



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 17 grudnia 2020 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 – Przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników w ramach systemów wsparcia – System płatności podstawowej – Artykuł 24 ust. 2 zdanie pierwsze – Pojęcie „kwalifikującego się hektara w dyspozycji rolnika” – Niezgodne z prawem zagospodarowanie danego obszaru przez osobę trzecią – Artykuł 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) – Wniosek o aktywację uprawnień do płatności za obszar zalesiony – Pojęcie „obszaru, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r.” – System płatności jednolitych lub system jednolitej płatności obszarowej

W sprawie C-216/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 28 lutego 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 marca 2019 r., w postępowaniu:

**WQ**

przeciwko

**Land Berlin,**

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 czerwca 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- WQ osobiście,
- w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller oraz D. Klebs, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez i A. Rubio González, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego – C. Mosser, w charakterze pełnomocnika,

\* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, J. Langer i J.M. Hoogveld, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu Komisji Europejskiej – B. Hofstätter i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,
- podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii, wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 23).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy WQ a Land Berlin (krajem związkowym Berlin, Niemcy) w przedmiocie przepisów mających zastosowanie w przypadku dwóch wniosków o przyznanie uprawnień do płatności dotyczących tego samego obszaru kwalifikującego się do wsparcia rolnego przewidzianego w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), a także przepisów mających zastosowanie do pojęcia „kwalifikującego się hektara” dla potrzeb przyznania uprawnień do płatności za obszar zalesiony.

### Ramy prawne

#### *Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999*

- 3 Artykuł 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.U. 1999, L 160, s. 80) w ust. 1 akapit pierwszy stanowił:

„Udziela się wsparcia na zalesianie użytków rolnych, pod warunkiem że takie zalesienie będzie dostosowane do lokalnych warunków, w tym także środowiskowych”.

#### *Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003*

- 4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 148 s. 1) stanowiło w art. 2 lit. a):

„Do celów niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie następujące definicje:

»rolnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty [Europejskiej], określonym w art. 299 [WE], oraz które prowadzą działalność rolniczą”.

5 Artykuł 22 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wnioski o pomoc”, zawarty w jego tytule II, „Przepisy ogólne”, stanowił:

„1. Każdego roku rolnik składa wnioski o płatności bezpośrednio podlegające zintegrowanemu systemowi, wyszczególniając, stosownie do sytuacji:

– wszystkie działki rolne gospodarstwa,

[...]

– liczbę i kwotę uprawnień do płatności,

– wszelkie inne informacje przewidziane na mocy niniejszego rozporządzenia lub przez odnośne państwo członkowskie.

2. Państwo członkowskie może zdecydować, że wnioski o pomoc mają zawierać jedynie zmiany w odniesieniu do wniosku o pomoc, złożonego w poprzednim roku. Państwo członkowskie rozprowadza wydrukowane uprzednio formularze, w oparciu o powierzchnie określone w poprzednim roku, oraz dostarcza materiały graficzne wskazujące położenie takich powierzchni, a w razie potrzeby umiejscowienie odnośnych drzewek oliwnych.

[...]”.

6 Artykuł 23 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Weryfikacja warunków kwalifikujących”, przewidywał w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o pomoc, obejmujące weryfikację kwalifikujących się powierzchni oraz odpowiadających im uprawnień do płatności.

2. Kontrole administracyjne są uzupełniane systemem kontroli na miejscu w celu zweryfikowania kwalifikowania się do pomocy [...]”.

7 Artykuł 25 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Kontrole w zakresie wzajemnej zgodności”, stanowił w ust. 1:

„Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole na miejscu w celu zweryfikowania, czy rolnik wywiązuje się z obowiązków, o których mowa w rozdziale 1”.

8 Artykuł 33 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Wymogi”, znajdujący się w rozdziale 1 tytułu III tego rozporządzenia, stanowił w ust. 1:

„Rolnicy mają dostęp do systemu płatności jednolitych, jeżeli:

a) przyznano im płatność w okresie referencyjnym, o którym mowa w art. 38, na mocy co najmniej jednego z systemów wsparcia, o których mowa w załączniku VI [...];

b) otrzymali gospodarstwo lub część gospodarstwa w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia od rolnika, który spełniał warunki, o których mowa w lit. a); lub

c) otrzymali uprawnienie do płatności z rezerwy krajowej lub w drodze cesji”.

