



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 2 września 2021 r.¹

Sprawa C-176/20

**SC Avio Lucos SRL
przeciwko**

**Agentia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Alba Iulia
(sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna polityka rolna (WPR) – System wsparcia bezpośredniego – Wspólne zasady – System płatności jednolitych – Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 – Artykuł 4 ust. 1 lit. a) i c) – Uregulowanie krajowe uzależniające przyznanie wsparcia bezpośredniego od posiadania przez rolnika własnych zwierząt – Artykuł 9 ust. 1 – Pojęcie „rolnika aktywnego zawodowo” – Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 – Artykuł 60 – Klauzula dotycząca przypadków obchodzenia prawa – Pojęcie „sztucznie stworzonych warunków”

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni, po pierwsze, art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013² ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), a po drugie, art. 60 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013³ w sprawie finansowania WPR, zarządzania nią i monitorowania jej.

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy SC Avio Lucos SRL (zwaną dalej „Avio Lucos”) a Agentia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agencją ds. płatności i interwencji w rolnictwie – ośrodek w okręgu Dolj, Rumunia, zwaną dalej „APIA Dolj”) i Agentia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agencją ds. płatności

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i uchylające 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).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania [WPR], 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 1200/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 13).

i interwencji w rolnictwie, Rumunia, zwaną dalej „APIA”) w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji APIA Dolj oddalającej wniosek Avio Lucos o płatność w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej na rok gospodarczy 2015.

3. Chociaż Trybunał miał już okazję dokonać wykładni dwóch wyżej wymienionych rozporządzeń⁴, w szczególności w ramach sporów z udziałem APIA⁵, to jednak niniejsza sprawa odnosi się do nieporuszanych wcześniej zagadnień wykładni przepisów Unii dotyczących środków wsparcia bezpośredniego w ramach WPR. Dokładniej rzecz ujmując, niniejsza sprawa, w której postępowanie jest skoordynowane ze sprawą C-116/20⁶, Avio Lucos, daje Trybunałowi sposobność do wyjaśnienia zasadniczo, w jakim zakresie prawo Unii, a w szczególności rozporządzenie nr 1307/2013, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przyjętemu w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej, które przewiduje jako warunek kwalifikowalności do płatności, że działania w zakresie wypasu na niektórych obszarach rolnych powinny być prowadzone za pomocą zwierząt hodowanych przez samego rolnika, i wyklucza przez to przyznanie wsparcia finansowego osobie (prawnej lub fizycznej), która wykonuje takie działanie w drodze pośrednictwa. W tym kontekście sąd odsyłający zmierza również do uzyskania wyjaśnień dotyczących pojęcia „rolnika aktywnego zawodowo” zapisanego w tym rozporządzeniu, a także klauzuli dotyczącej obejścia prawa znajdującej się w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1306/2013

4. Artykuł 60 rozporządzenia nr 1306/2013, zatytułowany „Klauzula dotycząca przypadków obchodzenia prawa”, przewiduje:

„Bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa”.

⁴ W przedmiocie orzecznictwa dotyczącego rozporządzenia nr 1307/2013, zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 grudnia 2020 r., Land Berlin (Uprawnienia do płatności związane z WPR) (C-216/19, EU:C:2020:1046); z dnia 10 marca 2021 r., Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). W przedmiocie rozporządzenia nr 1306/2013 zob. w szczególności wyroki: z dnia 7 sierpnia 2018 r., Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637); z dnia 8 maja 2019 r., Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391); z dnia 27 stycznia 2021 r., De Ruiters (C-361/19, EU:C:2021:71).

⁵ Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Piscicola Tulcea i Ira Invest (C-294/19 i C-304/19, EU:C:2021:340), który dotyczy pojęcia „użytków rolnych” w rozumieniu, w szczególności, art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1307/2013.

⁶ Podczas gdy sprawa C-116/20 dotyczy roku gospodarczego 2014, a zadane pytania odnoszą się w szczególności do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16), niniejsza sprawa dotyczy roku gospodarczego 2015, w odniesieniu do którego zastosowanie mają przepisy rozporządzenia nr 1307/2013, które zastąpiło rozporządzenie nr 73/2009.

2. Rozporządzenie nr 1307/2013

5. Motywy 3, 7 i 10 rozporządzenia nr 1307/2013 stanowią:

„(3) W niniejszym rozporządzeniu należy zawrzeć wszystkie podstawowe elementy dotyczące wypłacania rolnikom wsparcia unijnego oraz ustalić warunki dostępu do płatności, które są nierozzerwalnie związane z tymi podstawowymi elementami.

[...]

(7) Aby zagwarantować pewność prawa, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania określonych aktów w odniesieniu do ustanowienia ram, w których państwa członkowskie mają określać [...] działania minimalne, które mają być prowadzone na powierzchni użytków rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy [...]

[...]

(10) Doświadczenie zdobyte w ramach stosowania różnych systemów wsparcia dla rolników wskazuje, że w niektórych przypadkach wsparcie przyznawano osobom fizycznym lub prawnym prowadzącym działalność, której cel nie był lub był tylko w marginalnym stopniu związany z prowadzeniem działalności rolniczej. Aby zapewnić lepsze ukierunkowanie wsparcia, państwa członkowskie nie powinny przyznawać płatności bezpośrednich niektórym osobom fizycznym i prawnym, chyba że mogą one udowodnić, iż ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego. Państwa członkowskie powinny również mieć możliwość nieprzyznawania płatności bezpośrednich innym osobom fizycznym lub prawnym, których działalność rolnicza ma charakter marginalny. Państwom członkowskim należy jednak zezwolić na przyznawanie płatności bezpośrednich małym gospodarstwom prowadzącym działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin, ponieważ tacy rolnicy wnoszą bezpośredni wkład w żywotność obszarów wiejskich. Państwa członkowskie nie powinny również przyznawać płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy, lecz które nie prowadzą określonych działań minimalnych”.

6. Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) »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, którego gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym traktatów, określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE, oraz która prowadzi działalność rolniczą;
- b) »gospodarstwo rolne« oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego;
- c) »działalność rolnicza« oznacza:

- i) produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich;
- ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub
- iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy;

[...]

2. Państwa członkowskie:

[...]

- b) w przypadku gdy ma to zastosowanie w danym państwie członkowskim – określają działania minimalne, które mają być prowadzone na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, o czym mowa w ust. 1 lit. c) ppkt (iii);

[...]

3. Aby zagwarantować pewność prawa, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 70 ustanawiających:

[...]

- b) ramy, w których państwa członkowskie określają działania minimalne, jakie mają być prowadzone na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, o czym mowa w ust. 1 lit. c) ppkt (iii);

[...]”

7. Artykuł 9 rzonego rozporządzenia, noszący tytuł „Rolnik aktywny zawodowo”, stanowi w ust. 1–3:

„1. Nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b).

2. Nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczą usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami.

W stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów zdecydować o dodaniu do listy w akapicie pierwszym

wszelkich innych podobnych nierolniczych przedsiębiorstw lub rodzajów działalności, a następnie mogą zdecydować o usunięciu tych dodatków.

Osobę lub grupę osób objętych zakresem akapitu pierwszego lub drugiego, uważa się jednak za rolnika aktywnego zawodowo, jeżeli za pomocą możliwych do zweryfikowania dowodów, w formie wymaganej przez państwa członkowskie, udokumentuje ona, że

- a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne;
- b) jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego; lub
- c) jej główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

3. Oprócz sytuacji określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie mogą zdecydować na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym lub grupom osób fizycznych lub prawnych:

- a) których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej; lub
- b) których główną działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

[...]”.

