

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 25 lutego 2015 r.(\*)

EFOGR – Sekcja Gwarancji – EFRG i EFRROW – Wydatki wyłączone z finansowania –  
Rozwój obszarów wiejskich – Wydatki poniesione przez Polskę – Artykuł 7 rozporządzenia  
(WE) nr 1258/1999 – Artykuł 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 – Skuteczność kontroli –  
Obowiązek uzasadnienia – Zasada pomocniczości

W sprawie T-257/13

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

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez P. Rossiego i A. Szmytkowską, działających w  
charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Komisji  
2013/123/UE z dnia 26 lutego 2013 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre  
wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego  
Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego  
Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów  
Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 67, s. 20), w odniesieniu do działania „Renty strukturalne”  
wdrożonego przez Rzeczpospolitą Polską,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: M. Prek (sprawozdawca), prezes, I. Labucka i V. Kreuschitz, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 czerwca 2014 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

1 W dniach od 15 do 19 grudnia 2008 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeprowadziła w Polsce wizytę kontrolną w sprawie wydatków na środki rozwoju obszarów wiejskich w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR oraz w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Podczas tej wizyty audytorzy Komisji odwiedzili trzech rolników będących beneficjentami działania „Renty strukturalne”.

2 W dniu 22 kwietnia 2009 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz.U. L 171, s. 90), uwagi, w których stwierdziła, że władze polskie nie wywiązały się w pełni z wymań określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR oraz zmieniającym i uchylającym niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, s. 80 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 25, s. 391) oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW (Dz.U. L 277, s. 1).

3 Pismem z dnia 22 czerwca 2009 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uwagi Komisji.

4 Pismem z dnia 14 października 2009 r. Komisja zwołała spotkanie dwustronne zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006.

5 Spotkanie dwustronne odbyło się w dniu 10 listopada 2009 r.

6 W dniu 18 lutego 2010 r. Komisja wysłała do Rzeczypospolitej Polskiej protokół ze spotkania dwustronnego.

7 Pismem z dnia 13 maja 2010 r. Rzeczpospolita Polska przekazała Komisji dodatkowe wyjaśnienia.

8 W dniu 13 kwietnia 2011 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej formalne powiadomienie na podstawie art. 11 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006. Wskazała w nim kwoty korekt, które zamierzała zastosować.

9 Pismem z dnia 19 maja 2011 r. Rzeczpospolita Polska skierowała wniosek do organu pojednawczego o polubowne załatwienie sprawy na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006.

10 W dniu 26 października 2011 r. organ pojednawczy przeprowadził rozprawę pojednawczą.

11 W dniu 3 listopada 2011 r. Rzeczpospolita Polska skierowała do Komisji dodatkowe wyjaśnienia.

12 W dniu 7 listopada 2011 r. organ pojednawczy przyjął raport końcowy. W konkluzjach tego raportu organ pojednawczy stwierdził, że nie można pogodzić stanowisk stron w przewidzianym terminie.

13 W dniu 2 grudnia 2011 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej raport końcowy organu pojednawczego.

14 Pismem z dnia 28 marca 2012 r. Komisja przedstawiła ostateczne stanowisko w przedmiocie konkluzji organu pojednawczego.

15 Decyzją wykonawczą 2013/123/UE z dnia 26 lutego 2013 r. wyłączającą z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji EFOGR, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz EFRROW (Dz.U. L 67, s. 20, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja zastosowała do wydatków zgłoszonych przez Rzeczpospolitą Polską tytułem wsparcia renty strukturalnej w rolnictwie korekty w wysokości 28 763 238,60 EUR i 5 688 440,96 EUR.

### **Zaskarżona decyzja**

16 Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich było regulowane w okresie programowania 2004–2006 rozporządzeniem nr 1257/1999. Rozdział IV tytułu II tego rozporządzenia,

zatytułowany „Wcześniejsze emerytury”, przewidywał wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Tym sposobem osoba przekazująca gospodarstwo, która przechodziła na wcześniejszą emeryturę i przekazała swoje gospodarstwo, korzystała z renty strukturalnej.

17 Artykuł 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 przewidywał, że nowe państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, były zobowiązane do przedstawienia planu rozwoju wsi. W dniu 8 stycznia 2004 r. Rzeczpospolita Polska przedłożyła swój Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (zwany dalej „PROW 2004–2006”), który określał między innymi warunki i kryteria dostępu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich mające zastosowanie do osoby przekazującej oraz osoby przejmującej gospodarstwo rolne. PROW 2004–2006 został zatwierdzony decyzją Komisji z dnia 6 września 2004 r. na podstawie art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1257/1999.

18 Okres programowania 2007–2013 regulowało rozporządzenie nr 1698/2005. Sekcja 1 rozdziału I tytułu IV tego rozporządzenia, zatytułowana „Oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, przewidywała, że wsparcie przyznaje się na wcześniejsze emerytury rolników. W ten sposób rolnikowi, który przeszedł na wcześniejszą emeryturę i przekazał swoje gospodarstwo, przysługiwało takie wsparcie przez okres maksymalnie 15 lat.

19 PROW 2004–2006 i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (zwany dalej „PROW 2007–2013”) przewidywały wdrożenie działania „Renty strukturalne”.

20 W postępowaniu wyjaśniającym Komisja podkreśliła, że w odniesieniu do okresu programowania 2004–2006 miała zamiar zastosowania korekt dotyczących trzech uchybień. Po pierwsze, zarzuciła Rzeczypospolitej Polskiej, że nie skontrolowała, czy przechodząca na wcześniejszą emeryturę osoba przekazująca gospodarstwo prowadziła komercyjną gospodarkę rolną w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa przejmującemu. Po drugie, stwierdziła, że w ramach kwalifikacji wymaganych od przejmującego gospodarstwo Rzeczpospolita Polska akceptowała zaświadczenia pisemne od członków rodziny lub bliskich osób przejmującego gospodarstwo jako dowodu jego stażu pracy. Po trzecie, zaznaczyła, że Rzeczpospolita Polska nie ustanowiła kar w przypadku nieprzestrzegania przez przejmującego gospodarstwo obowiązku kontynuowania działalności rolniczej przez co najmniej pięć lat.

21 Uznając, że chodzi o uchybienia w kluczowych kontrolach, Komisja zaproponowała zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 5% na podstawie wytycznych zawartych w jej dokumencie VI/5330/97 z dnia 23 grudnia 1997 r., zatytułowanym „Wytyczne w sprawie szacowania skutków finansowych przyjęte w czasie przygotowywania decyzji o rozliczaniu rachunków sekcji gwarancji EFOGR” (zwane dalej „wytycznymi”).

22 Co się tyczy okresu programowania 2007–2013, Komisja zmieniła swoje podejście w toku postępowania wyjaśniającego i uznała, że powinna przyjąć niższą stawkę korekty, a mianowicie 2%, ze względu na to, że pierwsze uchybienie niesło niższe ryzyko dla EFOGR lub FEADER (zwanymi dalej „funduszami”). Stwierdziła bowiem, że Rzeczpospolita Polska uznała, iż komercyjna gospodarka rolna prowadzona jest w gospodarstwie rolnym, jeżeli posiada ono powierzchnię minimalną 3 ha (w miejsce powierzchni minimalnej 1 ha wymaganej w okresie programowania 2004–2006).

23 W zaskarżonej decyzji Komisja zastosowała korekty, których stawka została ustalona w wysokości 5% dla okresu programowania 2004–2006 i 2% dla okresu programowania 2007–2013. Załącznik do zaskarżonej decyzji wyszczególnia te korekty, wskazując jako uzasadnienie „niedociągnięcia w zarządzaniu systemem wczesnych emerytur”. Tabela stanowiąca ten załącznik rozбивa wielkości korekty z jednej strony na poszczególne okresy programowania (2004–2006 i 2007–2013), a z drugiej strony ze względu na poszczególne źródła finansowania (Sekcja Gwarancji EFOGR dla płatności dokonanych przed dniem 3 lipca 2008 r., EFRROW dla płatności dokonanych od tej daty). Wydatki Rzeczypospolitej Polskiej wyłączone w ten sposób przez Komisję z finansowania Unii Europejskiej wynoszą 28 763 238,60 EUR i 5 688 440,96 EUR.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 maja 2013 r. Rzeczpospolita Polska wniosła niniejszą skargę.

25 Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w części wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu Sekcji Gwarancji EFOGR oraz EFRROW, a mianowicie kwoty 28 763 238,60 EUR i 5 688 440,96 EUR;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

26 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

## Co do prawa

27 W uzasadnieniu skargi Rzeczpospolita Polska przywołuje cztery zarzuty, dotyczące w pierwszej kolejności 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 25, s. 414) oraz 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), w drugiej kolejności – naruszenia art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, a także naruszenia zasady proporcjonalności, w trzeciej kolejności – naruszenia art. 296 TFUE i w ostatniej kolejności – naruszenia zasady subsydiarności.

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

28 W ramach zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zastosowanie omawianej korekty finansowej opiera się o błędne ustalenia faktyczne i błędną wykładnię rozporządzenia nr 1257/1999. Kwestionuje ona trzy uchybienia w systemie zarządzania działaniem „Renty strukturalne”, które zarzuca jej Komisja, to jest najpierw brak sprawdzenia, czy przed przekazaniem gospodarstwa osoba korzystająca ze wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę prowadziła komercyjną gospodarkę rolną, następnie niewystarczający charakter dowodów na posiadanie odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych, co się tyczy PROW 2004–2006, i w końcu brak kary za niewypełnienie przez przejmującego gospodarstwo jego obowiązków, co się tyczy PROW 2004–2006.

29 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 7 ust. 4 akapity pierwszy i drugi rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1290/2005, których naruszenie jest podnoszone, przewidują, że Komisja podejmuje decyzję o wyłączeniu wydatków z finansowania unijnego, jeśli stwierdzi, że wydatki te nie zostały dokonane zgodnie z przepisami Unii, dokonuje oszacowania kwot, które mają być wyłączone, z uwzględnieniem w szczególności stwierdzonego stopnia niezgodności, i bierze przy tym pod uwagę naturę i wagę naruszenia przepisów oraz stratę finansową poniesioną przez Unię.

W przedmiocie braku obowiązku prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej

30 Z jednej strony Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 – mający zastosowanie w okresie programowania 2004–2006 – nie przewiduje

obowiązku skontrolowania, czy rolnik korzystający z renty strukturalnej prowadził komercyjną gospodarkę rolną w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa. Uważa ona, że tak samo jest w przypadku art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005, mającego zastosowanie w okresie programowania 2007–2013. Stwierdza zatem, że prowadzenie komercyjnej gospodarki rolnej w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa nie jest warunkiem przyznania wsparcia w ramach działania „Renty strukturalne”. Podkreśla, że obowiązek zaprzestania wszelkiej komercyjnej gospodarki rolnej przewidziany w prawie Unii ma przede wszystkim wymiar prewencyjny i cel antykumulacyjny i nie dotyczy okresu gospodarowania poprzedzającego przekazanie w celach renty strukturalnej, lecz ma na celu to, by rolnik, który uzyskuje dochody z tytułu prowadzenia działalności rolniczej, nie korzystał nienależnie ze wsparcia w postaci społecznych świadczeń emerytalnych. Poza tym warunek taki nie wynika ani z prawa Unii, ani z dokumentacji programowej opracowanej przez Rzeczpospolitą Polską w obu okresach programowania.

