



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 12 kwietnia 2018 r.¹

Sprawa C-4/17 P

**Republika Czeska
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Odwołanie – EFRG – Wyłączenie niektórych wydatków z finansowania przez Unię Europejską –
Wydatki poniesione przez Republikę Czeską – Ochrona winnic przed dzikimi zwierzętami i ptakami –
Pewność prawa – Ochrona uzasadnionych oczekiwań – Prawo do bycia wysłuchanym

I. Wprowadzenie

1. Strony niniejszego odwołania nie ułatwiają zadania Trybunałowi Sprawiedliwości. Zachowanie Komisji w okresie poprzedzającym spór nie może zostać, nawet przy najlepszej woli, uznane za przejaw dobrej administracji. Jednakże Republika Czeska także nie próbowała usunąć istniejących rozbieżności i wątpliwości w odpowiednim czasie, lecz cały czas z uporem dąży do wykorzystania błędów Komisji. Co więcej, to państwo członkowskie właściwie nie przedstawia argumentów, które w ostatecznym rozrachunku mogłyby doprowadzić do pozytywnego zakończenia.

2. Niniejsza sprawa dotyczy kwestii, czy ochrona winnic przed dzikimi zwierzętami i ptakami stanowi formę restrukturyzacji i przekształcania winnic, a w szczególności – czy poprawia techniki uprawy winorośli. Z tym związane jest pytanie, czy Komisja musi wyrazić sprzeciw przy pierwszym przedstawieniu programu wsparcia, o ile uważa, że dany środek wsparcia nie może zostać zaakceptowany.

3. Ma to znaczenie w kontekście unijnego wsparcia dla uprawy winorośli na mocy rozporządzenia nr 479/2008², które przewidywało, że państwa członkowskie mogą wspierać jedynie określone, wyczerpująco zdefiniowane środki oraz że planowane środki wsparcia muszą zostać opisane w programie wsparcia. Program taki miał następnie być przedłożony przez państwo członkowskie Komisji, która w ciągu trzech miesięcy mogła zgłosić sprzeciw.

II. Ramy prawne

4. Ramy prawne charakteryzują się pewną złożonością i ciągłymi zmianami przepisów mających tu zastosowanie.

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 3/2008 oraz uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2392/86 i (WE) nr 1493/1999 (Dz.U. 2008, L 148, s. 1).

A. Regulacje dotyczące wsparcia

5. Artykuł 5 rozporządzenia nr 479/2008 przewidywał przedstawianie Komisji programów wsparcia dla uprawy winorośli:

„1. Każde państwo członkowskie będące producentem, o którym mowa w załączniku II, przedstawia Komisji, po raz pierwszy do dnia 30 czerwca 2008 r., projekt pięcioletniego programu wsparcia uwzględniającego środki zgodne z zapisami niniejszego rozdziału.

[...]

2. Programy wsparcia zaczynają obowiązywać po upływie trzech miesięcy od ich przedstawienia Komisji.

Jeśli jednak przedstawiony program wsparcia nie spełnia warunków ustanowionych w niniejszym rozdziale, Komisja informuje o tym dane państwo członkowskie. W takim przypadku państwo członkowskie przedstawia Komisji zmieniony program wsparcia. Zmieniony program wsparcia zaczyna obowiązywać po upływie dwóch miesięcy od chwili jego zgłoszenia, chyba że nadal występuje brak zgodności, w którym to przypadku stosuje się niniejszy akapit.

[...]”.

6. Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2008 wymieniał w lit. c) „restrukturyzację i przekształcanie winnic zgodnie z art. 11” jako środki kwalifikujące się do udzielenia wsparcia. Artykuł 11 definiuje te środki w następujący sposób:

„1. Celem działań dotyczących restrukturyzacji i przekształcania winnic jest wzrost konkurencyjności producentów wina.

[....]

3. Wspieranie restrukturyzacji i przekształcania winnic może obejmować wyłącznie jedno lub kilka następujących działań:

- a) konwersję odmian, w tym konwersję przez przeszczepianie;
- b) przeniesienie winnic;
- c) poprawę jakości zarządzania winnicą.

Wspieranie nie obejmuje zwykłej odnowy winnic, których naturalny okres eksploatacji ma się ku końcowi.

[...]”.

7. Artykuł 11 ust. 2 poprzednio obowiązującego rozporządzenia nr 1493/1999³ zawierał przepis określający cel środków restrukturyzacji i konwersji, który nie pojawia się jednak w rozporządzeniu nr 479/2008, a który brzmiał następująco:

„Celem systemu jest dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku”.

3 Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina (Dz.U. 1999, L 179, s. 1).

8. Na mocy rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 202/2013⁴ Komisja wprowadziła do art. 6 rozporządzenia (WE) nr 555/2008⁵ następujący przepis:

„Następujące operacje są niekwalifikowalne:

[...]

b) ochrona przed dzikimi zwierzętami, ptactwem bądź gradem;

[...]”.

9. Zgodnie z art. 114 rozporządzenia nr 479/2008 środki finansowe będące przedmiotem sporu stanowiły interwencję w zakresie regulacji rynków rolnych, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1290/2005⁶. Ten ostatni przepis regulował niektóre wydatki Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (zwanego dalej „EFRG”) i obecnie znajduje się w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013⁷.

B. Regulacje dotyczące kontroli

10. Artykuł 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 [dawny art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005] zezwala Komisji na wyłączenie niektórych wydatków z finansowania ze skutkiem wstecznym:

„W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że wydatki objęte zakresem art. 4 ust. 1 oraz art. 5 dokonano niezgodnie z prawem unijnym [...], przyjmuje ona akty wykonawcze określające kwoty, które mają być wyłączone z finansowania unijnego [...]”.

11. Artykuł 11 rozporządzenia (WE) nr 885/2006⁸ reguluje procedurę poprzedzającą podjęcie przez Komisję decyzji o wyłączeniu określonych kwot z finansowania:

„1. W przypadku gdy w wyniku dochodzenia Komisja uznaje, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z zasadami wspólnotowymi, powiadamia ona państwo członkowskie o wynikach kontroli, środkach naprawczych, które mają zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności ze wspomnianymi zasadami.

Takie powiadomienie zawiera odesłanie do niniejszego artykułu. Państwo członkowskie przekazuje swoją odpowiedź w terminie dwóch miesięcy od otrzymania tego powiadomienia, a Komisja może odpowiednio zmienić swoje stanowisko. W uzasadnionych przypadkach Komisja może wyrazić zgodę na przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi.

Po upływie terminu na udzielenie odpowiedzi Komisja zwołuje spotkanie dwustronne, podczas którego obydwie strony usiłują doprowadzić do porozumienia, w sprawie środków, które mają zostać podjęte, jak również oceny naruszenia oraz straty finansowej poniesionej przez budżet Wspólnoty.

⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 8 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 555/2008 w odniesieniu do przedstawiania programów wsparcia w sektorze wina oraz handlu z państwami trzecimi (Dz.U. 2013, L 67, s. 10).

⁵ Rozporządzenie Komisji z dnia 27 czerwca 2008 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina w odniesieniu do programów wsparcia, handlu z krajami trzecimi, potencjału produkcyjnego oraz kontroli w sektorze wina (Dz.U. 2008, L 170, s. 1).

⁶ Rozporządzenie Rady z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

⁸ Rozporządzenie Komisji z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW (Dz.U. 2006, L 171, s. 90), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 375/2012 z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 885/2006 (Dz.U. 2012, L 118, s. 4).

2. W terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania protokołu ze spotkania dwustronnego, o którym mowa w ust. 1 akapit trzeci, państwo członkowskie przekazuje wszystkie informacje wymagane na tym spotkaniu, jak również wszystkie inne informacje, które uważa za użyteczne w ramach prowadzonego badania.

W uzasadnionych przypadkach Komisja może, na podstawie uzasadnionego wniosku państwa członkowskiego, zezwolić na przedłużenie okresu, o którym mowa w akapicie pierwszym. Wniosek należy kierować do Komisji przed upływem tego okresu.

Po upływie okresu, o którym mowa w akapicie pierwszym, Komisja formalnie przekazuje państwu członkowskiemu wnioski, do których doszła na podstawie informacji otrzymanych w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków. Takie powiadomienie zawiera ocenę wydatku, który Komisja zamierza wyłączyć z finansowania wspólnotowego na mocy art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, i zawiera odesłanie do art. 16 ust. 1 niniejszego rozporządzenia.

3. Państwo członkowskie powiadamia Komisję o środkach naprawczych, jakie zobowiązało się przyjąć w celu zapewnienia zgodności z zasadami wspólnotowymi i o dacie ich wprowadzenia.

Po zbadaniu wszystkich sprawozdań sporządzonych przez organ pojednawczy zgodnie z rozdziałem 3 niniejszego rozporządzenia Komisja przyjmuje, jeśli to konieczne, jedną lub więcej decyzji na mocy art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w celu wykluczenia z finansowania wspólnotowego wydatków dokonanych niezgodnie z zasadami wspólnotowymi aż do skutecznego wprowadzenia środków naprawczych.

[...]”.

12. Artykuły 12–16 rozporządzenia nr 885/2006 zawierają przepisy dotyczące procedury pojednawczej, w ramach której dane państwo członkowskie i Komisja dążą do polubownego załatwienia sprawy.

13. Rozporządzenie nr 885/2006 zostało zastąpione ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r. rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 908/2014⁹, zawierającym podobne przepisy.

III. Okoliczności powstania sporu

14. Okoliczności powstania sporu przedstawiają się zgodnie z wyrokiem Sądu z dnia 20 października 2016 r., Republika Czeska/Komisja (T-141/15, EU:T:2016:621, pkt 1–17, zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”) zasadniczo następująco.

15. W dniu 9 lipca 2008 r. Republika Czeska przedłożyła Komisji zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2008 projekt programu wsparcia na lata budżetowe 2009–2014. Projekt programu obejmował działania celem ochrony winnic przed dzikimi zwierzętami i ptakami, które to działania miały zostać wdrożone albo za pomocą środków mechanicznych, to jest poprzez ogrodzenie winnic lub zastosowanie różnych urządzeń odstrasżających, albo – alternatywnie – poprzez aktywne działanie człowieka nakierowane na przepędzanie dzikich zwierząt lub ptaków.

⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.U. 2014, L 255, s. 59).

16. W piśmie z dnia 8 października 2008 r. Komisja zgłosiła zastrzeżenia do powyższego projektu zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008, ale zastrzeżenia Komisji nie dotyczyły spornych środków ochrony. Republika Czeska zmieniła projekt pod kątem zastrzeżeń Komisji i w dniu 12 lutego 2009 r. przedłożyła Komisji nowy projekt. Drugi projekt ponownie zawierał sporne środki ochrony w niezmienionej formie. Komisja nie wniosła dalszych zastrzeżeń w terminie następnych dwóch miesięcy, to jest do dnia 12 kwietnia 2009 r.

17. Jednak w dniu 20 lutego 2009 r. Komisja przedłożyła Republice Czeskiej powiadomienie zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 w związku z badaniem prowadzonym pod sygnaturą VT/VI/2009/101/CZ w celu sprawdzenia zgodności środków restrukturyzacji i konwersji winnic zastosowanych przez Republikę Czeską z warunkami przyznawania pomocy w tej dziedzinie w poprzednim roku obrotowym, to jest 2007/2008. Część niniejszego powiadomienia brzmi następująco:

„Rezultat ten uwydatnia jednak, że działania restrukturyzacyjne zasadniczo ograniczały się do ochrony istniejących winnic przed zwierzętami bez dokonywania dalszych interwencji. Podejście to stwarza problem w zakresie zgodności z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, który stanowi, że celem systemu jest dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku. Jeżeli restrukturyzacja w Republice Czeskiej ograniczyłaby się do ochrony istniejących winnic przed zwierzętami, wydatki nie kwalifikowałyby się *prima facie* do udzielenia pomocy, ponieważ nie spełniają wymogów rozporządzenia”.

18. W tym samym piśmie Komisja stwierdziła, że władze czeskie powinny „podjąć wszelkie niezbędne środki w celu usunięcia niedociągnięć i niezgodności”.

19. Pismem z dnia 22 września 2009 r. Komisja ogłosiła zamiar przeprowadzenia dalszego badania pod sygnaturą VT/VI/2009/004/CZ. Badanie miało dotyczyć restrukturyzacji i przekształcania winnic w Republice Czeskiej w roku winiarskim 2008/2009.

20. W przedstawionym na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 powiadomieniu z dnia 22 marca 2010 r. Komisja stwierdziła w ramach badania w sprawie VT/VI/2009/004/CZ w szczególności, co następuje:

„W trakcie kontroli przeprowadzonej na miejscu zespół audytorów miał wątpliwości co do tego, czy czynna i bierna ochrona przed ptakami i dzikimi zwierzętami kwalifikuje się do udzielenia pomocy w ramach restrukturyzacji i przekształcania”.

21. W tym samym dokumencie Komisja poinformowała również Republikę Czeską, że „czynnej i biernej ochrony przed ptakami i dzikimi zwierzętami nie można uznać za nowy środek mający na celu poprawę zarządzania winnicami w sposób umożliwiający dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku”. W powiadomieniu Komisja przypomniała ponadto, że „rozporządzenie nr 1493/99 wyraźnie stwierdza, że celem działań restrukturyzacyjnych jest dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku”.

