

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 27 lutego 2013 r.(*)

EFOGR, EFRG i EFRROW – Sekcja Gwarancji – Wydatki wyłączone z finansowania – Płatności bezpośrednie – System identyfikacji działek rolnych – Artykuł 20 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 – Niewystarczająca skuteczność i wiarygodność – Umyślne nieprawidłowości – Artykuł 53 rozporządzenia (WE) nr 796/2004

W sprawie T-241/10

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana przez M. Szpunara, B. Majczynę i D. Krawczyka, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. Rossiego, A. Szmytkowską i A. Stobiecką-Kuik, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2010/152/UE z dnia 11 marca 2010 r. wyłączającej z finansowania wspólnotowego 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) [notyfikowanej jako dokument nr C(2010) 1317] (Dz.U. L 63, s. 7) w części wyłączającej niektóre wydatki poniesione przez Polskę,

SĄD (druga izba),

w składzie: N.J. Forwood, prezes, F. Dehousse i J. Schwarcz (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: J. Weychert, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 września 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Pismem z dnia 17 maja 2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich powiadomiła Rzeczpospolitą Polską, że jej służby przeprowadziły w dniach 19–23 czerwca 2006 r. w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i wielkopolskim postępowanie wyjaśniające AA/2006/21 w celu sprawdzenia sposobu, w jaki władze polskie zarządzały lokalnymi programami wsparcia i przeprowadzały kontrole tych programów za rok 2005 i za lata następne.

2 Pismem z dnia 13 kwietnia 2007 r. (zwanym dalej „komunikatem z dnia 13 kwietnia 2007 r.”) Komisja przekazała Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 11 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 EFRG i EFRROW (Dz.U. L 171, s. 90), swoje uwagi wynikające z postępowania wyjaśniającego AA/2006/21 i zwróciła się o dodatkowe informacje. Komisja uznała, że obowiązki wynikające z regulacji Unii Europejskiej mogły nie zostać wypełnione w całości i że należało podjąć środki naprawcze, wskazane w załączniku, w celu zapewnienia poszanowania tych obowiązków w przyszłości. Zwróciła się ona o poinformowanie o środkach naprawczych już podjętych oraz zaplanowanych wraz z harmonogramem ich wdrażania. W końcu Komisja powiadomiła Rzeczpospolitą Polską, że może zaproponować wyłączenie z finansowania części wydatków finansowanych przez Sekcję Gwarancji europejskich funduszy rolnych.

3 Pismem z dnia 12 czerwca 2007 r. Rzeczpospolita Polska przekazała Komisji swoje uwagi i komentarze dotyczące komunikatu z dnia 13 kwietnia 2007 r.

4 W dniu 27 września 2007 r. Komisja zaprosiła Rzeczpospolitą Polską na dwustronne spotkanie na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 w celu omówienia wszystkich aspektów dotyczących zarządzania środkami wsparcia i kontroli tych środków, w odniesieniu do których Komisja podtrzymała wnioski zawarte w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na zaproszenie pismem z dnia 15 października 2007 r., dostarczając informacji i wyjaśnień w odpowiedzi na odpowiednią prośbę załączoną do zaproszenia na spotkanie.

5 Spotkanie dwustronne miało miejsce w dniu 27 października 2007 r. Komisja sporządziła protokół ze spotkania, datowany na dzień 10 stycznia 2008 r., wymieniając różne punkty, w których uważała, że system zarządzania i kontroli środków wsparcia zawierał niedociągnięcia, i zwracając się o dodatkowe informacje i dokumenty.

6 Po dostarczeniu przez Rzeczpospolitą Polską odpowiedzi i dokumentów, Komisja przekazała jej w dniu 17 czerwca 2008 r. formalne powiadomienie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006, w którym stwierdziła niezgodność wdrażania przez Rzeczpospolitą Polską systemu jednolitej płatności obszarowej (zwanego dalej „SAPS”) i uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich (zwanymi dalej „CNDP”) w odniesieniu do wniosków złożonych za lata 2005 i 2006 oraz środków rozwoju obszarów wiejskich powiązanych z powierzchniami gruntów rolnych. Z tytułu tych różnych systemów Komisja przewidziała ryczałtowe korekty finansowe wynoszące 262 401 882,18 PLN i 62 171,42 EUR za rok 2005, a także 107 979 945,69 PLN i 48 800 900,38 EUR za rok 2006.

7 Wobec tego, że Rzeczpospolita Polska postanowiła pismem z dnia 16 lipca 2008 r. przedłożyć organowi pojednawczemu, o którym mowa w art. 12 rozporządzenia nr 885/2006, różne kwestie wskazane przez Komisję w formalnym powiadomieniu, organ ten wysłuchał stron w dniu 29 listopada 2008 r. W sprawozdaniu końcowym przyjętym w dniu 17 grudnia 2008 r. i przesłanym w dniu 6 stycznia 2009 r. organ pojednawczy ograniczył swoją analizę do kwestii dotyczącej niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję w systemie identyfikacji działek rolnych, który powinien opierać się na skomputeryzowanym systemie informacji geograficznych, wdrożonym przez Rzeczpospolitą Polską (zwanym dalej „LPIS - GIS”) na podstawie art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

8 W konkluzjach sprawozdania końcowego organ pojednawczy uznał, że nie można pogodzić stanowisk stron. Wezwał służby Komisji do ponownego przeanalizowania ryzyka dla funduszu wynikającego z opóźnionej wektoryzacji działek referencyjnych objętych przez LPIS - GIS z uwzględnieniem danych przekazanych przez władze polskie. W końcu podkreślił, jak ważne jest, by Rzeczpospolita Polska dostarczyła niezwłocznie wszelkich dodatkowych informacji, o które zwróciłyby się służby Komisji w celu rozstrzygnięcia propozycji korekty ostatecznej.

9 Pismem z dnia 13 marca 2009 r. Komisja zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o dostarczenie dodatkowych danych dotyczących rzekomego błędu, na który ta ostatnia powołała się przed organem pojednawczym, polegającego na uwzględnieniu przez Komisję powierzchni deklarowanych w miejsce powierzchni, dla których rzeczywiście wypłacono

kwoty pomocy za lata 2005 i 2006, w celu oszacowania konsekwencji finansowych i ryzyka dla funduszu. W dniu 6 kwietnia 2009 r. dane te zostały przekazane Komisji, która poddała je analizie, co jednak nie pozwoliło jej zmienić stanowiska co do niedociągnięć stwierdzonych w LPIS-GIS. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała pismem z dnia 12 maja 2009 r., twierdząc, że przedstawiła precyzyjną analizę zawierającą obliczenia dokładnej kwoty nadpłaty i że przyjęte przez nią założenia pozwoliły wyliczyć rzeczywiste maksymalne ryzyko dla funduszu.

10 W dniu 26 sierpnia 2009 r. Komisja przedstawiła Rzeczypospolitej Polskiej ostateczne stanowisko w przedmiocie rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR dotyczącego płatności obszarowych (zwane dalej „ostatecznym stanowiskiem”). Za rok 2005 zaproponowała korektę finansową w wysokości 188 256 885,54 PLN i 39 165,51 EUR, a za rok 2006 korektę w wysokości 91 537 556,61 PLN i 25 544 831,30 EUR.

11 Rzeczpospolita Polska przedstawiła w dniu 5 października 2009 r. swoje stanowisko końcowe, w którym zakwestionowała wnioski Komisji i zamierzone korekty finansowe.

12 Decyzją Komisji 2010/152/UE z dnia 11 marca 2010 r. wyłączającą z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji EFOGR, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 63, s. 7; zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) wydatki zadeklarowane przez Rzeczpospolitą Polską w odniesieniu do lat 2005, 2006 i 2007 zostały wyłączone z finansowania unijnego w wysokości 279 794 442,15 PLN i 23 689 783,20 EUR.

Przebieg postępowania i żądania stron

13 Pismem złożonym w dniu 24 maja 2010 r. w sekretariacie Sądu Rzeczpospolita Polska wniosła niniejszą skargę.

14 Jako że skład izb Sądu uległ zmianie, wyznaczony pierwotnie sędzia sprawozdawca został przeniesiony do drugiej izby, której w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.

15 Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

16 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

17 W drodze środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem Sąd zadał stronom różne pytania i zwrócił się o przedłożenie jednego dokumentu. Strony odpowiedziały pismami złożonymi w dniu 5 lipca 2012 r. przez Rzeczpospolitą Polską i w dniu 6 lipca 2012 r. przez Komisję.

Co do prawa

18 W uzasadnieniu żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji Rzeczpospolita Polska podnosi dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy naruszenia art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 160, s. 103), art. 31 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) i dokumentu Komisji nr 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 „wytycznymi”). Drugi dotyczy naruszenia art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999, art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 oraz wytycznych i zasady proporcjonalności.

1. *W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1258/1999, naruszenia art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 i naruszenia wytycznych*

19 W zarzucie pierwszym Rzeczpospolita Polska kwestionuje motyw wytycznych zaskarżonej decyzji, zgodnie z którymi niektóre wydatki należało wyłączyć z finansowania unijnego jako niezgodne z przepisami Unii. Zarzut ten dzieli się na cztery odrębne części, z których każda jest skierowana przeciwko jednemu z czterech powodów wyłączenia wydatków, przedstawionych szczegółowo przez Komisję w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. Te cztery części zarzutu pierwszego dotyczą, po pierwsze, braku

wektoryzacji LPIS-GIS, po drugie, stosowania art. 53 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególwe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 141, s. 18) w wypadku zamierzonej niezgodności, po trzecie, akceptacji gruntów do płatności, i po czwarte, liczby kontroli na miejscu w województwie opolskim.

Rozważania wstępne

20 Należy przypomnieć, że europejskie fundusze rolne finansują jedynie działania przeprowadzone zgodnie z przepisami unijnymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych (zob. wyrok Trybunału z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie C-300/02 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-1341, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 W tym względzie zgodnie z orzecznictwem z przepisów dotyczących europejskich funduszy rolnych wynika, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek organizacji ogółu kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu pozwalających na zapewnienie prawidłowego przestrzegania materialnych i formalnych warunków przyznania pomocy. Jeżeli ogół takich kontroli nie został zorganizowany lub został zorganizowany przez państwo członkowskie w sposób wadliwy, tak iż pozostawia wątpliwości co do spełnienia tych warunków, Komisja ma prawo nie uznać niektórych wydatków poniesionych przez dane państwo członkowskie (wyroki Trybunału: z dnia 12 czerwca 1990 r. w sprawie C-8/88 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2321, pkt 20, 21; z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-468/02 Hiszpania przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 36; wyrok Sądu z dnia 30 września 2009 r. w sprawie T-183/06 Portugalia przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 31).

22 Z orzecznictwa wynika również, że nawet jeśli dana regulacja dotycząca przyznawania premii nie wymaga wyraźnie od państw członkowskich ustanowienia środków nadzoru i zasad kontroli takich jak przywoływane przez Komisję przy rozliczaniu rachunków europejskich funduszy rolnych, to jednak obowiązek ten może wynikać w danym przypadku w sposób dorozumiany z faktu, że na podstawie przepisów dotyczących europejskich funduszy rolnych do państw członkowskich należy organizacja skutecznego systemu kontroli i nadzoru (ww. w pkt 21 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 35; wyrok Trybunału z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie C-418/06 P Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3047, pkt 70; wyrok Sądu z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T-368/05 Austria przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 76).

23 Co się tyczy reguł ciężaru dowodu w zakresie rozliczania rachunków, należy przypomnieć, że na Komisji spoczywa wykazanie naruszenia reguł wspólnej organizacji

rynków rolnych. W związku z tym Komisja ma obowiązek uzasadnić decyzję stwierdzającą brak kontroli lub niedociągnięcia w ich realizacji przez dane państwo członkowskie. Niemniej winna ona nie tyle wykazać w wyczerpujący sposób niedostateczność kontroli przeprowadzonych przez administracje krajowe lub nieprawidłowość przekazanych przez nie danych, ile uzasadnić istnienie poważnych i racjonalnych wątpliwości, które ma co do tych kontroli lub co do tych danych. Zainteresowane państwo członkowskie ze swej strony nie może podważyć ustaleń Komisji bez wsparcia swych twierdzeń dowodami wykazującymi istnienie wiarygodnego i sprawnego systemu kontroli. Jeśli nie zdoła ono wykazać, że ustalenia Komisji są nieprawidłowe, ustalenia te stanowią czynniki, które mogą zrodzić poważne wątpliwości co do wprowadzenia odpowiedniego i skutecznego systemu środków nadzoru i kontroli. Takie zmniejszenie ciężaru dowodu spoczywającego na Komisji tłumaczy się faktem, iż państwo członkowskie jest w najlepszej sytuacji, by zgromadzić i sprawdzić dane niezbędne do rozliczenia rachunków europejskich funduszy rolnych, i na nim w konsekwencji ciąży obowiązek przedstawienia jak najbardziej szczegółowych i kompletnych dowodów rzeczywistego charakteru jego kontroli lub danych oraz ewentualnie błędnego charakteru twierdzeń Komisji (wyroki Trybunału: z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-247/98 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. I-1, pkt 7–9; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-278/98 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-1501, pkt 39–41; ww. w pkt 20 wyrok z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 33–36).