8. Zgodnie z art. 74 rozporządzenia nr 1307/2013 weszło ono w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.

3. *Rozporządzenie delegowane nr 639/2014*

9. Motywy 4, 6, 10 i 16 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014⁷ stanowią:

„(4) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...] należy wyjaśnić, że państwa członkowskie, przyjmując środki służące wdrożeniu prawa Unii, powinny korzystać z przysługującego im zakresu uznania zgodnie z określonymi zasadami, w tym w szczególności z zasadą niedyskryminacji.

[...]

(6) Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia [nr 1307/2013] »działalność rolnicza« nie wymaga produkcji, chowu ani uprawy produktów rolnych. Zamiast tego rolnicy mogą utrzymywać użytki rolne w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i użycie zwykłego sprzętu rolniczego lub też, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, prowadzić określone działania

⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji 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).

minimalne. Ponieważ oba wyżej wspomniane rodzaje działalności wymagają pewnych działań ze strony rolnika, konieczne jest ustalenie ram unijnych, w obrębie których państwa członkowskie mają ustalić dodatkowe kryteria dotyczące tych rodzajów działalności.

[...]

- (10) Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 stanowi, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie. W tym celu konieczne jest ustalenie, kiedy takie obszary należy uznawać za główną część gruntów rolnych rolnika. Należy także sprecyzować zakres zastosowania tego przepisu.

[...]

- (16) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...] 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”.

10. Artykuł 4 rzonego rozporządzenia delegowanego, zatytułowany „Ramy kryteriów dotyczących utrzymywania użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy”, stanowi:

„1. Dla celów art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (ii) rozporządzenia [nr 1307/2013] kryteria, które rolnicy mają spełnić, aby wywiązać się z wymogu utrzymywania użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i użycie zwykłego sprzętu rolniczego, ustalane są przez państwa członkowskie w jeden z następujących sposobów albo na oba te sposoby:

- a) państwa członkowskie wymagają, aby rolnik przeprowadził co najmniej jedno działanie w roku. W przypadkach uzasadnionych względami środowiskowymi państwa członkowskie mogą postanowić o uznaniu również działań przeprowadzanych jedynie co drugi rok;
- b) państwa członkowskie określają właściwości, jakie muszą posiadać użytki rolne, aby mogły być uznane za utrzymywane w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy.

2. Przy ustalaniu kryteriów, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie mogą wprowadzać rozróżnienie między różnymi rodzajami użytków rolnych”.

11. Artykuł 5 owego rozporządzenia delegowanego, noszący tytuł „Ramy dotyczące działań minimalnych prowadzonych na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy”, przewiduje:

„Dla celów art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) rozporządzenia [nr 1307/2013] ustalonym przez państwa członkowskie minimalnym działaniem, które ma być prowadzone na użytkach rolnych

utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, jest co najmniej jedno działanie w roku, które ma przeprowadzić rolnik. W przypadkach uzasadnionych względami środowiskowymi państwa członkowskie mogą postanowić o uznaniu również działań przeprowadzanych jedynie co drugi rok”.

12. Artykuł 10 tegoż rozporządzenia delegowanego, znajdujący się w jego sekcji 3, noszącej tytuł „Rolnik aktywny zawodowo”, zatytułowany z kolei „Przypadki, w których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy”, brzmi następująco:

„1. Dla celów art. 9 ust. 1 rozporządzenia [nr 1307/2013] uznaje się, że osoba fizyczna lub prawna, bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, posiada użytki rolne obejmujące głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, jeżeli obszary te stanowią ponad 50% wszystkich użytków rolnych zgłoszonych zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. a) rozporządzenia [nr 1306/2013].

2. Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia [nr 1307/2013] nie ma zastosowania do osoby fizycznej lub prawnej, bądź grupy osób fizycznych lub prawnych, która na obszarach utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy prowadzi działalność rolniczą w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (i) rozporządzenia [nr 1307/2013]”.

B. Prawo rumuńskie

1. Kodeks cywilny

13. Artykuł 2.146 kodeksu cywilnego, przyjętego legea nr. 287 privind Codul civil (ustawą nr 287 z dnia 17 lipca 2009 r.⁸), dotyczący użyczenia, stanowi, że „użyczenie stanowi umowę nieodpłatną, na mocy której strona, zwana »użyczającym«, oddaje rzecz ruchomą lub nieruchomą drugiej stronie, zwana »biorącym w użyczenie«, do korzystania przez nią, z obowiązkiem zwrotu rzeczy po upływie określonego czasu”.

2. OUG nr 34/2013

14. Artykuł 2 Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (nadzwyczajnego rozporządzenia rządu nr 34 dotyczącego organizacji trwałych użytków zielonych, zarządzania nimi i ich eksploatacji oraz zmieniający i uzupełniający ustawę o własności gruntów nr 18/1991⁹) z dnia 23 kwietnia 2013 r. stanowi:

„Do celów niniejszego nadzwyczajnego rozporządzenia rządu poniższe zwroty i wyrażenia należy rozumieć w następujący sposób:

[...]

⁸ Monitorul Oficial al României, nr 505 z dnia 15 lipca 2011 r.

⁹ Monitorul Oficial al României, nr 267 z dnia 13 maja 2013 r., zwany dalej „OUG nr 34/2013”.

c) »duża jednostka przeliczeniowa (DJP)« – standardowa jednostka miary oparta na wymaganiach paszowych każdego gatunku zwierząt, umożliwiająca przeliczenie różnych kategorii zwierząt

[...]”.

3. OUG nr 3/2015

15. Artykuł 2 Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (nadzwyczajne rozporządzenie rządu nr 3 w sprawie zatwierdzenia systemów płatności stosowanych w rolnictwie w okresie 2015–2020 oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o spółkach rolnych i innych formach zrzeszenia w rolnictwie) z dnia 18 marca 2015 r., w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 lipca 2015 r.¹⁰, stanowi:

„(1) W rozumieniu niniejszego nadzwyczajnego rozporządzenia rządu poniższe pojęcia mają następujące znaczenie:

[...]

f) »rolnik«: osoba fizyczna lub prawna bądź zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiego zrzeszenia, których gospodarstwo rolne jest położone na terytorium Rumunii oraz które prowadzą działalność rolniczą;

[...]

(2) W rozumieniu ust. 1 lit. f) określenie „działalność rolnicza” oznacza, w zależności od przypadku:

[...]

d) prowadzenie działań minimalnych na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, poprzez wypas, z gwarancją minimalnej obsady zwierzętami hodowanymi przez rolnika, wynoszącej 0,3 DJP/hektar, lub corocznego koszenia na trwałych użytkach zielonych zgodnie z przepisami szczególnymi dotyczącymi użytków zielonych. [...]”.

16. Artykuł 7 OUG nr 3/2015 przewiduje:

„(1) Beneficjentami płatności są rolnicy aktywni zawodowo, osoby fizyczne lub osoby prawne, które prowadzą działalność rolniczą jako użytkownicy gruntów rolnych lub prawowici hodowcy zwierząt w rozumieniu obowiązujących przepisów. [...]

[...]”.

¹⁰ *Monitorul Oficial al României*, nr 191 z dnia 23 marca 2015 r., zwany dalej „OUG nr 3/2015”.

