



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 3 grudnia 2015 r.*

Odwołanie — Polityka regionalna — Program operacyjny na lata 2000 — 2006 dla regionu Apulia (Włochy) w zakresie celu 1 — Zmniejszenie pomocy finansowej pierwotnie przyznanej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

W sprawie C-280/14 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 9 czerwca 2014 r.,

Republika Włoska, reprezentowana przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

strona skarżąca,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez D. Recchię oraz A. Steiblytę, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 maja 2015 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* język postępowania: włoski.

Wyrok

- 1 W odwołaniu Republika Włoska żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 28 marca 2014 r., Włochy/Komisja (T-117/10, EU:T:2014:165, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), którym Sąd oddalił jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej C(2009) 10350 wersja ostateczna z dnia 22 grudnia 2009 r. zmniejszającej pomoc finansową z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przyznaną Republice Włoskiej na podstawie decyzji Komisji C(2000) 2349 z dnia 8 sierpnia 2000 r. zatwierdzającej regionalny program operacyjny RPO Apulia na lata 2000–2006 w zakresie celu 1 (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 38 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, s. 1) stanowi:

„Bez uszczerbku dla odpowiedzialności Komisji za wykonanie ogólnego budżetu [Unii Europejskiej] państwa członkowskie biorą w pierwszej instancji [kolejności] odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy. W tym celu podejmują one następujące środki:

- a) sprawdzenie [czy systemy] zarządzania i uzgodnień dotyczących kontroli zostały ustanowione i są wykonywane w sposób zapewniający efektywne i prawidłowe wykorzystanie funduszy wspólnotowych;
- b) dostarczenie Komisji opisu tych rozwiązań;
- c) zapewnienie, że [by] pomoc jest [była] zarządzana zgodnie ze wszystkimi stosowanymi regułami wspólnotowymi, a środki postawione do ich dyspozycji są [były] wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami;

[...]”.

- 3 Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia:

„1. Państwa członkowskie w pierwszej instancji [kolejności] biorą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów wszelkich zasadniczych zmian wpływających na charakter lub warunki wykonania lub nadzorowania pomocy i dokonując wymaganych korekt finansowych.

Państwo członkowskie dokonuje wymaganych korekt finansowych w związku z indywidualnymi lub systemowymi nieprawidłowościami. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu Wspólnoty [...].

2. Jeśli po dokonaniu niezbędnych weryfikacji Komisja stwierdza, że:

[...]

- c) istnieją poważne wady systemów zarządzania lub kontroli, które mogłyby prowadzić do nieprawidłowości systemowych,

Komisja zawiesza dane płatności okresowe i po przedstawieniu powodów tej decyzji domaga się od państwa członkowskiego przedstawienia uwag i, w miarę potrzeb, dokonania korekt w określonym czasie.

Jeżeli państwo członkowskie zgłasza zastrzeżenia do uwag poczynionych przez Komisję, zostaje zaproszone przez Komisję na spotkanie, w trakcie którego obie strony w ramach współpracy opartej na partnerstwie dokładają starań dla osiągnięcia porozumienia w sprawie tych uwag i wniosków z nich wyciągniętych [wniosków, jakie należy z nich wyciągnąć].

3. Na zakończenie okresu wyznaczonego przez Komisję, jeżeli nie zostało osiągnięte porozumienie, a państwo członkowskie nie dokonało korekt, biorąc pod uwagę [ewentualne] uwagi dokonane przez państwo członkowskie, Komisja może w ciągu trzech miesięcy podjąć decyzję o:

[...]

b) dokonaniu wymaganych korekt finansowych poprzez anulowanie całości lub części wkładu funduszy dla danej pomocy.

Przy podejmowaniu decyzji o wielkości korekty Komisja bierze pod uwagę, zgodnie z zasadą proporcjonalności, rodzaj nieprawidłowości lub zmiany, jak również zakres i następstwa finansowe wad stwierdzonych w systemach zarządzania lub kontroli państw członkowskich.

[...]”.

- 4 Artykuł 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 63, s. 21) stanowi:

„Systemy zarządzania i kontroli zawierają procedury umożliwiające sprawdzenie dostarczania współfinansowanych towarów i usług oraz prawdziwość wnioskowanych wydatków, a także zapewniające zgodność z warunkami ustanowionymi we właściwej decyzji Komisji zgodnej z art. 28 rozporządzenia [...] nr 1260/1999 oraz z odpowiednimi zasadami krajowymi i wspólnotowymi [...].

Procedury wymagają odnotowania przeprowadzonej weryfikacji indywidualnych działań na miejscu. Protokół potwierdza wykonaną pracę, wyniki weryfikacji i środki podjęte w przypadku wystąpienia rozbieżności [anomalii]. W przypadku gdy jakiegokolwiek weryfikacje fizyczne lub administracyjne nie są wyczerpujące, ale wykonane zostały na próbce działań, protokół określa wybrane operacje i opisuje metodę pobierania próbek”.