- 9 Artykuł 34 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wniosek”, stanowił w ust. 3:

„Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej oraz nadzwyczajnych okoliczności w rozumieniu art. 40 ust. 4 uprawnienia nie są przyznawane rolnikom, o których mowa w art. 33 ust. 1 lit. a) i b), oraz rolnikom, którzy otrzymują uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej, jeżeli nie złożą oni wniosku z tytułu systemu płatności jednolitych przed dniem 15 maja pierwszego roku stosowania systemu płatności jednolitych.

[...]”.

- 10 Artykuł 44 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień do płatności”, stanowił:

„1. Każde uprawnienie do płatności na kwalifikujący się hektar daje prawo do otrzymania płatności w kwocie określonej przez uprawnienie do płatności.

2. »Kwalifikujący się hektar« oznacza grunty rolne gospodarstwa, z wyjątkiem powierzchni lasów oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych.

3. Rolnik zgłasza działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi powiązanemu z uprawnieniem do płatności. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych działki takie pozostają w dyspozycji rolnika w dniu określonym przez państwo członkowskie, który nie przypada później niż ustalony przez to państwo członkowskie termin zmiany wniosku o pomoc.

[...]”.

- 11 Artykuł 54 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień z tytułu odłogowania”, stanowił:

„1. Uprawnienie z tytułu odłogowania związane z hektarem kwalifikującym [się] do uprawnienia z tytułu odłogowania daje prawo do płatności kwoty ustalonej przez uprawnienie z tytułu odłogowania.

2. W drodze odstępstwa od przepisów art. 44 ust. 2 »hektar kwalifikujący do uprawnienia z tytułu odłogowania« oznacza powierzchnię gruntów rolnych gospodarstwa zajętą przez grunty orne, z wyjątkiem gruntów, które w dniu przewidzianym na składanie wniosków o pomoc obszarową za rok 2003 były wykorzystywane na potrzeby upraw trwałych, lasów lub do celów nierolniczych bądź na potrzeby trwałych pastwisk [...].

Jednakże następujące grunty mogą zostać zaliczone jako odłogowane w następstwie złożenia wniosku po dniu 28 czerwca 1995 r.:

[...]

– grunty zalesione stosownie do przepisów art. 31 rozporządzenia [1257/1999].

[...]”.

### ***Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013***

- 12 Artykuł 58 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1200/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549) stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne systemy zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem regulującym unijne systemy wsparcia, zmierzające do zminimalizowania ryzyka strat finansowych dla Unii [Europejskiej]”.

- 13 Artykuł 59 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„O ile nie przewidziano inaczej, system kontroli ustanowiony przez państwa członkowskie zgodnie z art. 58 ust. 2 obejmuje systematyczne kontrole administracyjne wszystkich wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność. System ten jest uzupełniany o kontrole na miejscu”.

- 14 Zgodnie z brzmieniem art. 63 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia:

„W przypadku stwierdzenia, że beneficjent nie spełnia kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków związanych z warunkami przyznania pomocy lub wsparcia określonymi w sektorowym prawodawstwie rolnym, pomoc nie zostaje wypłacona lub zostaje zwrócona w całości lub w części oraz, w stosownych przypadkach, nie zostają przyznane lub zostają zwrócone odpowiednie uprawnienia do płatności, o których mowa w art. 21 rozporządzenia [nr 1307/2013]”.

### ***Rozporządzenie (WE) nr 1307/2013***

- 15 W motywie 2 rozporządzenia nr 1307/2013 wskazano:

„Jednym z najważniejszych celów i jednym z kluczowych wymogów reformy WPR jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Należy to ściśle uwzględniać przy redagowaniu odpowiednich przepisów dotyczących systemu wsparcia bezpośredniego.”.