22. W dniu 31 stycznia 2011 r. Komisja przekazała Republice Czeskiej protokół ze spotkania dwustronnego z dnia 13 grudnia 2010 r. dotyczącego obu powyższych dochodzeń, które odbyło się zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006 z udziałem przedstawicieli Republiki Czeskiej i jej organów.

23. W protokole Komisja stała na stanowisku, iż wydatki poniesione przez Republikę Czeską w ramach przedmiotowego środka ochronnego stanowią wydatki niekwalifikujące się do udzielenia wsparcia, i zwróciła się do Republiki Czeskiej o podanie dokładnej kwoty tych wydatków zgłoszonych w latach budżetowych 2008–2010. Również w tym protokole Komisja odniosła się do celu systemu restrukturyzacji i konwersji na mocy rozporządzenia nr 1493/1999, a mianowicie dostosowania produkcji do zapotrzebowania rynku.

24. Od dnia 31 stycznia 2011 r. Komisja ponadto wskazywała na obydwa wspomniane powyżej dochodzenia w każdym swoim piśmie.

25. W dniu 3 grudnia 2012 r. Komisja przedłożyła Republice Czeskiej powiadomienie w rozumieniu art. 11 ust. 2 akapit trzeci i art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006. W powiadomieniu tym Komisja potwierdziła i sprecyzowała swój pogląd, że formy czynnej i biernej ochrony winnic przewidziane przez Republikę Czeską nie wchodzą w zakres pojęć restrukturyzacji i konwersji względnie przekształcania, o których mowa w art. 11 rozporządzenia nr 1493/1999 i art. 11 rozporządzenia nr 479/2008. W tym kontekście Komisja zaproponowała korektę polegającą na wyłączeniu z finansowania wydatków w wysokości 52 347 157,43 CZK i 11 984 289,94 EUR za lata budżetowe 2007–2010, przy czym do lat budżetowych 2007 i 2008 miało zastosowanie rozporządzenie nr 1493/1999, a do pozostałych lat budżetowych – rozporządzenie nr 479/2008.

26. Na wniosek Republiki Czeskiej z dnia 17 stycznia 2013 r. organ pojednawczy odbył w dniu 19 czerwca 2013 r. posiedzenie i opublikował w dniu 2 lipca 2013 r. sprawozdanie końcowe z postępowania pojednawczego o sygnaturze 13/CZ/552. W sprawozdaniu tym organ pojednawczy zalecił, aby Komisja nie proponowała żadnych korekt wydatków w ramach programu pomocy na lata 2009–2014 oraz ponownie rozważyła proponowaną korektę wydatków.

27. Po przedłożeniu sprawozdania organu pojednawczego Komisja pismem z dnia 22 kwietnia 2014 r. przesłała Republice Czeskiej swoją opinię końcową. W opinii tej Komisja powtórzyła swoje stanowisko, że przedmiotowy środek ochronny nie może zostać uznany za dopuszczalny w ramach systemu restrukturyzacji i przekształcania winnic.

28. W odniesieniu do lat budżetowych 2007–2009 Komisja stwierdziła, że Republika Czeska mogła zasadnie założyć, iż sporne środki ochronne kwalifikują się do udzielenia pomocy ze względu na brak jakichkolwiek zastrzeżeń ze strony Komisji wobec projektu programu pomocy dotyczącego tych środków. Jednak zdaniem Komisji Republika Czeska nie mogła mieć żadnych uzasadnionych oczekiwań w tym względzie po otrzymaniu pisma Komisji z dnia 22 marca 2010 r. Z tego powodu Komisja uznała, że korekta finansowa była uzasadniona w odniesieniu do wszystkich wydatków poniesionych po dniu 22 marca 2010 r. Następnie Komisja zaproponowała korektę na lata budżetowe 2010–2012 w wysokości 2 123 199,04 EUR.

29. Ostatecznie na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 Komisja przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją wykonawczą”), wyłączającą niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie w ramach EFRG i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) z finansowania Unii Europejskiej¹⁰.

30. W zaskarżonej decyzji wykonawczej Komisja odrzuciła wydatki Republiki Czeskiej z EFRG na przedmiotowe środki ochronne w ramach programu restrukturyzacji i przekształcania winnic na lata 2010–2012 w wysokości 2 123 199,04 EUR.

¹⁰ Dz.U. 2015, L 16, s. 33.

31. Sąd mocą zaskarżonego wyroku oddalił skargę Republiki Czeskiej na zaskarżoną decyzję wykonawczą.

IV. Żądania stron

32. Pismem z dnia 4 stycznia 2017 r. Republika Czeska odwołała się od tego wyroku i wniosła o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku;
- 2) stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji wykonawczej w zakresie, w jakim wyłącza ona wydatki Republiki Czeskiej z finansowania w łącznej wysokości 2 123 199,04 EUR; oraz
- 3) obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

33. Komisja Europejska wniosła o:

- 1) oddalenie odwołania i
- 2) obciążenie strony wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

34. Strony postępowania dokonały wymiany pism oraz przedstawiły swoje stanowisko na rozprawie w dniu 1 marca 2018 r.

V. Ocena prawna

35. Republika Czeska podnosi trzy zarzuty. W pierwszym wskazuje na naruszenie w zaskarżonym wyroku art. 11 rozporządzenia nr 479/2008, w drugim na naruszenie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 w związku z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a w trzecim na nieprawidłową ocenę w zakresie przestrzegania przepisów formalnych w postępowaniu administracyjnym.

A. W przedmiocie dopuszczalności i wykładni pierwszego zarzutu odwołania

36. W ramach pierwszego zarzutu Republika Czeska nie zgadza się z wywodami Sądu w pkt 83–90, gdzie Sąd stwierdza, że sporne środki są niezgodne z art. 11 rozporządzenia nr 479/2008. Zarzut ten mógłby zostać uznany za niedopuszczalny, gdyby rozpatrywać go oddzielnie, ponieważ nie odnosi się on do oceny przez Sąd odpowiedniej podstawy skargi.

37. Wynika to bowiem z faktu, że w ramach odwołania kompetencje Trybunału ograniczają się do oceny rozstrzygnięcia z punktu widzenia oceny prawnej w ramach orzeczenia sądowego w pierwszej instancji. Umożliwienie stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutów i argumentów, które nie zostały podniesione przed Sądem, byłoby równoznaczne z wyrażeniem zgody na wniesienie do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o zakresie szerszym niż sprawa, która była rozpoznawana przez Sąd¹¹.

¹¹ Wyroki: z dnia 1 czerwca 1994 r., Komisja/Brazzelli Lualdi i in. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, pkt 59); z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada (C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 95); z dnia 16 listopada 2017 r., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisja (C-250/16 P, EU:C:2017:871, pkt 29). Zobacz też art. 170 ust. 1 zdanie drugie regulaminu postępowania.