31 Z drugiej strony Rzeczpospolita Polska twierdzi, że rzekomy obowiązek uwzględnienia kryteriów związanych z produkcją, takich jak wysokość i obrót, jest całkowicie sprzeczny z celami wsparcia w ramach instrumentu „Renty strukturalne”.

32 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005 mogą być interpretowane w ten sposób, że wymagają od zainteresowanych państw członkowskich skontrolowania, czy rolnik korzystający z renty strukturalnej prowadził komercyjną gospodarkę rolną w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa.

33 Po pierwsze, co się tyczy okresu programowania 2004–2006, należy przypomnieć, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 przewiduje, co następuje:

„Osoba przekazująca gospodarstwo:

- zaprzestaje całkowicie prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej; może ona jednak kontynuować niekomercyjną gospodarkę rolną i utrzymać użytkowanie budynków,
- ma nie mniej niż 55 lat, ale nie osiągnęła jeszcze normalnego wieku emerytalnego w momencie przekazywania gospodarstwa, oraz
- prowadziła gospodarstwo rolne przez 10 lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa”.

34 Rzeczpospolita Polska i Komisja nie są zgodne co do zakresu przewidzianego w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 warunku przyznania wsparcia w ramach działania „Renty strukturalne”.

35 Rzeczpospolita Polska utrzymuje bowiem, że art. 11 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1257/1999 nie wymaga od państwa członkowskiego skontrolowania, czy w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa za rentę strukturalną przekazujący prowadził komercyjną gospodarkę rolną. Jej zdaniem tiret pierwsze przewiduje rodzaj działalności rolniczej, którą rolnik może prowadzić od chwili przekazania gospodarstwa, a mianowicie niekomercyjną działalność rolniczą, oraz działalność, której nie wolno mu prowadzić od chwili tego przekazania, a mianowicie jakiegokolwiek komercyjnej gospodarki rolnej. Podkreśla ona, że jedynie tiret trzecie dotyczy okresu poprzedzającego przekazanie gospodarstwa i wymaga skontrolowania, czy przekazujący prowadził „gospodarstwo rolne” w tym okresie. Zaznacza, że tiret trzecie nie odnosi się do „prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej”, lecz do „prowadzenia gospodarstwa rolnego”. Rzeczpospolita Polska podkreśla mianowicie, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego” jest pojęciem szerszym, które obejmuje zarówno działalność komercyjną, jak i niekomercyjną. Uważa zatem, że warunek związany z prowadzeniem przez osobę przekazującą gospodarstwo komercyjnej gospodarki rolnej w okresie poprzedzającym przekazanie nie jest ustanowiony w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999.

36 Komisja uważa natomiast, że obowiązek zaprzestania komercyjnej gospodarki rolnej, o którym mowa w tiret pierwszym, oznacza, iż ta komercyjna gospodarka rzeczywiście była prowadzona w okresie poprzedzającym przekazanie.

37 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w sytuacji gdy tekst prawa pochodnego Unii wymaga wykładni, należy interpretować go w miarę możliwości w sposób zgodny z postanowieniami traktatu (wyroki: z dnia 24 czerwca 1993 r., Dr Tretter, C-90/92, Rec, EU:C:1993:264, pkt 11; z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, , C-61/94, Rec, EU:C:1996:313, pkt 52).

38 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dla dokonania interpretacji przepisu prawa Unii należy wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz cele, do których zmierza uregulowanie, którego ów przepis stanowi część (zob. wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, Zb.Orz., EU:C:2005:362, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Ponadto, jeżeli wykładnia językowa i historyczna rozporządzenia, a w szczególności jednego z jego przepisów, nie pozwala na określenie jego dokładnego zakresu, należy interpretować dane uregulowanie w oparciu zarówno o jego cel, jak i ogólną systematykę (zob. podobnie wyroki: z dnia 31 marca 1998, Francja i in./Komisja, C-68/94 i C-30/95, Rec,



EU:C:1998:148, pkt 168; z dnia 25 marca 1999 r., Gencor/Komisja, T-102/96, Rec, EU:T:1999:65, pkt 148).

40 W świetle tych zasad należy określić sposób, w jaki art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 powinien być interpretowany.

41 Należy stwierdzić, że z punktu widzenia ściśle językowego art. 11 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1257/1999 zawiera wyrażenie „zaprzestaje całkowicie prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej”. Wymaganie zaprzestania prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej, o którym mowa w tym przepisie, oznacza, że działalność ta powinna być prowadzona przed przekazaniem gospodarstwa.

42 W konsekwencji wykładnia literalna art. 11 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1257/1999 prowadzi do uznania, że obowiązek zaprzestania prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej oznacza, iż działalność ta powinna być rzeczywiście prowadzona komercyjnie w okresie poprzedzającym przekazanie.

43 Wykładnię literalną art. 11 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1257/1999 potwierdzają zresztą względy teleologiczne, jest więc tym samym zgodna z systematyką i celami tego rozporządzenia.

44 Przede wszystkim rozporządzenie nr 1257/1999 ma bowiem za podstawę prawną art. 36 WE i 37 WE (obecnie art. 42 TFUE i 43 TFUE), zostało zatem przyjęte w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). I tak art. 39 TFUE stanowi, że głównymi celami WPR są między innymi zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

45 Następnie motyw 23 rozporządzenia nr 1257/1999 podkreśla, że powinno się zachęcać do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w rolnictwie w celu poprawy rentowności gospodarstw rolnych.

46 Poza tym Trybunał potwierdził, że wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę przewidziane w rozdziale IV tytułu II rozporządzenia nr 1257/1999 stanowi instrument WPR, finansowany przez EFOGR, którego celem jest zapewnienie rentowności gospodarstw rolnych (zob. podobnie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Soukupová, C-401/11, Zb.Orz., EU:C:2013:223, pkt 25).

47 W końcu także z opinii rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Soukupová (C-401/11, Zb.Orz., EU:C:2012:658, pkt 32, 33) wynika, że wspomniane wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę nie zostało wprowadzone dla uzupełnienia świadczenia emerytalnego z powodów socjalnych ani też nie ma bezpośrednio zapewniać starszym rolnikom dodatkowego dochodu. Głównym celem programu wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę jest stworzenie zachęty ekonomicznej dla starszych rolników, aby wcześniej kończyli swoją działalność, w okolicznościach, w których normalnie by tego nie zrobili. Uzupełnienie emerytury czy dodatkowy dochód są jedynie konsekwencjami zastosowania rozporządzenia nr 1257/1999.

48 Tak więc program wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę ma na celu ułatwienie strukturalnej zmiany sektora rolnictwa, która ma służyć zapewnieniu większej rentowności gospodarstw rolnych. W rozporządzeniu nr 1257/1999 przyjęto bowiem założenie, że starsi rolnicy są mniej skłonni niż młodszy do korzystania z nowoczesnych technologii poprawiających wydajność gospodarstw (zob. ww. w pkt 47 opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Soukupová, EU:C:2012:658, pkt 33).

49 Wynika z tego, że zasadniczy cel poprawy rentowności gospodarstw rolnych jest celem ekonomicznym. Jak podkreśla Komisja, wypłacanie rent strukturalnych rolnikom objętym wsparciem nie ma na celu udzielenia określonego rodzaju zapomogi tym osobom, lecz stanowi zachętę ekonomiczną do uczestniczenia w programie mającym za główny cel poprawę rentowności gospodarstw.

50 Komisja słusznie zatem uznała, że zasadniczo art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 wymagał od Rzeczypospolitej Polskiej skontrolowania, czy rolnicy prowadzili komercyjną gospodarkę rolną w okresie poprzedzającym zaprzestanie tej działalności.

51 Żaden z przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską argumentów nie pozwala na podważenie tego stwierdzenia.

52 Rzeczpospolita Polska bezskutecznie utrzymuje, że zatwierdzony przez Komisję PROW 2004–2006 nie przewiduje warunku, zgodnie z którym osoba przekazująca gospodarstwo korzystająca z renty strukturalnej musiała uprzednio prowadzić komercyjną gospodarkę rolną.

53 Przede wszystkim należy podkreślić, że zatwierdzenie przez Komisję PROW 2004–2006 nie przyznaje temu dokumentowi programowania mocy prawnej wyższej od mocy

prawnej rozporządzenia nr 1257/1999. Zarówno Komisja, jak i Rzeczpospolita Polska są nadal zobowiązane do poszanowania przepisów tego rozporządzenia.

54 Następnie punkty PROW 2004–2006, które odnoszą się do art. 10–12 rozporządzenia nr 1257/1999, nie pozwalają uznać, że należy wyłączyć warunek prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej. Jak podkreśla Komisja, PROW 2004–2006 wskazuje, że celem systemu „rent strukturalnych” jest zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych, a do oddziaływania społecznego systemu wcześniejszej emerytury odnosi się tylko uzupełniająco.

55 W końcu PROW 2004–2006 wskazuje, że pierwsza płatność przysługuje za miesiąc, w którym beneficjent systemu renty strukturalnej przekazał gospodarstwo rolne „i” zaprzestał prowadzenia działalności towarowej. Należy stwierdzić, jak podkreśla Komisja, że warunki przewidziane w PROW 2004–2006 są kumulatywne. Należy zatem uznać, że rozstrzygająca jest chwila zaprzestania działalności komercyjnej, co wymaga, by zaprzestanie rzeczywiście nastąpiło.

56 W tym kontekście należy rozpatrzyć argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym z art. 11 ust. 1 tiret trzecie rozporządzenia nr 1257/1999 wynika, że jedynym obowiązkiem, który może spoczywać na państwach członkowskich w ramach wdrażania działania „Renty strukturalne”, było skontrolowanie prowadzenia działalności rolniczej i czasu trwania tej działalności. Rzeczpospolita Polska zaznacza w tym względzie, że protokół ze spotkania dwustronnego w dniu 18 lutego 2010 r. wspomina, że, co się tyczy spornej wówczas kwestii prowadzenia działalności rolniczej przez 10 lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa, władze polskie działały zgodnie z PROW 2004–2006 i że kwestia ta została więc rozwiązana.

57 Należy jednak oddalić tę argumentację. Zarówno z wykładni literalnej, jak i teleologicznej art. 11 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1257/1999 wynika bowiem, że przepis ten – którego stosowanie ma w każdym razie pierwszeństwo przed elementami zawartymi w protokole ze spotkania dwustronnego w dniu 18 lutego 2010 r. – wymaga od rolnika, który przekazuje swoje gospodarstwo rolne w celu skorzystania ze wsparcia w ramach działania „Renty strukturalne”, uprzedniego prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej.