- 5 Artykuł 8 tego rozporządzenia brzmi następująco:

„Instytucje zarządzające lub płatnicze księgują kwoty odzyskane ze zrealizowanych już płatności pomocy Wspólnoty i zapewniają, że[by] takie kwoty zostały odzyskane bez nieuzasadnionej zwłoki. Po ich odzyskaniu instytucje płatnicze zwracają [...] odzyskane [nieprawidłowe] płatności powiększone o uzyskane odsetki z tytułu opóźnienia przez potrącenie rozpatrywanych kwot z kolejnej deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność przedłożonego Komisji lub, jeżeli to niewystarczające, poprzez dokonani[e] zwrotu na rzecz Wspólnoty [...]”.

- 6 Artykuł 9 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Poświadczenie wydatków”, przewiduje, że poświadczenia deklaracji wydatków okresowych i końcowych dokonuje osoba lub departament w ramach instytucji płatniczej, która jest funkcjonalnie niezależna od wszelkich służb zatwierdzających wnioski. Ponadto artykuł ten precyzuje w szczególności warunki, jakie muszą zostać uprzednio spełnione, by instytucja ta mogła dokonać poświadczenia wydatków.

7 Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyrywkowe kontrole operacji”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie przeprowadzają weryfikację operacji na podstawie wyrywkowych kontroli szczególnie w celu:

- a) sprawdzenia skuteczności zastosowanych systemów zarządzania i kontroli;
- b) wybiórczej weryfikacji, na podstawie analizy ryzyka, deklaracji wydatków na różnych poziomach.

2. Weryfikacje przeprowadzane przed zamknięciem każdej pomocy obejmują co najmniej 5% całkowitych kwalifikowanych wydatków i opierają się na reprezentatywnych próbkach zatwierdzonych operacji, z uwzględnieniem wymogów ust. 3. Państwa członkowskie starają się rozłożyć przeprowadzanie weryfikacji równomiernie na cały okres. Zapewniają one właściwy podział zadań na weryfikacje i procedury wdrażające lub płatnicze dotyczące danych operacji.

3. Wybierając próbki operacji do weryfikacji uwzględnia się:

- a) konieczność weryfikacji typów i rozmiarów operacji zróżnicowanych w wystarczającym stopniu;
- b) każdy współczynnik ryzyka, który został określony w ramach weryfikacji na poziomie krajowym lub wspólnotowym;
- c) koncentrację operacji niektórych organów pośrednich lub niektórych beneficjentów końcowych tak, aby główne organy pośrednie i beneficjenci końcowi byli weryfikowani co najmniej raz przed zamknięciem każdej pomocy”.

Okoliczności powstania sporu

- 8 Decyzją C(2000) 2349 z dnia 8 sierpnia 2000 r. Komisja zatwierdziła regionalny program operacyjny Apulia na lata 2000–2006 w ramach celu 1 (zwany dalej „RPO Apulia”) i przekazała do dyspozycji władz włoskich kwotę w wysokości 1 721,827 mld EUR z tytułu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).
- 9 W 2007 r. Komisja przeprowadziła audyty systemów zarządzania i kontroli wprowadzonych przez władze odpowiedzialne za ten program, uznając, że władze te nie stworzyły systemów zarządzania i kontroli zapewniających należyte zarządzanie finansami pomocy z EFRR oraz że stworzone systemy nie zapewniają odpowiedniej oceny dokładności, prawidłowości i kwalifikowalności wniosków o pomoc.
- 10 Uznając, że Republika Włoska nie wypełniła zobowiązań, które na niej ciążyą na mocy art. 4 i 8–10 rozporządzenia nr 438/2001, oraz że stwierdzone wady systemów zarządzania i kontroli mogły powodować nieprawidłowości systemowe, Komisja decyzją C(2008) 3340 z dnia 1 lipca 2008 r. zawiesiła dla RPO Apulia płatności okresowe z EFRR. Instytucja ta wyznaczyła Republice Włoskiej trzymiesięczny termin na przeprowadzenie kontroli i dokonanie niezbędnych korekt w celu zapewnienia, by z wkładu EFRR finansowane były wyłącznie kwalifikujące się wydatki.
- 11 W trakcie audytu przeprowadzonego w styczniu 2009 r. Komisja stwierdziła, że wymogi sformułowane w przytoczonej decyzji nie zostały spełnione w wyznaczonym terminie. Audytorzy Unii ujawnili liczne nieprawidłowości w zakresie kontroli przeprowadzonych przez instytucję zarządzającą na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 438/2001 (zwanych dalej „kontrolami pierwszego szczebla”), funkcjonowania instytucji płatniczej i kontroli przeprowadzonych przez organ kontrolny na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 438/2001 (zwanych dalej „kontrolami drugiego szczebla”). Komisja doszła do

wniosku, iż nie ma uzasadnionej pewności, że systemy zarządzania i kontroli RPO Apulia pozwalały skutecznie zapewnić zgodność z prawem, prawidłowość i dokładność zadeklarowanych wydatków za okres od początku realizacji programu do dnia zawieszenia płatności okresowych.