17. Artykuł 8 OUG nr 3/2015 ma następujące brzmienie:

„(1) W celu otrzymania płatności bezpośrednich, o których mowa w art. 1 ust. 2, rolnicy muszą:

[...]

c) wykorzystywać grunty rolne o powierzchni co najmniej 1 hektara, powierzchnia działki rolnej musi wynosić co najmniej 0,3 ha, a w przypadku szklarni, szklarni słonecznych, winnic, sadów, upraw chmielu, szkółek, krzewów owocowych powierzchnia działki rolnej musi wynosić co najmniej 0,1 ha lub, w zależności od przypadku, muszą oni hodować minimalną liczbę zwierząt. [...]

[...]

n) przy składaniu wniosku o płatność jednolitą lub zmian do niego przedstawić niezbędne dokumenty poświadczające użytkowanie gruntów rolnych, w tym gruntów obejmujących obszary proekologiczne, jak również hodowlę zwierząt. [...]

[...]

(6) Dokumenty wykazujące użytkowanie gruntów rolnych i utrzymywanie zwierząt są określone w dekrete ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministra rolnictwa i rozwoju wsi, Rumunia); dokumenty te, odpowiednie dla danego przypadku, przedstawiają wszyscy wnioskodawcy przy składaniu wniosków o płatność jednolitą. Użytki lub zwierzęta, w odniesieniu do których dokumenty te nie zostaną przedstawione, nie kwalifikują się do płatności”.

4. Rozporządzenie nr 619/2015

18. Artykuł 2 Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014–2020 [rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi nr 619 w sprawie zatwierdzenia kryteriów kwalifikowalności, szczególnych warunków i sposobów wdrażania systemów płatności przewidzianych w art. 1 ust. 2 i 3 (OUG nr 3/2015), a także szczególnych warunków wdrożenia środków kompensacyjnych rozwoju obszarów wiejskich, mających zastosowanie do gruntów rolnych, przewidzianych w krajowym programie rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020] z dnia 6 kwietnia 2015 r., w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 lipca 2015 r.¹¹, stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

¹¹ *Monitorul Oficial al României*, nr 234 z dnia 6 kwietnia 2015 r., zwany dalej „OUG nr 619/2015”.

m) „posiadacz zwierząt” – osoba, która posiada zwierzęta w sposób trwały, jako właściciel zwierząt lub właściciel gospodarstwa rolnego, lub tymczasowo posiada zwierzęta jako osoba, której powierzono je na cały okres w roku objętym wnioskiem, które to zwierzęta są utrzymywane na podstawie aktu zawartego zgodnie z warunkami określonymi w obowiązujących przepisach;

[...]”

19. Artykuł 7 ust. 3 owego rozporządzenia przewiduje:

„Użytkownicy trwałych użytków zielonych, niezależnie od tego, czy są to osoby fizyczne czy osoby prawne prawa prywatnego, z wyjątkiem osób wskazanych w ust. 1 i w art. 6 ust. 1, prowadzące co najmniej minimalną działalność rolniczą na trwałych użytkach zielonych, którymi dysponują na mocy obowiązującego prawa, zgodnie z definicją zapisaną w art. 2 ust. (2) lit. d) [OUG nr 3/2015], jako rolnicy aktywni zawodowo, przedstawiają w momencie składania wniosku o płatność jednolitą do APIA dokumenty przewidziane w art. 5 ust. 1 i art. 5 ust. 2 lit. a), lit. b) ppkt (i), lit. c) i d), a także, w stosownych przypadkach:

a) kopię dokumentu identyfikacyjnego gospodarstwa hodowlanego, w którym zwierzęta są zarejestrowane, lub zaświadczenie upoważnionego lekarza weterynarii prowadzącego własną praktykę, które zawiera kod gospodarstwa wpisanego do krajowego rejestru gospodarstw rolnych, ważne w dniu złożenia wniosku o płatność jednolitą, w przypadku gdy właściciel pastwiska trwałego hoduje zwierzęta, którymi gwarantuje minimalną obsadę wynoszącą 0,3 DJP/hektar;

[...]”.

20. Artykuł 8 ust. 1 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Dokumenty dotyczące prawowitego utrzymywania zwierząt, które należy przedstawić zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. n) [OUG nr 3/2015], są określone w rozporządzeniu Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (krajowego organu ds. sanitarno-weterynaryjnych oraz bezpieczeństwa żywności) nr 40/2010.

[...]”.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

21. Avio Lucos jest spółką prawa rumuńskiego, której głównym przedmiotem działalności są „działania wspierające produkcję roślinną”.

22. W dniu 1 lipca 2015 r. spółka Avio Lucos złożyła do APIA Dolj wniosek o płatność z tytułu systemu jednolitej płatności obszarowej za rok gospodarczy 2015 w odniesieniu do pastwisk o powierzchni 170,36 ha, a mianowicie gminnych trwałych użytków zielonych używanych indywidualnie.

23. W związku z tym przedłożyła szereg dokumentów, w tym umowę użytkowania, zawartą w dniu 28 stycznia 2013 r. z radą gminy Podari (Rumunia), dotyczącą pastwiska znajdującego się w tej gminie¹² (zwaną dalej „umową użytkowania”), a także sześć umów użyczenia, które zawarła w kwietniu 2015 r. z szeregiem właścicieli zwierząt, na mocy których Avio Lucos zezwoliła tym właścicielom na nieodpłatne wypasanie ich zwierząt na terenie wziętym w użytkowanie (zwanym dalej „umowami użyczenia”). Ponadto we wniosku o płatność jednolitą Avio Lucos wskazała, że utrzymuje zwierzęta przyczyniające się do prowadzenia jej działalności rolniczej, to jest 24 sztuki bydła w wieku powyżej 2 lat, 1 sztukę bydła w wieku poniżej 6 miesięcy, a także 60 kóz i 20 koniowatych (koni) w wieku powyżej 6 miesięcy.

24. Decyzją z dnia 20 października 2017 r. APIA Dolj oddaliła ten wniosek o płatność jednolitą z powodu niespełnienia warunków kwalifikowalności, ponieważ Avio Lucos nie zapewniła minimalnej obsady wynoszącej 0,3 dużej jednostki przeliczeniowej na hektar (zwanej dalej „wymaganą obsadą minimalną”) dla całej powierzchni pastwiska wynoszącej 170,36 ha. Zdaniem APIA Dolj wypas był bowiem prowadzony przez właścicieli zwierząt, o których mowa w poprzednim punkcie niniejszej opinii, a nie przez Avio Lucos, która nie posiadała wystarczającej liczby zwierząt, aby móc przestrzegać wymaganej obsady minimalnej.

25. Avio Lucos wniosła odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone przez APIA Dolj decyzją z dnia 4 stycznia 2018 r.

26. Avio Lucos wniosła skargę na obie decyzje APIA Dolj do Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd okręgowy w Dolj – izba ds. sporów administracyjnych i podatkowych, Rumunia, zwany dalej „sądem okręgowym w Dolj”), który oddalił ową skargę wyrokiem z dnia 28 stycznia 2018 r.