58 Po drugie, należy ustalić, czy rozważania dotyczące okresu programowania 2004–2006 stosują się również do okresu programowania 2007–2013. Przepis mający zastosowanie w tym drugim okresie, a mianowicie art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005, przewiduje:

„2. Przekazujący gospodarstwo:

- a) ma nie mniej niż 55 lat, ale nie jest jeszcze w normalnym wieku emerytalnym w momencie przekazania lub ma nie więcej niż 10 lat mniej niż wymagane dla normalnego wieku emerytalnego w danym państwie członkowskim w momencie przekazania;
- b) zaprzestaje ostatecznie wszelkiej komercyjnej gospodarki rolnej;
- c) prowadził gospodarkę rolną przez 10 lat poprzedzających przekazanie”.

59 Rozważania zawarte powyżej w pkt 41–50 są właściwe dla wykładni art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005.

60 Należy bowiem stwierdzić, że wykładnia literalna tego przepisu prowadzi do uznania, że zaprzestanie ostatecznie „wszelkiej komercyjnej gospodarki rolnej”, o którym w nim mowa, oznacza siłą rzeczy, iż działalność ta musiała być prowadzona przed przekazaniem gospodarstwa.

61 Wniosek ten znajduje pełne potwierdzenie przede wszystkim w wykładni teleologicznej art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005. Należy podkreślić w tym względzie, że rozporządzenie nr 1698/2005 również odwołuje się do art. 36 WE i 37 WE (obecnie art. 42 TFUE i 43 TFUE) i że jego art. 23 ust. 2 jest zawarty w sekcji zatytułowanej „Oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”. Podobnie motyw 17 rozporządzenia nr 1698/2005 wskazuje, że wcześniejsza emerytura w rolnictwie powinna umożliwić znaczącą zmianę strukturalną przekazywanych gospodarstw poprzez przekazanie gospodarstwa w celu zwiększenia jego wielkości.

62 Należy stwierdzić, jak podkreśla Komisja, że mając za cel poprawę konkurencyjności sektora rolnego i zmianę strukturalną gospodarstw, system wcześniejszej emerytury zachowuje cel ekonomiczny, który posiadał w poprzednim okresie programowania.

63 Należy również podkreślić, że PROW 2007–2013, do którego odwołuje się Rzeczpospolita Polska, nie pozwala na wykazanie, iż prowadzenie komercyjnej gospodarki rolnej w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa nie było warunkiem przyznania wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę.

64 Z jednej strony bowiem aspekt ekonomiczny celu wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę został w nim potwierdzony. Z drugiej strony w PROW 2007–2013 wskazano wyraźnie, że wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę osiągnie swój cel poprzez „zapewnienie źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenia towarowej

produkcji rolnej” i że „będzie [ono] stanowiło źródło dochodu po zaprzestaniu prowadzonej działalności rolniczej”. Komisja słusznie podkreśla, że wcześniejsze emerytury udzielane są jako rekompensata za utracone źródło dochodu, a więc tylko w przypadku, gdy taki dochód był uzyskiwany – a mogło to mieć miejsce jedynie w przypadku komercyjnej gospodarki rolnej.

65 W drugiej kolejności należy rozpatrzyć argument, poprzez który Rzeczpospolita Polska podnosi, że rzekomy obowiązek uwzględnienia kryteriów związanych z produkcją, takich jak wielkość i obrót, jest całkowicie sprzeczny z celami wsparcia w ramach instrumentu „Renty strukturalne”. Zaznacza w tym względzie, że żaden z celów określonych w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999, do których realizacji przyczynia się wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, nie ma związku z kryteriami związanymi z produkcją.

66 Argumentów Rzeczypospolitej Polskiej nie można uwzględnić.

67 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w gospodarce rolnej przyczynia się do realizacji celów zapewnienia dochodu starszym rolnikom, którzy decydują się na zaprzestanie gospodarowania, zachęcenia do zastępowania takich starszych rolników przez rolników, którzy mogą poprawić, w miarę potrzeb, rentowność pozostawionych im gospodarstw rolnych, oraz wydzielenia użytków rolnych dla produkcji nierolniczej tam, gdzie gospodarka rolna przy zachowaniu rentowności nie jest możliwa.

68 Z jednej strony interpretacja tych celów przez Rzeczpospolitą Polską nie jest przekonująca. Można racjonalnie uznać w świetle brzmienia pierwszego celu, że „dochód” zapewniony starszym rolnikom jest przyznawany dla zrekompensowania utraty dochodów z powodu zaprzestania działalności rolniczej i że o utracie takiej można mówić tylko wtedy, gdy dochód jest uzyskiwany, a takie uzyskiwanie dochodu można sobie logicznie wyobrazić tylko w przypadku prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej.

69 Z drugiej strony, jak wskazał Trybunał w ww. w pkt 46 wyroku Soukupová (EU:C:2013:223), uzupełnienie emerytury i dodatkowy dochód dla starszych rolników są jedynie nierozłącznymi konsekwencjami rozporządzenia nr 1257/1999 jako środek do osiągnięcia głównego celu programu wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, którym jest stworzenie zachęty ekonomicznej dla starszych rolników, aby wcześniej kończyli swoją działalność, w okolicznościach, w których normalnie by tego nie zrobili. Cel wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę jest więc celem przede wszystkim ekonomicznym, a dopiero w drugiej kolejności celem społecznym.

70 W tym kontekście Rzeczpospolita Polska usiłuje wykazać, że uwzględnienie kryteriów związanych z produkcją jest sprzeczne z celami WPR. Poprzez ten system Komisja faworyzuje przekazywanie najbardziej prężnych gospodarstw rolnych i narusza w ten sposób cel wymiany pokoleniowej i poprawy rentowności gospodarstw. Zmiana kierownika dobrze prosperującego gospodarstwa na niedoświadczonego kierownika zdecydowanie zwiększałaby bowiem ryzyko jego bankructwa. Rolnicy ze słabszych gospodarstw, którzy mają większą potrzebę skorzystania ze wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę, nie skorzystaliby z niego.

71 Rozumowanie takie jest błędne, gdyż uwzględnienie kryteriów związanych z produkcją nie oznacza, że można mówić tylko o przekazaniu prężnych ekonomicznie gospodarstw.

72 Komisja słusznie zaznacza, że rolnicy, których gospodarstwo jest dochodowe i bardzo zyskowne, nie będą mieli interesu w zamianie dochodów uzyskiwanych z komercyjnej gospodarki rolnej na znacznie niższą wcześniejszą emeryturę. Natomiast rolnicy, których dochody są niskie, będą tym bardziej zachęcani do przekazania ich gospodarstwa rolnego. Kryteria związane z produkcją są stosowane wyłącznie do tego, by określić, czy przekazujący uzyskiwał rzeczywisty dochód, to znaczy taki, jaki uzyskuje się w ramach komercyjnej gospodarki rolnej.

73 W tym względzie Rzeczpospolita Polska nie wykazuje, by na podstawie tych kryteriów Komisja wprowadziła minimalny próg prężności ekonomicznej gospodarstwa rolnego, poniżej którego rolnicy z danych gospodarstw rolnych nie kwalifikowaliby się do wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę, nawet gdyby prowadzili działalność komercyjną.

74 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja słusznie uznała, iż Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do skontrolowania, czy rolnik przekazujący gospodarstwo rolne prowadził komercyjną gospodarkę rolną przed tym przekazaniem.

W przedmiocie dowodu posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych (PROW 2004–2006)

75 W formalnym powiadomieniu i sprawozdaniu zbiorczym Komisja podkreśla, że stwierdziła, iż Rzeczpospolita Polska przyznała, że warunek posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych był spełniony, jeżeli przejmujący gospodarstwo przedstawił zaświadczenie sporządzone przez jego rodziców lub osoby mu bliskie, iż prowadził działalność rolniczą, choćby w niepełnym wymiarze. Tymczasem oświadczenia sporządzone przez bliskich przejmującego gospodarstwo w celu wykazania posiadania przez niego odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych, o których mowa w art. 11 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999, nie są jej zdaniem wiarygodne.

76 Rzeczpospolita Polska nie zgadza się ze stanowiskiem Komisji. Przede wszystkim utrzymuje, że przepisy ustawowe nie wykluczają wykorzystania oświadczeń sporządzonych przez osoby bliskie jako dowodu posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych, że państwa członkowskie dysponują na tym polu swobodą uznania, a zeznania świadków są środkiem dowodowym powszechnie stosowanym w państwach członkowskich. Następnie wskazuje, że formę oświadczenia stosowano jedynie w sporadycznych przypadkach, w których osoby przejmujące nie miały wymaganego wykształcenia rolniczego. W końcu podkreśla, że Komisja nie odkryła w trakcie przeprowadzonych przez nią wizyt żadnych solidnych poszlak pozwalających na podważenie wartości użytego środka dowodowego.

77 Należy przypomnieć, że art. 11 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999 przewiduje, iż przejmujący gospodarstwo posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe.

78 Należy również podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nawet jeśli przepisy Unii nie wymagają wyraźnie od państw członkowskich ustanowienia środków nadzoru i zasad kontroli i a fortiori nie określiły w sposób wyczerpujący zasad kontroli, to jednak obowiązek ten może wynikać w niektórych przypadkach w sposób dorozumiany z faktu, że na mocy danych przepisów do państw członkowskich należy organizacja skutecznego systemu kontroli i nadzoru (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 czerwca 1990, Niemcy/Komisja, C-8/88, Rec, EU:C:1990:241, pkt 16; z dnia 14 kwietnia 2005 r., Hiszpania/Komisja, C-468/02, EU:C:2005:221, pkt 35; z dnia 24 kwietnia 2008 r., Belgia/Komisja, C-418/06 P, Zb.Orz., EU:C:2008:247, pkt 70).

79 Z punktów 77 i 78 powyżej wynika, że Rzeczpospolita Polska była zobowiązana zorganizować skuteczny system kontroli i nadzoru celem zapewnienia, by przejmujący gospodarstwo posiadał odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe.

80 Jak sama przypomina, Rzeczpospolita Polska przewidziała w PROW 2004–2006, że przejmujący gospodarstwo posiadający jedynie wykształcenie podstawowe bądź zawodowe nierolnicze na dowód posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych musiał wykazać prowadzenie działalności rolniczej przez pięć lat. Rzeczpospolita Polska dopuściła, by dowód prowadzenia działalności rolniczej przez przejmującego gospodarstwo był przeprowadzany w drodze oświadczeń bliskich mu osób.

81 Rzeczpospolita Polska przyznaje, że oświadczenia takie były wykorzystywane do wykazania spełnienia warunku posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych.