- 16 Artykuł 24 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Pierwszy przydział uprawnień do płatności”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Uprawnienia do płatności przydziela się rolnikom uprawnionym do otrzymania płatności bezpośrednich zgodnie z art. 9 niniejszego rozporządzenia, pod warunkiem że:

- a) złożą wniosek o przydział uprawnień do płatności w ramach systemu płatności podstawowej przed ostatecznym terminem składania wniosków w 2015 r., który zostanie ustalony zgodnie z art. 78 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności; oraz

[...]

2. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności liczba uprawnień do płatności przydzielona [przydzielonych] rolnikowi w 2015 r. jest równa liczbie kwalifikujących się hektarów, które rolnik ten deklaruje w swoim wniosku o przyznanie pomocy zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia [nr 1306/2013] na 2015 r. i które są w jego dyspozycji w dniu określonym przez dane państwo członkowskie. Dzień ten nie może przypadać później niż ustalona w tym państwie członkowskim data zmiany wniosku o przyznanie pomocy”.

- 17 Artykuł 32 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Aktywacja uprawnień do płatności”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Wsparcie w ramach systemu płatności podstawowej przyznaje się rolnikom po aktywacji – w formie zgłoszenia zgodnie z art. 33 ust. 1 – uprawnienia do płatności na kwalifikujący się hektar w państwie członkowskim, w którym przydzielono uprawnienie. Aktywowane uprawnienia do płatności zapewniają prawo do rocznej płatności określonych w nich kwot [...].

2. Do celów niniejszego tytułu »kwalifikujący się hektar« oznacza:

[...]

b) każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [nr 1782/2003] i który:

[...]

(ii) w okresie, w którym mają zastosowanie odnośne zobowiązania danego rolnika, jest zalesiony zgodnie z art. 31 rozporządzenia [nr 1257/1999] [...]”.

#### ***Rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014***

- 18 Motyw 16 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia nr 1307/2013 oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1) stanowi:

„Zgodnie z orzecznictwem Trybunału [...] [wynikającym z wyroku z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 50 i nast.)] uprawnienia do płatności powinno się przydzielać osobie, która posiada uprawnienia decyzyjne, odnosi korzyści i ponosi ryzyko finansowe w odniesieniu do działalności rolniczej na gruntach, co do których wnioskuje się o taki przydział. Należy wyjaśnić, że zasada ta ma w szczególności zastosowanie, gdy kwalifikujący się hektar jest przedmiotem wniosku o przydział uprawnień do płatności ze strony więcej niż jednego rolnika”.

- 19 Artykuł 15 tego rozporządzenia delegowanego, zatytułowany „Ustalenie kwalifikujących się hektarów do celów art. 24 ust. 2 oraz art. 39 ust. 2 rozporządzenia [nr 1307/2013]”, przewiduje w ust. 2:

„W przypadku gdy kwalifikujący się hektar, o którym mowa w ust. 1, jest przedmiotem wniosku o przydział uprawnień do płatności złożonego przez dwóch lub więcej wnioskodawców, decyzja, komu należy przyznać uprawnienie do płatności, opiera się na kryterium, kto korzysta z uprawnień do podejmowania decyzji w odniesieniu do działalności rolniczej wykonywanej na tym hektarze oraz kto czerpie korzyści i ponosi ryzyko finansowe związane z tą działalnością”.

#### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 20 W 2006 r. Amt für Landwirtschaft und Forsten (urząd ds. rolnictwa i leśnictwa, Niemcy) przyznał WQ płatności bezpośrednie na mocy tytułu III rozporządzenia nr 1782/2003. Przy aktywowaniu uprawnień do płatności nie wziął on jednak pod uwagę obszarów zalesionych zainteresowanego, ponieważ zostały one uznane za obszary odłogowane.