- 12 Pismem z dnia 3 kwietnia 2009 r. Komisja przekazała swe wnioski do wiadomości władz włoskich, informując je, iż zamierza zaproponować korektę pomocy finansowej z EFRR według 10-procentowej stopy w odniesieniu do wydatków zadeklarowanych w ramach tego programu do dnia zawieszenia wypłat okresowych. Republika Włoska zgłosiła zastrzeżenia wobec zastosowania tej korekty ryczałtowej i wniosła o uchylenie zawieszenia wypłat okresowych. Zgodnie z art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1260/1999 w dniu 30 września 2009 r. odbyło się spotkanie między stronami.
- 13 Sporną decyzją Komisja obniżyła pomoc finansową przyznaną z EFRR na rzecz RPO Apulia w latach 2000–2006, stosując korektę ryczałtową w wysokości 10% poświadczonych wydatków do dnia zawieszenia wypłat okresowych. Zgodnie z art. 1 tej decyzji pomoc przyznana z EFRR została zmniejszona o kwotę 79 335 741,11 EUR.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 marca 2010 r. Republika Włoska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 15 W uzasadnieniu skargi państwo to podniosło cztery zarzuty. Zarzut pierwszy i drugi dotyczyły przeinaczenia okoliczności faktycznych oraz naruszenia art. 39 ust. 2 lit. c) i art. 3 rozporządzenia nr 1260/1999 w odniesieniu do kontroli pierwszego szczebla, funkcjonowania instytucji płatniczej oraz kontroli drugiego szczebla. W zarzucie trzecim wspomniane państwo członkowskie powołało się na brak uzasadnienia oraz naruszenie art. 39 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1260/1999. Zarzut czwarty dotyczył naruszenia art. 12 rozporządzenia nr 1260/1999 oraz art. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 438/2001 oraz braku kompetencji Komisji.
- 16 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargę Republiki Włoskiej.

Żądania stron

- 17 Republika Włoska wnosi do Trybunału o:
 - uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, spornej decyzji oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 19 Na poparcie odwołania Republika Włoska podnosi trzy zarzuty.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 20 W ramach zarzutu pierwszego Republika Włoska podnosi, że w pkt 37, a także w pkt 50 i następnych zaskarżonego wyroku Sąd naruszył zasadę kontradyktoryjności i obowiązek uzasadnienia, ponieważ łącznie zbadał zarzuty pierwszy i drugi dotyczące skuteczności i wiarygodności z jednej strony kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych przez instytucję zarządzającą oraz instytucję płatniczą, a z drugiej strony kontroli drugiego szczebla przeprowadzonych przez organ kontrolny.
- 21 Państwo to twierdzi, że zgodnie z zasadą kontradyktoryjności Sąd miał obowiązek zbadać te dwa zarzuty oddzielnie, jako że były oparte na odmiennych okoliczności faktycznych, dotyczących pracy odrębnych instytucji, i bardzo różnych nieprawidłowości, do których odnosi się sporna decyzja. Ponadto badając łącznie te zarzuty, Sąd w sposób mimowolny zastosował do jednego z tych zarzutów rozumowanie dotyczące drugiego.
- 22 Badając łącznie zarzuty pierwszy i drugi, Sąd naruszył również ciążyący na nim obowiązek uzasadnienia swych rozstrzygnięć. Nie wykazał bowiem w sposób tak szczegółowy, jak miało to miejsce w skardze, powodów, dla których uznał za bezzasadne argumenty, które przedstawiła Republika Włoska w celu podważenia każdej z nieprawidłowości, które łącznie stanowiły podstawę spornej decyzji.
- 23 Komisja kwestionuje zasadność argumentacji Republiki Włoskiej.

Ocena Trybunału

- 24 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału rdzeniem zasady kontradyktoryjności jest wymóg, aby strony postępowania miały możliwość zajęcia stanowiska co do okoliczności faktycznych i dokumentów, na których oparte będzie orzeczenie sądu, a także przedstawienia swego stanowiska w przedmiocie materiału dowodowego i uwag przedstawionych przed sądem oraz zarzutów uwzględnionych z urzędu przez sąd, na których zamierza on oprzeć swoje rozstrzygnięcie (wyroki: Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 52, 55; a także M/EMEA (szczególna procedura kontroli orzeczenia), C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, pkt 41).
- 25 W tym względzie należy stwierdzić, że Republika Włoska miała możliwość zajęcia w sposób skuteczny stanowiska przed Sądem w przedmiocie nieprawidłowości, do których odnosi się sporna decyzja w zakresie kontroli pierwszego szczebla, funkcjonowania instytucji płatniczej, jak również kontroli drugiego szczebla. Poza tym w szczególności z pkt 40, 48 i 60–66 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd również wziął pod uwagę argumenty, w których to państwo członkowie kwestionowało rzeczywiste istnienie tych nieprawidłowości.
- 26 Jeśli chodzi o obowiązek uzasadnienia, nie można zarzucać Sądowi, iż wstrzymał się od ustosunkowania się do wszystkich szczegółów argumentacji Republiki Włoskiej kwestionującej nieprawidłowości ujawnione w spornej decyzji. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem spoczywający na Sądzie na mocy art. 36 i 53 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości obowiązek uzasadnienia nie nakazuje Sądowi dokonania wyjaśnienia, które podejmuje w sposób wyczerpujący punkt po punkcie argumentację przedstawioną przez strony sporu. Uzasadnienie to może być również dorozumiane, pod warunkiem że umożliwia ono zainteresowanym poznanie podstaw, na których Sąd oparł swe rozstrzygnięcie, a Trybunałowi dostarcza elementów wystarczających do dokonania kontroli w trybie odwołania (wyroki: Coop de France bétail et viande i in./Komisja, C-101/07 P i C-110/07 P, EU:C:2008:741, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo; A2A/Komisja, C-318/09 P, EU:C:2011:856, pkt 97; a także Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 86).