82 Należy jednak podkreślić, że Rzeczpospolita Polska nie zaprzecza, iż połowa gospodarstw rolnych została przekazana w kręgu rodzinnym. Dopuszcza również, że oświadczenia potwierdzające odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe przejmującego gospodarstwo mogły być sporządzane przez bliskich krewnych tego przejmującego. Nie można wykluczyć, że ci bliscy krewni sami mogli być rolnikami, którzy zamierzali skorzystać z dodatku do emerytury i że byli oni zatem potencjalnymi beneficjentami korzyści generowanych przez system wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Mogli być w ten sposób zachęceni do sporządzania nieprawdziwych oświadczeń.

83 W tych okolicznościach Komisja mogła zasadnie uznać, że samo uwzględnienie oświadczeń osób bliskich przejmującego gospodarstwo dla wykazania posiadania przez niego odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych niosło ryzyko dla funduszy z powodu konfliktu interesów wskazanego w pkt 82 powyżej. Należy zatem zaaprobować stwierdzenie Komisji, że Rzeczpospolita Polska nie powinna uznawać oświadczeń sporządzonych przez osoby blisko związane z przejmującym gospodarstwo za wystarczający dowód posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności.

84 Żaden z argumentów Rzeczypospolitej Polskiej nie może podważyć tego wniosku.

85 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska zarzuca Komisji zasadniczo, że uznała, iż takie oświadczenia nie były wiarygodne i nie mogły być wykorzystywane jako dowód posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności, co narusza autonomię proceduralną państw członkowskich, których systemy prawne pozwalają na wykorzystanie zeznań świadków jako środka dowodowego. W tym kontekście twierdzi ona również, że Komisja zmieniła zarzut przyjęty w jej pismach w następstwie wizyty kontrolnej. W postępowaniu wyjaśniającym Komisja stwierdziła, że dokument sporządzony przez bliskich nie powinien być uznawany za dowód posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności, a następnie utrzymywała, że nie twierdziła, iż Rzeczpospolita Polska nie powinna była dopuszczać tego typu dokumentu, lecz jedynie, że nie powinna uznawać go za wystarczający dowód posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności.

86 Argumentów tych nie można przyjąć.

87 Komisja nie powiedziała bowiem, że osoby przejmujące gospodarstwo nie mogły przedłożyć oświadczeń osób bliskich w celu wykazania, że posiadały odpowiednią wiedzę i umiejętności. W piśmie Komisji z dnia 22 kwietnia 2009 r. informującym o wynikach wizyty kontrolnej, do którego odwołuje się Rzeczpospolita Polska, i formalnym powiadomieniu z dnia 13 kwietnia 2011 r. jest mowa jedynie o tym, że „zwykły” dokument wystawiony przez osoby blisko związane z przejmującym gospodarstwo nie powinien być uznawany za dowód potwierdzający spełnienie wymagania ustanowionego przez Radę. Użyte sformułowanie



wykazuje w sposób jednoznaczny, że samo oświadczenie bliskich nie było wystarczające do wykazania, iż spełniony był warunek posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności, lecz że mogło ono stanowić poszlakę, która wraz z innymi mogła tworzyć zbiór poszlak pozwalający na wystarczające pod względem prawnym wykazanie spełnienia tej przesłanki.

88 Podobnie w sprawozdaniu zbiorczym jest mowa jedynie o tym, że oświadczenie osoby bliskiej nie może być uznawane za „wystarczający” dowód spełnienia warunku ustanowionego w art. 11 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999.

89 Co się tyczy argumentu o naruszeniu autonomii proceduralnej państw członkowskich, których systemy prawne pozwalają na wykorzystanie zeznań świadków jako środka dowodowego, należy przypomnieć, że omawiana procedura jest procedurą unijną. Dowody przedstawione w jej ramach należy zatem oceniać w obrębie Unii. W szczególności należy uznać, że fakt, iż oświadczenie osoby bliskiej może mieć pewną moc dowodową na podstawie polskiego prawa krajowego, nie stoi na przeszkodzie temu, by instancje unijne sprawdziły, czy kontrola tego oświadczenia prowadzona przez państwo członkowskie pozwala na wniosek, iż jest ono wystarczające do wykazania braku ryzyka dla funduszy.

90 Z tych powodów należy uznać, że z jednej strony Komisja nie zmieniła zarzutu przyjętego w jej pismach w wyniku misji kontrolnej, a z drugiej strony nie naruszono autonomii proceduralnej państw członkowskich.

91 Po drugie, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja uznała, że nie miała możliwości zweryfikowania prawdziwości oświadczeń zaakceptowanych przez władze polskie ani udowodnienia, że miały miejsce przypadki oświadczeń nieprawdziwych, i przyznała tym samym, że jej zarzut był czysto hipotetyczny. Przywołując orzecznictwo, Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie przedstawiła dowodu poważnych i racjonalnych wątpliwości w odniesieniu do przeprowadzonych przez nią kontroli.

92 Argumenty Rzeczypospolitej Polskiej należy oddalić.

93 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli Komisja odmawia obciążenia EFOGR pewnymi wydatkami z powodu naruszeń przepisów prawa Unii, które należy przypisać państwu członkowskiemu, musi ona wykazać istnienie tych naruszeń (wyrok z dnia 28 października 1999 r., Włochy/Komisja, C-253/97, Rec, EU:C:1999:527, pkt 6). Innymi słowy, Komisja jest zobowiązana uzasadnić decyzję, w której stwierdza brak lub niedostatki kontroli ustanowionych przez dane państwo członkowskie (wyrok z dnia 8 maja 2003 r., Hiszpania/Komisja, C-349/97, Rec, EU:C:2003:251, pkt 46).

94 Komisja nie jest zobowiązana do wykazania w sposób wyczerpujący niedostateczności kontroli prowadzonych przez władze krajowe czy nieprawidłowości przekazanych danych, lecz do przedstawienia dowodu poważnych i racjonalnych wątpliwości, jakie ma w odniesieniu do tych kontroli lub danych (wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Belgia/Komisja, C-263/98, Rec, EU:C:2001:455, pkt 36; ww. w pkt 93 wyrok Hiszpania/Komisja, EU:C:2003:251, pkt 47).

95 Dane państwo członkowskie powinno następnie wykazać, że spełnione są warunki uzyskania finansowania, którego odmówiła Komisja (zob. podobnie ww. w pkt 94 wyrok Belgia/Komisja, EU:C:2001:455, pkt 37). Innymi słowy, zainteresowane państwo członkowskie nie może podważyć ustaleń Komisji, nie opierając swych własnych twierdzeń na dowodach wykazujących istnienie wiarygodnego i sprawnego systemu kontroli. Jeżeli państwo to nie zdoła wykazać, że ustalenia Komisji są nieprawidłowe, ustalenia te stanowią elementy, które mogą budzić poważne wątpliwości co do ustanowienia odpowiedniego i skutecznego zespołu środków nadzoru i kontroli (wyrok z dnia 28 października 1999 r., Włochy/Komisja, C-253/97, Rec, EU:C:1999:527, pkt 7; ww. w pkt 93 wyrok Hiszpania/Komisja, EU:C:2003:251, pkt 48).

96 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 EFOGR, i na nim w konsekwencji ciąży obowiązek przedstawienia jak najbardziej szczegółowego i kompletnego dowodu przeprowadzonych kontroli, prawdziwości danych oraz ewentualnie błędnego charakteru obliczeń Komisji (ww. w pkt 94 wyrok Belgia/Komisja, EU:C:2001:455, pkt 37; ww. w pkt 93 wyrok Hiszpania/Komisja, EU:C:2003:251, pkt 49).

97 Z orzecznictwa przywołanego w pkt 93–96 powyżej wynika, że aby uprawdopodobnić istnienie nieprawidłowości, Komisja nie jest zobowiązana do dostarczenia wyczerpującego dowodu. Powinna ona jednak przedstawić zbiór zbieżnych okoliczności faktycznych, z którego wynikają poważne i racjonalne wątpliwości co do kontroli prowadzonych przez dane państwo członkowskie.

98 O ile Komisja może tym samym przedstawić okoliczności faktyczne wykazujące braki w kontrolach przeprowadzonych w odniesieniu do działań finansowanych przez EFOGR lub EFRROW, o tyle państwo członkowskie musi dostarczyć dowód, że ustalenia Komisji są błędne.

99 Jak wynika z pkt 77–83 powyżej, Rzeczpospolita Polska miała obowiązek zorganizowania skutecznego systemu kontroli i nadzoru celem zagwarantowania, że przejmujący gospodarstwo spełniać będzie warunek przewidziany w art. 11 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999. Podkreślono również, że Komisja mogła zasadnie przyjąć, że

samo uwzględnienie oświadczeń osób blisko związanych z przejmującym gospodarstwo celem wykazania posiadania przez niego odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych stwarza ryzyko dla funduszy i że poziom kontroli prowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską był tym samym nieodpowiedni.

100 Komisja wypełniła zatem przewidziany w orzecznictwie wymóg przedstawienia dowodu poważnych i racjonalnych wątpliwości, jakie miała w odniesieniu do kontroli prowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską.

101 Wbrew temu, co mogła utrzymywać Rzeczpospolita Polska, Komisja nie musiała analizować w konkretny sposób prawdziwości oświadczeń zaakceptowanych przez władze polskie, ani a fortiori wykazać, że niektóre z nich były nieprawdziwe. Komisja nie miała takiego obowiązku, jak wynika z orzecznictwa przywołanego w pkt 93–96 powyżej. Zadaniem Rzeczypospolitej Polskiej było usunięcie poważnych wątpliwości wyrażonych przez Komisję, gdyż jako państwo członkowskie była w najlepszej sytuacji, by zgromadzić i sprawdzić dane niezbędne do rozliczenia rachunków EFOGR.

102 W tym kontekście należy podkreślić, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, Komisja nie była zobowiązana wskazać innych akceptowalnych rozwiązań w zakresie potwierdzenia stażu pracy osób przejmujących gospodarstwo.

103 Rzeczpospolita Polska twierdzi w tym względzie, że wiarygodność oświadczeń mogła być weryfikowana w indywidualnych przypadkach, ale że nie można było jej z góry zakwestionować. Czyniąc tak, sama przyznaje, że taka indywidualna kontrola była jak najbardziej możliwa, ale nie przedstawia żadnego dowodu na to, że ją przeprowadziła. Poza tym, jak wyjaśniono powyżej, autorzy tych oświadczeń mogli znajdować się w sytuacji konfliktu interesów, wobec czego Komisja mogła kwestionować ich wiarygodność.

104 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska bezskutecznie utrzymuje, że specyficzne warunki, jakie miały miejsce w pierwszych latach po akcesji, uzasadniały dopuszczenie oświadczeń osób blisko związanych z przejmującym gospodarstwo, oraz że oświadczenie stosowano jedynie sporadycznie jako element weryfikacji warunku posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych.