24 To w świetle powyższych rozważań należy rozpatrzyć pierwszy zarzut Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku wektoryzacji LPIS-GIS

25 W formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. i w ostatecznym stanowisku Komisja wskazała najpierw na art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 i na dokument Komisji o numerze JRC IPSC/G03/P/SKA/ska, dotyczący wdrażania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz systemu informacji geograficznej (zwany dalej „dokumentem wykonawczym”), z którego jej zdaniem wynika obowiązek posiadania przez państwa członkowskie w dniu 1 stycznia 2005 r. zwektoryzowanego LPIS-GIS, dzięki któremu działki referencyjne pozostaną niezmiennie, a dane dotyczące ich granic, powierzchni całkowitej i powierzchni elementów niekwalifikowalnych będą poprawne.

26 W tych dwóch dokumentach Komisja uznała również za najważniejsze funkcjonalność i dokładność LPIS-GIS, który był używany do kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu w latach gospodarczych 2005 i 2006. Tymczasem Komisja stwierdziła, że w odniesieniu do pewnej liczby działek LPIS-GIS nie był zaktualizowany i zawierał błędy, luki i rozbieżności dotyczące elementów niekwalifikujących się do systemu pomocy obszarowej, niegraficznego opisu użytkowania gruntów w obrębie działek oraz odsetka każdego sposobu użytkowania gruntów. Jej zdaniem dostępne dane często nie odpowiadały rzeczywistości,

wobec czego LPIS-GIS nie mógł zapewnić prawidłowej wypłaty pomocy, w odniesieniu do której kontrole krzyżowe przewidziane w art. 24 rozporządzenia nr 796/2004 nie były skuteczne.

27 W pierwszej części zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska przedstawia szereg zastrzeżeń. Po pierwsze, dzięki swoim właściwościom technicznym, utworzony na bazie polskiej ewidencji geodezyjnej LPIS-GIS jest systemem funkcjonalnym, precyzyjnym, wiarygodnym i aktualnym. Po drugie, art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 nie przewiduje obowiązku wektoryzacji LPIS-GIS, natomiast dokument wykonawczy, który nakłada taki obowiązek na państwa członkowskie, nie stanowi źródła prawa Unii. Po trzecie, Komisja usiłowała podważyć kwestię wiarygodności LPIS-GIS, pomijając między innymi sposób składania deklaracji rolników, przyjętą procedurę kontroli administracyjnych i wyjaśnień, rzeczywisty poziom nieprawidłowości czy procedurę odzyskiwania kwot wypłaconych nienależnie. Po czwarte, Komisja była regularnie informowana o programie budowy i modernizacji LPIS-GIS.

28 Komisja kwestionuje argumenty Rzeczypospolitej Polskiej.

29 W pierwszej kolejności należy zbadać drugie zastrzeżenie Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące zasadniczo reguł i zasad, w świetle których należało zbadać zgodność LPIS-GIS z prawem Unii.

W przedmiocie reguł i zasad prawa Unii mających zastosowanie do LPIS-GIS

30 Rzeczpospolita Polska utrzymuje przede wszystkim, że Komisja nie mogła uznać, iż brak pełnej wektoryzacji LPIS-GIS naruszał przepisy art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003, który nie przewidywał w żaden sposób, by system identyfikacji działek rolnych był wektoryzowany.

31 Zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 „[s]ystem identyfikacji działek rolnych jest ustanowiony na podstawie map lub dokumentów ewidencji gruntów lub też innych danych kartograficznych”, a przy tym „[k]orzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, włączając w to najlepiej ortooobrazy lotnicze lub satelitarne”.

32 Artykuł 18 rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje, że system identyfikacji działek rolnych jest elementem zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, którego poszczególne elementy zgodnie z motywem 13 tego rozporządzenia mają na celu bardziej skuteczne zarządzanie i kontrolę.

33 W pierwszej kolejności z jednej strony należy stwierdzić, co podkreśla Rzeczpospolita Polska, że z przepisów art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 nie wynika wyraźnie, by LPIS-GIS musiał być wektoryzowany.

34 Z drugiej strony ze względu na to, że definicja pojęcia „wektoryzacja” przedstawiona przez Komisję nie jest kwestionowana, należy przyjąć, że pojęcie to odnosi się do systemu zapewniającego możliwość komputerowego odczytywania zawartych w nim map dzięki danym, które zostały do niego wprowadzone. Należy poza tym stwierdzić, że dokument wykonawczy, do którego Komisja odwołuje się wielokrotnie w swych pismach, nie używa ani terminu „wektoryzacja”, ani też wyrażenia „elementy zwektoryzowane”, które Komisja przywołuje w odpowiedzi na skargę.

35 W drugiej kolejności należy uznać, że art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi przepis, w świetle którego należy oceniać zgodność LPIS-GIS z prawem Unii, z poszanowaniem zasad przypomnianych w pkt 20 i 21 powyżej.

36 Należy co prawda stwierdzić, że zarówno w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r., jak i w ostatecznym stanowisku Komisja wspomniała wyraźnie, iż LPIS-GIS nie był w pełni zwektoryzowany, a informacja taka stanowiła w obu dokumentach tytuł punktu, w którym przedstawione były powody, dla których należało zastosować korektę finansową. Niemniej brak pełnej wektoryzacji LPIS-GIS nie stanowi powodu, dla którego Komisja wyłączyła z finansowania unijnego pewien poziom wydatków, który został pokryty z funduszu.

37 Wymaga bowiem zaznaczenia, że Komisja stwierdziła, iż w odniesieniu do pewnej liczby działek LPIS-GIS nie był zaktualizowany i zawierał błędy, luki i rozbieżności dotyczące elementów niekwalifikujących się do systemu pomocy obszarowej, niegraficznego opisu użytkowania gruntów w obrębie działek oraz odsetka każdego sposobu użytkowania gruntów, co wpływało negatywnie na funkcjonalność i dokładność LPIS-GIS (zob. pkt 26 powyżej). Wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, to w następstwie zbadania danych zawartych w LPIS-GIS i porównania ich z wnioskami o pomoc złożonymi przez rolników oraz z wynikami ewentualnych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez kontrolerów krajowych, a nie w oparciu o sam brak pełnej wektoryzacji w dniu 1 stycznia 2005 r. Komisja stwierdziła, że LPIS-GIS nie był ani sprawny, ani dokładny.

38 Wobec tego argument – zakładając, że jest on uzasadniony – dotyczący tego, że brak pełnej wektoryzacji LPIS-GIS nie narusza przepisów art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003,

nie może podważyć zgodności z prawem zastosowanych z tego tytułu korekt finansowych opartych na braku funkcjonalności i dokładności LPIS-GIS i podlega odrzuceniu.

39 Następnie bezskuteczny jest argument kwestionujący to, iż dokument wykonawczy może być źródłem prawa Unii ustanawiającym obowiązek wektoryzacji LPIS-GIS, gdyż korekta finansowa nie została oparta na braku pełnej wektoryzacji owego LPIS-GIS. Podobnie bezskuteczny jest argument, zgodnie z którym część zastrzeżeń podniesionych przez Komisję stanowiła w rzeczywistości wymogi poprawy systemu kontroli i kar, ponieważ argument ten jest oparty na poglądzie, że Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej brak wektoryzacji LPIS-GIS.

40 W trzeciej kolejności należy również oddalić argument Rzeczypospolitej Polskiej podniesiony w replice, że ze względu na to, iż przepisy dotyczące dodatkowych krajowych środków nadzoru i kontroli wynikają z art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003, w prawie Unii nie występuje luka, która obligowałaby państwa członkowskie do przyjęcia takich środków.

41 Przede wszystkim należy stwierdzić, że art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 ogranicza się do ustanowienia systemu identyfikacji działek rolnych oraz określa jego zasadnicze elementy, jak również właściwości techniczne, na których się opiera.

42 Następnie, choć Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przepisy dotyczące dodatkowych krajowych środków nadzoru i kontroli wynikają z art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003, to jednak nie wskazuje takich środków ani też przepisów prawnych, w których one by się znajdowały.

43 Ponadto LPIS-GIS stanowi wprawdzie element systemu kontroli i nadzoru prawidłowości wydatków obciążających budżet Unii, niemniej dla zagwarantowania wystarczającego poziomu kontroli nie może funkcjonować niezależnie od każdego środka nadzoru i kontroli, który nie wynikałby bezpośrednio lub wyraźnie z art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003. Niezawodność i skuteczność systemu kontroli prawidłowości wydatków obciążających fundusz zależy bowiem w znacznym stopniu od powiązania systemu identyfikacji działek rolnych przewidzianego w tym przepisie i środków kontroli wprowadzonych przez państwo członkowskie.

44 W końcu należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Komisja nie twierdziła, iż ze względu na podnoszone braki wykryte w LPIS-GIS władze polskie powinny były wprowadzić szczególne środki nadzoru i zasady kontroli wynikające w sposób dorozumiany z regulacji unijnej. Komisja ograniczyła się do zasygnalizowania istnienia anomalii obejmujących pewną liczbę działek referencyjnych figurujących w LPIS-GIS, które to

anomalie świadczyły o braku aktualizacji danych dotyczących tych działek lub o występowaniu błędów, braków i niezgodności. W obliczu owych anomalii Komisja uznała, że LPIS -GIS był niewystarczający dla zagwarantowania, by wypłata pomocy odbywała się w prawidłowy sposób. Tak więc to niewystarczająca niezawodność i skuteczność LPIS -GIS, a nie brak szczególnych środków nadzoru i zasad kontroli spowodowały, że Komisja zastosowała korektę finansową.

45 W konsekwencji drugie zastrzeżenie pierwszej części zarzutu pierwszego należy oddalić w całości.

W przedmiocie funkcjonalnego, precyzyjnego, wiarygodnego i zaktualizowanego charakteru LPIS -GIS

46 Rzeczpospolita Polska podkreśla, że LPIS -GIS był funkcjonalny, precyzyjny i wiarygodny, gdyż oparty był na katastrze polskim, który jest tworzony i utrzymywany według ścisłych wymagań, a Komisja nie kwestionowała jakości zawartych w nim danych. Dzięki swoim właściwościom technicznym LPIS -GIS, utworzony na bazie polskiej ewidencji geodezyjnej, pozwala na jednoznaczną identyfikację działki rolnej i działki referencyjnej, w standardzie przewyższającym wymagania wynikające z prawa Unii, i spełnia warunki aktualności i wiarygodności określone w art. 6 ust. 2 rozporządzenia Komisji nr 796/2004, gwarantując w ten sposób prawidłowość płatności.

47 Należy zaznaczyć, że – jak wskazano w pkt 26 powyżej – audytorzy Komisji wykryli pewną liczbę błędów występujących w LPIS -GIS. Zostały one wymienione w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. i podzielone na sześć kategorii. Kategoria pierwsza dotyczyła niezgodności z art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003 w zakresie, w jakim brak wektoryzacji LPIS -GIS wpływał negatywnie na jakość administracyjnych kontroli krzyżowych i kontroli na miejscu, gdyż w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. stwierdzono, iż LPIS -GIS, oparty na mapach rastrowych, był niedokładny w 2005 r., a niektóre z wykrytych błędów zostały następnie poprawione lub uaktualnione podczas późniejszej digitalizacji LPIS -GIS. Kategoria druga dotyczyła tego, że wyniki kontroli na miejscu nie zawsze były wykorzystywane do uaktualnienia elementów niekwalifikowalnych podczas digitalizacji LPIS -GIS. Kategoria trzecia dotyczyła informacji o pastwiskach trwałych. Kategoria czwarta dotyczyła użytkowania gruntów figurującego w rejestrze gruntów, które nie było uaktualnione. Kategoria piąta dotyczyła zgodności z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004. Kategoria szósta dotyczyła przeprowadzenia przez jednostkę płatniczą analizy ilościowej rozbieżności w powierzchni w następstwie wektoryzacji LPIS -GIS.

48 Należy zaznaczyć, że dla każdej kategorii błędów w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. wymienione są bądź to dokładne numery danych działek oraz anomalie wykryte w

przypadku każdej z nich, bądź też wątpliwości wyrażone przez audytorów oraz dane wymagane od jednostki płatniczej w celu usunięcia tych wątpliwości.