- 21 W ramach wniosków złożonych później na podstawie rozporządzenia nr 1782/2003, a w szczególności we wniosku złożonym w odniesieniu do roku 2008, WQ nie zgłaszał już tych obszarów zalesionych, ponieważ według jego twierdzeń organ poinformował go w 2007 r., że obszary zalesione nie kwalifikowały się do korzystania z przedmiotowej pomocy.
- 22 W dniu 6 maja 2014 r. WQ nabył dwie działki gruntu położone w Gräningen (Niemcy). W umowie sprzedaży zapisano, że tereny te nie były przedmiotem najmu. W dniu 19 grudnia 2014 r. prawo własności tych gruntów zostało wpisane do księgi wieczystej na rzecz WQ.
- 23 W dniu 8 maja 2015 r. skarżący złożył wniosek o przyznanie pomocy za rok 2015. Wniosek ten obejmował między innymi działki znajdujące się w Gräningen oraz część działki znajdującej się na obszarze katastralnym Bernau (Niemcy). Zastosowaniem wskazanym przez WQ w odniesieniu do tych działek było: „Użytki rolne wyłączone z produkcji”.
- 24 Jeśli chodzi o działki położone w Gräningen, w dniu 10 lipca 2015 r. stwierdzono, że grunty, o których mowa, były zagospodarowane przez osobę trzecią. Ta osoba trzecia również złożyła wniosek o przyznanie pomocy za rok 2015, który to wniosek został oddalony. Decyzja o oddaleniu wniosku nie została zaskarżona. Jeśli chodzi o działkę położoną na obszarze katastralnym Bernau, której część również była przedmiotem złożonego przez osobę trzecią wniosku o przyznanie pomocy, to osobie tej przyznano związane z tą działką uprawnienia do płatności.
- 25 Decyzją Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (urzędu krajowego ds. rozwoju wsi, rolnictwa i reparcelacji gruntów, Niemcy) z dnia 17 grudnia 2015 r. Land Berlin przyznał WQ uprawnienia do płatności za rok 2015 z tytułu płatności podstawowej, o której mowa w art. 24 rozporządzenia nr 1307/2013. Odmówił natomiast przyznania płatności w odniesieniu do działek położonych w obrębach Gräningen i Bernau, co do których złożono dwa wnioski i które były zagospodarowane przez osoby trzecie, jak również w odniesieniu do obszarów zalesionych uznawanych za obszary odłogowane.
- 26 WQ wniósł odwołanie od tej decyzji i zażądał przyznania dodatkowych uprawnień do płatności. Jego zdaniem niesłusznie nie przyznano mu żadnego prawa do płatności w odniesieniu do działek znajdujących się w Gräningen i Bernau, jak również w odniesieniu do obszarów zalesionych, których był właścicielem.
- 27 Decyzją urzędu krajowego ds. rozwoju wsi, rolnictwa i reparcelacji gruntów z dnia 15 września 2016 r. Land Berlin oddalił to odwołanie ze względu na to, że jest ono bezzasadne, stwierdzając, że jeśli chodzi o działki znajdujące się w Gräningen i Bernau, to grunty rolne, o których mowa, należały do gospodarstwa osoby trzeciej, która również wniosła o przyznanie uprawnień do płatności. W związku z tym zdaniem urzędu działki te nie były faktycznie „w [...] dyspozycji” WQ w rozumieniu art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. Aby działki te były „w jego dyspozycji” w rozumieniu tego przepisu, WQ musiałby rzeczywiście je wykorzystywać. W odniesieniu do obszarów zalesionych Land Berlin stwierdził, że wniosek za rok 2008 nie został przez zainteresowanego złożony, czego wymagały przepisy.
- 28 W dniu 11 października 2016 r. WQ wniósł na tę decyzję skargę do Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy). W skardze podniósł on, że jeśli chodzi o działki rolne położone w Gräningen i Bernau, zagospodarowanie tych działek przez osoby trzecie odbywało się w sposób niezgodny z prawem i działki te pozostawały „w jego dyspozycji” w rozumieniu art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. W odniesieniu do obszarów zalesionych wyjaśnił, że art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013 wymaga jedynie, aby obszary kwalifikowały się do objęcia pomocą, a złożenie wniosku i uzyskanie pomocy w przeszłości nie mają w tym względzie znaczenia.

