zgodnie z art. 57 tego rozporządzenia, wysokość pomocy oblicza się na podstawie obszaru zatwierdzonego, pomniejszonego o dwukrotność stwierdzonej różnicy, jeśli różnica ta wynosi 3% lub dwa hektary, ale nie więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru. Niemniej jednak z art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009, zawartego w jego tytule IV, zatytułowanym „Podstawa obliczania pomocy, obniżek płatności i wykluczeń z płatności", nie wynika w żaden sposób, że w ramach kontroli na miejscu władze krajowe nie są zobowiązane do zwiększenia próby, jeśli stwierdzają mniej niż 3% nieprawidłowości. Co więcej, należy stwierdzić, że Komisja słusznie stwierdza, iż w przypadku gdy pomiarem objęto wszystkie działki, różnica powierzchni może przekraczać 3%, co zobowiązuje do zastosowania obniżek płatności na mocy art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009.

40 W zakresie, w jakim Republika Słowenii twierdzi, że oparła się na wytycznych Wspólnego Centrum Badawczego Komisji, tak jak są one interpretowane w wiadomości elektronicznej skierowanej przez to centrum do władz słoweńskich w dniu 10 października 2011 r., w których ustalono próg 3% w celu stwierdzenia nieprawidłowości i ustalono wymóg zwiększenia próby wyłącznie powyżej tego progu, opierając się na art. 33 i 58 rozporządzenia nr 1122/2009, jej argumentacja nie może zostać przyjęta. Z jednej strony bowiem prawdą jest, że zgodnie z tymi wytycznymi, jeżeli odsetek błędu stwierdzony w trakcie kontroli próby przekracza 3%, wszystkie działki danej grupy upraw winny być zawarte w próbie. Niemniej jednak z wytycznych tych wynika również, że stwierdzenie nieprawidłowości nieprzekraczającej progu 3% stanowi ryzyko dla funduszy rolnych i może uzasadniać przeprowadzenie pełnej kontroli. Z drugiej strony, w zakresie, w jakim z wiadomości elektronicznej Wspólnego Centrum Badawczego Komisji z dnia 10 października 2011 r. wynika, że próg 3% został ustalony z tego względu, iż nieprawidłowość w rozmienieniu art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009 zachodziła tylko wówczas, gdy mogła powodować obniżki płatności, co miało miejsce, w przypadku gdy stwierdzona różnica przekraczała 3%, zgodnie z art. 58 tego rozporządzenia, należy wskazać, że tego rodzaju interpretacja art. 33 i 58 rozporządzenia nr 1122/2009 winna zostać odrzucona ze względów przedstawionych w pkt 39 powyżej.

41 Po drugie, odnosząc się do twierdzenia Komisji, jakoby zapewnianie wiarygodnego i reprezentatywnego wyniku kontroli było możliwe poprzez ekstrapolację jej wyników, w szczególności wówczas, gdy próba nie została zwiększona do poziomu zapewniającego niezawyżanie powierzchni obszarów, tego rodzaju ekstrapolacja nie jest co prawda przewidziana ani w art. 29 rozporządzenia nr 796/2004, ani w art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009. Wyłącznie motyw 44 rozporządzenia nr 1122/2009 przewiduje, że należy dokonać ekstrapolacji wyników próby na resztę grupy. Motyw ten znajduje zastosowanie wyłącznie do kontroli na miejscu wniosków zgłoszonych na lata 2010 i 2011, a nie do wniosków zgłoszonych na 2009 r. (zob. pkt 26 powyżej). Jest również prawdą, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem preambuła może wprawdzie doprecyzować treść aktu prawa Unii, nie może być jednak przywoływana w celu uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu (zob. podobnie i analogiczne wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA, C-344/04, Zb.Orz., EU:C:2006:10, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 oraz z art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 wynika jednak, że kontrole na miejscu winny być przeprowadzane w taki sposób, aby skutecznie sprawdzić zgodność z warunkami, na jakich przyznawana jest pomoc, oraz przestrzeganie istotnych wymogów i norm wzajemnej zgodności. Ponadto, jak twierdzi Komisja, zgodnie z art. 29 rozporządzenia

nr 796/2004 i art. 33 rozporządzenia nr 1122/2009 możliwość ograniczenia faktycznych pomiarów działek do próby 50% działek jest odstępstwem od zasady kontroli wszystkich działek rolnych. Możliwość taką, jak wynika z motywu 44 rozporządzenia nr 1122/2009, przewidziano w celu uproszczenia. Wobec powyższego Komisja słusznie uznała, że wiarygodny i reprezentatywny wynik kontroli na miejscu mógł zostać osiągnięty za pomocą ekstrapolacji wyników próby na resztę grupy. Dokonując bowiem takiej ekstrapolacji, można uzyskać wiarygodny i reprezentatywny wynik kontroli na miejscu dotyczący wszystkich objętych kontrolą działek, a nie wyłącznie działek rzeczywiście poddanych kontroli. Należy stwierdzić, że ekstrapolacja jest następstwem możliwości uproszczenia kontroli na miejscu przez ograniczenie ich do próby 50% działek rolnych.