38. Wbrew stanowisku Republiki Czeskiej dopuszczalność tego argumentu nie wynika także z wyroku w sprawach połączonych od C-231/11 P do C-233/11 P¹². W tym wypadku nowy z punktu widzenia przedmiotu sprawy w pierwszej instancji zarzut odnosił się do twierdzeń Sądu przedstawionych w ramach wykonywania kompetencji do nieograniczonej kontroli sankcji w zakresie ochrony konkurencji. W ten sposób Sąd sam rozszerzył przedmiot sporu, tak że odpowiednie zarzuty stały się dopuszczalne w odwołaniu.

39. Jednakże Republika Czeska w ramach zarzutu dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa rzeczywiście podniosła przed Sądem, że sporne środki były zgodne z warunkami wsparcia określonymi w art. 11 rozporządzenia nr 479/2008¹³.

40. W związku z tym Sąd sformułował zaskarżone twierdzenia odnośnie do art. 11 rozporządzenia nr 479/2008 i oparł się na nich w swoim orzeczeniu.

41. Chociaż Republika Czeska również twierdziła przed Sądem, że nie odnosi się do kwestii zgodności spornych środków z art. 11 rozporządzenia nr 479/2008, to jednak argument taki wynikał z kontekstu, a mianowicie z tego, iż Republika Czeska zasadniczo zarzuciła naruszenie art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia. W tym samym ustępie Republika Czeska potwierdziła również, że środki te są zgodne z art. 11¹⁴.

42. Republika Czeska jest zatem uprawniona do kwestionowania w odwołaniu tych punktów zaskarżonego wyroku.

43. Nie oznacza to jednak, że Republika Czeska, podnosząc ten argument, może bezpośrednio kwestionować w odwołaniu stwierdzenie Komisji, iż sporne środki wsparcia są niezgodne z art. 11 rozporządzenia nr 479/2008, na którym to stwierdzeniu opiera się zaskarżona decyzja wykonawcza. Stanowiłoby to nową podstawę skargi wobec tej decyzji wykonawczej w porównaniu z zakresem skargi w pierwszej instancji. W odwołaniu można bowiem podnosić zarzuty wobec zaskarżonego wyroku, lecz nie wobec zaskarżonej decyzji.

44. Krytyka wyroku Sądu może być skuteczna jedynie w odniesieniu do dokonanej przez Sąd oceny prawnej. Sąd przedstawił zaskarżone twierdzenia co do art. 11 rozporządzenia nr 479/2008 w odniesieniu do zarzutu pierwszego skargi, który, podobnie jak zarzut drugi odwołania, dotyczy naruszenia art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 w związku z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

45. Z tego względu właściwe jest rozpatrzenie dwóch pierwszych zarzutów odwoławczych Republiki Czeskiej łącznie i zbadanie przy tym zarzutu pierwszego w powiązaniu z drugą częścią zarzutu drugiego.

B. W przedmiocie zarzutów odwoławczych pierwszego i drugiego

46. W ramach zarzutu drugiego Republika Czeska podnosi naruszenie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 (zob. pkt 1 poniżej) w związku z zasadami pewności prawa (zob. pkt 2 poniżej) i ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. pkt 3 poniżej). Argument dotyczący art. 11 należy przypisać drugiej części niniejszego zarzutu, który dotyczy zasady pewności prawa.

¹² Wyrok z dnia 10 kwietnia 2014 r., Komisja i in./Siemens Austria i in. (od C-231/11 P do C-233/11 P, EU:C:2014:256, pkt 102).

¹³ Punkt 63 skargi.

¹⁴ Punkt 10 repliki przed Sądem.

1. W przedmiocie pierwszej części zarzutu drugiego odwołania – art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008

47. Republika Czeska powołuje się na fakt, że Komisja po przedstawieniu jej programu wsparcia zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń wobec spornych środków wsparcia. Tym samym Komisja zatwierdziła te środki i nie może ich następnie odrzucić.

48. Sąd zajął się tym zarzutem w pkt 29–67 zaskarżonego wyroku. Stwierdził on, że wyłączenie wsparcia z finansowania opiera się na art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 i że art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 nie stoi na przeszkodzie podjęciu takiej decyzji. Okoliczność, że Komisja nie zgłosiła początkowo żadnych zastrzeżeń, nie mogła być rozumiana jako zezwolenie na dane środki wsparcia ani stanowić podstawy do niewzruszalnego domniemania, że środki te spełniają warunki wsparcia.

49. W rezultacie nie można w tym zakresie stwierdzić naruszenia prawa.

50. Argument Republiki Czeskiej opiera się na fakcie, że uprawnienie Komisji do wyłączenia z finansowania unijnego środków *z mocą wsteczną* na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 nie ma zastosowania do środków podlegających *uprzedniej kontroli*, przewidzianej w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008.

51. Jak wskazuje Sąd w pkt 31–46 zaskarżonego wyroku, pogląd ten nie znajduje oparcia w brzmieniu obowiązujących przepisów. Ani art. 5 ust. 2, ani inne przepisy rozporządzenia nr 479/2008 nie wyłączają następcej kontroli ani nie ograniczają w żaden sposób uprawnień wynikających z art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 w odniesieniu do środków, które były przedmiotem uprzedniej kontroli.

52. Prawdą jest, że programy wsparcia na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 są wdrażane, jeżeli Komisja nie zgłosi zastrzeżeń w odpowiednim czasie. Wbrew stanowisku Republiki Czeskiej nie oznacza to jednak, że kontrola *ex post* przyporządkowania danych środków do celów określonych w przepisach regulujących wsparcie jest wykluczona.

53. Sporny środek wsparcia należy raczej uznać na podstawie art. 114 rozporządzenia nr 479/2008 za interwencję w zakresie regulacji rynków rolnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1290/2005. Ten ostatni przepis regulował niektóre wydatki EFRG i w momencie wydawania zaskarżonej decyzji wykonawczej przez Komisję znajdował się w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013. Komisja przyjmuje zgodnie z art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 akty wykonawcze określające kwoty, które należy wyłączyć z finansowania unijnego w sytuacji, gdy takie wydatki nie zostały poniesione zgodnie z prawem Unii.

54. Ogólny kontekst tych przepisów również przemawia za przyjęciem wykładni Sądu. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dotyczącym europejskich funduszy rolnych finansują one jedynie interwencje na mocy przepisów unijnych w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych¹⁵. Ponadto Komisja słusznie podkreśla, że programy wsparcia przewidziane w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2008 muszą być zgodne z prawem unijnym.