- 29 Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) uważa, po pierwsze, na podstawie w szczególności art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, że nikt nie może być pozbawiony swojej własności z tego tylko powodu, że osoba trzecia bezpodstawnie powołuje się na prawa do tej własności. W szczególności sąd ten ma wątpliwości co do tego, czy grunty rolne można uznać za niepozostające w dyspozycji ich właściciela, jeżeli osoba trzecia zagospodarowała je bez upoważnienia. Sąd odsyłający dodaje, że inaczej może być w przypadku skutecznego prawa użytkowania, na które powołuje się osoba trzecia.
- 30 Sąd ów uważa, po drugie, że warunkiem kwalifikowalności danego obszaru zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 jest złożenie we właściwym czasie wniosku zgodnie z rozporządzeniem nr 1782/2003. W tym względzie zastanawia on się, czy wystarczy, jak twierdzi strona skarżąca, że powierzchnia została uznana za kwalifikującą się w 2007 r. niezależnie od złożenia jakiegokolwiek wniosku.
- 31 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy »kwalifikujący się hektar« jest w dyspozycji jego właściciela w rozumieniu art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013, jeżeli żadnej osobie trzeciej nie przysługuje prawo użytkowania tego »kwalifikującego się hektara«, w szczególności prawo użytkowania pochodzące od właściciela, czy też obszar ten jest w dyspozycji osoby trzeciej lub nie jest w niczyjej dyspozycji, jeżeli osoba trzecia bez prawa użytkowania faktycznie wykorzystuje rolniczo ten obszar?
- 2) Czy zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 sformułowanie »każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVA rozporządzenia [nr 1782/2003]« należy interpretować w ten sposób, że dany obszar musiał w 2008 r. spełniać warunki wymagane, odpowiednio, w tytule III oraz IVA rozporządzenia nr 1782/2003 dla zapewnienia prawa do płatności w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej?
- 3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie: czy zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia 1307/2013 sformułowanie »każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [nr 1782/2003]« należy interpretować w ten sposób, że dla zakwalifikowania obszaru zalesionego zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 1257/1999 jako kwalifikującego się hektara w rozumieniu art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013 niezbędne jest korzystanie ze związanego z tym obszarem prawa do płatności z tytułu odłogowania lub innego prawa do płatności w rozumieniu art. 44 ust. 1 lub art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003?
- 4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie: czy zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 sformułowanie »każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVA rozporządzenia [nr 1782/2003]« należy interpretować w ten sposób, że dla zakwalifikowania obszaru zalesionego zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 1257/1999 jako kwalifikującego się hektara w rozumieniu art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013 niezbędne jest, żeby rolnik złożył w 2008 r. wniosek na podstawie art. 22 ust. 1 lub art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz spełnił pozostałe warunki uzyskania płatności bezpośrednich zgodnie z tytułami III lub IVA?»



## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

- 32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, „kwalifikujące się hektary” odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji”, w rozumieniu art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013, pierwszego lub drugiego z wnioskodawców, czy też nie są w dyspozycji żadnego z nich.
- 33 W tym względzie art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi, że z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności liczba uprawnień do płatności przydzielonych rolnikowi w 2015 r. jest równa liczbie kwalifikujących się hektarów, które rolnik ten deklaruje we wniosku o przyznanie pomocy na 2015 r. i które są w jego dyspozycji w dniu określonym przez dane państwo członkowskie.
- 34 Stwierdzając, że wyrażenie „w jego dyspozycji” nie zostało zdefiniowane w tym przepisie, należy jednak zauważyć, że ani art. 24 rozporządzenia nr 1307/2013, ani żaden inny przepis prawa Unii nie wymaga, aby wnioskodawca przedstawił tytuł własności lub jakikolwiek dowód podstawy prawnej użytkownika na poparcie wniosku o przyznanie uprawnień do płatności w celu wykazania, że zadeklarowane kwalifikujące hektary pozostają w jego dyspozycji.
- 35 Trybunał orzekł już, że państwom członkowskim przysługuje zakres swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów wymaganych od wnioskodawcy dotyczących obszarów przeznaczonych pod uprawę roślin paszowych uwzględnionych we wniosku o przyznanie pomocy. Jednak w ramach zakresu swobodnego uznania w odniesieniu do dowodów wymaganych jako uzasadnienie wniosku o przyznanie pomocy, szczególnie jeżeli chodzi o możliwość zobowiązania wnioskodawcy do przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do użytkowania obszarów będących przedmiotem wniosku, państwa członkowskie powinny uwzględniać cele odnośnych przepisów Unii i przestrzegać ogólnych zasad prawa Unii, w szczególności zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 82, 86).
- 36 Państwa członkowskie mają zatem prawo domniemywać, że kwalifikujące się hektary związane ze złożonym wnioskiem o przyznanie uprawnień do płatności są „w [...] dyspozycji” rolnika, który składa ten wniosek, w rozumieniu tego przepisu.
- 37 Takie podejście jest zgodne z jednym z kluczowych wymogów reformy WPR wdrożonej rozporządzeniem nr 1307/2013, który jest opisany w motywie 2 tego rozporządzenia i zakłada zmniejszenia obciążeń administracyjnych.
- 38 Niemniej jednak zakres swobodnego uznania państw członkowskich w odniesieniu do dowodów, jakie należy przedstawić na poparcie wniosku o przyznanie uprawnień do płatności, jest kompensowany, jak podniósł rząd niderlandzki w swoich uwagach, wprowadzeniem przez państwa członkowskie mechanizmu systematycznej kontroli administracyjnej wszystkich wniosków o przyznanie pomocy i wszystkich wniosków o płatność zgodnie z art. 58 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 59 ust. 1 tego rozporządzenia w celu wykrywania wniosków stanowiących nadużycie. Ponadto zgodnie z art. 63 ust. 3 tego rozporządzenia w przypadku gdy nienależne płatności są dokonywane w ramach przyznania pomocy, kwota nienależnie wypłaconej pomocy musi zostać odzyskana.