49 W następstwie pisma Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2007 r. i spotkania dwustronnego w dniu 27 października 2007 r. Komisja utrzymała w protokole z dnia 10 stycznia 2008 r. większość wniosków z komunikatu z dnia 13 kwietnia 2007 r., nie wymieniając jednak różnych kategorii wchodzących w grę błędów.

50 Po pierwsze, w celu wykazania, że LPIS-GIS był w latach 2005 i 2006 funkcjonalny, precyzyjny i wiarygodny, Rzeczpospolita Polska opiera się na tym, że korzystała z bardzo precyzyjnych danych katastralnych, gdyż prowadzenie katastru podlegało ścisłym normom obejmującym w szczególności obowiązek zgłaszania przez każdy podmiot właściwemu organowi administracji wszelkich zmian danych podlegających wpisowi i przewidującym sankcje karne w przypadku niewypełnienia tego obowiązku.

51 Należy zaznaczyć – jak podkreśla Rzeczpospolita Polska – że Komisja nie zakwestionowała jakości danych zawartych w katastrze. Zresztą oprócz jednego wyjątku Komisja nie zgłosiła żadnego zastrzeżenia co do danych katastralnych użytych w LPIS-GIS. Mając na uwadze charakter stwierdzeń Komisji dotyczących LPIS-GIS (zob. pkt 37 i 47 powyżej), okoliczność, że dane katastralne są bardzo dokładne i że reguły prowadzenia katastru są bardzo ścisłe, nie może mieć wpływu na stwierdzenie przez Komisję braku dokładności i niezawodności LPIS-GIS. Stwierdzenie to nie jest bowiem w żaden sposób oparte na krytyce jakości katastru, lecz na rozbieżnościach między powierzchniami zadeklarowanymi do wypłaty pomocy lub skontrolowanymi przez władze polskie a powierzchniami wynikającymi ze zwektoryzowanego LPIS-GIS oraz na włączeniu elementów niekwalifikowalnych do LPIS-GIS stosowanego w latach 2005 i 2006.

52 Co się tyczy jedyne błędu w rejestrze katastralnym stwierdzonego w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r., należy zauważyć, że w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r. będącym odpowiedzią na ten komunikat Rzeczpospolita Polska potwierdziła, iż po kontroli na miejscu przeprowadzonej w dniu 10 października 2005 r. rzeczywista powierzchnia kontrolowanego sadu była większa niż powierzchnia odnotowana w rejestrze i zadeklarowana na lata gospodarcze 2004, 2005 i 2006, a mianowicie wynosiła 0,61 ha zamiast 0,14 ha. Należy stwierdzić, że tak znaczny błąd w powierzchni elementu odnotowanego w rejestrze katastralnym, który zgodnie z informacjami Rzeczypospolitej Polskiej służył za podstawę LPIS-GIS, jedynie umacnia stwierdzenie braku niezawodności tego systemu.

53 Po drugie, Rzeczpospolita Polska uważa, że LPIS-GIS utworzony na bazie polskiego systemu geodezyjnego pozwala na jednolitą identyfikację działki rolnej i działki referencyjnej z dokładnością przewyższającą wymagania wynikające z prawa Unii.

54 Podobnie do tego, co zostało stwierdzone w pkt 51 powyżej odnośnie do argumentu dotyczącego braku krytyki wobec polskiego katastru, okoliczność ta nie ma wpływu na ustalenie dokonane przez Komisję, która w żaden sposób nie krytykowała jakości wspomnianego systemu geodezyjnego.

55 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że LPIS-GIS spełnia warunki aktualności i wiarygodności określone w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, co gwarantuje tym samym prawidłowość płatności.

56 W tym względzie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 przewiduje, że państwo członkowskie zapewnia, aby w odniesieniu do przynajmniej 75% działek referencyjnych zadeklarowanych we wniosku o pomoc przynajmniej 90% obszaru kwalifikowało się do wypłat zgodnie z systemem płatności jednolitych, oraz że ocena taka będzie dokonywana corocznie przy użyciu stosownych metod statystycznych.

57 Jest to więc o przepis, który ustanawia jeden z warunków ogólnych, jakie powinien spełniać zintegrowany system zarządzania i kontroli wydatków obciążających budżet Unii, w szczególności system identyfikacji działek rolnych. Warunek ten ma zastosowanie niezależnie od innych wymogów ciężących na zintegrowanym systemie zarządzania i kontroli, w tym wymogu precyzyjności i wiarygodności LPIS-GIS, wobec czego jeżeli Komisja uzna, że brak precyzyjności i wiarygodności LPIS-GIS niesie ze sobą ryzyko dla funduszu, może ona zakwestionować obciążenie funduszu wydatkami, nawet jeżeli warunek ustanowiony w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 jest spełniony.

58 Argument Rzeczypospolitej Polskiej należy zatem oddalić.

59 W konsekwencji pierwsze zastrzeżenie pierwszej części zarzutu pierwszego należy oddalić w całości.

W przedmiocie braku uwzględnienia okoliczności wykazujących wiarygodność LPIS-GIS

60 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja usiłowała podważyć wiarygodność LPIS-GIS, pomijając między innymi sposób składania deklaracji rolników, przyjętą procedurę kontroli administracyjnych i na miejscu, rzeczywisty poziom nieprawidłowości czy procedurę odzyskiwania kwot wypłaconych nienależnie.

61 Jak Komisja podnosi w odpowiedzi na skargę, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej nie pozwala zmienić wniosków przedstawionych w ostatecznym stanowisku co do braku dokładności i wiarygodności LPIS-GIS powodującego brak funkcjonalności tego systemu.

62 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że system był wiarygodny z dwóch powodów: rolnicy deklarowali sytuację rzeczywistą, a w kontrolach administracyjnych posługiwano się technologią opartą na pomiarze maksymalnej powierzchni uprawniającej do przyznania płatności z wykorzystaniem obrazu ortofotomapy cyfrowej i specjalnych narzędzi, połączonej z weryfikacją manualną poprzez pomiar na ekranie. Niemniej argumenty takie nie wykazują rzeczywistego charakteru wskazanych kontroli, jak wymaga tego orzecznictwo przytoczone w pkt 23 powyżej. Twierdzeniom tym nie towarzyszy bowiem żaden dowód ich zasadności. Ponadto w odpowiedzi na skargę Komisja odwołuje się do szczegółowych okoliczności, które wymieniła w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r., dotyczących braku aktualizacji w LPIS-GIS odnośnie do elementów niekwalifikowalnych, użytkowania gruntów w obrębie działek i odsetka powierzchni objętych systemem według sposobu użytkowania, jak też pewnej liczby błędów, luk i rozbieżności, a Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje w swej argumentacji wystąpienia bądź istoty nieprawidłowości wymienionych w tym komunikacie.

63 Zresztą z samej skargi wynika, że wspomniane środki kontroli służyły aktualizacji LPIS-GIS, gdyż Rzeczpospolita Polska nie wskazuje, by w następstwie tych kontroli zakwestionowała płatności oparte na błędach powierzchni kwalifikowalnej.

64 W końcu okoliczność, jakoby Komisja nie uwzględniła środków poprawy procesu aktualizacji i modernizacji LPIS-GIS, nie może – nawet gdyby środki te rzeczywiście zostały przyjęte – dowodzić dokładności i wiarygodności LPIS-GIS, mając na uwadze anomalie wykryte przez Komisję.

65 Po drugie, co się tyczy braku uwzględnienia przez Komisję rzeczywistego poziomu nieprawidłowości i procedury odzyskiwania kwot wypłaconych nienależnie, należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska niczym nie popiera swej argumentacji w tym zakresie.

66 Po trzecie, kiedy Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że elementy przywołane przez Komisję przeciwko LPIS-GIS odpowiadają jedynie normalnemu obniżeniu aktualizacji tego rodzaju systemu, która powinna mieć miejsce co pięć lat, argument ten polega zasadniczo na twierdzeniu, że błędy, braki i sprzeczności wymienione przez Komisję w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. były nie do uniknięcia i sporadyczne, gdyż zostały spowodowane przez „ciągłe przekształcenia w sposobie użytkowania gruntów”.

67 Tymczasem, jak zauważa Komisja w odpowiedzi na skargę, nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone przez audytorów nie dotyczą wyłącznie sposobów użytkowania gruntów w obrębie działek referencyjnych, lecz w głównej mierze występowania elementów niekwalifikujących się do systemu pomocy na obszarze niektórych działek, takich jak budynki rolne lub lasy, jak również faktu, że w przypadku pewnej liczby działek maksymalna powierzchnia kwalifikowalna po wektoryzacji była niższa od tej powierzchni przed wektoryzacją. W zakresie, w jakim stwierdzone rozbieżności dotyczą elementów, które mogły być przedmiotem zmian między dniem utworzenia LPIS - GIS a datą postępowania wyjaśniającego AA/2006/21, Komisja utrzymuje, co nie jest kwestionowane, że w przypadku niektórych działek wymienionych w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. stwierdzone w ten sposób uchybienia występowały na terenie i na ortofotografiach zrobionych w 2005 r. W tym kontekście argument Rzeczypospolitej Polskiej nie pozwala na podważenie słuszności ustaleń Komisji.

68 Należy również stwierdzić, tak jak Komisja, że dokument wykonawczy przywołany przez Rzeczpospolitą Polską nie zawiera żadnej reguły dotyczącej pięcioletniego cyklu aktualizacji danych, a jedynie że ortofotografie nie powinny mieć więcej niż pięć lat. Interpretacja proponowana przez Rzeczpospolitą Polską prowadziłaby do zaakceptowania, że władze krajowe nie byłyby zobowiązane do uwzględnienia zmian sposobu użytkowania gruntów, nawet jeżeli zostałyby to stwierdzone w wyniku kontroli na miejscu ujawniającej rozbieżność między sytuacją faktyczną w trakcie kontroli a danymi zawartymi w LPIS - GIS lub we wniosku o pomoc złożonym przez rolnika. Taka interpretacja mogłaby zatem jedynie wzmocnić wnioski Komisji co do nieskuteczności i braku funkcjonalności LPIS - GIS, gdyż byłaby ona pod każdym względem sprzeczna z zasadami wynikającymi z orzecznictwa przywołanego w pkt 21 i 22 powyżej.

69 Z pkt 61–68 powyżej wynika, że argument dotyczący braku uwzględnienia okoliczności wykazujących dokładność i wiarygodność LPIS - GIS należy oddalić.

W przedmiocie okoliczności, że Komisja była regularnie informowana o programie budowy i modernizacji LPIS - GIS

70 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja była regularnie informowana o programie budowy i modernizacji LPIS - GIS, rozbudowywanego i modernizowanego z pomocą funduszy unijnych w ramach programów rozliczonych i ocenionych pozytywnie przez Komisję, która zaakceptowała przyjętą metodologię i harmonogram budowy LPIS - GIS.

71 Nawet zakładając, że okoliczności te zostały wykazane, nie mają one żadnego wpływu na niewystarczający charakter LPIS - GIS, jego brak dokładności i wiarygodności, które zostały stwierdzone przez Komisję w obliczu uchybień i nieprawidłowości ujawnionych w

komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r., przypomnianych w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. i w ostatecznym stanowisku. Podniesiony argument należy zatem oddalić jako bezskuteczny.

72 Z pkt 30–71 powyżej wynika, że pierwszą część zarzutu pierwszego należy oddalić.

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej stosowania art. 53 rozporządzenia nr 796/2004

73 Ostateczne stanowisko nie zawiera szczegółowego fragmentu dotyczącego nieprawidłowości związanej z niewłaściwym stosowaniem art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 w przypadku zamierzonej niezgodności ze strony rolnika. W ustępie zatytułowanym „Inne kwestie” odnotowano, że w odniesieniu w szczególności do tej nieprawidłowości nie było żadnych uwag ani ze strony Rzeczypospolitej Polskiej, ani organu pojednawczego, które wymagałyby, żeby Komisja zrewidowała swoje stanowisko; zostało ono zatem utrzymane.

74 W komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że sporządzona przez władze polskie w instrukcjach kontroli administracyjnej definicja zamierzonej niezgodności była zbyt ogólna. Zaznaczyła w nim, że statystyki pomocy obszarowej wskazują bardzo niewiele takich sytuacji.

75 W piśmie z dnia 27 września 2007 r., zapraszającym Rzeczpospolitą Polską na spotkanie dwustronne, Komisja zwróciła się do niej o dostarczenie pełnego wykazu błędów wynikających z zamierzonej niezgodności oraz ich opisów. Zwróciła się również o przekazanie instrukcji kontroli administracyjnych odnoszących się do tej kwestii, jak też zestawienia zawierającego liczbę wniosków o pomoc, które odpowiadały definicji błędu wynikającego z zamierzonej niezgodności i które zostały sklasyfikowane w ten sposób w latach gospodarczych 2005 i 2006.