43 Odnosząc się w tym zakresie do argumentacji Republiki Słowenii, zgodnie z którą ekstrapolacja stwierdzonego błędu narusza zasadę kontradyktoryjności i prawo danego rolnika do bycia wysłuchanym i zgodnie z którą ekstrapolacja dokonana z poszanowaniem praw podstawowych powoduje obowiązkowy pomiar wszystkich użytków rolnych, co pozostaje w sprzeczności z celem upraszczania przewidzianym w motywie 44 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz celem obniżania niepotrzebnych opłat i kosztów administracyjnych, należy przypomnieć, że podstawowym celem rozliczenia rachunków jest upewnienie się, iż wydatki poniesione przez władze krajowe zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa Unii (wyrok z dnia 22 kwietnia 1999 r., Niderlandy/Komisja, C-28/94, Rec, EU:C:1999:191, pkt 49). Poza tym zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ostateczna i końcowa decyzja dotycząca rozliczenia rachunków jest podejmowana po przeprowadzeniu szczególnego postępowania kontradyktoryjnego, w toku którego zaangażowane państwa członkowskie dysponują wszelkimi wymaganymi gwarancjami, aby przedstawić swój punkt widzenia (zob. wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r., Niemcy/Komisja, C-245/97, Rec, EU:C:2000:687, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo). Procedura rozliczania rachunków jest zatem procedurą otwartą względem państwa członkowskiego, a nie względem danego rolnika, który nie posiada prawa do bycia wysłuchanym w toku tej procedury. Ponadto należy stwierdzić, że wskutek ekstrapolacji wyników próby na resztę grupy, żadna indywidualna działka rolna nie zostaje uznana za niekwalifikującą się do pomocy. Należy również wskazać, że taka ekstrapolacja służy obniżeniu opłat i kosztów administracyjnych, ponieważ można zapewnić wiarygodny wynik kontroli na miejscu przy jednoczesnym uwzględnieniu celu uproszczenia kontroli.

44 Po trzecie, jeśli chodzi o argumentację Republiki Słowenii, zgodnie z którą Komisja błędnie uznała, że działki wyselekcjonowane w toku kontroli zostały wybrane w sposób losowy, należy wskazać, że jest prawdą, iż zgodnie z pkt 12.9.1 sprawozdania zbiorczego Komisja stwierdziła, że sporne działki rolne zostały wybrane w sposób losowy. Jednak, jak przyznaje Republika Słowenii, z punktu tego nie wynika, że stwierdzenie nieprawidłowości dotyczącej kontroli na miejscu było oparte na rzekomym braku reprezentatywności wyboru działek rolnych. Ta argumentacja Republiki Słowenii jest zatem bezskuteczna.

45 W trzeciej kolejności Republika Słowenii podnosi, że ponieważ władze słoweńskie działały zgodnie z wytycznymi Wspólnego Centrum Badawczego Komisji, Komisja winna była całkowicie zrezygnować z korekty finansowej zgodnie z dokumentem VI/5330/97.

46 W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z dokumentem VI/5330/97, jeżeli uchybienia wynikają z trudności w interpretacji dokumentów Unii – z wyjątkiem przypadku, kiedy można zdroworozsądkowo przyjąć, że państwo członkowskie przezwyciężyło trudności z pomocą Komisją – oraz jeżeli władze krajowe podjęły działania niezbędne do naprawienia uchybień bezzwłocznie po ich ujawnieniu, powyższe czynniki równoważące mogą zostać uwzględnione i spowodować zastosowanie niższej stopy korekty lub odstąpienie od niej.

47 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że nawet jeśli zgodnie ze wspomnianymi wytycznymi władze słoweńskie nie miały obowiązku zwiększenia próby kontrolnej, ponieważ nieprawidłowości stwierdzone przez te władze nie przekraczały progu 3%, to jednak również zgodnie z tymi wytycznymi należało dokonać ekstrapolacji wyników próby na resztę grupy. Zastosowanie omawianej korekty finansowej nie było zatem błędem Komisji.

48 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić.

49 W świetle ogółu powyższych rozważań skargę należy częściowo uwzględnić w zakresie, w jakim Komisja zastosowała korektę finansową z powodu braków systemu weryfikacji niewielkich działek rolnych pod względem ich zgodności z definicją działki rolnej. Zaskarżoną decyzję należy zatem oddalić w zakresie, w jakim w odniesieniu do Republiki Słowenii wyłącza ona z finansowania Unii kwotę 85 780,08 EUR poniesioną w roku budżetowym 2010, kwotę 115 956,46 EUR poniesioną w roku budżetowym 2011 i kwotę 131 269,23 EUR poniesioną w roku budżetowym 2012. W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

**W przedmiocie kosztów**

50 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Sąd może orzec o podziale kosztów lub rozstrzygnąć, że każda ze stron pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Sąd może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.

51 W niniejszej sprawie należy uwzględnić żądania Republiki Słowenii dotyczące korekty finansowej w wysokości 333 005,77 EUR. Natomiast skargę należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczy ona pozostałej części korekty finansowej w wysokości 14 655,33 EUR. Słuszna ocena okoliczności sprawy wymaga, aby Komisja pokryła własne koszty, a także dziewięć dziesiątych kosztów poniesionych przez Republikę Słowenii. Komisja Europejska pokrywa jedną dziesiątą własnych kosztów.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Komisji 2014/458/UE z dnia 9 lipca 2014 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej pewne wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w zakresie, w jakim w odniesieniu do Republiki Słowenii wyłącza ona z finansowania Unii kwotę 85 780,08 EUR poniesioną w roku budżetowym 2010, kwotę 115 956,46 EUR poniesioną w roku budżetowym 2011 i kwotę 131 269,23 EUR poniesioną w roku budżetowym 2012.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz dziewięć dziesiątych kosztów poniesionych przez Republikę Słowenii.**

4) **Republika Słowenii pokrywa jedną dziesiątą własnych kosztów.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 28 stycznia 2016 r.

Podpisy