- 27 W niniejszej sprawie należy wskazać, że uzasadnienie zawarte w pkt 69–77 oraz 79–92 zaskarżonego wyroku zarówno umożliwia Republice Włoskiej poznanie powodów, dla których Sąd oddalił ogół argumentów, za pomocą których Republika Włoska kwestionowała opóźnienia w przeprowadzaniu kontroli pierwszego i drugiego szczebla, brak wiarygodności zaproponowanych korekt oraz wadliwego funkcjonowania instytucji płatniczej, jak i dostarcza Trybunałowi elementów wystarczających do dokonania kontroli w trybie odwołania. Poza tym Sąd wyjaśnił w pkt 60–63 zaskarżonego wyroku powody, dla których nie orzekł o niezaistnieniu każdej pojedynczej nieprawidłowości stwierdzonej przez audytorów Unii w styczniu 2009 r. w odniesieniu do kontroli pierwszego i drugiego szczebla. Tym samym należy również oddalić jako bezzasadny argument dotyczący naruszenia przez Sąd ciężącego na nim obowiązku uzasadniania swoich rozstrzygnięć.
- 28 Jeśli chodzi o zarzucane Sądowi zastosowanie tego samego rozumowania do odmiennych okoliczności prawnych i faktycznych, należy stwierdzić, że zarzut ten wynika z ewidentnie błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Wbrew temu, co twierdzi Republika Włoska, Sąd rozważył w sposób szczegółowy i odrębny w pierwszej kolejności w pkt 69–71 i 79–81 zaskarżonego wyroku okoliczności faktyczne i prawne dotyczące kontroli pierwszego szczebla, następnie w pkt 72–77 i 82–87 tego wyroku – okoliczności dotyczące kontroli drugiego szczebla, a wreszcie w pkt 88–92 zagadnienia – okoliczności dotyczące instytucji płatniczej.
- 29 Wobec tego zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego

Argumentacja stron

- 30 Można uznać, mimo słabo rozwiniętej struktury dowodzenia, iż drugi zarzut odwołania dzieli się na cztery części.
- 31 W pierwszej części tego zarzutu Republika Włoska twierdzi, że Sąd w pkt 40, 63 i 88–93 przeinaczył przedstawione mu dowody. Przeinaczenie obciążające wspomniane punkty zaskarżonego wyroku oznacza zdaniem tego państwa członkowskiego, że Sąd naruszył również art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999, art. 9 rozporządzenia nr 438/2001, jak też zasady proporcjonalności i partnerstwa.
- 32 W ramach drugiej części tego zarzutu Republika Włoska twierdzi, że Sąd błędnie uznał w pkt 60–63 zaskarżonego wyroku, że nie było konieczne badanie dowodów przedstawionych przez skarżącą w celu podważenia zaistnienia nieprawidłowości ujawnionych przez audytorów w trakcie wyrwykowych kontroli pierwszego szczebla poddanych audytowi w styczniu 2009 r. Z pkt 40 uzasadnienia spornej decyzji, akcentującego fakt, że władze włoskie nie usunęły wspomnianych nieprawidłowości, wynika bowiem, że Komisja uwzględniła je w spornej decyzji. Poza tym w pkt 78–81 zaskarżonego wyroku Sąd z urzędu wziął pod uwagę te rzekome nieprawidłowości, aby stwierdzić, że kontrole pierwszego szczebla nie były wiarygodne.
- 33 Tymczasem wobec braku dowodu na istnienie szczególnych nieprawidłowości w zakresie kontroli pierwszego szczebla ujawnionych w trakcie audytu przeprowadzonego przez Komisję w styczniu 2009 r. Sąd powinien był stwierdzić, że sporna depozycja była sprzeczna z art. 39 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1260/1999, a w szczególności że korekta ryczałtowa w wysokości 10% była oczywiście nieproporcjonalna.
- 34 W ramach trzeciej części zarzutu drugiego Republika Włoska twierdzi, że sporna decyzja jest sprzeczna z zasadami proporcjonalności i partnerstwa, którym poświęcony jest art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999, w zakresie, w jakim stosuje ona korektę ryczałtową w wysokości 10% również w stosunku do nieprawidłowości dotyczących udzielania zamówień na dodatkowe roboty budowlane lub wykonane usługi inżynierskie, podczas gdy władze włoskie proponowały w stosunku do tych

nieprawidłowości korekty ryczałtowe w wysokości 25%. Tym samym Sąd nie mógł się ograniczyć w pkt 60 zaskarżonego wyroku do stwierdzenia, że korekty te zostały uwzględnione przez Komisję przy obliczeniu końcowej kwoty zmniejszenia pomocy finansowej z EFFR.