76 Motyw nieprawidłowości stwierdzonej w stosowaniu art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 pojawia się po raz pierwszy w protokole spotkania dwustronnego, datowanym na dzień 10 stycznia 2008 r. Komisja zaznacza w nim, że co się tyczy zamierzonej niezgodności, obowiązkiem państw członkowskich jest przyjęcie przepisów krajowych umożliwiających im stosowanie kar w przypadkach niezgodności bez konieczności odwoływania się do wcześniejszego orzeczenia sądu krajowego. Komisja uważa również, że art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 ma zastosowanie bezpośrednio i do stwierdzenia, że niezgodność była zamierzona i jako taka może podlegać karze, nie jest konieczne wcześniejsze orzeczenie sądu, wbrew wyjaśnień władz polskich, iż prawo polskie wymaga takiego orzeczenia

77 W formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. Komisja przypomniała najpierw, że do stwierdzenia, czy niezgodność jest zamierzona i czy jako taka może podlegać karze na podstawie art. 53 rozporządzenia nr 796/2004, prawo polskie zasadniczo wymaga wcześniejszego orzeczenia sądu. Komisja stwierdziła następnie, że jej zdaniem art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 ma bezpośrednie zastosowanie i nie jest konieczne wcześniejsze orzeczenie sądu, czy niezgodność jest zamierzona. Doszła ona do wniosku, że brak takiej procedury niesie ryzyko dla funduszu, ponieważ może prowadzić do niestosowania kar we wszystkich koniecznych przypadkach, co ma również wpływ na pomoc wypłacaną z tytułu rozwoju obszarów wiejskich.

78 W ramach drugiej części zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska przedstawia pięć głównych argumentów. Po pierwsze, utrzymuje, że Komisja błędnie interpretuje zasadę bezpośredniej skuteczności rozporządzeń, zarzucając jej niezastosowanie art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 w odniesieniu do zamierzonej niezgodności z powodu z jednej strony braku przyjęcia przepisów krajowych precyzujących bądź uszczegóławiających ten artykuł, z drugiej zaś strony – niewyłączenia możliwości powoływania się na ten przepis przed sądami krajowymi. Po drugie, podnosi, że krytyka braku precyzyjności pojęcia umyślności jest bezskuteczna, gdyż pojęcie to jest zdefiniowane w art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553). Po trzecie, utrzymuje, że interpretacja przez Komisję art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 jako mającego zastosowanie również wtedy, gdy istnieją wątpliwości co do umyślnego charakteru działań rolnika, jest sprzeczna z tym artykułem, który mówi o odmowie przyznania pomocy jedynie w przypadku stwierdzenia działań umyślnych, co może być trudne do ustalenia, jeżeli kontrola przeprowadzona przez jednostkę płatniczą nie pozwala na uzyskanie niezbitych dowodów umyślnego charakteru niezgodności. Po czwarte, interpretacja zaproponowana przez Komisję jest sprzeczna z domniemaniem niewinności. Po piąte, system stosowany w Polsce nie niesie żadnego ryzyka dla funduszu, gdyż niekorzystne dla rolnika orzeczenie sądu krajowego skutkuje zwrotem należnych kwot wraz z odsetkami lub ich potrąceniem z wypłacanych zaliczek lub płatności.

79 W pierwszej kolejności z pkt 73–77 powyżej wynika, że zgłoszone przez Komisję zastrzeżenie dotyczące niewłaściwego stosowania art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 jest oparte wyłącznie na okoliczności, że wykonanie tego przepisu przez władze polskie niesie ryzyko dla funduszu, ponieważ wymaga co do zasady wcześniejszego orzeczenia sądu dla zastosowania kar związanych z zamierzoną niezgodnością. Należy zatem oddalić jako bezskuteczne argumenty dotyczące błędnej interpretacji zasady bezpośredniej skuteczności rozporządzeń, gdyż państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyjęcia przepisów krajowych precyzujących bądź uszczegóławiających art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 i wyłączających możliwość powoływania się na ten przepis przed sądami krajowymi, oraz istnienia definicji umyślności w ustawodawstwie polskim.

80 W drugiej kolejności należy zauważyć, że art. 53 akapit pierwszy rozporządzenia nr 796/2004 przewiduje, że jeżeli różnice między powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią

zatwierdzoną zgodnie z art. 50 ust. 3, ust. 4 lit. b) i ust. 5 wynikają z nieprawidłowości popełnionych celowo, pomoc, do której rolnik byłby uprawniony zgodnie ze wspomnianymi przepisami, nie zostanie przyznana na dany rok kalendarzowy w ramach danego systemu pomocy. Ponadto art. 53 akapit drugi rozporządzenia nr 796/2004 stanowi, że jeśli różnica wynosi ponad 20% powierzchni zatwierdzonej, rolnik będzie również wyłączony z otrzymywania pomocy do wysokości równej kwocie odpowiadającej różnicy między powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią zatwierdzoną zgodnie z art. 50 ust. 3, ust. 4 lit. b) i ust. 5 tego rozporządzenia, a kwota ta podlegać będzie kompensacie względem dopłat w ramach jakiegokolwiek systemu pomocy, o którym mowa w tytułach III i IV rozporządzenia nr 1782/2003, do których dany rolnik jest uprawniony w kontekście wniosków złożonych w ciągu trzech lat kalendarzowych następujących po roku kalendarzowym wykrycia różnicy, a jeśli dopłaty nie pozwalają na pełną kompensatę tej kwoty, pozostałe saldo zostanie anulowane. W końcu przepisy art. 50 ust. 3 rozporządzenia nr 796/2004, do których odsyła art. 53, przewidują w odniesieniu do wniosków o pomoc z tytułu systemu pomocy obszarowej zmniejszenia pomocy odpowiednio do zatwierdzonych powierzchni.

81 W trzeciej kolejności, zgodnie z zasadami ogólnymi leżącymi u podstaw systemu instytucji Unii i regulującymi relacje między nimi a państwami członkowskimi, do państw członkowskich należy zapewnienie na ich terytorium wykonania regulacji unijnych, między innymi w ramach wspólnej polityki rolnej. Jeżeli prawo Unii, w tym zasady ogólne tego prawa, nie zawiera w tym względzie wspólnych reguł, władze krajowe przy wykonywaniu regulacji unijnych kierują się przepisami formalnymi i materialnymi swojego prawa krajowego, przy czym te przepisy krajowe muszą być zgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii, niezbędnym dla uniknięcia nierównego traktowania podmiotów gospodarczych (zob. analogicznie wyroki Trybunału: z dnia 21 września 1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82 *Deutsche Milchkontor i in.*, Rec. s. 2633, pkt 17; z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-307/03 *Włochy przeciwko Komisji*, niepublikowany w Zbiorze, pkt 58).

82 Ponadto przepisy te nie mogą prowadzić do tego, by wykonanie regulacji unijnej stało się praktycznie niemożliwe (zob. analogicznie ww. w pkt 81 wyroki: w sprawach połączonych *Deutsche Milchkontor i in.*, pkt 19; w sprawie *Włochy przeciwko Komisji*, pkt 59).

83 W końcu orzeczono, że sankcje przewidziane w art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz.U. L 345, s. 1), których przedmiot i skutki są podobne do przedmiotu i skutków sankcji przewidzianych w art. 53 rozporządzenia nr 796/2004, mają charakter administracyjny, a nie karny (zob. wyrok Trybunału z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-489/10 *Bonda*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 28–36 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 W tym kontekście Trybunał stwierdził, po pierwsze, że z 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) wynika, iż jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii lub w budżetach, które są przez nią zarządzane, jest kwalifikowane jako „nieprawidłowość” i prowadzi do stosowania „środków i kar administracyjnych”. Po drugie, Trybunał uznał, że z przepisów rozporządzenia nr 2988/95 wynika, iż całkowite lub częściowe odebranie korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części, jak też wyłączenie bądź wycofanie korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości stanowią kary administracyjne. Po trzecie, Trybunał stwierdził, że z rozporządzenia nr 2988/95 wynika, iż kary administracyjne ustanowione zgodnie z celami wspólnej polityki rolnej stanowią integralną część systemów pomocy, mają własny cel i mogą być stosowane niezależnie od ewentualnych sankcji karnych, jeżeli nie są i w zakresie, w jakim nie są równoważne z tymi karami (ww. w pkt 83 wyrok w sprawie Bonda, pkt 33–35).

85 Wobec powyższego trzeci argument Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczący tego, że interpretacja Komisji jest sprzeczna z samym brzmieniem art. 53 rozporządzenia nr 796/2004, który nie może mieć bezpośredniego stosowania, jeżeli istnieją wątpliwości co do umyślnego charakteru stwierdzonych działań, należy oddalić.

86 Należy bowiem stwierdzić, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej zakłada, iż w niektórych przypadkach wykonanie przepisów art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 i sankcji, które one zawierają, jest uzależnione od przeprowadzenia postępowania sądowego, w wyniku którego właściwy sąd stwierdzi rzeczywisty charakter umyślnego zachowania oskarżonego rolnika. Tymczasem przeprowadzenie takiego postępowania przed zastosowaniem sankcji o charakterze administracyjnym przewidzianych w regulacji unijnej (zob. analogicznie ww. w pkt 83 wyrok w sprawie Bonda, pkt 35) byłoby sprzeczne z celami wspólnej polityki rolnej i mogłoby praktycznie uniemożliwić wykonanie regulacji unijnej (zob. analogicznie ww. w pkt 81 wyroki: w sprawach połączonych *Deutsche Milchkontor i in.*, pkt 19; w sprawie *Włochy przeciwko Komisji*, pkt 59).

87 Poza tym w zakresie, w jakim z argumentów Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że w razie wątpliwości władz polskich sankcje przewidziane w art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 są stosowane po uznaniu przez sąd umyślnego charakteru uchybienia, takie zasady wykonywania sankcji naruszałyby wyraźnie same przepisy tego artykułu, zgodnie z którymi – jak podnosi Komisja – zmniejszenie wypłacanej pomocy powinno obejmować dany rok kalendarzowy lub nawet trzy kolejne lata kalendarzowe, jeżeli spełnione są przesłanki określone w tym artykule. Nie można zatem w żadnym razie uwzględnić argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez który podnosi ona możliwość zawieszenia przez państwo członkowskie stosowania prawa Unii.

88 Ponadto Rzeczpospolita Polska ani razu nie podnosiła, że sankcje przewidziane w art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 były w pewnym zakresie równoważne z sankcjami karnymi (zob. analogicznie ww. w pkt 83 wyrok w sprawie Bonda, pkt 35).

89 Następnie należy stwierdzić, że Komisja prawidłowo zinterpretowała art. 53 rozporządzenia nr 796/2004, gdyż zasady jego wykonywania przez władze polskie stwarzają ryzyko, iż przewidziane sankcje nie zostaną zastosowane we wszystkich koniecznych przypadkach.

90 W czwartej kolejności, co się tyczy powołania się na domniemanie niewinności, z którym miałyby być sprzeczna interpretacja art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 proponowana przez Komisję, należy przypomnieć, że zasada ta, wynikająca w szczególności z art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zgodnie z którą każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą, należy do praw podstawowych, które zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE stanowią część prawa Unii.

91 Niemniej należy najpierw zaznaczyć, że wykonanie przepisów art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 ma na celu uzyskanie zwrotu od rolnika kwot wypłaconych w ramach wspólnej polityki rolnej z powodu umyślnego nieprzestrzegania przez niego przepisów. Procedura taka nie polega na ustalaniu wpiętych winy lub odpowiedzialności karnej sprawcy naruszenia (zob. podobnie postanowienie Trybunału z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-162/05 P Entorn przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 60), a Rzeczpospolita Polska nie utrzymywała, by sankcje przewidziane w art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 były w pewnym zakresie równoważne sankcjom karnym (zob. pkt 88 powyżej).

92 Następnie należy stwierdzić, że w ramach niniejszego sporu, który dotyczy rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji funduszu, okoliczność, iż interpretacja Komisji prowadzi – jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska – do stosowania wobec rolników sankcji przewidzianych w art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 w sposób bardziej restrykcyjny niż sankcje krajowe, a przy tym w sposób sprzeczny z zasadą domniemania niewinności, nie może podważyć zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Co się tyczy bowiem uwagi zwróconej przez Rzeczpospolitą Polską na różnicę w traktowaniu między stosowaniem sankcji wynikających z prawa Unii i sankcji przewidzianych w prawie krajowym, należy stwierdzić, że argument ten nie zawiera żadnego wyjaśnienia ani rozwinięcia umożliwiającego zrozumienie z jednej strony sposobu, w jaki ta ewentualna różnica traktowania mogłaby wpływać na legalność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim oparta jest na zastrzeżeniu dotyczącym stosowania art. 53 rozporządzenia nr 796/2004, a z drugiej strony sposobu, w jaki miałyby prowadzić do naruszenia domniemania niewinności.