- 39 I tak o ile państwa członkowskie mają prawo domniemywać, że kwalifikujące się hektary związane z wnioskiem o przydzielenie uprawnień do płatności są w dyspozycji rolnika składającego wniosek, o tyle mają one obowiązek systematycznego przeprowadzania kontroli wniosków o przyznanie uprawnień do płatności i odpowiadających im wniosków o płatność w celu zapobiegania nieprawidłowościom i, w razie potrzeby, korygowania popełnionych nieprawidłowości oraz odzyskiwania nienależnych płatności.
- 40 W przypadku złożenia dwóch lub więcej konkurencyjnych wniosków o przyznanie uprawnień do płatności, jak miało to miejsce w sprawie przed sądem krajowym, domniemanie, zgodnie z którym kwalifikujące się hektary związane z wnioskiem o przydzielenie uprawnień do płatności są w dyspozycji rolnika składającego wniosek, zostaje jednak podważone.
- 41 W takiej sytuacji właściwe organy państw członkowskich są zobowiązane do sprawdzenia, w dyspozycji którego z tych dwóch wnioskodawców pozostają kwalifikujące się hektary.
- 42 Prawdą jest, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 stanowi, iż w przypadku gdy kwalifikujący się hektar jest przedmiotem wniosku o przydział uprawnień do płatności złożonego przez dwóch lub więcej wnioskodawców, decyzja, komu należy przyznać uprawnienie do płatności, opiera się na kryterium, kto korzysta z uprawnień do podejmowania decyzji w odniesieniu do wykonywanej działalności rolniczej oraz kto czerpie korzyści i ponosi ryzyko finansowe związane z tą działalnością.
- 43 Należy jednak stwierdzić, że jak wynika z motywu 16 tego rozporządzenia delegowanego, kryteria te wynikają z pkt 50 i nast. wyroku z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Wyrok ten został wydany w odniesieniu do sytuacji faktycznej charakteryzującej się istnieniem stosunków i powiązań prawnych między różnymi osobami, które mogły twierdzić, że mają w swojej dyspozycji różne grunty, których dotyczyła sprawa.
- 44 Natomiast jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pytanie pierwsze odnosi się do sytuacji odmiennej od sytuacji, w której zapadł wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). W niniejszym przypadku, zdaniem sądu odsyłającego, osoby trzecie nie podnoszą żadnego tytułu prawnego w odniesieniu do danych obszarów rolnych. Należy zatem stwierdzić, że w takich okolicznościach nie należy stosować kryteriów ustanowionych w art. 15 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014.
- 45 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, iż art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w rozumieniu tego przepisu kwalifikujące się hektary odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji” jedynie właściciela tych obszarów.