- 35 Wreszcie w czwartej części tego zarzutu Republika Włoska powołuje się na naruszenie art. 4 rozporządzenia nr 438/2001 oraz zasad dotyczących ciężaru dowodu.
- 36 Trzeci zarzut odwołania można widzieć jako podzielony na cztery części.
- 37 Pierwsza część tego zarzutu dotyczy przeinaczenia przez Sąd okoliczności faktycznych oraz dowodów w pkt 72–74 zaskarżonego wyroku. Przeinaczenie to oznacza zdaniem Republiki Włoskiej, że Sąd naruszył również art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999, zasady proporcjonalności i partnerstwa, jak również art. 10 rozporządzenia nr 438/2001.
- 38 W ramach drugiej części wspomnianego zarzutu Republika Włoska twierdzi, że ze względu na fakt, iż kontrole drugiego szczebla winny były osiągnąć wskaźnik kontroli przewidziany w art. 10 przed zamknięciem omawianego programu, Sąd naruszył przytoczony przepis. Z brzmienia tego przepisu, zgodnie z którym kontrole drugiego szczebla winny obejmować co najmniej 5% kwalifikowanych wydatków „przed zamknięciem każdej pomocy”, wynika bowiem, że system kontroli drugiego szczebla winien być oceniany przede wszystkim w momencie zamknięcia tej pomocy.
- 39 Poza tym w ramach trzeciej części tego zarzutu Republika Włoska zarzuca Sądowi, iż w pkt 84–86 zaskarżonego wyroku orzekł, że nie sposób uwzględnić argumentu, iż korekty wprowadzone po przeprowadzeniu kontroli drugiego szczebla wynosiły nie 30 950 978,33 mln EUR, lecz 59 186 909 mln EUR, z tego względu, że Komisja uwzględniła całość tych korekt w ramach oceny całkowitej kwoty korekt wprowadzonych w następstwie kontroli pierwszego i drugiego szczebla łącznie, wynoszące 95 672 043,08 mln EUR.
- 40 Czwarta część trzeciego zarzutu odwołania odnosi się do naruszenia zasad dotyczących ciężaru dowodu.
- 41 Komisja podważa dopuszczalność drugiego i trzeciego zarzutu odwołania, które stanowią jej zdaniem wyłącznie powtórzenie argumentów podniesionych w pierwszej instancji i zmierzają w istocie do uzyskania ponownej oceny merytorycznej sprawy przez Trybunał. W każdym wypadku zarzuty te są zdaniem Komisji bezzasadne.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności zarzutów drugiego i trzeciego

- 42 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 168 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału wynika, że odwołanie musi dokładnie wskazywać zakwestionowane części wyroku, którego uchylenie ma na celu, oraz zawierać argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie (wyroki: Hiszpania/Komisja, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, pkt 43; a także Ezz i in./Rada, C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie art. 169 § 2 przywołanego regulaminu postępowania określa, że podnoszone zarzuty i argumenty prawne wskazują precyzyjnie motywy orzeczenia Sądu, które wnoszący odwołanie kwestionuje.
- 43 Odwołanie polegające jedynie na powtórzeniu lub dosłownym zacytowaniu zarzutów i argumentów przedstawionych przed Sądem nie odpowiada zatem wymogom uzasadnienia wynikającym z powyższych przepisów. Niemniej jednak kwestie prawne rozstrzygane w pierwszej instancji mogą ponownie być przedmiotem debaty na etapie rozpatrywania odwołania, jeśli tylko wnoszący odwołanie