93 W konsekwencji argument dotyczący naruszenia zasady domniemania niewinności należy w każdym razie oddalić jako bezzasadny.

94 W piątej kolejności w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje w replice, że zastrzeżenie Komisji co do ograniczonej liczby przypadków zamierzonej niezgodności jest czysto subiektywne i nieprecyzyjne, należy przypomnieć, że zastrzeżenie dotyczące niewłaściwego stosowania art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 jest oparte wyłącznie na okoliczności, iż jego wykonanie przez władze polskie niesie ryzyko dla funduszu, ponieważ wymaga ono co do zasady wcześniejszego orzeczenia sądu w celu zastosowania sankcji przewidzianych w tym artykule.

95 Argument dotyczący ograniczonej liczby zamierzonych nieprawidłowości stwierdzonej przez władze polskie należy zatem oddalić.

96 W szóstej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w przypadku niekorzystnego wyroku sądu dany rolnik jest zobowiązany na podstawie art. 73 rozporządzenia nr 796/2004 do zwrotu kwot nienależnie otrzymanych, między innymi poprzez potrącenie z zaliczkami lub płatnościami, które byłyby mu należne w innym razie. Argumentacja taka nie może jednak podważyć zasadności ustalenia Komisji, zgodnie z którym zasady wykonywania art. 53 rozporządzenia nr 796/2004 przez władze polskie niosą ryzyko dla funduszu, ponieważ nie umożliwia ona zmiany ustalenia Komisji, zgodnie z którym sankcje przewidziane w tym artykule nie są stosowane ani niezwłocznie, ani we wszystkich koniecznych przypadkach (zob. pkt 87 i 89 powyżej).

97 W konsekwencji należy oddalić ten ostatni argument i wraz z nim drugą część zarzutu pierwszego w całości.

W przedmiocie trzeciej części zarzutu pierwszego, dotyczącej akceptacji gruntów do płatności

98 Podobnie jak w odniesieniu do nieprawidłowości związanej z niewłaściwym stosowaniem art. 53 rozporządzenia nr 796/2004, ostateczne stanowisko nie zawiera szczegółowego wyjaśnienia powodów korekty finansowej opartej na akceptacji gruntów do płatności, z wyjątkiem stwierdzenia w ustępie „Inne kwestie”, że ze strony Rzeczypospolitej Polskiej lub organu pojednawczego nie było żadnych uwag, które wymagałyby zmiany stanowiska przez Komisję, więc zostało ono utrzymane.

99 W komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Komisja zaznaczyła, że jej zdaniem w pięciu przypadkach władze polskie w sposób bardzo wspaniałomyślny zakwalifikowały grunty do SAPS. Dwa pierwsze przypadki dotyczyły tej samej działki rolnej, na której uznano za kwalifikowalne pasy niskiej jakości gruntu, często porośniętego trawą, o szerokości 3 m i długości 20 m, a także za sad uznano teren, który nie odpowiadał definicji tego użytkowania gruntu, ustalonej w wytycznych władz polskich. Trzeci przypadek dotyczył powierzchni 1,5 ha, co do której kwalifikowalności audytorzy mieli wątpliwości ze względu na to, że chodziło o niżej położony grunt porośnięty chwastami i otoczony kopcami piasku o wysokości 2 m, porośniętymi drzewami, wydający się wyschniętym zbiornikiem wodnym. W czwartym przypadku Komisja zaznaczyła zasadniczo, że nie było możliwości dokonania pomiaru działki rolnej uwzględnionej w obrębie działki referencyjnej, jeżeli ta działka rolna była również położona na innych działkach referencyjnych. Piąty i ostatni przypadek dotyczył obecności na działce sterty siana o powierzchni 1000 m², którą inspektorzy krajowi uznali za kwalifikującą się do SAPS, choć była ona widoczna na ortofotografiach, a rolnik nie ujął jej w swej deklaracji obszarowej.

100 Wnioski, do których doszła Komisja, zostały podtrzymane w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r.

101 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja uznała, iż tereny zostały zbyt „liberalnie” zaakceptowane jako grunty rolne lub orne, opierając się wyłącznie na wątpliwościach dotyczących bardzo niskiej liczby przypadków i nie uwzględniając wyjaśnień dostarczonych w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r. W komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Komisja pomyliła kwestię kwalifikowalności gruntów rolnych do systemu pomocy z kwestią utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w dniu kontroli. Kontrola dokonana przez audytorów miała miejsce ponad pół roku po przeprowadzeniu kontroli zasadniczych i w tym okresie mogło dojść zarówno do zaniechania zabiegów agrotechnicznych, jak również do zmiany sposobu użytkowania gruntu. Ponadto, mając na uwadze liczby odnoszące się do nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli na miejscu przeprowadzonych w latach 2005 i 2006, Rzeczpospolita Polska uważa, że zastrzeżenie to jest nieuzasadnione i bezpodstawne.

102 W pierwszej kolejności należy przypomnieć orzecznictwo, zgodnie z którym z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem wynika, że okoliczności prawne i faktyczne, na których opiera się skarga, muszą przynajmniej w skróconej formie wynikać z samej treści skargi i że w związku z tym nie wystarczy odwołać się w skardze do okoliczności, które przedstawiono w załączniku do niej. Ponadto zadaniem Sądu nie jest poszukiwanie i odnajdywanie w załącznikach zarzutów i argumentów, które mogłyby być podstawą skargi, albowiem załączniki spełniają funkcję wyłącznie dowodową i dokumentacyjną (zob. wyrok Sądu z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie T-469/09 Grecja przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

103 Jak zaznacza Komisja w odpowiedzi na skargę, należy stwierdzić niedopuszczalność niektórych argumentów przedstawionych na poparcie trzeciej części zarzutu pierwszego, gdyż Rzeczpospolita Polska ogranicza się w skardze do odesłania do szczegółowych wyjaśnień zawartych jakoby w jej piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r., będącym odpowiedzią na komunikat z dnia 13 kwietnia 2007 r.

104 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w celu dojścia do wniosku co do zbyt liberalnego akceptowania gruntów do systemu pomocy Komisja oparła się na jedynie pięciu przypadkach, podczas gdy skontrolowano kilkadziesiąt działek. Ponadto Komisja nigdy nie przedstawiła wyjaśnień lub dodatkowego uzasadnienia co do bardzo szczegółowych odpowiedzi, których Rzeczpospolita Polska udzieliła w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r., i ograniczyła się do podtrzymania swojego stanowiska, nie odnosząc się do udzielonych wyjaśnień.

105 Po pierwsze, argument związany z małą liczbą przypadków, w których Komisja uznała, że grunty zostały niesłusznie zaakceptowane jako grunty rolne, nie może być uwzględniony. Z jednej strony Komisja zaznacza bowiem w odpowiedzi na skargę, że chodzi o pięć przypadków nieprawidłowości na ogółem 60 skontrolowanych działek, czemu Rzeczpospolita Polska nie zaprzecza. Z drugiej strony argument taki sam w sobie nie może wykazać, iż system kontroli akceptacji gruntów do systemu pomocy był wiarygodny i skuteczny, gdyż nie towarzyszą mu wyjaśnienia, z których wynikałoby, że przypadki, które wskazuje w niniejszej sprawie Komisja, rzeczywiście dotyczyły terenów kwalifikujących się do systemu pomocy.

106 Po drugie, co się tyczy argumentu, że Komisja nie przedstawiła wyjaśnień lub dodatkowego uzasadnienia dla podtrzymania swego stanowiska co do zbyt liberalnego akceptowania gruntów do systemu pomocy, choć wniosek ten został zakwestionowany w szczegółowej argumentacji zawartej w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r., Rzeczpospolita Polska, zapytana na rozprawie, sprecyzowała, że uważa, iż Komisja niewystarczająco uzasadniła odmowę uwzględnienia wyjaśnień i argumentów zawartych w tym piśmie i że nie wykazała wystarczająco powodu zastosowania korekty finansowej wynikającego z omawianego zastrzeżenia.

107 W zakresie, w jakim argument Rzeczypospolitej Polskiej zmierza do zakwestionowania zasadności zastrzeżenia związanego z akceptacją gruntów do systemu pomocy, należy stwierdzić, że skarga nie wskazuje żadnej okoliczności prawnej lub faktycznej, na której argument ten mógłby się opierać, i że ogranicza się ona do prostego odesłania do argumentów zawartych w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r.

108 W konsekwencji zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 103 powyżej powyższy argument należy w tym zakresie odrzucić jako niedopuszczalny.

109 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska podnosi, jak sprecyzowała na rozprawie, że zaskarżona decyzja jest niewystarczająco uzasadniona z powodu braku odpowiedzi na wyjaśnienia, które przedstawiła w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r., należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem uzasadnienie aktu na podstawie art. 296 TFUE powinno w sposób jasny i jednoznaczny ukazywać rozumowanie instytucji, która wydała zaskarżany akt, w sposób umożliwiający zainteresowanym poznanie powodów przyjętego środka w celu obrony ich praw, a właściwemu sądowi dokonanie jego kontroli. Zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu, od kontekstu, w jakim został przyjęty, jak też od całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. analogicznie ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Austria przeciwko Komisji, pkt 148 i przytoczone tam orzecznictwo).

110 W szczególnym kontekście decyzji dotyczących EFOGR uzasadnienie decyzji winno być uznane za dostateczne, jeżeli państwo członkowskie będące adresatem decyzji było ściśle zaangażowane w proces jej przygotowania i znało powody, dla których Komisja odmawia obciążenia EFOGR sporną kwotą (zob. wyroki Trybunału: z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-130/99 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-3005, pkt 126; z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-335/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2955, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

111 W tym względzie należy stwierdzić, że z akt sprawy wynika, iż Komisja szczegółowo poinformowała władze polskie w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zastrzeżeniu dotyczącym zbyt liberalnego akceptowania gruntów do SAPS, na którym następnie oparła zaskarżoną decyzję (zob. pkt 99 powyżej). Po otrzymaniu uwag Rzeczypospolitej Polskiej zawartych w piśmie z dnia 12 czerwca 2007 r. i po zaproszeniu jej przedstawicieli na spotkanie dwustronne Komisja zadeklarowała w protokole z dnia 10 stycznia 2008 r. podtrzymanie stanowiska, zgodnie z którym obszary były deklarowane przez władze polskie jako kwalifikujące się, chociaż nie odpowiadały definicji gruntu rolnego. Komisja powtórzyła zasadniczo swoje stanowisko w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. W tych warunkach należy uznać, że Rzeczpospolita Polska była ściśle zaangażowana w proces przygotowania zaskarżonej decyzji i że znała powody, dla których Komisja uznała, iż jest zmuszona do dokonania korekty finansowej ze względu na zbyt liberalne akceptowanie gruntów do systemu pomocy, pomimo że nie odpowiadały one definicji gruntu rolnego. Argument dotyczący niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji należy zatem oddalić.

112 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja pomyliła kwestię kwalifikowalności gruntów rolnych do systemu pomocy z kwestią utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w dniu kontroli. Ten ostatni warunek nie stanowi jednak kryterium kwalifikowalności gruntów do systemu pomocy. Rzeczpospolita Polska uważa, że zgodnie z art. 143b ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 warunkiem kwalifikowalności gruntów do systemu pomocy było utrzymywanie ich w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r.

113 W odpowiedzi z dnia 6 lipca 2012 r. na pytania Sądu Komisja wyjaśniła, że podejmując decyzję o niekwalifikowaniu się gruntów akceptowanych zbyt liberalnie do systemu pomocy, oparła się na przepisach art. 143b ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003, gdyż w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. nie wskazano odrębnie, które przepisy tego artykułu zostały zastosowane w tej sprawie.

114 Artykuł 143b ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 w wersji mającej zastosowanie w okresie, kiedy wystąpiły okoliczności faktyczne sprawy, stanowi:

„4. Obszar użytków rolnych nowego państwa członkowskiego objęty [SAPS] stanowi część wykorzystywanych użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., niezależnie od tego, czy w tym dniu była na nich prowadzona produkcja, czy też nie, oraz, jeśli jest to właściwe, jest dostosowany zgodnie z obiektywnymi kryteriami określonymi przez to nowe państwo członkowskie po zatwierdzeniu przez Komisję.