¹⁵ Wyroki: z dnia 7 lutego 1979 r., *Niderlandy/Komisja* (11/76, EU:C:1979:28, pkt 8); z dnia 10 listopada 1993 r., *Niderlandy/Komisja* (C-48/91, EU:C:1993:871, pkt 14); z dnia 6 marca 2001 r., *Niderlandy/Komisja* (C-278/98, EU:C:2001:124, pkt 38); z dnia 24 lutego 2005 r., *Grecja/Komisja* (C-300/02, EU:C:2005:103, pkt 32); z dnia 6 listopada 2014 r., *Niderlandy/Komisja* (C-610/13 P, niepublikowany, EU:C:2014:2349, pkt 59).

55. W związku z tym Komisja nie mogła jednostronnie „zalegalizować” wydatków niezgodnych z przepisami dotyczącymi wsparcia unijnego, które uprzednio zostały przyjęte przez Radę, a obecnie nawet wspólnie przez Radę i Parlament. Dlatego też – jak słusznie zauważa Komisja – zdarzało się już nawet, że Sąd akceptował wyłączenie z finansowania unijnego środków, na które Komisja uprzednio wyraźnie zezwoliła¹⁶. Przede wszystkim należy to odnieść do środków wsparcia, które podlegały wprowadzie uprzedniej ocenie Komisji, ale zostały zastosowane już po tym, jak Komisja nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń.

56. W tym kontekście należy również uwzględnić praktyczne problemy związane z kontrolą ex ante ograniczoną do trzech, a w drugim etapie nawet do dwóch miesięcy i dotyczącą, przynajmniej potencjalnie, bardzo obszernych i złożonych programów wsparcia. Wprowadzie Republika Czeska twierdzi, że zakres czeskiego programu był bardzo niewielki, a zasady spornej pomocy jasne, jednak należy założyć, że inne programy wsparcia są znacznie bardziej obszerne i złożone. Jeżeli niezgodne z prawem środki wsparcia zostaną „ukryte” w takich programach, brak ich natychmiastowego wykrycia przez Komisję nie może prowadzić do tego, by środki z funduszy rolnych musiały zostać wykorzystane niezgodnie z zasadami wsparcia.

57. Republika Czeska stawia wprowadzie uzasadnione pytanie, jaką funkcję pełni kontrola ex ante, skoro Komisja może następnie wyłączyć z finansowania środki, w stosunku do których poprzednio nie miała zastrzeżeń. Odpowiedź jest jednak oczywista: taka uprzednia kontrola zmniejsza ryzyko wspierania środków, które nie spełniają kryteriów wsparcia. Ponadto, jak wyjaśniono poniżej¹⁷, może ona również w pewnych okolicznościach uzasadniać oczekiwania zasługujące na ochronę.

58. Ponadto Komisja staje się na skutek przeprowadzenia kontroli ex ante także odpowiedzialna za zgodność środków wsparcia z warunkami wsparcia. Wydaje się, iż przynajmniej teoretycznie możliwe jest nałożenie na Komisję obowiązku zapłaty odszkodowania w przypadku poważnych błędów popełnionych w trakcie kontroli ex ante.

59. Pierwsza część zarzutu drugiego odwołania musi zatem zostać oddalona, ponieważ brak uprzedniego zgłoszenia przez Komisję zastrzeżeń wobec środków wsparcia na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 nie stoi na przeszkodzie późniejszemu wyłączeniu tych środków z finansowania na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013.

2. W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego odwołania w powiązaniu z pierwszym zarzutem odwołania – pewność prawa

60. W drugiej części zarzutu drugiego Republika Czeska podnosi naruszenie zasady pewności prawa.

61. Należy odwołać się do rozważań, które zostały przed chwilą przedstawione w odniesieniu do pierwszej części zarzutu drugiego, w zakresie, w jakim Republika Czeska ponownie obcuje przy tym, iż brak zgłoszenia przez Komisję zastrzeżeń w trakcie uprzedniej kontroli skutkuje wiążącym zatwierdzeniem spornych środków, które nie mogą zostać następnie zakwestionowane; podsumowując: kontrola ex ante nie wywołuje takiego skutku.

¹⁶ Wyroki: z dnia 30 września 2009 r., *Niderlandy/Komisja* (T-55/07, EU:T:2009:371) pkt 97); z dnia 25 lutego 2015 r., *Polska/Komisja* (T-257/13, EU:T:2015:111, pkt 53); ten ostatni został domyślnie potwierdzony wyrokiem z dnia 7 lipca 2016 r., *Polska/Komisja* (C-210/15 P, niepublikowanym, EU:C:2016:529, pkt 43). Zobacz także sprawa zawisła C-120/17, *Ministru kabinets* (Dz.U. 2017, C 168, s. 23).

¹⁷ Zobacz poniżej pkt 84 i nast.

62. Również brak wiążącego charakteru powiadomień Komisji nie zmienia niczego w tym względzie. Ostatecznie to zaskarżona decyzja wykonawcza, a nie pierwsze pismo Komisji wyłącza środek z finansowania. Wątpliwości i zastrzeżenia wyrażone uprzednio przez Komisję stanowią jedynie ostrzeżenie, że taka decyzja może zostać wydana. Nie może to stanowić naruszenia wymogu pewności prawa. Chodzi tu raczej o wprowadzenie w życie zasady lojalnej współpracy z państwem członkowskim (art. 4 ust. 3 TUE).

63. Republika Czeska jednakże powołuje się w drugiej części zarzutu drugiego – podobnie jak w przypadku pierwszego zarzutu – również na to, iż sporne środki były zgodne z przepisami regulującymi udzielanie wsparcia.

64. Podniesienie tego argumentu w związku z zasadą pewności prawa jest nieco zaskakujące, ponieważ zasada ta jest zazwyczaj przedstawiana jako argument za utrzymaniem pozycji prawnej, a nie jako niezależny argument przeciwko rozstrzygnięciu takiemu jak zaskarżona decyzja wykonawcza. Jednakże w ostatecznym rozrachunku również tutaj chodzi o utrzymanie pewnego stanowiska, a mianowicie co do tego, iż sporne środki kwalifikują się do udzielenia wsparcia.

65. Zgodnie z wymogiem pewności prawa przepisy muszą umożliwiać zainteresowanym stronom dokładne określenie zakresu obowiązków nałożonych na nie przez dany przepis, zwłaszcza w przypadkach, gdy [za jego naruszenie] grożą konsekwencje finansowe¹⁸. W związku z tym Komisja nie może opierać korekty dokonywanej w momencie rozliczania rachunków EFRG na wykładni, która nie jest oczywista, gdyż odbiega od zwykłego znaczenia użytych wyrazów¹⁹. Komisja nie może bowiem uznać żadnych środków za niezgodne z warunkami wsparcia, jeżeli rzeczywiście spełniają one te warunki. W końcu pewność prawa oznacza oczywiście również to, że można polegać na przestrzeganiu prawa [przez Komisję].