105 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki i okoliczności o charakterze wewnętrznym celem uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-236/05, Zb.Orz., EU:C:2006:707, pkt 28, 29; z dnia 8 maja 2008 r., Komisja/Portugalia, C-233/07, EU:C:2008:271, pkt 33). W szczególności orzeczono, że państwo członkowskie

nie może usprawiedliwiać braku poszanowania zobowiązania spoczywającego na nim w kontekście przepisów dotyczących EFOGR, powołując się na niedociągnięcia w ramach procedur krajowych oraz na wynikające z nich skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2007 r., Grecja/Komisja, T-243/05, Zb.Orz., EU:T:2007:270, pkt 120). Następnie Rzeczpospolita Polska nie wskazuje, jakie są w niniejszym przypadku specyficzne okoliczności, na które się powołuje, ani a fortiori, dlaczego miałyby one uzasadniać posłużenie się wspomnianymi oświadczeniami. W końcu Rzeczpospolita Polska nie poparła dowodami twierdzenia dotyczącego jedynie „okazjonalnego” charakteru posłużenia się oświadczeniami osób bliskich celem wykazania, że przejmujący gospodarstwo spełnia warunek posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych. Ograniczyła się ona bowiem do podkreślenia, że z oświadczeń tych korzystano wyłącznie w przypadku osób przejmujących gospodarstwo nieposiadających odpowiedniego wykształcenia rolniczego, i do wskazania, że liczba tych przejmujących była niewielka. Należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie podała żadnej informacji liczbowej ani nie przedstawiła jakiegokolwiek dowodu pozwalającego potwierdzić rzekomo niewielką liczbę tych przejmujących.

106 Po czwarte, chybiony pod względem faktycznym jest argument Rzeczypospolitej Polskiej, jakoby Komisja nigdy nie podniosła problemu zakładanej słabej mocy dowodowej oświadczeń osób bliskich podczas wizyty kontrolnej przeprowadzonej w trzech gospodarstwach rolnych. Pismo Komisji z dnia 22 kwietnia 2009 r. informujące władze polskie o wynikach wizyty kontrolnej mówi wyraźnie o wątpliwościach Komisji co do zachowania władz polskich, które uważały taki dowód za wystarczający.

107 Podobnie pozbawione znaczenia jest twierdzenie, że Komisja w ogóle nie poparła założenia słabej mocy dowodowej oświadczenia ustaleniami faktycznymi w trakcie wizyty kontrolnej. Z jednej strony należy przypomnieć, że Komisja słusznie stwierdziła, że istnieją poważne wątpliwości ze względu na nieodpowiednie kontrolowanie przez Rzeczpospolitą Polską, gdyż ta ostatnia uznawała zwykle oświadczenia osób mogących znajdować się w sytuacji konfliktu interesów za wystarczający dowód stażu pracy. Z drugiej strony, jak podkreślono w pkt 101 powyżej, Rzeczpospolita Polska powinna była usunąć wątpliwości wyrażone przez Komisję, analizując konkretnie oświadczenia.

W przedmiocie braku kar za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej (PROW 2004–2006)

108 W formalnym powiadomieniu z dnia 13 kwietnia 2011 r. Komisja podkreśla, że Rzeczpospolita Polska nie przewidziała żadnej kary za nieprzestrzeganie przez przejmującego gospodarstwo obowiązku prowadzenia działalności rolniczej przez co najmniej pięć lat, co się tyczy okresu programowania 2004–2006.

109 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że kary za nieprzestrzeganie obowiązku przewidzianego w art. 11 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1257/1999 są przewidziane w pkt 11.11.2 PROW 2004–2006, poświęconym działaniu „Renty strukturalne”. Wskazano w nim, że jeżeli kontrola wykaże, iż na przejętych gruntach przejmujący nie prowadzi osobiście działalności rolniczej, traci prawo do płatności bezpośrednich na okres danego roku. Rzeczpospolita Polska podkreśla również, że przepisy polskiego prawa cywilnego przewidują możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym wykonania zobowiązania spoczywającego na przejmującym gospodarstwo na podstawie wspomnianego art. 11.

110 Należy przypomnieć, że art. 11 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1257/1999 przewiduje, iż przejmujący gospodarstwo podejmuje się prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie przez co najmniej pięć lat.

111 Należy również zaznaczyć, że w formalnym powiadomieniu z dnia 13 kwietnia 2011 r. Komisja uznała, iż władze polskie w ogóle nie przewidziały kary za nieprzestrzeganie przez przejmującego gospodarstwo obowiązku prowadzenia działalności rolniczej. Podobnie w protokole ze spotkania dwustronnego w dniu 10 listopada 2009 r. wskazano, że Komisja zwróciła się o bardziej szczegółowe informacje zarówno za okres programowania 2004–2006, jak i okres programowania 2007–2013, co do wyjaśnień przedstawionych przez władze polskie, zgodnie z którymi ustawa o płatnościach bezpośrednich przewiduje wykonanie kar, o których mowa w PROW 2004–2006 i 2007–2013. Komisja uzasadniła swój wniosek faktem, że PROW ma status dokumentu programowego, a nie ustawy, i że kary powinny być zatem ustanowione w drodze przepisów wykonawczych.

112 W odpowiedzi na to żądanie udzielenia informacji uzupełniających Rzeczpospolita Polska dostarczyła wyjaśnień dotyczących Ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2008 r., nr 170, poz. 1051), ze zmianami. Należy jednak stwierdzić, że ustawa ta ma zastosowanie do okresu programowania 2007–2013, a zatem Rzeczpospolita Polska nie dostarczyła informacji uzupełniających odnośnie do okresu programowania 2004–2006.

113 Należy też zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska nie zakwestionowała faktu, iż PROW 2004–2006 miał jedynie status dokumentu programowego, a więc nie miał rangi ustawy.

114 Wynika z tego, że w odniesieniu do okresu programowania 2004–2006 Komisja nie uzyskała wyjaśnień dotyczących kar za nieprzestrzeganie przez przejmującego gospodarstwo obowiązku prowadzenia działalności rolniczej przez co najmniej pięć lat i w konsekwencji nie miała wiedzy o czynnikach, które miałyby odwozić przejmujących gospodarstwo od zaprzestania działalności rolniczej. W tych okolicznościach Komisja mogła zasadnie przyjąć, że istniało ryzyko dla funduszy.

115 Żaden z argumentów Rzeczypospolitej Polskiej nie może podważyć tego wniosku.

116 Po pierwsze, ogranicza się ona do zapewnienia, że na gruncie ogólnych przepisów materialnych i proceduralnych polskiego prawa cywilnego istniała możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym wykonania obowiązku spoczywającego na przejmującym gospodarstwo na podstawie art. 11 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1257/1999. Takie szczególnie nieprecyzyjne twierdzenie nie pozwala na ustalenie, czy istnieje proporcjonalny i odstrasżający mechanizm karania, mający na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę.

117 Po drugie, Rzeczpospolita Polska zdaje się podważać stosowność istnienia kar wobec przejmującego gospodarstwo, kwestionując fakt, że brak kary za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej może podkopywać sedno wsparcia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Taka argumentacja nie może zostać przyjęta. Należy bowiem zgodzić się ze spostrzeżeniem Komisji, że fakt zaprzestania działalności przez przejmującego może stwarzać ryzyko dla funduszy polegające na tym, że wypłata niektórych wcześniejszych emerytur nie doprowadziłaby ostatecznie do wymiany pokoleniowej rolników i zdynamizowania gospodarstw rolnych, chociaż takie skutki są celami rozpatrywanego przepisu.

118 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy oddalić zarzut pierwszy dotyczący naruszenia art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, jak też zasady proporcjonalności, poprzez zastosowanie korekty finansowej w nadmiernej wysokości w stosunku do ryzyka strat finansowych dla funduszy*

119 W uzasadnieniu zarzutu drugiego Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja naruszyła art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 ze względu na to, że trzy uchybienia w systemie zarządzania działaniem „Renty strukturalne” – przy założeniu ich wykazania – są na tyle nieznaczące, że nie mogą spowodować ryzyka straty dla budżetu Unii. Stąd uważa ona, że korekta ryczałtowa w wysokości zastosowanej przez Komisję wielokrotnie przekracza ewentualną maksymalną stratę, jaką mogłaby ponieść Unia. Komisja popełniła tym samym w odniesieniu do każdego z trzech zarzucanych uchybień rażący błąd w ocenie skutków finansowych dla budżetu Unii i naruszyła zasadę proporcjonalności.

120 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999, zastąpiony przez art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, stanowi podstawę prawną pozwalającą Komisji na nałożenie korekt finansowych, czego Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje.

121 Należy zaznaczyć, że art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005 jest sformułowany analogicznie do zastąpionego przezeń art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999. W obu przepisach jest mowa w szczególności o naturze i wadze naruszenia jako kryteriach, które Komisja powinna uwzględnić przy obliczaniu kwot podlegających wyłączeniu ze względu na rozmiar stwierdzonej niezgodności z prawem.

122 Następnie w ramach szerokiego zakresu uznania przyznanego Komisji w tych przepisach przewidziała ona rodzaj korekty finansowej, którą należy zastosować w procedurze rozliczenia rachunków EFOGR i przyjęła wytyczne w tym kontekście. Przewidują one, że w zależności od rozmiaru uchybień stwierdzonych w prowadzeniu kontroli do wydatków zgłoszonych przez państwo członkowskie może zostać zastosowana korekta ryczałtowa w wysokości 2%, 5%, 10% lub 25% a nawet wyższa, jeżeli informacje pozostające w dyspozycji Komisji nie pozwalają na obliczenie strat poniesionych przez Unię wskutek tych uchybień.

123 W końcu zgodnie z utrwalonym orzecznictwem choć do Komisji należy wykazanie istnienia naruszenia przepisów Unii, to z chwilą stwierdzenia tego naruszenia do państwa członkowskiego należy wykazanie, w razie potrzeby, że Komisja popełniła błąd w zakresie skutków finansowych, jakie należy z niego wyciągnąć (wyroki: z dnia 7 października 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-153/01, Zb.Orz., EU:C:2004:589, pkt 67; z dnia 7 lipca 2005 r., Grecja/Komisja, C-5/03, Zb.Orz., EU:C:2005:426, pkt 38).

124 Mając na uwadze to orzecznictwo i wytyczne, należy zbadać wszystkie trzy zastrzeżenia – z których każde odnosi się do jednego z uchybień stwierdzonych przez Komisję – dotyczące rażącego błędu w ocenie skutków finansowych dla budżetu Unii i naruszenia zasady proporcjonalności.

125 Na wstępie należy przypomnieć, że stawka korekty zastosowanej przez Komisję do okresu programowania 2004–2006 wynosi 5%, a dla okresu programowania 2007–2013 wynosi 2%.