Wykorzystywane użytki rolne oznaczają całkowity obszar obejmujący grunty orne, trwałe użytki zielone, trwałe plantacje, ogródki przydomowe tak jak zostały ustalone przez Komisję (Eurostat) dla jej celów statystycznych.

[...]

5. Do przyznania pomocy w ramach [SAPS] kwalifikują się wszystkie działki rolne spełniające kryteria określone w ust. 4 [...]”.

115 Ponadto art. 2 rozporządzenia nr 796/2004 w wersji mającej zastosowanie w okresie, kiedy wystąpiły okoliczności faktyczne sprawy, definiuje z jednej strony grunty orne jako ziemię uprawianą do produkcji upraw oraz grunty odłogowane lub utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, niezależnie od tego, czy ziemię te znajdują się pod uprawą szklarniową, czy pod stałym lub ruchomym przykryciem, a z drugiej strony trwałe użytki zielone jako ziemię przeznaczoną do uprawy trawy lub innych upraw zielonych, niewłączone do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej.

116 Z jednej strony Rzeczpospolita Polska argumentuje, że Komisja nie mogła uznać niektórych gruntów jako niekwalifikujących się do SAPS, opierając się na warunku utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jak zaznacza Komisja w odpowiedzi na skargę, zastrzeżenie sformułowane w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. odnośnie do kwalifikowania się niektórych gruntów do systemu pomocy opiera się wyłącznie na stwierdzeniu, iż nie były to użytki rolne w rozumieniu art. 143b ust. 4

akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003, co stanowi przecież ustanowiony w przepisach warunek, by obszar kwalifikował się do SAPS. Jak zauważa Komisja, jedynie w odniesieniu do jednego z pięciu stwierdzonych przypadków (zob. pkt 99 powyżej) wspomniała ona w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r., że dany obszar nie był w niektórych jego częściach utrzymany w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nie uczyniła jednak z tego stwierdzenia powodu niekwalifikowania się tego obszaru. Poza tym należy zaznaczyć, że w tej kwestii Komisja ani razu nie wspomniała, by powoływała się przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na przepisy art. 5 rozporządzenia nr 1782/2003, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by grunty rolne były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

117 Z drugiej strony Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że jedynie niedotrzymanie warunku utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003 r. może powodować niezakwalifikowanie się tych obszarów do SAPS. Tymczasem należy stwierdzić, że – jak podnosi Komisja – nie chodzi o jedyny warunek, który art. 143b ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 nakłada dla celów określenia obszaru rolnego jako kwalifikującego się do SAPS. Obszar taki stanowi również powierzchnia, która jest kwalifikowana jako rolna, jeżeli użytkowana jest jako grunt orny lub trwałe użytki zielone w rozumieniu art. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia nr 796/2004 (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim, Zb.Orz. s. I-9763, pkt 37).

118 W konsekwencji argument wspomniany w pkt 112 powyżej należy oddalić jako bezzasadny.

119 W czwartej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że kontrola dokonana przez audytorów miała miejsce ponad pół roku po przeprowadzeniu kontroli zasadniczych i w tym okresie mogło dojść do zaniechania zabiegów agrotechnicznych lub zmiany sposobu użytkowania gruntu.

120 W tym zakresie należy stwierdzić, że chociaż na Rzeczypospolitej Polskiej spoczywa ciężar dowodu, iż ustalenia Komisji są nieprawidłowe, to jednak nie przedstawiła ona na poparcie swego argumentu, sformułowanego zresztą w trybie przypuszczającym, żadnego dowodu, który pozwoliłby wykazać okoliczności, na które się powołuje (ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Austria przeciwko Komisji, pkt 93 in fine).

121 W konsekwencji argument ten należy oddalić.

122 W piątej kolejności Rzeczpospolita Polska uważa, że zastrzeżenie dotyczące zbyt liberalnego akceptowania gruntów do SAPS jest nieuzasadnione i bezpodstawne, jeśli uwzględnić liczbę stwierdzonych nieprawidłowości.

123 Rzeczpospolita Polska wyróżnia w skardze trzy kategorie beneficjentów systemu pomocy na podstawie danych uzyskanych w wyniku kontroli na miejscu przeprowadzonych w latach 2005 i 2006. Kategoria pierwsza obejmuje beneficjentów, których działka rolna lub jej część nie jest utrzymywana w dobrej kulturze rolnej, kategoria druga – beneficjentów, których działka nie kwalifikuje się do systemu pomocy ze względu na brak prowadzenia na niej działalności rolniczej, a trzecia – beneficjentów, których działka rolna nie była utrzymana w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r.

124 Po pierwsze, z analizy danych dostarczonych w skardze wynika, że całkowity odsetek rolników, którzy byli beneficjentami SAPS i których działki rolne nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej lub na których nie prowadzono działalności rolniczej lub nie były utrzymane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., wynosił 7,7% w 2005 r. i 9,5% w 2006 r. Uwzględniając jedynie dwie ostatnie kategorie, odsetek rolników wynosił 2,7% w 2005 r. i 4,1% w 2006 r. Po drugie, Rzeczpospolita Polska nie wskazuje w żaden sposób, czy w odniesieniu do wspomnianych trzech kategorii rolników przeprowadziła postępowanie kwestionujące ich akceptację do SAPS lub w sprawie zastosowania sankcji przewidzianych w prawie rolnym. Po trzecie, z ostatecznego stanowiska wynika, że korekta finansowa zaproponowana w celu uwzględnienia akceptacji gruntów niekwalifikujących się do systemu pomocy wynosi 2%. Po czwarte, swoją argumentacją Rzeczpospolita Polska, na której spoczywa ciężar dowodu, nie wykazuje braku ryzyka dla funduszu spowodowanego akceptacją gruntów niekwalifikujących się na podstawie art. 143b ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003, przedstawiając wręcz dowody, które raczej wykazują powtarzający się charakter stwierdzonego uchybienia.

125 W konsekwencji argument wymieniony w pkt 122 powyżej należy oddalić, a wraz z nim trzecią część zarzutu pierwszego.

W przedmiocie czwartej części zarzutu pierwszego, dotyczącej liczby kontroli na miejscu w województwie opolskim

126 Podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich nieprawidłowości, ostateczne stanowisko nie zawiera szczegółowego uzasadnienia powodów korekty finansowej dotyczącej liczby kontroli na miejscu w województwie opolskim, z wyjątkiem stwierdzenia zawartego w ustępie „Inne kwestie”, o którym wspomniano już w pkt 73 i 98 powyżej.

127 W komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Komisja zaznaczyła, że ze względu na wiele nieprawidłowości w województwie opolskim, stwierdzonych w roku gospodarczym 2004, władze polskie postanowiły zwiększyć odsetek kontroli na miejscu z 5,5 do 11% wniosków. Niemniej odsetek kontroli na miejscu w roku gospodarczym 2004 wyniósł jedynie 5,03% ze względu na unieważnienie umowy dotyczącej tego typu kontroli. Tym samym Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 26 rozporządzenia nr 796/2004, co stanowi ryzyko dla funduszu.

128 W piśmie Komisji z dnia 27 września 2007 r., zapraszającym Rzeczpospolitą Polską na spotkanie dwustronne, Komisja poprawiła błąd popełniony w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Stwierdziła mianowicie, że zwiększenie odsetka kontroli na miejscu powinno być mieć miejsce w roku gospodarczym 2005, gdyż faktycznie osiągnięty odsetek stanowił ryzyko dla funduszu w odniesieniu do tego roku.

129 W protokole ze spotkania dwustronnego z dnia 10 stycznia 2008 r. Komisja odnotowała, że władze polskie przeprowadziły w 2006 r. kontrole na miejscu rolników, którzy złożyli wniosek o pomoc na ów rok, a nie mogli być skontrolowani w 2005 r., stwierdzając jednak, że co do zasady nie było możliwe przeniesienie nieprzeprowadzonych kontroli z jednego roku na drugi. Odnotowała również, że według władz polskich ostateczne dane dotyczące kontroli nieprawidłowości w Polsce nie potwierdziły konieczności zwiększenia odsetka kontroli w kolejnym roku. Komisja poprosiła jednak o całość ostatecznych danych dotyczących kontroli w województwie opolskim, w szczególności tych, które posłużyły do podjęcia decyzji o odsetku kontroli do przeprowadzenia, oraz o pisemne wyjaśnienie powodów korekty odsetka nieprawidłowości prowadzącej do zwiększenia liczby kontroli na miejscu i informacji o odsetku kontroli dotyczących roku gospodarczego 2006 i odsetka nieprawidłowości dla lat gospodarczych 2004–2006.

130 W formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. Komisja podtrzymała swój wniosek co do nieprzestrzegania art. 26 rozporządzenia nr 796/2004 przez władze polskie z powodu niezwiększenia liczby kontroli na miejscu w województwie opolskim w 2005 r.

131 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, liczba nieprawidłowości stwierdzonych ostatecznie w województwie opolskim nie osiągnęła progu, który zgodnie z dokumentem roboczym Komisji nr 7105/98 z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie zwiększenia odsetka wniosków podlegających kontroli w przypadku wykrycia istotnych nieprawidłowości w sektorze roślin uprawnych uzasadniałby zwiększenie liczby kontroli powyżej poziomu 5%. Tym samym zastrzeżenie Komisji dotyczące naruszenia art. 26 rozporządzenia nr 796/2004 jest bezskuteczne, gdyż liczba wszczętych kontroli odpowiada wymogom tego artykułu.

132 Artykuł 26 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 796/2004 stanowi:

„1. Wszystkie przeprowadzane rocznie kontrole na miejscu powinny obejmować co najmniej 5% liczby wszystkich rolników składających jeden wniosek.

[...]

3. Jeżeli kontrole na miejscu wykażą istotne nieprawidłowości względem danego programu pomocy, regionu lub jego części, właściwe władze odpowiednio zwiększają liczbę kontroli na miejscu w bieżącym roku oraz odsetek rolników, którzy zostaną poddani kontroli na miejscu w roku następnym”.

133 Dokument roboczy nr 7105/98 przewiduje w tabeli zawartej w załączniku, że jeżeli odsetek nieprawidłowości nie przekracza 20%, odsetek kontroli, które należy przeprowadzić, pozostaje bez zmian.

134 Należy zauważyć, że w celu podważenia zastrzeżenia dotyczącego niewystarczającej liczby kontroli na miejscu w województwie opolskim w 2005 r. Rzeczpospolita Polska opiera się na danych przedstawionych w skardze, zgodnie z którymi odsetek nieprawidłowości wyniósł 12,3% w 2004 r. w tym województwie. W tym względzie należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie odsyła w skardze do żadnego dowodu, który umożliwiłby wykazanie prawdziwości tego odsetka nieprawidłowości, ograniczając się do przywołania pisma do Komisji z dnia 10 marca 2008 r. w zakresie, w jakim przedstawia w nim powody, dla których zdecydowała się nie zwiększać odsetka kontroli na miejscu w województwie opolskim. Samo odesłanie do załącznika do skargi zawierającego takie wyjaśnienia nie może jednak stanowić dowodu prawdziwości odsetka 12,3% przytoczonego przez Rzeczpospolitą Polską.

135 Ponadto należy stwierdzić, że jedynie pismo z dnia 10 marca 2008 r. zawiera okoliczności służące poparciu argumentów Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej okoliczności te – choć potwierdzają wyjaśnienia przedstawione w skardze co do powodów, które skłoniły władze polskie do niezwiększania odsetka kontroli na miejscu w województwie opolskim – nie pozwalają w żaden sposób ustalić z jednej strony powodów, dla których pomimo zakładanej znajomości rzeczywistego odsetka nieprawidłowości stwierdzonego w tym województwie Rzeczpospolita Polska podtrzymała decyzję o zwiększeniu odsetka kontroli do 11%, jak utrzymuje Komisja i jak wynika z pisma z dnia 10 marca 2008 r., oraz z drugiej strony prawdziwości odsetka 12,3% nieprawidłowości, gdyż Rzeczpospolita Polska nie wyjaśniła dokładnie sposobu, w jaki odsetek ten został określony, i nie przedstawiła danych, na podstawie których został obliczony.

136 W konsekwencji czwartą część zarzutu pierwszego należy oddalić, jak również zarzut pierwszy w całości.

2. *W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999, naruszenia art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 oraz naruszenia wytycznych i zasady proporcjonalności*

137 W zarzucie drugim Rzeczpospolita Polska kwestionuje w dwóch odrębnych częściach poziom korekt finansowych zastosowanych przez Komisję w zaskarżonej decyzji w związku z brakiem wektoryzacji LPIS - GIS i liczbą kontroli na miejscu w województwie opolskim.