27. Sąd okręgowy w Dolj oddalił wniosek o płatność jednolitą złożony przez Avio Lucos uzasadniając to nieprzebrzeganiem wymaganej obsady minimalnej w odniesieniu do całej powierzchni pastwiska, wynoszącej 170,36 ha. Dokładniej rzecz ujmując, sąd ten podniósł z urzędu dwa zarzuty niedopuszczalności oparte, po pierwsze, na nieważności umowy użytkowania¹³, a po drugie, na nieważności umów użyczenia¹⁴. Sąd ten uznał zasadniczo, że umowę użytkowania zawarto z naruszeniem prawa krajowego, w szczególności dlatego, że w dniu zawarcia tej umowy Avio Lucos nie była hodowcą zwierząt, a wymagana obsada minimalna powinna być zapewniona w tym dniu, a nie później. Ponieważ spółka ta nie miała prawa do wzięcia w użytkowanie pastwisk gminy Podari, jej wniosek o płatność jednolitą jest niedopuszczalny. Avio Lucos stworzyła zatem sztuczne warunki uprawniające do płatności w ramach systemu wsparcia finansowego wyłącznie w celu uzyskania korzyści sprzecznej z tym systemem. W konsekwencji, pomimo formalnego przestrzegania kryteriów przewidzianych w przepisach krajowych, dokumentów złożonych przez Avio Lucos na poparcie jej wniosku o płatność jednolitą nie można było uwzględnić. Wreszcie rozszerzająca wykładnia pojęcia „hodowcy zwierząt” byłaby sprzeczna z prawem Unii, ponieważ władze krajowe mogą odmówić

¹² Przedmiotem zawartej umowy było oddanie w użytkowanie pastwisk, początkowo o powierzchni 341,70 ha, zmniejszonej następnie do 170,36 ha w wyniku zmiany umowy z dnia 25 czerwca 2015 r. Chodzi tu o umowę użytkowania, która jest również przedmiotem sprawy C-116/20.

¹³ Sąd okręgowy w Dolj w szczególności stwierdza, po pierwsze, że Avio Lucos jest nie tyle lokalnym stowarzyszeniem/organizacją z siedzibą w Podari, którego przedmiotem działalności jest hodowla zwierząt, co raczej spółką handlową z siedzibą w innej miejscowości niż ta, w której znajduje się pastwisko wzięte w użytkowanie, a po drugie, że umowa użytkowania zawarta z urzędem gminy Podari została spółce bezprawnie przyznana bezpośrednio, bez przetargu.

¹⁴ Zdaniem sądu okręgowego w Dolj z krajowego rejestru gospodarstw rolnych nie wynika, że doszło do faktycznego przekazania zwierząt, w związku z czym umowy użyczenia, będące umowami o skutku rzeczowym, nie są ważne.

wnioskowanej pomocy wyłącznie na podstawie danych zawartych w krajowym systemie identyfikacji i indywidualnej rejestracji zwierząt, bez przeprowadzenia innych kontroli, zgodnie z wyrokiem z dnia 21 lipca 2011 r., Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. Avio Lucos wniosła odwołanie od tego wyroku, obecnie zawisłe przed sądem odsyłającym Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia), w którym podniosła w szczególności, że sąd okręgowy w Dolj błędnie stwierdził niespełnienie przesłanki dopuszczalności, czyli statusu właściciela/hodowcy zwierząt. Status hodowcy zwierząt lub jego brak nie ma bowiem znaczenia i nie może prowadzić do oddalenia wniosku o płatność jednolitą, zważywszy, że wniosek ten dotyczył nie hodowli zwierząt, lecz utrzymania gruntów pod wypas przy użyciu zwierząt. APIA ze swej strony wniosła o oddalenie tego odwołania.

29. Sąd odsyłający podkreśla, że zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia nr 1307/2013 pojęcie „rolnika” obejmuje w szczególności osobę fizyczną lub prawną prowadzącą „działalność rolniczą”, która zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) tego rozporządzenia może polegać na prowadzeniu określonych przez państwa członkowskie działań minimalnych na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Co się tyczy takich działań minimalnych, art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia pozostawia ich określenie państwu członkowskiemu. Ustawodawca rumuński przewidział zaś w tym względzie, że działalność rolnicza powinna być prowadzona za pomocą zwierząt hodowanych przez samego rolnika, wykluczając możliwość przyznania wsparcia finansowego osobie prawnej lub fizycznej prowadzącej takie działanie w drodze pośrednictwa, co zdaniem APIA ma miejsce w przypadku Avio Lucos.

30. Sąd ów zmierza do ustalenia, czy art. 4 rozporządzenia nr 1307/2013 stoi na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu, które stanowi, że działania minimalne prowadzone na użytkach rolnych polegają na wypasie zwierząt hodowanych przez danego rolnika. W przypadku gdyby prawo Unii nie stało na przeszkodzie takiemu uregulowaniu, rzeczony sąd zastanawia się nad kwestią tego, czy art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że za „rolnika aktywnego zawodowo” można uznać osobę prawną, która zawarła umowę użytkowania, tak jak w niniejszej sprawie, i która posiada zwierzęta na podstawie umów użyczenia zawartych nieodpłatnie z osobami fizycznymi. Ponadto, skoro Avio Lucos spełnia z formalnego punktu widzenia kryteria dopuszczalności przewidziane w prawie krajowym, sąd ten zastanawia się, czy zawarcie umowy użytkowania i umów użyczenia, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, może wchodzić w zakres pojęcia „sztucznie stworzonych warunków”, o którym mowa w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013.

31. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy rozporządzenie [nr 1307/2013] sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu stanowiącemu, że minimalne działania, które mają być prowadzone na gruntach rolnych utrzymywanych naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu, polegają na wypasie zwierząt hodowanych przez rolnika?
- 2) Jeżeli wyżej wymienione prawo Unii nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, o których mowa w pytaniu pierwszym, czy przepisy odpowiednio art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 można interpretować w ten sposób, że za „rolnika aktywnego zawodowo” można uznać osobę prawną, która zawarła umowę użytkowania w okolicznościach takich jak okoliczności postępowania głównego i która hoduje zwierzęta na podstawie określonych umów użyczenia zawartych z osobami fizycznymi, na mocy

których użyczający nieodpłatnie powierzają biorącym zwierzęta, które posiadają w charakterze właścicieli, w celu ich wykorzystania do wypasu na obszarach wypasu udostępnionych przez biorących w uzgodnionych okresach czasu?

- 3) Czy przepisy art. 60 rozporządzenia [nr 1306/2013] należy interpretować w ten sposób, że za sztuczne warunki należy również uznać przypadek umowy użytkowania i niektórych umów użyczenia, takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego?”.

32. Avio Lucos, APIA oraz APIA Dolj, rządy czeski i rumuński oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie.

33. Zgodnie z art. 76 § 2 regulaminu postępowania Trybunał postanowił wydać orzeczenie bez przeprowadzania rozprawy. Pismami przekazanymi w dniu 24 lutego 2021 r. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień, które sąd ów przedstawił, a także zadał stronom w postępowaniu głównym, rządowi rumuńskiemu i Komisji pytania w celu udzielenia odpowiedzi na piśmie, na które uczestnicy ci odpowiedzieli w wyznaczonym terminie.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

34. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1307/2013 sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu stanowiącemu, że minimalne działania, które mają być prowadzone na gruntach rolnych utrzymywanych naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu, polegają na wypasie zwierząt hodowanych przez rolnika.

35. Uważam, że tytułem wstępu warto byłoby udzielić pewnych wyjaśnień w przedmiocie zakresu pytania pierwszego.

36. Przede wszystkim należy stwierdzić, że w świetle brzmienia tego pytania i niezależnie od okoliczności, że sąd odsyłający odnosi się w sposób ogólny do rozporządzenia nr 1307/2013, wydaje się, że pytanie to dotyczy wykładni art. 4 tego rozporządzenia, a w szczególności jego ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b). Oprócz bowiem tego, że w uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd ów odnosi się konkretnie do tych przepisów, mające zastosowanie uregulowanie krajowe, zgodnie z którym wypas należy prowadzić z zagwarantowaniem minimalnej obsady za pomocą zwierząt hodowanych przez danego rolnika, zostało przyjęte, zgodnie z informacjami sądu odsyłającego i rządu rumuńskiego, w ramach określania przez Rumunię działań minimalnych, jakie należy prowadzić na użytkach rolnych, zgodnie z art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia.