W przedmiocie pierwszego zastrzeżenia dotyczącego uchybienia obowiązkowi kontrolowania prowadzenia działalności komercyjnej

126 W ramach pierwszego zastrzeżenia Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że nie popełniła żadnego uchybienia przy wydatkowaniu środków w ramach działania „Renty strukturalne” ze względu na szczególną konstrukcję systemu podatkowego stosowanego w rolnictwie. Podkreśla ona, że prawo polskie stanowi, iż rolnicy nie są objęci klasycznym podatkiem dochodowym z tytułu prowadzenia działalności rolniczej i z tego powodu nie są zobowiązani do zgłaszania dochodów obliczanych na podstawie czynników związanych z produkcją (takich jak wysokość i obrót). Wskazuje, że prowadzenie działalności rolniczej jest natomiast objęte podatkiem rolnym, jeżeli działalność ta jest prowadzona na powierzchni minimalnej 1 ha, i że działalność na tej powierzchni minimalnej powoduje obok obowiązkowego opodatkowania podatkiem rolnym obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Wywiązanie się z obowiązku uiszczenia wspomnianych danin publicznych wiąże się z koniecznością uzyskania określonych dochodów, a więc z działalnością komercyjną. Ustawodawca polski przyjmuje zatem domniemanie, że każdy rolnik prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o areale nie mniejszym niż 1 ha prowadzi komercyjną gospodarkę rolną. Rzeczpospolita Polska stwierdza na tej podstawie, że stosując jako kryterium dostępu do wsparcia przyznawanego w ramach działania „Renty strukturalne” posiadanie gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 1 ha, spełniła wymóg związany z prowadzeniem komercyjnej gospodarki rolnej. Tym samym nie istniało ryzyko dla funduszy.

127 Jak zauważa Komisja, należy zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska „przyjmuje domniemanie”, że każdy rolnik prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni minimalnej 1 ha prowadzi ją w celach komercyjnych. Chodzi więc jedynie o założenie, które wymaga poparcia dowodami.

128 Należy bowiem zgodzić się ze stanowiskiem Komisji, że sama powierzchnia gospodarstwa nie może wystarczać dla oceny prowadzenia działalności komercyjnej i że należy skontrolować inny czynnik, a mianowicie wyniki gospodarstwa. Dwa spostrzeżenia Komisji potwierdzają ten wniosek.

129 Po pierwsze, z formalnego powiadomienia z dnia 13 kwietnia 2011 r. wynika, że służby Komisji wskazały władzom polskim, iż gospodarstwa nieprzekraczające minimalnej wielkości gospodarstw niskotowarowych – to jest takich, które zgodnie z art. 33b rozporządzenia nr 1257/1999 produkują głównie na własne potrzeby, ale również sprzedają część swojej produkcji – nie sprzedają swojej produkcji. Komisja wyjaśnia, że w celu ustalenia, czy gospodarstwo można zakwalifikować jako niskotowarowe, i określenia jego wielkości w europejskiej jednostce wielkości (european size unit – ESU) bierze się pod uwagę nie tylko powierzchnię gospodarstwa, lecz również inne czynniki, takie jak rodzaj i ilość upraw, czy gatunek i ilość zwierząt hodowlanych. Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła niczego, co podważałoby te stwierdzenia.

130 Po drugie, niekwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską liczby podkreślają jednoznacznie, że samo uwzględnienie minimalnej powierzchni 1 ha jako jedynego kryterium



kontroli prowadzenia działalności rolniczej niesie rzeczywiste ryzyko, iż z systemu wcześniejszej emerytury skorzystają rolnicy, którzy nie prowadzili tej działalności rolniczej w celach komercyjnych.

131 Z jednej strony w samym PROW 2004–2006 wskazuje się, że gospodarstwa produkujące wyłącznie na własne potrzeby to gospodarstwa małe o średniej powierzchni 2,8 ha użytków rolnych, co okazuje się sprzeczne z kryterium powierzchni 1 ha. Z drugiej strony ten sam dokument programowania podkreśla, że gospodarstwa produkujące głównie na własne potrzeby stanowiły 26% wszystkich gospodarstw.

132 Argumenty Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące szczególnej konstrukcji systemu podatkowego stosowanego w rolnictwie nie mogą podważyć tych wniosków.

133 Rzeczpospolita Polska nie wykazała zatem, że Komisja popełniła błąd dotyczący konieczności wyciągnięcia konsekwencji finansowych ze względu na ryzyko, jakie istniało dla funduszy z powodu niewykonania obowiązku kontrolowania prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej.

134 Co się tyczy zastosowanych stawek korekty, Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła w ramach pierwszego zastrzeżenia niczego, co wykazywałoby, że stawka 5% zastosowana dla okresu programowania 2004–2006 oraz stawka 2% dla okresu programowania 2007–2013 były nieproporcjonalne.

135 Pierwsze zastrzeżenie należy zatem oddalić.

W przedmiocie drugiego zastrzeżenia, dotyczącego uchybienia obowiązkowi kontroli posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych

136 Rzeczpospolita Polska powtarza argumentację rozwiniętą w ramach zarzutu pierwszego. Twierdzi, że uchybienie obowiązkowi właściwej kontroli posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych nie naruszało prawa Unii, nie mogło więc stwarzać ryzyka strat finansowych dla funduszy. Poza tym Rzeczpospolita Polska podkreśla, że istnieje bardzo niski odsetek przejmujących gospodarstwo, którzy zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej, wiążący się z uchybieniem obowiązkowi skontrolowania posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych. Trwały charakter przejęcia gospodarstw rolnych i ich utrzymanie się świadczy o umiejętnościach i wiedzy przejmujących.

137 Z jednej strony należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska bezskutecznie powtarza to, co podniosła w ramach zarzutu pierwszego. Jego rozpatrzenie pozwoliło bowiem stwierdzić, że nie zdołała ona podważyć wniosków Komisji, zgodnie z którymi istniało ryzyko dla funduszy z powodu uchybienia obowiązkowi kontroli posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych.

138 Z drugiej strony nie można przyjąć argumentu opierającego się na trwałym charakterze i utrzymaniu się przejętych gospodarstw rolnych. Oprócz tego, że prawdziwość tego twierdzenia nie została wystarczająco wykazana przez Rzeczpospolitą Polską, uwzględnienie takiego rozumowania prowadziłoby bowiem do podważenia autonomicznego kryterium, jakim jest obowiązek kontroli posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych. Nawet zakładając, że przejmujący gospodarstwo, który nie posiada odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych, jest utalentowany i stanie się tym samym wystarczająco doświadczony do prowadzenia gospodarstwa rolnego, takie „uregulowanie” sytuacji nie ma wpływu na stwierdzenie, że brak było początkowej kontroli ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

139 Poza tym Rzeczpospolita Polska bezskutecznie powołuje się na bardzo niski odsetek przypadków, w których przejmujący zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej z powodu nieposiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych. Swoim rozumowaniem Rzeczpospolita Polska wydaje się zmierzać do zasymilowania przejmujących, którzy zaprzestali działalności rolniczej – których liczba jest niewielka – z tymi, którzy nie mają odpowiedniej wiedzy i umiejętności. Jak słusznie podkreśla Komisja, Rzeczpospolita Polska nie przedstawia żadnego dowodu, iż grupa rolników, która nie wywiązała się z pięcioletniego obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, to ta sama grupa, która przedstawiła jako dowód posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zaświadczenie osób bliskich.

140 Drugie zastrzeżenie należy więc oddalić.

W przedmiocie trzeciego zastrzeżenia dotyczącego braku kary za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej

141 Z jednej strony Rzeczpospolita Polska utrzymuje, tak jak uczyniła to w ramach zarzutu pierwszego, że uchybienie wynikające z braku kary za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej nie naruszało prawa Unii, nie mogło więc stwarzać ryzyka strat finansowych dla funduszy. Z drugiej strony twierdzi, że nawet gdyby założyć wykazanie uchybienia wynikającego z braku kary w przypadku nieprzestrzegania przez przejmującego obowiązku prowadzenia działalności rolniczej, to wpływ takiego uchybienia byłby marginalny. Spośród wszystkich skontrolowanych działek odsetek przejmujących gospodarstwo, którzy zaprzestali działalności, wyniósł jedynie 0,49%, to jest dziesięciokrotnie mniej od nałożonej przez Komisję korekty ryczałtowej 5%. Poza tym w

stosunku do wszystkich skontrolowanych działek, na których nie prowadzono działalności rolniczej, zastosowano karę w postaci wykluczenia z mechanizmu wsparcia bezpośredniego.

142 Z jednej strony należy podkreślić, że Rzeczpospolita Polska bezskutecznie powtarza to, co podniosła w ramach zarzutu pierwszego. Jego rozpatrzenie pozwoliło bowiem stwierdzić, że nie zdołała podważyć wniosków Komisji, zgodnie z którymi istniało ryzyko dla funduszy z powodu uchybienia stwierdzonego przez Komisję.

143 Z drugiej strony argument dotyczący marginalnego wpływu uchybienia wynikającego z braku kary za nieprzestrzeganie przez przejmującego obowiązku prowadzenia działalności rolniczej jest bezskuteczny, gdyż służby Komisji zaakceptowały już zalecenie organu pojednawczego. W raporcie końcowym wskazano bowiem, że organ pojednawczy przyjął do wiadomości fakt, iż Komisja podkreśliła swoją gotowość do zrewaluowania zaproponowanej korekty w zakresie, w jakim była ona uzasadniona brakiem kary za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności komercyjnej przez pięć lat.

144 Ze względu na to, że Komisja przyznała, iż należało zrewaluować korektę uzasadnioną w wyżej wspomniany sposób, tym bardziej nasuwa się pytanie, czy korekta ryczałtowa w wysokości 5% była nadmierna. Należy bowiem stwierdzić, że rewaluacja korekty zaproponowanej przez Komisję nie doprowadziła do żadnej zmiany, gdyż stawka korekty wynosząca 5% została utrzymana.

145 Z wytycznych wynika, że jeżeli system wykazuje większą ilość uchybień, stawki ryczałtowe korekty nie są sumowane, a najpoważniejsze uchybienie uznaje się za wskaźnik ryzyka, jakiemu podlega cały system kontroli. W niniejszej sprawie Komisja uznała, że dwa inne uchybienia stwierdzone przez nią w odniesieniu do okresu programowania 2004–2006, a mianowicie brak kontroli wymaganego prowadzenia działalności komercyjnej i niewłaściwa kontrola posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności, musiały prowadzić do korekty ryczałtowej w wysokości 5%. Należałoby zatem uznać, że stawka korekty była nadmierna w odniesieniu do tych dwóch uchybień. Tymczasem, jak wynika z pkt 127–134 i 137–139 powyżej, nie wykazano, że stawka korekty ryczałtowej w wysokości 5% zastosowana do dwóch wspomnianych wyżej uchybień była nadmierna i że Komisja naruszyła tym samym art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1258/1999, art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 i zasadę proporcjonalności.