Rozważania wstępne

138 W pierwszej kolejności, co się tyczy poziomu korekt, na państwie członkowskim spoczywa wykazanie, że Komisja popełniła błąd w zakresie konsekwencji finansowych, jakie należy wyciągnąć ze stwierdzonych nieprawidłowości (wyroki Trybunału: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-263/98 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-6063, pkt 37; z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-5/03 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5925, pkt 38).

139 Poza tym Komisja nie musi wykazać istnienia rzeczywistej szkody, lecz może ograniczyć się do przedstawienia solidnych poszlak wskazujących na jej istnienie. To ułatwienie w przeprowadzeniu dowodu jest uzasadnione podziałem kompetencji między Unią i państwami członkowskimi w ramach wspólnej polityki rolnej (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-238/96 Irlandia przeciwko Komisji, Rec. s. I-5801, pkt 29; ww. w pkt 138 wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 39).

140 Zarządzanie finansowaniem europejskich funduszy rolnych spoczywa bowiem głównie na administracjach krajowych, których zadaniem jest czuwanie nad ścisłym przestrzeganiem przepisów unijnych. System ten, oparty na zaufaniu między władzami krajowymi i władzami Unii, nie jest poddawany systematycznej kontroli Komisji, która zresztą nie miałaby materialnych środków na to, by ją zapewnić. Jedynie państwo członkowskie może znać i dokładnie określić dane niezbędne do sporządzenia rachunków europejskich funduszy rolnych, gdyż Komisja nie jest na tyle blisko, by uzyskać potrzebne jej informacje od podmiotów gospodarczych (ww. w pkt 139 wyrok w sprawie Irlandia przeciwko Komisji, pkt 30).

141 W drugiej kolejności, co się tyczy rodzaju zastosowanej korekty, należy przypomnieć w świetle wytycznych, że jeżeli nie ma możliwości dokonania precyzyjnej oceny strat poniesionych przez Unię, Komisja może zastosować korektę ryczałtową (ww. w pkt 22 wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie Belgia przeciwko Komisji, pkt 136).

142 W tym względzie, jeżeli Komisja, zamiast odrzucić całość wydatków, których dotyczy naruszenie, ustanowiła reguły wprowadzające zróżnicowane traktowanie nieprawidłowości w zależności od rozmiaru zakresu uchybień w systemie kontroli i stopnia ryzyka dla funduszu, państwo członkowskie winno wykazać, że kryteria te są arbitralne i niesprawiedliwe (zob. ww. w pkt 22 wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie Belgia przeciwko Komisji, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo).

143 W trzeciej kolejności, co się tyczy zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że jako zasada ogólna prawa Unii wymaga ona, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i niezbędne do osiągnięcia celów danej regulacji. Tak więc tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich środków, należy zastosować środek najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok Sądu z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie T-106/10 Hiszpania przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

144 To w świetle powyższych rozważań należy rozpatrzyć drugi zarzut Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczącej korekt finansowych wynikających z braku wektoryzacji LPIS -GIS

145 Rzeczpospolita Polska kwestionuje odrębnie z jednej strony korekty finansowe kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP, a z drugiej strony korekty kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

146 Na wstępie należy rozważyć, że w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska przedstawia argumenty co do braku podstawy prawnej, która umożliwiałaby zobowiązanie rolników do zwrotu kwot otrzymanych w ramach lat gospodarczych 2005 i 2006, odpowiadających różnicy między powierzchnią niektórych działek określoną po uwzględnieniu kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu a powierzchnią tych samych działek wynikającą z ich wektoryzacji, należy zaznaczyć, tak jak Komisja w odpowiedzi na skargę, że argumentacji takiej nie można uwzględnić, gdyż w zaskarżonej decyzji lub w ostatecznym stanowisku z braku odzyskania przez władze polskie kwot otrzymanych nienależnie nie wyciągnięto żadnej konsekwencji w zakresie wysokości zastosowanych korekt finansowych.

W przedmiocie korekt finansowych kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP

147 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej wysokość korekt finansowych ustalonych w zaskarżonej decyzji jest sprzeczna z przepisami art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999, art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, z wytycznymi oraz z zasadą proporcjonalności, które pozwalają na wyłączenie wydatków z finansowania z funduszu wyłącznie z uwzględnieniem stopnia, natury i wagi stwierdzonych naruszeń oraz straty finansowej rzeczywiście poniesionej przez fundusz, przy czym państwo członkowskie może zawsze wykazać, że maksymalna kwota poniesionej straty jest niższa od proponowanej korekty.

148 W pierwszej części zarzutu drugiego Rzeczpospolita Polska przedstawia argumentację kwestionującą prawidłowość obliczeń, na których oparła się Komisja, ustalając w zaskarżonej decyzji korekty finansowe, i przedstawia własne obliczenia, które przeczą ustaleniom Komisji.

– W przedmiocie dopuszczalności niektórych zastrzeżeń skierowanych przeciw korektom finansowym kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP

149 Co się tyczy elementów stanowiących podstawę kwestionowania obliczeń Komisji wynikających z ostatecznego stanowiska, Rzeczpospolita Polska odwołuje się do swoich pism z dnia 6 kwietnia i 12 maja 2009 r., w których przekazała dane dotyczące konsekwencji finansowych ustaleń Komisji oraz ryzyka dla funduszu. W tym względzie Komisja utrzymuje, że skoro Rzeczpospolita Polska ograniczyła się w skardze do podtrzymania bezwarunkowo stanowiska wyrażonego w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r., nie może ona powoływać się na zawartą w nim argumentację, gdyż nie wyjaśnia, choćby w skrócie, jej treści.

150 Z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania wynika, że okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, powinny wynikać przynajmniej w zwięzły sposób z samego tekstu skargi i że nie wystarczy zatem odesłanie w skardze do tych okoliczności zawartych w załączniku do niej (zob. ww. w pkt 102 wyrok z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym kontekście należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska powtarza argumentację opartą na liczbowych szacunkach ryzyka dla funduszu, jej argumentacja jest dopuszczalna, gdyż zawiera istotne okoliczności ujęte w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. Jedynie w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska odesłałaby do tego pisma jako zawierającego inne argumenty niż dotyczące liczbowych szacunków ryzyka dla funduszu, niedopuszczalne byłoby podnoszenie tych argumentów w niniejszym sporze.

151 Ponadto należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska powołuje się na swoje pismo z dnia 12 maja 2009 r., które ma powtarzać argumentację przedstawioną w

piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r., nie opiera się ona żaden sposób na jego treści w celu rozwinięcia swej argumentacji dotyczącej liczbowego oszacowania ryzyka dla funduszu.

– W przedmiocie zasadności korekt finansowych kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP

152 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w celu ustalenia ryzyka dla funduszu Komisja powinna była uwzględnić jedynie te działki, w stosunku do których nastąpiła faktyczna nadpłata, to jest działki, których powierzchnia korzystająca z SAPS przed wektoryzacją była większa od powierzchni korzystającej z SAPS po wektoryzacji, biorąc pod uwagę wyniki kontroli na miejscu, jeżeli potwierdziły one, że powierzchnia działek była prawidłowa.

153 W pierwszej kolejności należy oddalić argument przedstawiony w odpowiedzi na skargę, jakoby Rzeczpospolita Polska zmierzała poprzez swoją argumentację do tego, by Komisja skompensowała powierzchnie działek, których wektoryzacja wykazała, iż były mniejsze od obszarów korzystających z SAPS, z powierzchniami działek, których wektoryzacja wykazała, że były większe od takich obszarów, równe im lub niewiele od nich większe. Zapytana na rozprawie o zakres swoich argumentów dotyczących tej kwestii, Rzeczpospolita Polska potwierdziła uwagę, którą zawarła w skardze, iż nie zwraca się o to, by kompensacja między tymi dwiema kategoriami powierzchni miała miejsce w celu obliczenia ryzyka dla funduszu.

154 W drugiej kolejności należy wskazać, że Rzeczpospolita Polska szczegółowo przedstawiła w skardze ryzyko dla funduszu wynikające z braku wiarygodności LPIS -GIS, które gotowa jest uznać za zasadne. Co się tyczy SAPS w 2005 r., powierzchnia stwierdzona – to jest powierzchnia po uwzględnieniu kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu – działek niezwektoryzowanych w 2005 r. była w 78,19% przypadków mniejsza od powierzchni wynikającej z wektoryzacji, równa jej lub od niej większa o 0,01 ha, co nie stanowiło żadnego ryzyka dla funduszu, a przypadki, w których powierzchnia stwierdzona była większa o ponad 0,01 ha od powierzchni po wektoryzacji, dawały powierzchnię przekroczenia wynoszącą 146 892,19 ha. Maksymalna korekta finansowa dotycząca SAPS dla roku 2005, po odliczeniu działek poddanych kontroli na miejscu, powinna była zatem wynieść 33 050 742,75 PLN. Co się tyczy CNDP w 2005 r., powierzchnia stwierdzona działek niezwektoryzowanych w 2005 r. była w 81,03% przypadków mniejsza od powierzchni wynikającej z wektoryzacji, równa jej lub od niej większa o 0,01 ha, co nie stanowiło żadnego ryzyka dla funduszu, a przypadki, w których powierzchnia stwierdzona była większa o ponad 0,01 ha od powierzchni po wektoryzacji, dawały powierzchnię przekroczenia wynoszącą 115 891,72 ha. Maksymalna korekta finansowa dotycząca CNDP w 2005 r., po odliczeniu działek poddanych kontroli na miejscu, powinna była zatem wynieść 6 878 366,44 PLN. W odniesieniu do roku 2006, co się tyczy działek, które nie były wówczas zwektoryzowane, Rzeczpospolita Polska uważa, że z tytułu SAPS ryzyko dla funduszu występowało jedynie w 19,6% przypadków, a przekroczenie powierzchni po uwzględnieniu kontroli na miejscu wyniosło jedynie 38 699,02 ha. Stąd maksymalna korekta finansowa po

odliczeniu działek poddanych kontroli na miejscu powinna była wynieść jedynie 10 691 765,25 PLN. Co się tyczy CNDP, Rzeczpospolita Polska uważa, że ryzyko dla funduszu występowało jedynie w 17,15% przypadków, a przekroczenie powierzchni po kontrolach na miejscu wyniosło jedynie 30 422,99 ha. Stąd maksymalna korekta finansowa po odliczeniu działek poddanych kontroli na miejscu powinna była wynieść 1 503 224,97 PLN.

155 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi z dnia 5 lipca 2012 r. na pytania Sądu dostarczyła danych liczbowych, które potwierdzają dla SAPS i CNDP w 2005 r. oraz dla SAPS i CNDP w 2006 r. dane przekazane Komisji w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. oraz przedstawiają sposób, w jaki określiła ona kwoty pomocy, które zgodnie ze skargą może uznać za wypłacone z tytułu działek, których wektoryzacja wykazała, że ich powierzchnie były mniejsze niż powierzchnie stwierdzone.

156 Po drugie, należy jednak zaznaczyć, że nawet uwzględniając dane z pisma z dnia 5 lipca 2012 r., szereg okoliczności, w świetle których Rzeczpospolita Polska określa ryzyko dla funduszu, które jest gotowa zaakceptować, pozostaje niewyjaśnionych.

157 W odniesieniu do SAPS i CNDP w 2005 r. oraz do SAPS i CNDP w 2006 r. dotyczy to liczby działek poddanych kontroli na miejscu, którą Rzeczpospolita Polska odejmuje od całkowitej liczby działek niezwektoryzowanych w 2005 lub 2006 r. Na przykład w odniesieniu do SAPS w 2005 r. zarówno w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r., jak i w skardze czy też w odpowiedzi na pytania Sądu z dnia 5 lipca 2012 r. podana jest liczba całkowita 8 874 566 działek niezwektoryzowanych w 2005 r. oraz 645 000 działek poddanych kontroli na miejscu, które należy odjąć od pierwszej liczby w celu określenia całkowitej liczby działek niezwektoryzowanych w 2005 r. służącej za podstawę obliczenia ryzyka dla funduszu. Tymczasem w tych trzech dokumentach wskazano liczbę 7 904 248 działek niezwektoryzowanych w 2005 r. po uwzględnieniu kontroli na miejscu, co nie odpowiada wynikowi wspomnianego wyżej odejmowania. Te same niespójności odnajduje się w danych dotyczących CNDP w 2005 r. oraz SAPS i CNDP w 2006 r.

158 Ponadto należy zauważyć, że powierzchnie zawyżone w deklaracjach, których Rzeczpospolita Polska używa jako podstawy obliczenia nadpłaty, a które wynikają z tabel podsumowujących zawartych w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. i w piśmie z dnia 5 lipca 2012 r., nie odpowiadają danym figurującym w każdej z tabel odnoszących się do SAPS i CNDP w 2005 r. oraz do SAPS i CNDP w 2006 r. tychże pism. Tak więc tytułem SAPS w 2005 r. obliczenie nadpłaty jest oparte na powierzchni 146 892,19 ha zawyżonej w deklaracjach, podczas gdy tabela szczegółowa dla tego roku wskazuje powierzchnię 165 137,24 ha, i nie jest to w żaden sposób wyjaśnione.