66. W związku z tym zaskarżona decyzja wykonawcza jest zgodna z zasadą pewności prawa, jeżeli środki wyłączone z finansowania są niezgodne z warunkami wsparcia. I odwrotnie, byłaby ona pozbawiona podstawy prawnej i niezgodna z zasadą pewności prawa, gdyby środki były zgodne z zasadami udzielania wsparcia.

67. W pewnym sensie jest to odwrócenie zasad, które stoją w sprzeczności ze stanowiskiem Republiki Czeskiej odnośnie do skutków milczenia Komisji w trakcie procedury uprzedniej kontroli na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008. Fakt, że dokonanie przez Komisję korekty jest możliwe pomimo tego milczenia, ma na celu egzekwowanie zgodności z zasadami udzielania wsparcia.

68. W pkt 83 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że brzmienie art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 1493/1999 i art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008 zdecydowanie nie odnosi się do środków mających na celu ochronę winnic przed szkodami wyrządzonymi przez zwierzęta lub ptaki, takich jak sporne środki ochronne.

69. Wbrew stanowisku Komisji, stwierdzenie to nie stanowi uwagi na marginesie, lecz fundamentalny argument Sądu. W razie jego braku Republika Czeska mogłaby podnieść zarzut braku uzasadnienia, ponieważ Sąd nie odpowiedziałby na zasadnicze argumenty.

70. Jednakże stwierdzenie Sądu jest niezgodne z prawem.

¹⁸ Wyroki: z dnia 15 grudnia 1987 r., Dania/Komisja (348/85, EU:C:1987:552, pkt 19); z dnia 21 czerwca 2007 r., ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, pkt 25, 26).

¹⁹ Wyroki: z dnia 27 stycznia 1988 r., Dania/Komisja (349/85, EU:C:1988:34, pkt 16); a także z dnia 1 października 1998 r.: Zjednoczone Królestwo/Komisja (C-209/96, EU:C:1998:448, pkt 35); Francja/Komisja (C-232/96, EU:C:1998:449, pkt 37); Dania/Komisja (C-233/96, EU:C:1998:450, pkt 38); Irlandia/Komisja (C-238/96, EU:C:1998:451, pkt 81); Włochy/Komisja (C-242/96, EU:C:1998:452, pkt 29).

71. Republika Czeska całkiem słusznie bowiem podnosi, iż ulepszenie techniki uprawy winorośli, przynajmniej biorąc pod uwagę brzmienie przepisów, może zostać uznane za taki środek ochronny w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. c) odpowiedniego rozporządzenia. Jeśli takie środki ochronne nie zostały wcześniej wprowadzone, ich wprowadzenie niewątpliwie poprawi techniki uprawy winorośli.

72. Ogólne terminy „restrukturyzacja i przekształcanie winnic” w odniesieniu do omawianych środków nie wpływają na powyższą ocenę. Można by je wprawdzie rozumieć w ten sposób, że winnice muszą zostać przeprojektowane pod względem budowlanym, ale z jednej strony środki mające na celu ochronę przed dzikimi zwierzętami i ptakami mogą być również środkami o charakterze budowlanym, a z drugiej strony kategoria poprawy jakości zarządzania winnicą czy ulepszenia technik zarządzania winnicą w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. c) odpowiedniego rozporządzenia przemawia za tym, by rozumieć ją w sposób szerszy i włączyć w jej zakres zmiany metod, o ile tylko dotyczą one zarządzania winnicami.

73. Wyłączenie tych środków ochronnych ze wsparcia unijnego może co najwyżej opierać się jedynie na celu danego rodzaju wsparcia.

74. W pkt 89 zaskarżonego wyroku Sąd podniósł, że nie można stwierdzić, by przedmiotowe środki wspierały dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku ani by zwiększały konkurencyjność producentów wina.

75. Stwierdzenie to wydaje się zrozumiałe w zakresie dotyczącym dostosowania do zapotrzebowania rynku, co jednak nie wymaga rozstrzygnięcia w ramach przedmiotowego postępowania. Nie jest ono przekonujące odnośnie do konkurencyjności.

76. Jak słusznie zauważyła Republika Czeska, zmniejszenie szkód wyrządzanych przez dzikie zwierzęta i ptaki poprawia konkurencyjność producentów wina.

77. Dostosowanie do zapotrzebowania rynku było celem wsparcia na mocy art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1493/1999, które obowiązywało przed przyznaniem spornej pomocy. Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2008, który ma w niniejszym przypadku zastosowanie, cel ten był jednak ujęty bardziej ogólnie. Zgodnie z tym przepisem wsparcie miało służyć wzrostowi konkurencyjności.

78. Wbrew twierdzeniom Komisji, z motywów rozporządzenia nr 479/2008 nie wynika również, że treść nowego rozporządzenia powinna być zgodna z poprzednim rozporządzeniem. Przeciwnie, motyw 5 mówi o gruntownych zmianach mających na celu w szczególności zwiększenie konkurencyjności producentów wina. Nie mówi się już jednak o dostosowaniu się do zapotrzebowania rynku w związku z systemem restrukturyzacji i konwersji [winnic].

79. Jednak Komisja uważa również, że środki mające na celu restrukturyzację lub przekształcanie winnic nie mogą służyć utrzymaniu istniejących struktur produkcji, lecz muszą mieć na celu rozwój jakościowy.

80. Argument ten jest wprawdzie przekonujący, ale nie pokazuje, dlaczego środki, które nakierowane są na ograniczenie szkód wyrządzanych przez dzikie zwierzęta i ptaki, nie mogą się przyczynić do osiągnięcia tego celu. Komisja podkreśla wprawdzie w tym kontekście, że odstraszenie ptaków i podobne środki były stosowane już od dawna, nie wyklucza to jednak tego, że czeskie wsparcie miało na celu poprawę istniejących praktyk. Potwierdza to również niekwestionowany argument, który został podniesiony przez Republikę Czeską, że wielkość produkcji wzrosła prawie trzykrotnie od czasu wprowadzenia wsparcia, co wskazuje na ulepszone metody produkcji.

81. Z drugiej strony Komisja nie wykazała, ani przy podejmowaniu zaskarżonej decyzji wykonawczej, ani w postępowaniu sądowym, że szczególne środki, na które udzielono wsparcia, stanowiły jedynie kontynuację istniejących praktyk.

82. Stwierdzenie Komisji, że art. 14 rozporządzenia nr 479/2008 zezwala na udzielenie wsparcia dla ubezpieczenia od szkód wyrządzonych przez dzikie zwierzęta i ptaki, również nie prowadzi do innego wniosku – wręcz przeciwnie. Powyższe świadczy o tym, że prawodawca był zasadniczo gotowy do udzielania pomocy przy naprawianiu takich szkód. Dlatego też wyłączenie spornych środków wsparcia z zakresu zastosowania art. 11 jest daleko idącą interpretacją tego przepisu.