146 Należy więc oddalić trzecie zastrzeżenie.

147 Z powyższego wynika, że zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 7 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1258/1999, art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005 i zasady proporcjonalności, należy oddalić.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE ze względu na niewystarczające uzasadnienie*

148 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja nie określiła powodów, dla których uważa, że wsparcie na renty strukturalne powinno zostać ograniczone do gospodarstw większych, z pominięciem słabiej rozwiniętych i mniej rentownych. Po drugie, nie przedstawiono żadnych dowodów na poparcie poglądu, zgodnie z którym oświadczenia osób blisko związanych z przejmującym gospodarstwo mogły być nieprawdziwe i władze polskie powinny były odrzucić ten środek dowodowy. Po trzecie, Rzeczpospolita Polska zwraca zasadniczo uwagę na sprzeczność w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja oświadczyła, że ryzyko straty dla funduszy z powodu uchybienia wynikającego z braku kary za nieprzestrzeganie spoczywającego na przejmującym obowiązku prowadzenia działalności rolniczej było niższe od 5%, podczas gdy zastosowała stawkę ryczałtową korekty w wysokości 5%. Stwierdza ona również, że zastosowano dwie różne stawki (5% i 2%) w zależności od okresu programowania. Podkreśla również, że w zaskarżonej decyzji korekty są uzasadnione zdawkowo „niedociągnięciami w zarządzaniu systemem rent strukturalnych”. Po czwarte, twierdzi, że Komisja utożsamia spełnienie obowiązku uzasadnienia z samym tylko przedstawieniem zarzucanych uchybień. Brak jest wykazania związku pomiędzy przepisami prawa Unii, naruszeniem tych przepisów przez Rzeczpospolitą Polską, zaistnieniem rzeczywistego ryzyka dla funduszy i wielkością korekty czyniącej zadość poniesionym szkodom.

149 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym na poznanie podstawy podjętej decyzji i na obronę swych praw, a sądowni na sprawowanie jego kontroli. Nie można jednak wymagać, by uzasadnienie wymieniało wszystkie różne okoliczności faktyczne i prawne. Kwestię tego, czy uzasadnienie decyzji spełnia te wymagania, należy bowiem oceniać nie tylko w świetle jego brzmienia, lecz również jego kontekstu, jak też całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 stycznia 2000 r., Mehibas Dordtselaan/Komisja, T-290/97, Rec, EU:T:2000:8, pkt 92; z dnia 17 maja 2013 r., Bułgaria/Komisja, T-335/11, EU:T:2013:262, pkt 143).

150 Ponadto należy przypomnieć, że decyzje Komisji w zakresie rozliczania rachunków funduszy są wydawane na podstawie sprawozdania zbiorczego, a także korespondencji między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 marca 2002 r., Niderlandy/Komisja, C-132/99, Rec, EU:C:2002:168, pkt 39; z dnia 7 czerwca 2013 r., Włochy/Komisja, T-267/07, Zb.Orz., EU:T:2013:305, pkt 51). Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w tym szczególnym kontekście wypracowywania decyzji dotyczących rozliczania rachunków uzasadnienie decyzji należy uznać za wystarczające, gdy państwo będące adresatem było ściśle zaangażowane w proces

wpracowywania tej decyzji i znało przyczyny, dla których Komisja uznała, że nie należy obciążać danych funduszy spornymi kwotami (zob. podobnie ww. w pkt 94 wyrok Belgia/Komisja, EU:C:2001:455, pkt 98; wyrok z dnia 9 września 2004 r., Grecja/Komisja, C-332/01, Zb.Orz., EU:C:2004:496, pkt 67; ww. w pkt 149 wyrok Bułgaria/Komisja, EU:T:2013:262, pkt 144).

151 W pierwszej kolejności z akt sprawy wynika, że rząd polski był włączony w proces wypracowywania zaskarżonej decyzji. Mianowicie przede wszystkim uchybienia stwierdzone przez Komisję zostały wymienione w jej piśmie z dnia 22 kwietnia 2009 r. informującym władze polskie o wynikach wizyty kontrolnej przeprowadzonej w dniach 15–19 grudnia.

152 Następnie uchybienia zostały omówione na spotkaniu dwustronnym w dniu 10 listopada 2009 r., które było przedmiotem protokołu skierowanego do władz polskich pismem Komisji z dnia 18 lutego 2010 r.

153 Poza tym w formalnym powiadomieniu z dnia 13 kwietnia 2011 r. Komisja przypomniała trzy uchybienia, które zarzucała Rzeczypospolitej Polskiej, i określiła konsekwencje finansowe, jakie zamierzała z nich wyciągnąć. W tym kontekście uzasadniła ona stawkę korekty, jaką uznała, że jest zobowiązana zastosować zarówno do okresu programowania 2004–2006, jak i okresu programowania 2007–2013.

154 Ponadto raport końcowy organu pojednawczego, skierowany do Rzeczypospolitej Polskiej pismem z dnia 2 grudnia 2011 r., przypomina również trzy powody, które skłoniły Komisję do zamiaru zastosowania korekty finansowej.

155 W końcu, co się tyczy ostatecznego stanowiska Komisji z dnia 28 marca 2012 r. i sprawozdania zbiorczego, również one zawierają powody trzech uchybień zarzucanych Rzeczypospolitej Polskiej, jak też stawki korekty dla obu okresów programowania, które Komisja zamierzała zastosować.

156 W tym kontekście należy uznać, że uzasadnienie udzielone przez Komisję było wystarczające, aby umożliwić Rzeczypospolitej Polskiej zapoznanie się w jasny sposób z powodami przyjęcia zaskarżonej decyzji i przygotowanie swojej obrony.

157 Z jednej strony jest to potwierdzone przez fakt, że – jak słusznie podkreśla Komisja – uwagi formułowane przez Rzeczpospolitą Polską w toku postępowania wyjaśniającego dotyczyły głównie zasadności zarzutów i że wobec tego zrozumiała ona dobrze uchybienia stwierdzone przez Komisję.

158 Z drugiej strony argumenty rozwinięte w ramach zarzutu pierwszego również pokazują, że Rzeczpospolita Polska zrozumiała, co było jej zarzucane, i że mogła przedstawić argumentację dla odparcia tych zastrzeżeń.

159 W drugiej kolejności żaden z argumentów przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską nie pozwala na podważenie powyższych stwierdzeń.

160 Po pierwsze, z dokumentów postępowania wyjaśniającego nie wynika, by Komisja wskazała, że wsparcie na renty strukturalne ma być ograniczone do większych gospodarstw. Argument dotyczący braku zasadności powodów tego ograniczenia jest więc pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia.

161 Po drugie, Rzeczpospolita Polska bezskutecznie podnosi, że Komisja powinna była poprzeć dowodami twierdzenie, że oświadczenia osób blisko związanych z przejmującym gospodarstwo sporządzone w celu wykazania posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych mogły być nieprawdziwe i że władze polskie powinny były odrzucić te dowody.

162 Z jednej strony, jak zaznaczono w pkt 87 i 88 powyżej, Komisja nie uznała, że oświadczenie osoby bliskiej należy odrzucić jako dokument dowodowy, lecz podkreśliła, że samo oświadczenie nie może być uznawane za wystarczający dowód spełnienia warunku określonego w art. 11 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999. Z drugiej strony pismo Komisji z dnia 22 kwietnia 2009 r. i jej ostateczne stanowisko z dnia 28 marca 2012 r. wskazują w sposób jednoznaczny, że przejmujący przedstawiał zaświadczenie wystawione przez jego bliskich, że co drugie gospodarstwo przekazywane było w kręgu rodzinnym i że istniało zatem realne ryzyko, ponieważ osoby bliskie w sytuacji konfliktu interesów mogły próbować skorzystać z praktyk władz polskich celem uzyskania nienależnych korzyści.

163 Jak podkreślono w pkt 101 powyżej, Komisja nie musiała analizować w konkretny sposób prawdziwości oświadczeń zaakceptowanych przez władze polskie, ani a fortiori wykazać, że niektóre z nich były nieprawdziwe. Nie była więc zobowiązana do przedstawienia uzasadnienia wskazującego, że posiadała konkretne dowody istnienia nieprawdziwych oświadczeń.

164 Należy więc uznać, że uzasadnienie dotyczące tego uchybienia jest wystarczające.

165 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska uważa zasadniczo, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest niewystarczające i sprzeczne. Z jednej strony Komisja przyznała, że ryzyko dla funduszy z powodu uchybienia wynikającego z braku kary za nieprzestrzeganie przez

przejmującego obowiązku prowadzenia działalności rolniczej było niższe niż 5%. Z drugiej strony utrzymała tę ryczałtową stawkę korekty w wysokości 5% bez żadnego uzasadnienia dla okresu programowania 2004–2006, stosując równocześnie stawkę 2% dla okresu programowania 2007–2013. Ponadto nie wymieniła stawki korekty zastosowanej z tytułu uchybienia dotyczącego braku kary dla przejmujących nieprzestrzegających obowiązku prowadzenia działalności rolniczej przez pięć lat.

166 Argument ten należy oddalić. Uzasadnienie zawarte w dokumentach przekazanych w postępowaniu wyjaśniającym – a mianowicie w formalnym powiadomieniu, raporcie końcowym organu pojednawczego, ostatecznym stanowisku Komisji i sprawozdaniu zbiorczym – przypomina treść wytycznych, a w szczególności, jak przypomniano w pkt 145 powyżej, że najpoważniejsze uchybienie uznaje się za wskaźnik ryzyka, jakiemu podlega cały system kontroli. W uzasadnieniu jest mowa, że na podstawie wytycznych Komisja przewidziała stawkę korekty wynoszącą 5% dla każdego z trzech uchybień, które dotyczyły kluczowych kontroli, że obniżenie stawki korekty jest możliwe tylko wtedy, gdy służby Komisji uznają za możliwą rewaluację każdego z trzech stwierdzonych uchybień, oraz że Komisja przyznała, iż co prawda ryzyko z powodu braku kary za nieprzestrzeganie przez przejmującego obowiązku prowadzenia działalności rolniczej było niższe niż 5%, jednak utrzymała tę stawkę dla pozostałych uchybień.

167 Mając na uwadze te informacje, argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym korekty były uzasadnione zdawkowo „niedociągnięciami w zarządzaniu systemem rent strukturalnych”, jest pozbawiony znaczenia. „Niedociągnięcia” wymienione w tabeli załączonej do zaskarżonej decyzji zostały wyjaśnione w uzasadnieniach zawartych w korespondencji między Komisją a Rzeczpospolitą Polską, jak też w sprawozdaniu zbiorczym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 150 powyżej.