159 W końcu zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 150 powyżej zawarte przez Rzeczpospolitą Polską w skardze odesłanie do wyjaśnień niezgodności figurujących w piśmie

z dnia 6 kwietnia 2009 r. jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczy argumentów innych niż liczbowe oszacowanie ryzyka dla funduszu. Dodatkowo wyjaśnienia niezgodności występujących w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. nie pozwalają wykazać popełnienia błędu przez Komisję. Rzeczpospolita Polska ogranicza się bowiem do twierdzenia, że niezgodności spowodowane są dwoma zjawiskami: znaczna liczba działek rolnych została zadeklarowana na większej liczbie działek katastralnych; różnica między powierzchnią stwierdzoną a powierzchnią po wektoryzacji wynika również ze zmian sposobu użytkowania gruntów. Pismo z dnia 6 kwietnia 2009 r. nie zawiera jednak żadnego dowodu na poparcie tych dwóch wyjaśnień, które nie są rozwinięte w inny sposób.

160 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska, poprzez twierdzenia i niespójności w obliczeniach, które przedłożyła Komisji i przed Sądem, nie wywiązała się z obowiązku udowodnienia, iż Komisja dopuściła się błędu w zakresie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć ze stwierdzonych nieprawidłowości (ww. w pkt 138 wyroki: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie Belgia przeciwko Komisji, pkt 37; z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 38). W tym względzie należy zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska przyznaje w replice, iż w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. wystąpiła „oczywista pomyłka rachunkowa” w odniesieniu do oszacowania ryzyka dla funduszu, ale że „pomyłka ta mogła być jednak w prosty sposób zweryfikowana przez Komisję i nie wpływała w żaden sposób na wiarygodność [jej] analizy”, nie wyjaśnia jednak przed Sądem rodzaju tej pomyłki i jej wpływu na przedstawione przez siebie obliczenia.

161 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że dostarczyła w najszybszych możliwych terminach wszystkich informacji umożliwiających ocenę ryzyka, w szczególności w odniesieniu do konsekwencji braku wektoryzacji, w pismach z dnia 10 marca, 17 kwietnia i 16 lipca 2008 r. oraz z dnia 6 kwietnia i 12 maja 2009 r., ale że Komisja nie uwzględniła tych danych, choć zgodnie z wytycznymi była do tego zobowiązana, i nie określiła też rzeczywistej wysokości strat funduszu. Twierdzenia takie nie mogą jednak wpływać na legalność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim ustala ona wysokość korekty finansowej. Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 138 powyżej nie mogą one bowiem wykazać, że Komisja dopuściła się błędu co do konsekwencji finansowych, jakie należy wyciągnąć ze stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż Rzeczpospolita Polska nie udowodniła w toku niniejszego postępowania, że wspomniane pisma zawierały oszacowanie rzeczywistego ryzyka dla funduszu.

162 Natomiast jeżeli chodzi o stwierdzenie istnienia obowiązku uwzględnienia przez Komisję, na mocy wytycznych, danych dostarczonych przez Rzeczpospolitą Polską, ta ostatecznie wspomina o uchybieniu w przebiegu postępowania administracyjnego, które mogło mieć wpływ na wysokość korekty finansowej. Rzeczpospolita Polska utrzymuje bowiem, że Komisja była zobowiązana uwzględnić wszystkie dostarczone dane, w tym dane skierowane do niej po ostatecznym stanowisku, to jest dane zawarte w piśmie z dnia 5 października 2009 r. Po pierwsze, należy stwierdzić, jak zaznacza Komisja w odpowiedzi na pytania pisemne Sądu, że procedura rozliczenia rachunków jest w ostatniej fazie, kiedy organ pojedynczy

przyjmuje sprawozdanie, w niniejszej sprawie w dniu 6 stycznia 2009 r. (zob. pkt 7 powyżej). Po drugie, należy również stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie wskazuje postanowienia wytycznych, które obligowałyby Komisję do uwzględnienia danych dostarczonych po terminie. Po trzecie i dodatkowo, należy zaznaczyć, że jedyny fragment wytycznych, który mógłby zawierać taki obowiązek, tylko przypomina, że Komisja musi uwzględnić argumenty przedstawione przez państwo członkowskie i odpowiedzieć na nie przed sporządzeniem swoich ostatecznych wniosków co do wysokości korekty, którą należy zastosować. Tymczasem pismo Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 października 2009 r. zostało sporządzone po ostatecznym stanowisku, które zawiera takie ostateczne wnioski.

163 W konsekwencji argument dotyczący braku poszanowania reguły ustalonej w wytycznych podlega oddaleniu, a wraz z nim pierwsza część zarzutu drugiego w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko korektom finansowym związanym z SAPS i CNDP.

W przedmiocie korekt finansowych kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich

164 W ostatecznym stanowisku Komisja uznała, że w świetle ustaleń dotyczących braku funkcjonalnego, wiarygodnego i dokładnego charakteru LPIS -GIS należy zastosować korekty finansowe do środków rozwoju obszarów wiejskich, dla których wypłacone kwoty zależały od zadeklarowanej powierzchni. Z ostatecznego stanowiska wynika, że z tego tytułu zaproponowano korektę w wysokości stawki ryczałtowej 5% całości kwot wypłaconych Rzeczypospolitej Polskiej.

165 Rzeczpospolita Polska utrzymuje stanowisko, które wyraziła w piśmie z dnia 5 października 2009 r., i podaje maksymalne kwoty nadpłaty ustalone przez nią dla trzech systemów pomocy, do których Komisja przewidziała zastosowanie korekty finansowej, a mianowicie wsparcia gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wsparcia na zalesianie gruntów rolnych i wspierania przedsięwzięć rolno - środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt. Podnosi również, że wbrew twierdzeniom Komisji, iż korekta ryczałtowa została zastosowana z powodu niedostarczenia jej wymaganych danych finansowych, postępowanie wyjaśniające początkowo nie dotyczyło kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Dopiero w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r. władze polskie zostały poinformowane o możliwości zastosowania przez Komisję korekty ryczałtowej w wysokości 5% obejmującej fundusze przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich.

166 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że postępowanie administracyjne w rzeczywistości dotyczyło kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, gdyż w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2007 r. władze polskie były informowane, że możliwe wyłączenie z finansowania przez fundusz części wydatków mogło mieć zastosowanie również do wydatków zadeklarowanych w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich. Zatem,

mimo że wysokość zamierzonej korekty ryczałtowej została zapowiedziana dopiero w formalnym powiadomieniu z dnia 17 czerwca 2008 r., nie można zarzucać żadnej nieprawidłowości postępowaniu prowadzonemu przez Komisję.

167 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska – jak sama twierdzi – rzeczywiście dostarczyła w piśmie z dnia 16 lipca 2008 r. odpowiadającym na formalne powiadomienie z dnia 17 czerwca 2008 r. dane dotyczące kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w obliczu planowanych korekt. Niemniej Komisja podnosi, co nie jest kwestionowane, że po pierwsze, dane te nie zawierały niczego, co można było wykorzystać do dokładniejszego obliczenia ryzyka dla funduszu, gdyż nie zostały one przedstawione w podziale na województwa, co było niezbędne do przeprowadzenia obliczeń dotyczących środków przydzielonych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, a po drugie, potrzebne dane zostały przekazane przez władze polskie dopiero w piśmie z 5 października 2009 r., to jest po przyjęciu ostatecznego stanowiska.

168 W trzeciej kolejności w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja niesłusznie utrzymała wysokość korekty finansowej kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich na poziomie 5%, pomimo analizy zawartej w jej piśmie z dnia 16 lipca 2008 r., która wykazywała, że maksymalne rzeczywiste ryzyko dla funduszu było wielokrotnie niższe od wysokości zastosowanej korekty, należy stwierdzić, że skarga, ograniczając się do wskazania wspomnianego pisma, nie zawiera niczego, co mogłoby wspierać argument przedstawiony tak skrótowo. Rzeczpospolita Polska nie wykazuje zatem, że rzeczywiste ryzyko było niższe od wysokości korekty zaproponowanej przez Komisję.

169 W czwartej kolejności, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska odsyła do danych liczbowych i argumentów zawartych w jej piśmie z dnia 5 października 2009 r., należy stwierdzić, podobnie jak uważa Komisja, że ta część argumentacji jest niedopuszczalna, gdyż Rzeczpospolita Polska jedynie wskazała w skardze maksymalne kwoty nadpłaty, które uważa za rzeczywiste, i ograniczyła się do odesłania do tego pisma. Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła natomiast ani wyjaśnienia sposobu, w jaki obliczyła te kwoty, ani argumentu mającego wykazać, że Komisja dopuściła się błędu co do konsekwencji finansowych, jakie należało wyciągnąć ze stwierdzonych nieprawidłowości.

170 W konsekwencji należy oddalić argumentację skierowaną przeciwko korekcie finansowej zastosowanej do kwot wypłaconych na rozwój obszarów wiejskich.

W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, dotyczącej korekt finansowych wynikających z niewystarczających kontroli na miejscu w województwie opolskim

171 W zaskarżonej decyzji Komisja zastosowała korektę finansową w wysokości 5% kwot wypłaconych z tytułu SAPS i CNDP w roku 2005 w województwie opolskim ze względu na niezwiększenie odsetka kontroli na miejscu, pomimo że nieprawidłowości zostały wykryte przez władze polskie, które postanowiły zwiększyć ten odsetek.

172 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w 2006 r. przeprowadziła kontrole na miejscu przewidziane na rok 2005, które pozwoliły na stwierdzenie dla SAPS powierzchni 289,84 ha zawyżonej w deklaracjach, co stanowiło maksymalne ryzyko nadpłaty w wysokości 16 642,61 EUR, a dla CNDP powierzchni 408,97 ha zawyżonej w deklaracjach, co stanowiło maksymalne ryzyko nadpłaty w wysokości 6194,85 EUR. Jej zdaniem ryzyko maksymalne było zresztą mniejsze, gdyż należało uwzględnić rozbieżności w deklaracjach powierzchni działek rolnych między latami 2005 i 2006.

173 Argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej nie można uwzględnić, gdyż obliczenia, które przedstawia po raz pierwszy w skardze, nie są poparte żadnym dowodem, nawet jeżeli wymienia ona liczbę kontroli na miejscu przeprowadzonych w 2006 r. w województwie opolskim, liczbę przypadków, w których zadeklarowano zawyżony obszar, liczbę hektarów zadeklarowanych i hektarów kwalifikowalnych oraz powierzchnię zawyżoną w deklaracjach.

174 W konsekwencji należy oddalić drugą część zarzutu drugiego, jak również zarzut drugi w całości.

175 Z całości powyższych rozważań wynika, iż żądania zmierzające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

176 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 27 lutego 2013 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

Spis treści

Okoliczności powstania sporu

Przebieg postępowania i żądania stron

Co do prawa

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1258/1999, naruszenia art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 i naruszenia wytycznych

Rozważania wstępne

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku wektoryzacji LPIS - GIS

W przedmiocie reguł i zasad prawa Unii mających zastosowanie do LPIS - GIS

W przedmiocie funkcjonalnego, precyzyjnego, wiarygodnego i zaktualizowanego charakteru LPIS - GIS

W przedmiocie braku uwzględnienia okoliczności wykazujących wiarygodność LPIS - GIS

W przedmiocie okoliczności, że Komisja była regularnie informowana o programie budowy i modernizacji LPIS - GIS

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej stosowania art. 53 rozporządzenia nr 796/2004

W przedmiocie trzeciej części zarzutu pierwszego, dotyczącej akceptacji gruntów do płatności

W przedmiocie czwartej części zarzutu pierwszego, dotyczącej liczby kontroli na miejscu w województwie opolskim

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999, naruszenia art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 oraz naruszenia wytycznych i zasady proporcjonalności

Rozważania wstępne

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczącej korekt finansowych wynikających z braku wektoryzacji LPIS - GIS

W przedmiocie korekt finansowych kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP

– W przedmiocie dopuszczalności niektórych zastrzeżeń skierowanych przeciw korektom finansowym kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP

– W przedmiocie zasadności korekt finansowych kwot przeznaczonych na SAPS i CNDP

W przedmiocie korekt finansowych kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich

W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, dotyczącej korekt finansowych wynikających z niewystarczających kontroli na miejscu w województwie opolskim

W przedmiocie kosztów

* Język postępowania: polski.