#### ***W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego***

- 46 W pytaniach od drugiego do czwartego, które powinny zostać zbadane łącznie, sąd krajowy zastanawia się w istocie, czy wyrażenie „każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [nr 1782/2003]” zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 zakłada jedynie, że dany obszar zalesiony musi formalnie spełniać warunki wymagane w tytule III oraz IVa rozporządzenia nr 1782/2003, lub czy niezbędne jest także korzystanie ze związanego z tym obszarem prawa do płatności z tytułu odłogowania lub innego prawa do płatności w rozumieniu art. 44 ust. 1 lub art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, lub czy

wniosek na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 musiał zostać złożony w 2008 r. i czy w tym roku musiały zostać spełnione pozostałe warunki niezbędne do uzyskania płatności bezpośredniej na mocy tytułu III lub tytułu IVa.

- 47 Należy przede wszystkim przypomnieć, że pytania od drugiego do czwartego wpisują się w kontekst wniosku o pierwsze przyznanie uprawnień do płatności w odniesieniu do obszaru zalesionego złożonego na podstawie art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. Przepis ten przewiduje, że liczba uprawnień do płatności przyznanych na rolnika w 2015 r. jest równa liczbie kwalifikujących się hektarów, które rolnik zadeklarował we wniosku o przyznanie pomocy na rok 2015.
- 48 Pojęcie kwalifikującego się hektara zostało zdefiniowane w szczególności w art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013, przewidującym, że każdy obszar zalesiony zgodnie z prawem Unii lub w ramach systemu krajowego, który w 2008 r. zapewnił rolnikowi prawo do płatności w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej, pozostaje obszarem kwalifikującym się, pod warunkiem podtrzymania zobowiązania do utrzymania zalesienia.
- 49 W tym względzie należy zastanowić się nad kwestią ustalenia, czy zawarte w tym przepisie sformułowanie „zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r.” należy interpretować jako oznaczające „spowodował zaistnienie”, czy jako oznaczające „kwalifikował się do” takich płatności.
- 50 Zważywszy, że analiza porównawcza różnych wersji językowych tego przepisu nie pozwala rozstrzygnąć tej kwestii interpretacyjnej, należy odnieść się do przepisów obowiązujących w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, a w szczególności do rozporządzenia nr 1782/2003, które w tym czasie wprowadziło w życie system płatności jednolitych i system jednolitej płatności obszarowej.
- 51 Przede wszystkim należy zauważyć, że zgodnie z art. 33 rozporządzenia nr 1782/2003 jedynie rolnicy, zdefiniowani w art. 2 tego rozporządzenia, mieli dostęp do systemu płatności jednolitych.
- 52 Następnie, zgodnie z art. 34 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z art. 57 tego rozporządzenia, rolnicy, o których mowa w art. 33 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, musieli złożyć wniosek z tytułu systemu płatności jednolitych przed dniem 15 maja pierwszego roku stosowania tego systemu, pod rygorem nieprzyznania im żadnych uprawnień do płatności ani uprawnień z tytułu odłogowania.
- 53 Przyznanie uprawnienia do płatności lub uprawnienia z tytułu odłogowania w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej wprowadzonego rozporządzeniem nr 1782/2003 było uzależnione od złożenia wniosku z tytułu jednego z tych systemów przez osobę będącą rolnikiem. W konsekwencji należy stwierdzić, że istnienie obszaru rolnego nie mogło samo w sobie, w braku złożenia przez rolnika wniosku z tytułu jednego ze wspomnianych systemów, stanowić podstawy uprawnienia do płatności lub uprawnienia do odłogowania w ramach jednego z tych systemów.
- 54 Wreszcie okoliczność, że uprawnienia do płatności lub uprawnienia z tytułu odłogowania zostały przyznane w odniesieniu do danego obszaru, nie oznaczała jeszcze, że obszar ten dawał prawo do płatności. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 1 i art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 owe uprawnienia do płatności musiały jeszcze zostać wykorzystane, aby mogły kwalifikować się do płatności w kwocie określonej przez uprawnienie do płatności lub uprawnienie z tytułu odłogowania.
- 55 Co się tyczy konkretnie uprawnień z tytułu odłogowania odnoszących się do płatności za obszary zalesione, w odniesieniu do których to uprawnień w art. 53–56 rozporządzenia nr 1782/2003 przewidziane zostały pewne przepisy wprowadzające odstępstwa, należy przypomnieć, że zgodnie

z art. 54 ust. 2 akapit drugi tiret drugie rozporządzenia nr 1782/2003 w następstwie złożenia wniosku po dniu 28 czerwca 1995 r. obszary zalesione stosownie do przepisów art. 31 rozporządzenia nr 1257/1999 były uznawane za odłogowane.