83. W konsekwencji druga część zarzutu drugiego jest zasadna i zaskarżony wyrok należy uchylić.

3. W przedmiocie trzeciej części zarzutu drugiego odwołania – ochrona uzasadnionych oczekiwań

84. Wobec powyższych wniosków trzecia część zarzutu drugiego jest już bez znaczenia. Zbadam ją jednak pomocniczo, na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z moją opinią, to znaczy gdyby wyszedł z założenia, że przedmiotowe środki nie kwalifikowały się do udzielenia wsparcia.

85. Republika Czeska kwestionuje w powyższej części zarzutu uwagi Sądu dotyczące ochrony uzasadnionych oczekiwań zamieszczone w pkt 96–100 zaskarżonego wyroku.

86. W tym względzie Sąd podkreśla w pkt 96, że Komisja nie udzieliła Republice Czeskiej żadnych konkretnych zapewnień. Co więcej, zgodnie z wywodami w pkt 97 takie gwarancje są wykluczone, ponieważ milczenie w trakcie kontroli ex ante nie stanowi rozstrzygnięcia Komisji co do zgodności z warunkami finansowania.

87. Powyższe wywody Sądu opierają się na utrwalonym orzecznictwie, zgodnie z którym zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań może być przywoływana przez każdego, u kogo organ administracji w oparciu o konkretne zapewnienia wzbudził uzasadnione oczekiwania²⁰.

88. Jednakże brak zastrzeżeń Komisji w ramach procedury przewidzianej w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 jest w istocie bardzo zbliżony do złożenia takiego zapewnienia w odniesieniu do [zgodności z] art. 11.

89. Nawet jeśli Trybunał nie zgodzi się z moją interpretacją art. 11 rozporządzenia nr 479/2008, to założenie, że sporne środki finansowania spełniają wymogi wsparcia, nie jest całkowicie bezpodstawne w świetle tego przepisu. Potwierdza to rozporządzenie wykonawcze nr 202/2013 z dnia 8 marca 2013 r., w którym Komisja po raz pierwszy uznała za konieczne wyraźne stwierdzenie, że środki ochrony przed dzikimi zwierzętami, ptactwem bądź gradem nie kwalifikują się do udzielenia pomocy.

90. W świetle tych szczególnych okoliczności odstępianie od zastrzeżeń w trakcie uprzedniej kontroli należy wyjątkowo traktować jako zatwierdzenie środków wsparcia, a nie tylko jako milczenie w kwestii zgodności.

91. Interpretację tę potwierdza również niezakwestionowany argument Republiki Czeskiej, że program wsparcia składał się jedynie z ośmiu stron i że sporny środek został w nim wyraźnie przedstawiony. W związku z tym Komisja miała bez wątpienia możliwość zgłoszenia zastrzeżeń w odpowiednim czasie i oszczędzenia wszystkim stronom udziału w niniejszym postępowaniu.

²⁰ Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 16 grudnia 1987 r., Delauche/Komisja (111/86, EU:C:1987:562, pkt 24); z dnia 18 lipca 2007 r., EAR/Karatzoglou (C-213/06 P, EU:C:2007:453, pkt 33); z dnia 9 listopada 2017 r., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 35).

92. Pozostałe oświadczenia złożone przez Komisję do dnia 3 grudnia 2012 r. są w dużym stopniu mylące i pozwalają co najmniej przypuszczać, że przedmiotowe środki są zgodne z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi wsparcia.

93. *Po pierwsze*, z powiadomienia z dnia 20 lutego 2009 r. wynika, że Komisja miała wątpliwości co do zgodności przedmiotowych środków wsparcia z zasadami wsparcia już podczas przedstawiania programu wsparcia do zbadania po raz drugi. Nie zgłosiła jednak żadnych zastrzeżeń. Nie było to zatem pozbawione podstaw, by przyjąć, iż wątpliwości albo zniknęły do upływu terminu [na zgłoszenie zastrzeżeń], albo dotyczyły jedynie przeszłych okresów wsparcia.

94. *Po drugie*, powyższe powiadomienie, a także powiadomienie z dnia 22 marca 2010 r. i protokół z dnia 31 stycznia 2011 r. opierają się wyłącznie na wcześniej obowiązującym rozporządzeniu nr 1493/1999. Jak wyjaśniono powyżej²¹, regulacje te różnią się znacznie od rozporządzenia nr 479/2008 pod względem celu wsparcia.

95. Komisja odwołuje się do rozporządzenia nr 479/2008 po raz pierwszy w komunikacie z dnia 3 grudnia 2012 r., ale w tym momencie sporne wsparcie zostało już wdrożone, ponieważ Komisja wyłączyła wsparcie z finansowania jedynie w latach 2010–2012.

96. Pomimo tych poważnych braków w komunikacji ze strony Komisji uważam jednak, iż jakiegokolwiek uzasadnione oczekiwania ze strony Republiki Czeskiej co do kwalifikowalności przedmiotowych środków nie zasługują na ochronę najpóźniej od powiadomienia z dnia 20 lutego 2009 r.

97. W przypadku niejasnych przepisów prawnych mogą wprawdzie wystąpić sytuacje, w których sprzeczne oświadczenia Komisji mogą uzasadniać powstanie godnych ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jeżeli jednak państwo członkowskie korzysta ze środków unijnych, jest ono zobowiązane do zwiększonej staranności. W związku z tym nawet najmniejsze wątpliwości co do kwalifikowalności niektórych środków wymagają zwrócenia się po wyjaśnienia do Komisji. Wątpliwości te istniały najpóźniej od czasu powiadomienia Komisji z dnia 20 lutego 2009 r.

98. Argument Republiki Czeskiej dotyczący braku wiążącego charakteru wspomnianego powiadomienia nie zmienia tej sytuacji. Wytworzenie godnych ochrony uzasadnionych oczekiwań nie zależy bowiem od wiążącego charakteru [powiadomienia]. Uzyskanie informacji, która uzasadnia wątpliwości, samo w sobie wyklucza już zasadność ochrony.

99. Na wypadek gdyby Trybunał miał zająć się trzecią częścią zarzutu drugiego, musiałby zatem oddalić tę część zarzutu.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego – wstępne postępowanie w sprawie zaskarżonej decyzji wykonawczej

100. W ramach zarzutu trzeciego, który również analizuję pomocniczo, Republika Czeska kwestionuje ustalenia Sądu dotyczące drugiego zarzutu skargi w pierwszej instancji. Ostatecznie chodzi w nim o to, że Komisja przeprowadziła wprawdzie badania dotyczące lat budżetowych 2007/2008 i 2008/2009 oraz skonsultowała się z Republiką Czeską w sprawie poczynionych w tym zakresie ustaleń, jednakże zaskarżona decyzja wykonawcza zmniejszyła uznane wydatki za lata 2010–2012. W tym zakresie Republika Czeska nie miała wystarczających możliwości, by przedstawić uwagi.