podważy wykładnię lub stosowanie prawa Unii przez Sąd. Gdyby bowiem wnoszący odwołanie nie mógł oprzeć odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych już przed Sądem, postępowanie odwoławcze pozbawione byłoby częściowo sensu (zob. podobnie wyroki: *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 46, 47; a także *Hiszpania/Komisja*, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 44 Jeśli chodzi o podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności, należy stwierdzić, że w ramach drugiego i trzeciego zarzutu Republika Włoska nie zmierza do ponownego zbadania skargi wniesionej do Sądu, ale kwestionuje ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd w poszczególnych punktach zaskarżonego wyroku, które wnosząca odwołanie uznała za obarczone tak przeinaczeniem okoliczności faktycznych i dowodów, jak i innymi naruszeniami prawa. W związku z tym, wbrew twierdzeniom Komisji, zarzuty drugi i trzeci nie stanowią zwykłego powtórzenia argumentów podniesionych w pierwszej instancji, lecz są skierowane przeciwko zasadniczej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku, co pozwala Trybunałowi na przeprowadzenie kontroli tego wyroku.
- 45 Należy zatem oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.
- 46 Odnosząc się do naruszenia art. 4 rozporządzenia nr 438/2001, którego dotyczy część czwarta zarzutu drugiego odwołania, oraz naruszenia zasad dotyczących ciężaru dowodu, przywołanego tak w ramach czwartej części zarzutu drugiego, jak i w czwartej części zarzutu trzeciego, należy wskazać, że choć Republika Włoska w swoich uwagach wymienia te naruszenia prawa w części poprzedzającej część dotyczącą zarzutów drugiego i trzeciego, to uwagi te nie zawierają żadnego odniesienia do punktów zaskarżonego wyroku, których dotyczyłyby przytoczone naruszenia prawa, ani też żadnej argumentacji pozwalającej na ustalenie, w jaki sposób Sąd naruszył prawo. Te części drugiego i trzeciego zarzutu są zatem niedopuszczalne.
- 47 Odnosząc się do trzeciej części zarzutu trzeciego – choć Republika Włoska podważa ustalenia Sądu figurujące w pkt 84–86 zaskarżonego wyroku z innego powodu niż przeinaczenie danych – wskazać należy, że nie wskazuje ona jednak zasady ani przepisu prawa, które Sąd naruszył, uznając, że na zgodność z prawem spornej decyzji nie ma wpływu ewentualny błąd Komisji w zakresie identyfikacji niektórych korekt zaproponowanych przez władze włoskie w następstwie przeprowadzenia kontroli drugiego stopnia, skoro Komisja w spornej decyzji uwzględniła wszystkie korekty.
- 48 Tym samym czwarta część zarzutu drugiego i trzecia część zarzutu trzeciego, w zakresie, w jakim ta ostatnia część nie dotyczy przeinaczenia danych, oraz czwarta część zarzutu trzeciego podlegają odrzuceniu jako niedopuszczalne.
- 49 Z kolei ustosunkowując się do argumentów Republiki Włoskiej, w których zarzuca ona Sądowi, iż przeinaczył treść pisma z dnia 15 czerwca 2009 r., należy zaznaczyć, iż nie precyzuje ona punktów zaskarżonego wyroku, do których odnoszą się jej uwagi krytyczne. Tym samym argumenty te winny również zostać odrzucone jako niedopuszczalne.
- Co do istoty części pierwszej zarzutu drugiego oraz części pierwszej i trzeciej zarzutu trzeciego
- 50 W ramach części pierwszej zarzutu drugiego oraz części pierwszej i trzeciej zarzutu trzeciego, które należy rozpatrzyć łącznie, Republika Włoska twierdzi, że ustalenia faktyczne figurujące w pkt 40, 63, 72–74, 84–86 i 88–93 zaskarżonego wyroku świadczą o błędnym zrozumieniu jej skargi i są obarczone przeinaczeniem okoliczności faktycznych oraz dowodów. Wspomniane przeinaczenie oznacza, że Sąd naruszył również art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999, art. 9 i 10 rozporządzenia 438/2001, jak również zasady proporcjonalności i partnerstwa.

- 51 Należy przypomnieć, że z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości wynika, iż jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania, po pierwsze, ustaleń faktycznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z akt sprawy, a po drugie, oceny ustalonych okoliczności faktycznych (zob. wyrok Komisja/Aalberts Industries i in., C-287/11 P, EU:C:2013:445, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo). Ocena okoliczności faktycznych nie stanowi zatem, z wyłączeniem przypadków przeinaczenia dowodów, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału (zob. wyroki Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346 pkt 15; a także Activision Blizzard Germany/Komisja, C-260/09 P, EU:C:2011:62, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Takie przeinaczenie dowodów występuje wówczas, gdy – bez potrzeby przeprowadzania nowych dowodów – ocena dowodów istniejących okazuje się w sposób oczywisty błędna (wyrok Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo). Niemniej takie przeinaczenie musi wynikać w sposób oczywisty z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny okoliczności faktycznych i dowodów (wyrok General Motors/Komisja, C-551/03 P, EU:C:2006:229, pkt 54). Ponadto w sytuacji gdy strona wnosząca odwołania powołuje się na przeinaczenie dowodów przez Sąd, winna ona dokładnie wskazać, które dowody zostały jej zdaniem przez Sąd przeinaczone, oraz wykazać błędy w ocenie, które w jej opinii doprowadziły Sąd do takiego przeinaczenia (zob. podobnie wyroki Aalborg Portland i in./Komisja, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, pkt 50; a także PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic, C-281/10 P, EU:C:2011:679, pkt 78).
- 53 Należy stwierdzić, że argumenty podniesione przeciwko pkt 40, 63 i 72 zaskarżonego wyroku wynikają z oczywiście błędnej interpretacji tego wyroku. Co się tyczy pkt 40 i 72, nie można zarzucać Sądowi, iż nie uwzględnił treści skargi Republiki Włoskiej, uznając, że nie kwestionowała ona żadnej nieprawidłowości ujawnionej w wrywkowych kontrolach pierwszego i drugiego szczebla poddanych audytowi w styczniu 2009 r. lub że kwestionowała ona wyłącznie niektóre spośród nich. Przeciwnie, z pkt 60–64 zaskarżonego wyroku jasno wynika, że Sąd rzeczywiście uwzględnił fakt, iż Republika Włoska podważała wszystkie te nieprawidłowości.
- 54 Wbrew zatem temu, co utrzymuje Republika Włoska, nie sposób z pkt 63 zaskarżonego wyroku wywodzić, że w opinii Sądu sporna decyzja nie została oparta na wspomnianych nieprawidłowościach. We wspomnianym pkt 63 w związku z pkt 58 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził bowiem jasno, że poszczególne nieprawidłowości ujawnione przez audytorów Unii w styczniu 2009 r. stanowiły „jeden z zarzutów” sformułowanych wobec funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli RPO Apulia.
- 55 Jeśli chodzi o ustalenia figurujące w pkt 73, 74, 84–86 i 88–93 zaskarżonego wyroku, należy stwierdzić, że Republika Włoska nie wykazała, w jaki sposób ustalenia Sądu miałyby stanowić przeinaczenie dokumentów, do których się odwołuje.
- 56 W konsekwencji należy oddalić wszystkie argumenty dotyczące przeinaczenia okoliczności faktycznych i dowodów jako częściowo niedopuszczalne, a częściowo bezzasadne.
- 57 W tych okolicznościach argumenty dotyczące naruszenia art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999, art. 9 i 10 rozporządzenia nr 438/2001 oraz zasad proporcjonalności i partnerstwa, które Republika Włoska opierała na rzekomym przeinaczeniu przywoływanym w odniesieniu do pkt 40, 63, 72–74 i 88–93 zaskarżonego wyroku, również nie mogą zostać uwzględnione.
- 58 Tym samym pierwsza część zarzutu drugiego oraz pierwsza i trzecia część zarzutu trzeciego odwołania winny zostać częściowo odrzucone jako niedopuszczalne, a częściowo oddalone jako bezzasadne.