37. Następnie, jak potwierdził rząd rumuński, wyrażenie „grunty rolne utrzymywane naturalnie”, wymienione w pytaniu pierwszym i odnoszące się do brzmienia art. 2 ust. 2 lit. d) OUG nr 3/2015, należy rozumieć jako synonim wyrażenia „użytki rolne utrzymujące się naturalnie”, zapisanego w art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013.

38. Wreszcie należy zauważyć, że wyrażenie „zwierzęta hodowane przez rolnika”, które znajduje się w treści pytania pierwszego i które odnosi się do pojęcia „hodowli” z art. 2 ust. 2 lit. d) OUG nr 3/2015, nie zostało zdefiniowane w prawie krajowym. Zgodnie z wyjaśnieniami rządu rumuńskiego pojęcie „zwierząt hodowanych przez rolnika” pokrywa się zarówno z pojęciem

„utrzymywania” zwierząt, o którym mowa w art. 8 ust. 6 OUG nr 3/2015, jak i z pojęciem „posiadacza zwierząt” przewidzianym w art. 2 lit. m) rozporządzenia nr 619/2015. W związku z tym poprzez użycie tego wyrażenia nacisk położony jest nie na proces hodowli zwierząt, lecz na ich „posiadanie”. W prawie krajowym „posiadacz zwierząt” oznacza bowiem osobę, która posiada zwierzęta w sposób trwały, jako właściciel zwierząt lub właściciel gospodarstwa rolnego, lub tymczasowo posiada zwierzęta jako osoba, której powierzono je na cały okres w roku objętym wnioskiem [...]”¹⁵, czyli pojęcie to ma znaczenie szersze od pojęcia „hodowcy zwierząt”.

39. Stąd wniosek, że poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym działania minimalne w postaci wypasu, które muszą być wykonywane na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do takiego wypasu, powinny być wykonywane za pomocą zwierząt posiadanych przez samego rolnika¹⁶.

40. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa unijnego należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi¹⁷.

41. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o *brzmienie* przepisów rozporządzenia nr 1307/2013 przywołanych w pkt 39, przepisy te nie przewidują wyraźnie, że działanie takie, w tym przypadku wypas, jest objęte pojęciem „działalności rolniczej” tylko wtedy, kiedy prowadzone jest za pomocą zwierząt hodowanych lub posiadanych przez danego rolnika¹⁸. Przepisy te również tego wyraźnie nie zakazują.

42. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) rozporządzenia nr 1307/2013 „działalność rolnicza” oznacza między innymi „prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy”. Podobnie na podstawie art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia państwa członkowskie określają, „gdy ma to zastosowanie”, minimalne działania prowadzone na takich obszarach. Artykuł 5 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 ustanawia ramy dotyczące owych działań minimalnych, wyjaśniając, że „rolnik przeprowadz[a] co najmniej jedno działanie w roku”.

43. Z wyjątkiem tego warunku nie przewidziano żadnego ograniczenia w odniesieniu do zakresu pojęcia „rolniczych działań minimalnych” prowadzonych na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, ponieważ jest ono określane przez zainteresowane państwo członkowskie. W związku z tym, o ile brzmienie przytoczonych powyżej przepisów rozporządzenia nr 1307/2013 niewątpliwie przyznaje państwom członkowskim pewien zakres swobody przy określaniu działań minimalnych, jakie rolnicy powinni wykonywać, o tyle nie

¹⁵ Zobacz art. 2 lit. m) rozporządzenia nr 619/2015 (pkt 18 niniejszej opinii).

¹⁶ Pierwsze pytanie prejudycjalne w niniejszej sprawie wykazuje podobieństwa z drugim pytaniem prejudycjalnym w sprawie C-116/20. W związku z powyższym, o ile pytanie pierwsze w niniejszej sprawie dotyczy możliwości nałożenia przez państwo członkowskie obowiązku prowadzenia wypasu w ramach działań minimalnych za pomocą własnych zwierząt rolnika, o tyle pytanie drugie w sprawie C-116/20 ma na celu ustalenie, czy taki wymóg może zostać nałożony jako warunek zawarcia umowy użytkowania, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

¹⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 marca 2021 r., Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, pkt 27).

¹⁸ Stwierdzenie to odnosi się również do pojęcia „działalności rolniczej” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 73/2009, które zostało zastąpione rozporządzeniem nr 1307/2013 (zob. pkt 78 opinii ws. C-116/20, Avio Lucos).

pozwala ono na udzielenie rozstrzygającej odpowiedzi na pytanie, czy taki zakres uznania pozwala im na wprowadzenie warunku dotyczącego własności, posiadania lub hodowli zwierząt wykorzystywanych do wypasu¹⁹.

44. W drugiej kolejności należy stwierdzić, że pewne wskazówki można wywnioskować z *kontekstu*, w jakim sytuje się art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) rozporządzenia nr 1307/2013. Pragnę zatem zauważyć, że rozporządzenie to ustanawia zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (i) szczegółowe zasady dotyczące systemu jednolitej płatności obszarowej, przy czym motyw 3 tego rozporządzenia uściśla, że „wszystkie podstawowe elementy” dotyczące wypłacania rolnikom wsparcia unijnego powinny być zawarte w tym rozporządzeniu. Określa ono również warunki dostępu do płatności, które są nierozzerwalnie związane z rzeczonymi elementami podstawowymi. W efekcie warunek otrzymywania jednolitych płatności obszarowych, zgodnie z którym rolnik musi wykonywać rolnicze działania minimalne za pomocą zwierząt hodowanych przez siebie, można by postrzegać jako dodatkowy wymóg nieprzewidziany w prawie Unii.

45. W tym względzie należy stwierdzić, że art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 przewiduje, iż w celu zagwarantowania pewności prawa Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 70 tego rozporządzenia w celu ustanowienia ram, w których państwa członkowskie określają takie działania minimalne, o czym również przypomina motyw 7 tego rozporządzenia. To właśnie na tej podstawie prawnej Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane nr 639/2014. Jednakże, jak wskazano powyżej, art. 5 tego rozporządzenia delegowanego stanowi, że działaniem minimalnym „jest co najmniej jedno działanie w roku”, które ma „przeprowadzić rolnik”, co zdaje się potwierdzać wykładnię, zgodnie z którą określenie działań minimalnych powinno odnosić się do samego użytku rolnego lub do sposobu, w jaki odbywa się wypas (lub uprawa), jak na przykład określenie minimalnej obsady bydła lub corocznego koszenia²⁰, przy czym na wstępie następuje uściślenie, że działanie powinien „przeprowadzić rolnik”.

46. W tym względzie, chociaż rozporządzenie nr 1307/2013 definiuje pojęcie „rolnika” w sposób jednolity i nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy rolnikami będącymi właścicielami i rolnikami, którzy hodują zwierzęta, czy też rolnikami, którzy używają zwierząt innych osób na podstawie umów użyczenia lub dzierżawy, nie zmienia to faktu, że działanie powinno być wykonywane przez samego rolnika, w tym przypadku „hodowcę zwierząt”. Ponadto w motywie 16 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 przypomniano, że uprawnienia do płatności powinny się przydzielać osobie, która posiada uprawnienia decyzyjne, odnosi korzyści i ponosi ryzyko finansowe w stosunku do działalności rolniczej na gruntach, co do których wnioskuje się o taki przydział²¹.