²¹ Punkty 74–77.

101. W pkt 110–114 zaskarżonego wyroku Sąd oparł się na fakcie, że Trybunał orzekł już przedtem, iż Komisja ma prawo, a nawet obowiązek, w przypadku utrzymywania się nieprawidłowości uzasadniających przeprowadzenie korekty finansowej, uwzględnić to przy określaniu okresu, którego dotyczy przedmiotowa korekta finansowa, także po dacie pisemnego powiadomienia o wynikach kontroli²².

102. Uzasadnienie Sądu jest obszerne, ale nie omawia wystarczająco decydującej kwestii: jeżeli Komisja przedłuży okres korekty poza ramy czasowe okresu objętego badaniem z powodu utrzymywania [przez państwo członkowskie] niekwalifikowalnych środków, państwo członkowskie ma zasadniczo wystarczającą możliwość wypowiedzenia się w trakcie danego postępowania wyjaśniającego, czy dany środek spełnia warunki kwalifikowalności.

103. Republika Czeska wprowadzie słusznie twierdzi, że zaskarżona decyzja wykonawcza nie tylko wykracza poza okres objęty badaniem w zakresie zmniejszenia finansowania, lecz także obejmuje zupełnie inny okres, późniejszy niż lata objęte tym badaniem. Republika Czeska jednak niezasadnie wnioskuje z tego, że Komisja uznała legalność środków wsparcia w poprzednich latach i że przeprowadzone konsultacje nie były w związku z tym wystarczające.

104. Z pisma z dnia 22 kwietnia 2014 r. wynika raczej, że Komisja rzeczywiście uznała istnienie godnych ochrony uzasadnionych oczekiwań Republiki Czeskiej w odniesieniu do poprzedniego okresu. Komisja podtrzymała jednak swoje stanowisko, że środki wsparcia nie były zgodne z zasadami udzielania wsparcia.

105. Sprzeciw podniesiony przez Republikę Czeską powinien zostać w rezultacie oddalony.

106. Ponadto Republika Czeska zarzuca Sądowi, że ten nie zwrócił uwagi, iż w międzyczasie podstawa prawna wsparcia uległa zmianie. Jednak tę podstawę prawną wspomniano w komunikacie z dnia 3 grudnia 2012 r. W związku z tym postępowanie pojednawcze dało Republice Czeskiej wystarczającą możliwość przedstawienia uwag odnośnie do stanowiska Komisji.

107. Ponadto Republika Czeska twierdzi, że dopiero z powiadomienia z dnia 22 kwietnia 2014 r. w następstwie sprawozdania organu pojednawczego po raz pierwszy dowiedziała się, że Komisja wprowadzie zasadniczo uznała ochronę jej uzasadnionych oczekiwań co do legalności środków wsparcia, jednak została ona zniesiona na skutek powiadomienia z dnia 22 marca 2010 r. Republika Czeska nie mogła wypowiedzieć się co do tego argumentu.

108. Również i to twierdzenie mnie nie przekonuje. Jak wynika w szczególności ze sprawozdania organu pojednawczego²³, Republika Czeska powołała się na ochronę uzasadnionych oczekiwań jeszcze przed powiadomieniem z dnia 22 kwietnia 2014 r. i w związku z tym musiała ustosunkować się do kwestii, które z powiadomień Komisji mogły podważyć takie uzasadnione oczekiwania. Dlatego też Republika Czeska mogła już wcześniej przedstawić Komisji swoją opinię w tych kwestiach. Od powyższego powiadomienia Komisji upłynęło także co najmniej kilka miesięcy, w którym to okresie Republika Czeska mogła zareagować na pismo, zanim Komisja ostatecznie wydała zaskarżoną decyzję wykonawczą.

109. Ponadto uznanie po raz pierwszy godnych ochrony uzasadnionych oczekiwań działa na korzyść Republiki Czeskiej. Wcześniej Komisja zamierzała wyłączyć z finansowania znacznie większe kwoty. Korzyść opierająca się na argumentach beneficjenta nie wymaga zazwyczaj dalszych konsultacji.

²² Wyrok z dnia 9 stycznia 2003 r., Grecja/Komisja (C-157/00, EU:C:2003:5, pkt 45).

²³ Załącznik A.11 do skargi przed Sądem.

110. Ponadto w pkt 115 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że rozszerzenie zakresu korekty nie wymaga przestrzegania przepisów proceduralnych art. 11 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 885/2006.

111. Należy w tym względzie zauważyć, że przepisy proceduralne rozporządzenia nr 885/2006, do których odwołuje się Republika Czeska, nie miały już zastosowania w chwili wydania zaskarżonej decyzji wykonawczej, to jest w dniu 16 stycznia 2015 r. Komisja uchyliła je bowiem ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2014 r.²⁴. Przepisy te znajdowały się w odpowiednim czasie w art. 34 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014.

112. Jednak ani te przepisy, ani art. 11 rozporządzenia nr 885/2006 nie nakładają na Komisję w sposób bezwzględnie obowiązujący obowiązku uzasadnienia cięć w finansowaniu wynikami dochodzenia. Tego rodzaju specjalne procedury konsultacyjne zakładają szczególne procedury przesłuchania, których brak kwestionuje Republika Czeska.

113. W konsekwencji, na wypadek gdyby Trybunał rozpatrywał zarzut trzeci, powinien on oddalić go w całości.

VI. W przedmiocie skargi przed Sądem

114. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

115. W niniejszym przypadku stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w sprawie. Z powodów przedstawionych w pkt 63–83 powyżej skargę należy uwzględnić i uchylić zaskarżoną decyzję wykonawczą.

VII. W przedmiocie kosztów

116. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Trybunał rozstrzyga o kosztach, jeżeli odwołanie jest zasadne, i wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

117. Kosztami należy więc obciążyć Komisję, ponieważ Republika Czeska wygrała sprawę i złożyła stosowny wniosek.

VIII. Wnioski

118. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Wyrok z dnia 20 października 2016 r., Republika Czeska/Komisja (T-141/15, EU:T:2016:621), zostaje uchylony.

²⁴ Artykuł 44 lit. c) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.U. 2014, L 255, s. 18).

- 2) Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w zakresie, w jakim wyłącza ona z finansowania wydatki Republiki Czeskiej o łącznej wartości 2 123 199,04 EUR.
- 3) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.