- 56 Należy zauważyć, że ani art. 44 rozporządzenia nr 1782/2003, ani jego art. 54 nie precyzują pojęcia „wykorzystania” uprawnień do płatności lub uprawnień z tytułu odłogowania. Te dwa artykuły przewidywały jedynie w ust. 1, że uprawnienie do płatności lub uprawnienie z tytułu odłogowania związane z kwalifikującym się hektarem „daje prawo”, to znaczy w niniejszym przypadku uprawnienia do płatności kwoty określonej przez prawo.
- 57 W celu wykorzystania uprawnień do płatności lub uprawnień z tytułu odłogowania związanych z kwalifikującym się hektarem należało na podstawie art. 44 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z art. 57 tego rozporządzenia zgłosić działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi związanemu z uprawnieniem do płatności lub z uprawnieniami z tytułu odłogowania. Zgłoszenie to było dokonywane w ramach wniosku o płatności bezpośrednio złożonego na podstawie art. 22 tego rozporządzenia.
- 58 Jednak, poza wyjaśnieniem, że informacje powinny zostać dołączone do wniosku o przyznanie pomocy, art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowił, że rolnik powinien każdego roku złożyć wniosek o płatności bezpośrednio. Zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia wniosek ten powinien podlegać kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności, a w niektórych przypadkach – kontroli na miejscu na podstawie art. 25 tego rozporządzenia.
- 59 W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał podkreślił znaczenie, jakie ma złożenie rocznego wniosku o płatności, w szczególności w celu skutecznego zbadania, czy spełnione są warunki wymagane do przyznania pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 33).
- 60 Zatem aby można było uznać, że obszar – zalesiony lub nie – „zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych”, konieczne jest, aby wniosek o płatności bezpośrednio został złożony w związku z tą powierzchnią w 2008 r., zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 1782/2003, co oznacza wykorzystanie uprawnień do płatności i uprawnień z tytułu odłogowania, o których mowa w art. 44 i 54 tego rozporządzenia. Wniosek ten powinien być przedmiotem kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia oraz, w razie potrzeby, kontroli na miejscu na podstawie art. 25 tego rozporządzenia.
- 61 W świetle całości powyższych rozważań na pytania od drugiego do czwartego trzeba odpowiedzieć, iż art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013, a w szczególności wyrażenie „każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia nr 1782/2003”, należy interpretować w ten sposób, że w ramach wniosku o aktywację uprawnień z tytułu odłogowania dla obszaru zalesionego na mocy tego przepisu dany obszar musiał być w roku 2008 przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy zgodnie z art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, a następnie kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia oraz, w stosownych przypadkach, kontroli na miejscu zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia. Ponadto muszą zostać spełnione wszystkie pozostałe warunki wymagane w tytule III oraz IVa tego rozporządzenia dla celów uzyskania płatności bezpośrednich.



## W przedmiocie kosztów

<sup>62</sup> Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Artykuł 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w rozumieniu tego przepisu kwalifikujące się hektary odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji” jedynie właściciela tych obszarów.
- 2) Artykuł 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013, a w szczególności wyrażenie „każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r.]”, należy interpretować w ten sposób, że w ramach wniosku o aktywację uprawnień z tytułu odłogowania dla obszaru zalesionego na mocy tego przepisu dany obszar musiał być w roku 2008 przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy zgodnie z art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, zmienionego rozporządzeniem nr 479/2008, a następnie kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia oraz, w stosownych przypadkach, kontroli na miejscu zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia. Ponadto muszą zostać spełnione wszystkie pozostałe warunki wymagane w tytule III oraz IVa tego rozporządzenia dla celów uzyskania płatności bezpośrednich.

Podpisy