– W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego

- 59 W ramach drugiej części zarzutu trzeciego Republika Włoska zarzuca Sądowi, iż w pkt 76 zaskarżonego wyroku dokonał błędnej wykładni art. 10 rozporządzenia nr 438/2001, uznając, że dla potwierdzenia wątpliwości co do wiarygodności omawianego systemu zarządzania i kontroli nie jest wystarczające ustalenie, iż wskaźnik kontroli przewidziany w tym artykule został osiągnięty w momencie zamknięcia pomocy EFRR dla RPO Apulia.
- 60 W tym względzie wystarczy wskazać, że z brzmienia art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 438/2001, zgodnie z którym państwa członkowskie starają się rozłożyć przeprowadzanie weryfikacji równomiernie na cały rozpatrywany okres, wynika, że kontrole drugiego szczebla należy przeprowadzać w trakcie całego okresu korzystania z pomocy, a nie wyłącznie w momencie jej zamknięcia.
- 61 Wynika stąd, że część drugą zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadną.

– W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego

- 62 W ramach tej części zarzutu drugiego Republika Włoska kwestionuje ustalenia figurujące w pkt 60–63 zaskarżonego wyroku. Twierdzi ona, że ponieważ sporna decyzja została oparta również na nieprawidłowościach ujawnionych przez audytorów Unii w ramach wyrwkowych kontroli pierwszego szczebla poddanych audytowi w styczniu 2009 r., Sąd nie mógł orzec o zgodności z prawem spornej decyzji w świetle art. 39 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1260/1999 oraz zasady proporcjonalności, nie zbadawszy uprzednio argumentów, w których kwestionuje ona fakt zaistnienia wspomnianych nieprawidłowości. Poza tym w pkt 78–81 zaskarżonego wyroku Sąd sam rozpatrzył wspomniane nieprawidłowości, by stwierdzić, że kontrole pierwszego szczebla nie były wiarygodne.
- 63 W tym względzie należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo dotyczące Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zgodnie z którym ze względu na to, że państwo członkowskie, którego sprawa dotyczy, znajduje się w najlepszej sytuacji, by zgromadzić i sprawdzić dane niezbędne dla rozliczenia rachunków EFOGR, Komisja winna – w celu udowodnienia istnienia naruszenia przepisów dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych – nie tyle wykazać w wyczerpujący sposób niedostatek kontroli przeprowadzonych przez administracje krajowe lub nieprawidłowość przekazanych przez nie danych, ile przedstawić dowód poważnej i uzasadnionej wątpliwości co do tych kontroli lub danych (zob. podobnie wyroki: Grecja/Komisja, C-300/02, EU:C:2005:103, pkt 34, 36 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Dania/Komisja, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, pkt 80, 81).
- 64 Wspomniane państwo członkowskie nie może ze swojej strony podważać ustaleń będących podstawą dowodu poważnej i uzasadnionej wątpliwości Komisji bez wsparcia własnych twierdzeń dowodami na okoliczność istnienia wiarygodnego i funkcjonującego systemu kontroli. Jeśli nie uda mu się wykazać, że ustalenia Komisji są niedokładne, ustalenia te stanowią dowody, które mogą zrodzić poważne wątpliwości w odniesieniu do wprowadzenia całości odpowiednich i skutecznych środków nadzoru i kontroli (zob. wyrok Dania/Komisja, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 W konsekwencji do państwa członkowskiego należy przedstawienie jak najbardziej szczegółowego i pełnego dowodu na rzeczywisty charakter kontroli lub prawdziwość danych oraz w danym wypadku na niedokładność twierdzeń Komisji (wyroki: Grecja/Komisja, C-300/02, EU:C:2005:103, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; Dania/Komisja, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, pkt 83).
- 66 Zasady wynikające z tego orzecznictwa znajdują zastosowanie mutatis mutandis do EFRR, czego nie zakwestionowała Republika Włoska w trakcie rozprawy przed Trybunałem. Mając na uwadze strukturę systemu zarządzania i kontroli ustanowionego art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999, zgodnie

z którym państwa członkowskie biorą w pierwszej kolejności odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy z EFRR, znajdują się one faktycznie w najlepszej sytuacji, by zgromadzić i sprawdzić dane dotyczące tej pomocy.