168 Podobnie bezskuteczny jest argument dotyczący niewskazania stawki korekty z tytułu uchybienia dotyczącego braku kary dla przejmujących nieprzestrzegających obowiązku prowadzenia działalności rolniczej. Niewskazanie stawki korekty dotyczącej tego uchybienia nie może bowiem wpłynąć negatywnie na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, gdyż korekta finansowa w wysokości 5% z tytułu dwóch pozostałych uchybień, zastosowana przez Komisję do wydatków poniesionych w odniesieniu do okresu programowania 2004–2006, była wystarczająco uzasadniona.

169 Co się tyczy uzasadnienia stawki korekty 2% zastosowanej do okresu programowania 2007–2013, wynika ono z różnych dokumentów wymienionych w toku postępowania wyjaśniającego, takich jak formalne powiadomienie, raport końcowy organu pojednawczego – odpowiednio określający stanowisko Komisji – i ostateczne stanowisko Komisji. Komisja wskazała w sposób jasny, że ryzyko wynikające z braku prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej przed przekazaniem gospodarstwa zmniejszyło się wraz ze wzrostem minimalnej wielkości gospodarstw rolnych i że w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013

wielkość uwzględniona przez Rzeczpospolitą Polską celem domniemania istnienia komercyjnej gospodarki rolnej została podniesiona i wynosiła odtąd co najmniej 3 ha (w miejsce 1 ha dla okresu programowania 2004–2006). Należy uznać, że takie uzasadnienie pozwalało Rzeczypospolitej Polskiej na zrozumienie powodów, które doprowadziły Komisję do zastosowania odmiennej stawki dla okresu programowania 2007–2013.

170 Wobec powyższego należy uznać, że Rzeczpospolita Polska była w stanie zrozumieć powody, które doprowadziły Komisję do zastosowania korekt o stawkach odpowiednio 5% i 2% i że powody te nie były sprzeczne.

171 Po czwarte, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Komisja utożsamia spełnienie obowiązku uzasadnienia z samym tylko przedstawieniem zarzucanych uchybień. Brak jest wykazania związku między przepisami prawa Unii, naruszeniem tych przepisów przez Rzeczpospolitą Polską, zaistnieniem rzeczywistego ryzyka dla funduszy i wielkością korekty czyniącej zadość poniesionym szkodom.

172 Rzeczpospolita Polska powtarza przy tym w inny sposób argumenty przedstawione już w ramach zarzutu pierwszego, które zostały oddalone. Poza tym należy stwierdzić, że dokumenty przywołane w pkt 166 powyżej przypominają jednoznacznie, iż Rzeczpospolita Polska nie wypełniła obowiązków kontrolnych przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999 i że Komisja zastosowała w ten sposób korektę na podstawie art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005.

173 W konsekwencji niniejszy zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

*W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady pomocniczości*

174 W ramach zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja naruszyła zasadę pomocniczości z tego względu, że dokonała interpretacji dokumentów programowych, sformułowała roszczenia w stosunku do sposobu i trybu wdrażania programu i zakwestionowała niemal wszystkie specyficzne rozwiązania instytucjonalne polskiego porządku prawnego.

175 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą pomocniczości ustanowioną w art. 5 akapit drugi TUE Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze



ich osiągnięcie na poziomie Unii (wyrok z dnia 17 czerwca 2009 r., Portugalia/Komisja, T-50/07, EU:T:2009:206, pkt 105).

176 W pierwszej kolejności, Komisja nie naruszyła zasady pomocniczości, sprawdzając, czy kontrole przeprowadzone przez Rzeczpospolitą Polską były wystarczające.

177 Należy bowiem stwierdzić, że z motywu 5 rozporządzenia nr 1258/1999 wynika wyraźnie, iż chociaż odpowiedzialność za kontrolę wydatków Sekcji Gwarancji EFOGR spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, to Komisja, odpowiadając za wykonanie budżetu Unii, z jednej strony ma obowiązek weryfikacji warunków realizacji płatności i kontroli, a z drugiej strony może finansować wyłącznie wydatki, w przypadku których te warunki udzielają koniecznych gwarancji w zakresie zgodności z zasadami Unii. Ponadto wyjaśniono, że w ramach zdecentralizowanego systemu zarządzania wydatkami Unii sprawą o zasadniczym znaczeniu jest uprawnienie i umożliwienie Komisji, jako instytucji odpowiedzialnej za finansowanie, przeprowadzania wszelkich kontroli zarządzania wydatkami, jakie uzna ona za niezbędne (ww. w pkt 175 wyrok Portugalia/Komisja, EU:T:2009:206, pkt 106).

178 Podobnie z utrwalonego orzecznictwa przywołanego w pkt 78 powyżej wynika, że zgodnie z przepisami Unii dotyczącymi EFOGR organizacja skutecznego systemu kontroli i nadzoru należy do państw członkowskich (zob. podobnie ww. w pkt 175 wyrok Portugalia/Komisja, EU:T:2009:206, pkt 107).

179 Właśnie opierając się na uprawnieniu kontrolnym przewidzianym w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005, Komisja dokonała oceny, czy fundusze przyznane w ramach programów krajowych zostały dobrze wykorzystane, i zweryfikowała w tym kontekście, czy kontrola i nadzór sprawowane przez Rzeczpospolitą Polską były wystarczające i skuteczne.

180 W drugiej kolejności, Rzeczpospolita Polska bezskutecznie utrzymuje, że Komisja naruszyła zasadę pomocniczości, dokonując interpretacji dokumentów programowych i kwestionując niemal wszystkie specyficzne rozwiązania instytucjonalne polskiego porządku prawnego.

181 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska twierdzi zasadniczo w sposób błędny, że Komisja przywołała obowiązek nieprzewidziany w planach rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie obowiązek zweryfikowania, czy działalność rolnicza w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa w celach renty strukturalnej była wykonywana komercyjnie.

182 Z jednej strony badanie zarzutu pierwszego wykazuje, że prowadzenie komercyjnej gospodarki rolnej w okresie poprzedzającym przekazanie gospodarstwa w celach renty strukturalnej było jednak warunkiem przyznania pomocy w ramach działania „Renty strukturalne” i że wobec tego Rzeczpospolita Polska była zobowiązana skontrolować, czy warunek ten był spełniony.

183 Z drugiej strony wbrew temu, co zasadniczo utrzymuje Rzeczpospolita Polska, Komisja nie zakwestionowała przepisów planów rozwoju obszarów wiejskich, które wcześniej zatwierdziła. Należy bowiem podkreślić, że te przepisy są analogiczne do przewidzianych w rozporządzeniach nr 1258/1999 i 1290/2005, czego zresztą Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje. Komisja słusznie podkreśla, że nie mogła przewidzieć na etapie oceny planów rozwoju obszarów wiejskich, iż władze polskie nie będą kontrolować spełnienia tego wymagania prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej.

184 Po drugie, co się tyczy oświadczeń sporządzonych przez osoby blisko związane z przejmującym gospodarstwo w celu wykazania posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych, należy przyznać, że PROW 2004–2006 ograniczył się do wskazania, iż jednym z wymaganych załączników do wniosku jest „dokument potwierdzający kwalifikacje rolnicze”. PROW 2004–2006 wyjaśnił jedynie, że zależnie od wykształcenia przejmującego gospodarstwo był on zobowiązany do wykazania prowadzenia działalności rolniczej przez trzy lub pięć lat. Nie było jednak wskazane, jakie dokumenty były wymagane w tym zakresie.

185 Uznając, że zwykłe oświadczenie osób bliskich nie było wystarczające do wykazania posiadania przez przejmującego gospodarstwo wiedzy i umiejętności zawodowych, Komisja w niczym nie naruszyła zasady pomocniczości.

186 Po trzecie, co się tyczy obowiązku ustanowienia kar za nieprzestrzeżenie przez przejmującego gospodarstwo obowiązku prowadzenia działalności rolniczej przez pięć lat, Komisja nie mogła przewidzieć, w jaki sposób Rzeczpospolita Polska go wypełni.

187 W tym względzie warto przypomnieć, że Komisja zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o przekazanie jej właściwego ustawodawstwa dotyczącego kar i że nie otrzymała zadowalającej odpowiedzi w odniesieniu do okresu programowania 2004–2006. Ze względu na to, że wątpliwości wyrażone przez Komisję w tym punkcie nie zostały usunięte, mogła ona zasadnie przyjąć, nie naruszając zasady pomocniczości, że Rzeczpospolita Polska nie wypełniła swego obowiązku kontrolnego.

188 Rzeczpospolita Polska bezskutecznie usiłuje dowodzić, że podejście Komisji jest wybiórcze. Z jednej strony jej zdaniem Komisja twierdzi, że co się tyczy oświadczeń

potwierdzających staż pracy w gospodarstwie, nie miała żadnej możliwości oceny wiarygodności dokumentów i że odpowiednią kontrolę mogły przeprowadzić jedynie właściwe organy państwa członkowskiego. Z drugiej strony Komisja zdaje się twierdzić w odniesieniu do komercyjnego charakteru działalności rolniczej, że była właściwa dla określenia, które z gospodarstw w latach 2004–2006 należy określić jako „minimum komercyjne”.

189 Argumentacja ta jest pozbawiona znaczenia. Co się tyczy oświadczeń osób bliskich, należy uznać, że Rzeczpospolita Polska nawet nie wskazała, że skontrolowała prawdziwość choćby jednego z tych oświadczeń.

190 Co się tyczy prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej, Komisja słusznie podkreśla, że nie uzurpuje sobie prawa do sprawdzania w konkretnych przypadkach, czy dane gospodarstwo prowadziło działalność komercyjną. Stwierdziła jednak, że taka kontrola w ogóle nie była dokonywana przez Polskę.

191 Zarzut czwarty, dotyczącego naruszenia zasady pomocniczości, należy zatem oddalić.

192 Mając na uwadze powyższe rozważania, skargę należy oddalić.

### **W przedmiocie kosztów**

193 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania Sądu 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 (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 25 lutego 2015 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu

Zaskarżona decyzja

Przebieg postępowania i żądania stron

Co do prawa

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

W przedmiocie braku obowiązku prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej

W przedmiocie dowodu posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych (PROW 2004–2006)

W przedmiocie braku kar za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej (PROW 2004–2006)

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 4 akapit czwarty rozporządzenia nr 1258/1999 i art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, jak też zasady proporcjonalności, poprzez zastosowanie korekty finansowej w nadmiernej wysokości w stosunku do ryzyka strat finansowych dla funduszy

W przedmiocie pierwszego zastrzeżenia dotyczącego uchybienia obowiązkowi kontrolowania prowadzenia działalności komercyjnej

W przedmiocie drugiego zastrzeżenia, dotyczącego uchybienia obowiązkowi kontroli posiadania przez przejmującego gospodarstwo odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych

W przedmiocie trzeciego zastrzeżenia dotyczącego braku kary za nieprzestrzeganie obowiązku prowadzenia działalności rolniczej

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE ze względu na niewystarczające uzasadnienie

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady pomocniczości

W przedmiocie kosztów

\* Język postępowania: polski.