47. W tym sensie wymóg, zgodnie z którym w ramach wykonywania działania minimalnego w postaci wypasu należy zapewnić w szczególności obsadę minimalną „zwierząt hodowanych przez rolnika” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) OUG nr 3/2015, wydaje mi się zgodny z przepisami rozporządzenia nr 1307/2013, ponieważ element „hodowli” nie stanowi w istocie wymogu dodatkowego, który byłby sprzeczny z prawem Unii. Mając bowiem na względzie pojęcie

¹⁹ Przywołana przez rząd rumuński i APIA okoliczność, że działania minimalne określone w przepisach krajowych zostały zgłoszone Komisji, czy też że Rumunia została poddana audytowi w ramach dochodzenia dotyczącego w szczególności płatności bezpośrednich na podstawie rozporządzeń nr 1306/2013 i nr 1307/2013, nie wydaje mi się decydująca w tym względzie.

²⁰ W wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), Trybunał uznał za zgodną z prawem Unii przesłankę obsady bydła przewidzianą przez rozporządzenie krajowe w celu wykorzystania terenu położonego na wrażliwym obszarze naturalnym jako pastwiska i mającą na celu zachowanie bogactwa flory i fauny łąk, ponieważ była ona zgodna z celami i wymogami ustalonymi przez rozpatrywane rozporządzenie UE.

²¹ Wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 50).

„rolnika” w rozumieniu rozporządzenia nr 1307/2013 i motywu 16 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014, należy domniemywać, że zwierzęta udostępnione do celów wypasu są zwykle własnością rolnika zajmującego dane pastwisko. Niemniej jednak, ponieważ w grę wchodzi wykładnia prawa krajowego, do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania wykładni i stosowania tego prawa, należy zbadać, czy pojęcie „hodowli zwierząt” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) OUG nr 3/2015 można uznać za spójne z pojęciem „rolnika” w rozumieniu rozporządzenia nr 1307/2013 w związku z motywem 16 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014.

48. W trzeciej i ostatniej kolejności należy wskazać, że *cele* rozpatrywanego uregulowania wydają się potwierdzać zgodność ustawodawstwa krajowego z przepisami rozporządzenia nr 1307/2013. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE WPR ma na celu między innymi zapewnienie odpowiedniego dochodu dla rolników, w szczególności poprzez zwiększenie dochodów osób wykonujących działalność rolniczą²². Płatności bezpośrednie są bowiem przyznawane rolnikom ze względu na to, że WPR ma wspierać właśnie ich dochód. W tym duchu pragnę zauważyć, po pierwsze, że zgodnie z motywem 10 rozporządzenia nr 1307/2013 ma ono na celu zapewnienie lepszego poziomu wsparcia dla rolników, aby uniknąć przyznawania wsparcia osobom fizycznym lub prawnym prowadzącym działalność, której cel nie był lub był tylko w marginalnym stopniu związany z prowadzeniem działalności rolniczej. Po drugie, celem tego rozporządzenia jest też przyznawanie płatności bezpośrednich małym gospodarstwom prowadzącym działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin, ponieważ tacy rolnicy wnoszą bezpośredni wkład w żywotność obszarów wiejskich. Należy bowiem przypomnieć, że jednym z celów WPR jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej i przyczynienie się w ten sposób do zachowania obszarów wiejskich. Po trzecie, zgodnie z motywem 2 wspomnianego rozporządzenia jednym z najważniejszych celów i jednym z kluczowych wymogów reformy WPR jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych.

49. Należy zatem w świetle tych trzech celów ustalić, czy kryterium dotyczące osoby prowadzącej hodowlę lub posiadającą zwierzęta można ustanowić jako warunek otrzymywania jednolitych płatności obszarowych.

50. W tym względzie, jeśli chodzi przede wszystkim o cel dotyczący lepszego ukierunkowania wsparcia na rzecz rolników, rząd rumuński podniósł, że przyjmując analizowane uregulowanie krajowe ustawodawca rumuński miał na celu ułatwienie bezpośredniego dostępu do rozpatrywanych pastwisk możliwie jak największej liczbie właścicieli lub posiadaczy zwierząt, a nie osobom prowadzącym działalność rolniczą w drodze pośrednictwa. Z tej perspektywy uważam, że wymóg, iż rolnik sam musi posiadać zwierzęta, wydaje się spójny z tym celem, ponieważ, z zastrzeżeniem dowodu przeciwnego, funkcja redystrybucyjna wsparcia jest ograniczona, jeżeli rolnik nieposiadający własnych zwierząt otrzymuje płatność jednolitą, podczas gdy rolnicy użyczający zwierząt wsparcie w tej postaci otrzymują jedynie okazjonalnie. Ponadto w przypadku gdy rolnik korzysta ze zwierząt należących do użyczających, zazwyczaj nie ponosi żadnego ryzyka ani obowiązków wynikających zwykle z działalności polegającej na hodowli zwierząt.

²² Zobacz opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:464, pkt 1).

51. Następnie należy zauważyć, że te same rozważania odnoszą się również do celu, jakim jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej i przyczynienie się w ten sposób do zachowania obszarów wiejskich, nawet jeżeli w wypadku tego ostatniego celu zachowanie obszarów wiejskich mogłoby zostać zapewnione również, gdyby wnioskodawca korzystał ze zwierząt należących do użytkujących²³.

52. Wreszcie, jeśli chodzi o cel polegający na zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, należy przypomnieć, że Trybunał uznał już, iż ani rozporządzenie nr 1307/2013, ani żaden inny przepis prawa Unii nie wymaga, aby wnioskodawca przedstawił tytuł własności lub jakikolwiek dowód prawa użytkowania na poparcie wniosku o przyznanie uprawnień do płatności w celu wykazania, że zadeklarowane kwalifikujące hektary pozostają w dyspozycji wnioskodawcy. Trybunał orzekł już bowiem, że państwu członkowskim przysługuje zakres uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów wymaganych od wnioskodawcy pomocy²⁴. Jednak, korzystając z zakresu uznania w odniesieniu do dowodów wymaganych jako uzasadnienie wniosku o przyznanie pomocy, przykładowo, 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 proporcjonalności²⁵. W tym sensie i w drodze analogii, wymóg przedstawienia dowodu na to, że wnioskodawca sam jest hodowcą zwierząt, może być postrzegany jako „obciążenie administracyjne”, które jednak wydaje mi się całkowicie zgodne z dwoma poprzednimi celami i proporcjonalne do nich, a w szczególności w odniesieniu do celu ułatwienia bezpośredniego dostępu do rozpatrywanych pastwisk możliwie jak największej liczbie rolników posiadających zwierzęta. Wydaje mi się bowiem, że nie istnieją inne, mniej restrykcyjne środki pozwalające sprawdzić, czy wnioskodawca działa w rzeczywistości jako pośrednik, a zatem jako przedsiębiorstwo handlowe, którego działalność jest jedynie marginalnie związana z działalnością rolniczą.

53. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie prejudycjalne, że art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym działania minimalne w postaci wypasu, które muszą być wykonywane na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do takiego wypasu, powinny być wykonywane za pomocą zwierząt posiadanych przez samego rolnika.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

54. Poprzez drugie pytanie prejudycjalne, zadane na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „rolnika aktywnego zawodowo” w rozumieniu tych przepisów obejmuje osobę prawną, która zawarła umowę użytkowania dotyczącą użytku zielonego stanowiącego pastwisko, należącego do gminy, i która to osoba na potrzeby prowadzenia wypasu na tym użytku korzysta ze zwierząt użyczonych tytułem darmym przez osoby fizyczne będące ich właścicielami.

²³ Zobacz podobnie pkt 78 opinii w sprawie C-116/20, Avio Lucos.

²⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Land Berlin (Uprawnienia do płatności związane z WPR) (C-216/19, EU:C:2020:1046, pkt 34–37).

²⁵ Wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in. (C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 82, 86).

55. Z brzmienia art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowanego „Rolnik aktywny zawodowo”, a w szczególności z jego ust. 1²⁶ wynika, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia, o czym mowa jest również w jego motywie 10.

56. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że rozpatrywane użytki rolne stanowią głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013. Ponadto z brzmienia tego przepisu jasno wynika, że rolnik, który nie prowadzi na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) tego rozporządzenia, nie zostałby uznany za „rolnika aktywnego zawodowo” i w związku z tym powinien spotkać się z odmową jakichkolwiek płatności bezpośrednich.

57. Powstaje jednak pytanie, czy za „rolnika aktywnego zawodowo” można uznać osobę, która sama nie prowadzi danego działania minimalnego za pomocą swoich własnych zwierząt, lecz która używa w tym celu zwierząt, które są jej nieodpłatnie używane przez innych rolników.

58. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że tak jak w ramach pierwszego pytania prejudycjalnego odpowiedź nie wynika z *brzmienia* wyżej wymienionych przepisów. Prawdą jest bowiem, że art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013 ma na celu wyłączenie możliwości przyznawania płatności bezpośrednich w szczególności zgodnie z jego ust. 3 osobom fizycznym lub prawnym: „a) których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej; lub b) których główną działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej”. Jednakże ustępu tego nie można interpretować w ten sposób, że wyklucza on z systemu płatności bezpośrednich osoby fizyczne lub prawne, które wykorzystują używane zwierzęta do celów działań minimalnych polegających na wypasie.

59. W drugiej kolejności kilku użytecznych wskazówek dostarcza kontekst tego ustępu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1307/2013 pojęcie „rolnika” odnosi się do osób, „których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym traktatów [...] oraz które prowadzą działalność rolniczą²⁷”.

60. Pojęcie „gospodarstwa” zostało zaś zdefiniowane w art. 4 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia jako „wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika [...]”²⁸. W tym względzie Trybunał wyjaśnił w odniesieniu do użytków rolnych, że stanowią one część

²⁶ Co prawda, art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013 przewiduje ponadto, iż państwa członkowskie mogą zdecydować na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom, których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej lub których główną działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej. Sąd odsyłający nie zwraca się jednak z pytaniem o wykładnię tego przepisu.

²⁷ Wyróżnienie moje.

²⁸ Wyróżnienie moje.

gospodarstwa rolnika, „gdy owemu rolnikowi przysługuje uprawnienie do zarządzania nimi do celów prowadzenia działalności rolniczej, to znaczy, gdy rolnik ten dysponuje w odniesieniu do tych powierzchni wystarczającą samodzielnością przy prowadzeniu działalności rolniczej”²⁹.

61. W tym kontekście można zadać sobie pytanie, czy zwierzęta, użyczone tytułem darmym przez osoby fizyczne, będące ich właścicielami, osobie prawnej, która jedynie udostępnia im użytki pastwiskowe na potrzeby wypasu, można uznać za element „gospodarstwa” tego rolnika.

62. Uważam, że odpowiedź, jakiej należy udzielić na to pytanie, różni się w zależności od stanu faktycznego, a w szczególności od tego, czy taka osoba posiada realne uprawnienia decyzyjne i ponosi ryzyko finansowe w odniesieniu do danej działalności rolniczej³⁰.

63. W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do ustalenia i oceny prawa krajowego, należy zbadanie, czy umowy użyczenia pozwalają Avio Lucos na zachowanie uprawnień decyzyjnych, odnoszenie korzyści i ponoszenie ryzyka finansowego w odniesieniu do działań minimalnych w postaci wypasu na pastwiskach o powierzchni 170,36 ha, ponieważ jest to analiza o charakterze czysto faktycznym³¹. Jednakże, co do zasady, wnioskodawcę prowadzącą działalność rolniczą za pomocą zwierząt „wypożyczonych” można uznać za „rolnika aktywnego zawodowo”. W tym względzie należy stwierdzić, że działalność „rolnika aktywnego zawodowo” jest uzależniona od warunku posiadania przez wnioskodawcę kwalifikujących się hektarów, znajdujących się w jego dyspozycji, jak przewiduje to art. 36 ust. 5 rozporządzenia nr 1307/2013. Innymi słowy, rolnik musi posiadać wystarczającą samodzielność do prowadzenia działalności rolniczej³², a zatem prowadzenie działania za pomocą zwierząt użyczonych nie powinno powodować pozbawienia tegoż rolnika jakichkolwiek uprawnień decyzyjnych w zakresie działalności rolniczej.

64. W trzeciej i ostatniej kolejności, co się tyczy *celu*, do którego zmierza art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, należy przypomnieć, że WPR ma na celu między innymi zapewnienie odpowiedniego dochodu dla rolników na przykład poprzez zwiększenie dochodów osób wykonujących działalność rolniczą. Płatności bezpośrednie są bowiem przyznawane rolnikom ze względu na to, że WPR ma wspierać właśnie ich dochód. W tym znaczeniu

²⁹ Wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Planes Bresco (C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Pragnę również zauważyć, że Trybunał w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., Agrooikosystemata (C-498/13, EU:C:2015:61, pkt 34) wskazał, że wyrażenia „posiadacz gospodarstwa rolnego” i „rolnik” w ramach rozporządzenia Rady (EWG) nr 2078/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich (Dz.U. 1992, L 215, s. 85) są równoznaczne. Niemniej jednak Trybunał podkreślił również w tym wyroku „całkowicie odmienny” kontekst, w który wpisują się z jednej strony przepisy tego rozporządzenia, a z drugiej strony przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach [WPR] i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1), które poprzedzało rozporządzenie nr 1307/2013.

³⁰ Zobacz podobnie motyw 16 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014.

³¹ W tym względzie, ponieważ nie chcę wkraczać w kompetencje sądu odsyłającego, ograniczę się jedynie do wskazania, po pierwsze, że na mocy umowy użytkowania, która nie była zawarta tytułem darmym, Avio Lucos była zobowiązana do zapewnienia, aby na gruncie otrzymanym w użytkowanie był prowadzony wypas w sposób rzeczywisty i z zapewnieniem ciągłości i trwałości. Podobnie Avio Lucos nie mogła gruntu stanowiącego przedmiot użytkowania ani oddać w dalsze użytkowanie, ani wydzierżawić, i była zobowiązana do zapewnienia wymaganej obsady minimalnej. Po drugie, na mocy umów użyczenia Avio Lucos była zobowiązana na własny koszt do oczyszczania pastwisk, usuwania chwastów i nadwyżek wody z terenu, zapewniając w ten sposób optymalne warunki dla odnowy pastwisk. Wydaje się zatem, że gdyby Avio Lucos otrzymywała jednolite płatności obszarowe, to ponosiłaby pewne ryzyko finansowe. Niemniej jednak nie wydają się pozbawione znaczenia także okoliczności wskazane przez APIA, takie jak brak sporządzenia formularzy dotyczących przemieszczenia zwierząt lub brak ich rejestracji w krajowym rejestrze gospodarstw. I to tym bardziej, że art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje, że w stosownych przypadkach zintegrowany system zarządzania i kontroli ustanowiony i zarządzany przez każde państwo obejmuje system identyfikacji i rejestracji zwierząt.

³² Wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 62, 63).

ewentualne objęcie definicją „rolnika aktywnego zawodowo” również osób prowadzących działalność, w ramach której zwierzęta użytkowane są na podstawie umowy użyczenia, nie jest co do zasady sprzeczne z tymi celami.

65. Można jednak się zastanawiać, czy taki cel może zostać osiągnięty, gdy w ostatecznym rozrachunku beneficjentem środków wsparcia bezpośredniego nie jest rolnik, który sam prowadził działania minimalne za pomocą swoich zwierząt, lecz pośrednik, który zawarł umowę użytkowania pastwiska z jednostkami samorządu terytorialnego.

66. W tym względzie w świetle celów zapisanych w motywie 10 rozporządzenia nr 1307/2013 uważam, że jeśli działalność rolnicza nie jest marginalna, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego, to nie ma znaczenia, czy rolnik prowadził działania minimalne za pomocą zwierząt własnych czy też użyczonych.

67. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie prejudycjalne, że art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, iż pojęcie „rolnika aktywnego zawodowo” w rozumieniu tych przepisów obejmuje osobę fizyczną lub prawną, która zawarła umowę użytkowania dotyczącą użytku zielonego stanowiącego pastwisko, należącego do gminy, i która to osoba na potrzeby prowadzenia wypasu na tym użytku korzysta ze zwierząt użyczonych jej tytułem darmym przez osoby fizyczne będące ich właścicielami, o ile osoba ta działa jako rolnik w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, zachowując kontrolę nad gospodarstwem związanym z owym użytkowaniem w zakresie zarządzania, korzyści i ryzyka finansowego.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

68. Poprzez trzecie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy zawarcie umowy użytkowania i umów użyczenia, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, może wchodzić w zakres pojęcia „sztucznie stworzonych warunków”, o którym mowa w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013.

69. Zgodnie z brzmieniem owego art. 60, bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa.

70. Rzeczony art. 60 rozporządzenia odpowiada zgodnie z jego brzmieniem co do zasady art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003, stanowiącemu kodyfikację dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym podmioty prawa nie mogą w sposób oszukańczy lub stanowiący nadużycie powoływać się na przepisy prawa Unii³³.

71. W wyroku *Słynczewa siła*³⁴, z którego wnioski można moim zdaniem przenieść na grunt niniejszej sprawy, Trybunał podkreślił, że w przypadku gdy dana działalność spełnia formalnie kryteria kwalifikowalności wymagane do przyznania pomocy³⁵, dowód w zakresie praktyki

³³ Zobacz opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach połączonych *Planes Bresco* (C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:159, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁴ Wyrok z dnia 12 września 2013 r., *Słynczewa siła* (C-434/12, EU:C:2013:546, pkt 29, 30).

³⁵ Sprawa ta dotyczyła wsparcia na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw zgodnie z art. 52 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1).

stanowiącej nadużycie ze strony potencjalnego beneficjenta takiego wsparcia wymaga, po pierwsze, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w stosownych uregulowaniach cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty, a po drugie, wystąpienia subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii poprzez sztuczne stworzenie wymaganych dla jej uzyskania przesłanek. Dokonanie ustaleń niezbędnych w tym względzie należy ostatecznie do sądu krajowego.

72. Uważam, że ta dobrze utrwalona zasada wyrażona w owej linii orzecznictwa może znaleźć zastosowanie w drodze analogii w niniejszej sprawie.

73. Po pierwsze bowiem, jeśli chodzi o element obiektywny, należy ponownie przywołać cel rozpatrywanej pomocy i ustalić, czy cel ów został osiągnięty. W tym względzie zarówno APIA, jak i rząd rumuński podkreśliły, że przepisy krajowe mają na celu zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej we własnym imieniu, a nie w drodze pośrednictwa, co odpowiada jednemu z celów WPR³⁶. Tymczasem zawarcie przez osobę, która nie posiada zwierząt w liczbie koniecznej do wypasu na użytkach zielonych, umowy użytkowania i umów użyczenia, takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, nie stanowi samo w sobie warunku „stworzonego sztucznie” w rozumieniu art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013, lecz może pozbawić rozpatrywanych płatności bezpośrednich część ludności wiejskiej, a mianowicie osób fizycznych, które wypasały swoje własne zwierzęta na danych pastwiskach.

74. Po drugie, jeśli chodzi o element subiektywny, należy uwzględnić wszystkie okoliczności mające znaczenie w niniejszej sprawie w celu ustalenia, czy Avio Lucos miała wolę uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań unijnych poprzez „sztuczne” stworzenie warunków wymaganych do ich uzyskania. Okoliczności te mogą obejmować zawarcie z naruszeniem właściwego prawa krajowego umowy użytkowania lub też zawarcie umów użyczenia, z których wynika, że ostatecznie użyczeniu ulega pastwisko, ponieważ wypas prowadzą na nim osoby fizyczne będące właścicielami zwierząt, a nie Avio Lucos.

75. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na trzecie pytanie prejudycjalne, że zawarcie z gminą przez osobę fizyczną lub prawną umowy użytkowania pastwiska i zlecenie działania w postaci wypasu w celu otrzymania płatności bezpośredniej w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej nie stanowi samo w sobie warunku „sztucznie stworzonego” w rozumieniu art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013, chyba że na podstawie wszystkich istotnych elementów zostanie wykazane, iż cel, któremu służyć miało zawarcie tych umów, był sprzeczny z celami realizowanymi przez sektorowe przepisy rolne.

V. Wnioski

76. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

- 1) Artykuł 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i art. 4 ust. 2 lit. b) 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 oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie

³⁶ Zobacz pkt 50 niniejszej opinii.

Rady (WE) nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym działania minimalne w postaci wypasu, które muszą być wykonywane na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do takiego wypasu, powinny być wykonywane za pomocą zwierząt posiadanych przez samego rolnika.

- 2) Artykuł 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „rolnika aktywnego zawodowo” w rozumieniu tych przepisów obejmuje osobę fizyczną lub prawną, która zawarła umowę użytkowania dotyczącą użytku zielonego stanowiącego pastwisko, należące do gminy, i która to osoba na potrzeby prowadzenia wypasu na tym użytku korzysta ze zwierząt użyczonych jej tytułem darmym przez osoby fizyczne będące ich właścicielami, o ile osoba ta działa jako rolnik w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, zachowując kontrolę nad gospodarstwem związanym z owym użytkowaniem w zakresie zarządzania, korzyści i ryzyka finansowego.
- 3) Zawarcie z gminą przez osobę fizyczną lub prawną umowy użytkowania pastwiska i zlecenie działania w postaci wypasu w celu otrzymania płatności bezpośredniej w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej nie stanowi samo w sobie warunku „sztucznie stworzonego” w rozumieniu art. 60 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, chyba że na podstawie wszystkich istotnych elementów zostanie wykazane, iż cel, któremu służyć miało zawarcie tych umów, był sprzeczny z celami realizowanymi przez sektorowe przepisy rolne.