- 67 W niniejszej sprawie Republika Włoska zarzuca Sądowi, iż nie wziął pod uwagę dowodów, za pomocą których kwestionowała ona fakt zaistnienia nieprawidłowości ujawnionych przez audytorów Unii w wrywkowych kontrolach pierwszego i drugiego szczebla poddanych audytowi w styczniu 2009 r. Należy w tym względzie wskazać, że zgodnie z ustaleniami Sądu figurującymi w pkt 63 zaskarżonego wyroku te poszczególne nieprawidłowości stanowiły tylko jeden spośród zarzutów podniesionych względem funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli stworzonego dla RPO Apulia oraz że sporna decyzja opierała się również na „innych niedociągnięciach” tego systemu, które mogły powodować poważne i uzasadnione wątpliwości co do jego wiarygodności i racjonalności.
- 68 Z analizy pierwszej części zarzutu drugiego oraz pierwszej i trzeciej części zarzutu trzeciego, z której wnioski są zawarte w pkt 58 i 61 niniejszego wyroku, wynika, że Sąd nie naruszył prawa, oddalając wszystkie argumenty, w których Republika Włoska kwestionowała ustalenia, które były podstawą innych wad systemu zarządzania i kontroli stworzonego dla RPO Apulia wynikających z opóźnień w przeprowadzaniu kontroli pierwszego szczebla, braku wiarygodności zaproponowanych korekt oraz wadliwego funkcjonowania instytucji płatniczej.
- 69 Zgodnie zatem z orzecznictwem przytoczonym w pkt 63–65 niniejszego wyroku Sąd uznał w pkt 63 zaskarżonego wyroku, iż nie było potrzeby orzekania w przedmiocie zaistnienia poszczególnych nieprawidłowości ujawnionych w trakcie audytu przeprowadzonego w styczniu 2009 r.
- 70 Należy dodać, że w odwołaniu Republika Włoska nie kwestionuje pkt 109–118 zaskarżonego wyroku, w których Sąd orzekł o proporcjonalności zastosowanych korekt ryczałtowych, opierając się na wadach systemu zarządzania i kontroli związanych z opóźnieniami w przeprowadzaniu kontroli, braku wiarygodności zaproponowanych korekt i wadliwego funkcjonowania instytucji płatniczej, które mogły wywoływać poważne i uzasadnione wątpliwości co do tego, czy system ten jest wiarygodny i rozsądny.
- 71 Odnosząc się do zarzutu, iż w pkt 78–81 zaskarżonego wyroku Sąd sam rozpatrzył poszczególne nieprawidłowości ujawnione w trakcie wrywkowych kontroli pierwszego szczebla poddanych audytowi w styczniu 2009 r., należy zwrócić uwagę, iż nie są to te poszczególne nieprawidłowości, które są przedmiotem ustaleń ujętych we wspomnianych punktach wyroku, ale wątpliwości dotyczące praktyki stosowanej przez władze włoskie w dziedzinie korekt finansowych.
- 72 Tym samym nie można zarzucać Sądowi, iż w pkt 78–81 zaskarżonego wyroku uwzględnił ustalenia Komisji w temacie wiarygodności korekt finansowych zaproponowanych przez władze włoskie, po tym jak w pkt 60–63 tego wyroku uznał, iż nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie zaistnienia nieprawidłowości ujawnionych przez audytorów Unii w trakcie kontroli wrywkowych poddanych audytowi w styczniu 2009 r.
- 73 Wynika z tego, że część drugą zarzutu drugiego należy oddalić jako bezzasadną.

– W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego

- 74 W części trzeciej zarzutu drugiego Republika Włoska kwestionuje ustalenie z pkt 60 zaskarżonego wyroku, twierdząc, iż zastosowanie korekty finansowej w wysokości 10%, w sytuacji gdy władze włoskie zaproponowały korekty finansowe w wysokości 25% w odniesieniu do nieprawidłowości dotyczących udzielania zamówień na dodatkowe roboty budowlane lub usługi inżynierskie ujawnionych przez audytorów Unii w styczniu 2009 r., jest sprzeczne z zasadami proporcjonalności i partnerstwa wyrażonymi w art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999.

- 75 Należy stwierdzić w tym względzie, że korekty zaproponowane przez władze włoskie dotyczą jedynie niektórych z wyszczególnionych nieprawidłowości ujawnionych przez audytorów Unii w styczniu 2009 r. Jak wynika zatem z pkt 69 niniejszego wyroku, Sąd bez naruszenia prawa mógł uznać, że podnoszone niezaistnienie poszczególnych nieprawidłowości nie rzutuje na zgodność z prawem spornej decyzji. W tych okolicznościach Sąd bez naruszenia zasad wymienionych w poprzednim punkcie uznał w pkt 60 i 62 zaskarżonego wyroku, że argumenty wywiedzione z przytoczonych korekt, które Komisja uwzględniła, obliczając końcową kwotę zmniejszenia pomocy finansowej z EFFR, nie miały znaczenia dla stwierdzenia nieważności spornej decyzji.
- 76 Tym samym część trzecią zarzutu drugiego należy oddalić jako bezzasadną.
- 77 Z całości powyższych rozważań wynika, że odwołanie należy w części oddalić jako bezzasadne, a w części odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

- 78 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy