



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 kwietnia 2022 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna polityka rolna – Systemy wsparcia bezpośredniego – Wspólne zasady – System jednolitej płatności obszarowej – Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 – Artykuł 4 ust. 1 lit. a) i c) i ust. 2 lit. b) – Uregulowanie krajowe uzależniające wsparcie bezpośrednie 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”

W sprawie C-176/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia) postanowieniem z dnia 11 lutego 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 kwietnia 2020 r., w postępowaniu:

**SC Avio Lucos SRL**

przeciwko

**Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,**

**Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, I. Ziemele (sprawozdawczyni), T. von Danwitz, P.G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu SC Avio Lucos SRL – M. Gornoviceanu, avocate,

\* Język postępowania: rumuński.

- w imieniu Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj – N. S. Răducan, w charakterze pełnomocnika,
  - w imieniu Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central – A. Pinte, w charakterze pełnomocnika,
  - w imieniu rządu rumuńskiego – E. Gane i A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Pavliš i J. Vlácil, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu Komisji Europejskiej – A. Sauka i A. Biolan, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 września 2021 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni z jednej strony art. 4 ust. 1 lit. a) i c) i ust. 2 lit. b) oraz art. 9 ust. 1 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 Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608), a z drugiej strony 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 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy SC Avio Lucos SRL a Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agencją ds. płatności i interwencji w rolnictwie – ośrodek w okręgu Dolj, Rumunia) i Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agencją ds. płatności i interwencji w rolnictwie – jednostka centralna, Rumunia) (zwanymi dalej razem „APIA”) w przedmiocie decyzji APIA oddalającej wniosek Avio Lucos o płatność w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej za rok 2015.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

##### *Rozporządzenie nr 1782/2003*

- 3 Zgodnie z art. 29 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 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 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1), zatytułowanym „Ograniczenie płatności”:

„Bez uszczerbku dla przepisów szczególnych odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, odnośnie których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”.

#### *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”.

#### *Rozporządzenie nr 1307/2013*

- 5 W motywie 3 rozporządzenia nr 1307/2013 wskazano:

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

- 6 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje i powiązane przepisy”, 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, której 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 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Rolnik aktywny zawodowo”, stanowi w ust. 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)”.

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

*Rozporządzenie delegowane nr 639/2014*

9 Motywy 4 i 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) mają następujące brzmienie:

„(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.

[...]

- (16) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...] uprawnienia do płatności powinny się przyznawać 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 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”, stanowi:
- „Do 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”.

### ***Prawo rumuńskie***

#### *Rozporządzenie nadzwyczajne rządu nr 34/2013*

- 11 Artykuł 2 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (nadzwyczajnego rozporządzenia rządu nr 34/2013 dotyczącego organizacji, administracji i użytkowania trwałych użytków zielonych oraz zmieniającego i uzupełniającego ustawę o funduszu gruntowym nr 18/1991) z dnia 23 kwietnia 2013 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 267 z dnia 13 maja 2013 r.) stanowi:
- „Do celów niniejszego nadzwyczajnego rozporządzenia:
- [...]
- c) duża jednostka przeliczeniowa (DJP) – oznacza standardową jednostkę przeliczeniową określoną na podstawie zapotrzebowania żywieniowego każdego gatunku zwierząt umożliwiającą dokonywanie przeliczeń między różnymi kategoriami zwierząt. [...]”.

#### *OUN nr 3/2015*

- 12 Artykuł 2 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 asocieri în agricultură (nadzwyczajnego rozporządzenia rządu nr 3/2015 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. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 191 z dnia 23 marca 2015 r.), (zwanego dalej „OUG nr 3/2015”), stanowi:

„1. W rozumieniu niniejszego rozporządzenia nadzwyczajnego poniższe pojęcia mają następujące znaczenie:

[...]

f) »rolnik«: osoba fizyczna lub prawna bądź zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiego zrzeszenia, której gospodarstwo rolne jest położone na terytorium Rumunii oraz która prowadzi 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. [...]

13 Artykuł 7 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„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. [...]

14 Artykuł 8 wspomnianego rozporządzenia brzmi następująco:

„1. W celu otrzymania płatności bezpośrednich [...] 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 legalne użytkowanie gruntów rolnych, w tym gruntów obejmujących obszary proekologiczne, jak również hodowlę zwierząt. [...]

[...]

6. Dokumenty wykazujące legalne użytkowanie gruntów rolnych i posiadanie zwierząt są określone w dekrete [ministra rolnictwa i rozwoju wsi]; 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”.

*Rozporządzenie nr 619/2015*

- 15 Artykuł 2 Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 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 [OUG nr 3/2015], 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 [rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi nr 619/2015 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. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 234 z dnia 6 kwietnia 2015 r.), (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 619/2015”) stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

- 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;

[...]”.

- 16 Artykuł 7 ust. 3 tego 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 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;

[...].

### *Kodeks cywilny*

17 Artykuł 2.146 Codul Civil (kodeksu cywilnego), przyjęty ustawą nr 287 z dnia 17 lipca 2009 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 505 z dnia 15 lipca 2011 r.), dotyczący użyczenia, stanowi:

„Użyczenie jest nieodpłatną umową, na mocy której strona zwana »oddającym w użyczenie« przekazuje ruchomości lub nieruchomości drugiej stronie zwanej »biorącemu do użyczenia«, aby ta ostatnia użytkowała ją, wraz z obowiązkiem jej zwrotu z upływem określonego czasu”.

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

18 Avio Lucos złożyła do APIA wniosek o przyznanie wsparcia finansowego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej za rok 2015, dotyczący użytków zielonych o powierzchni 170,36 ha. Przedstawiła ona w tym celu pewną liczbę dokumentów, w tym umowę użytkowania zawartą w dniu 28 stycznia 2013 r. z Consiliul Local al Comunei Podari (radą gminy Podari, Rumunia) dotyczącą użytków zielonych położonych w tej gminie, a także umowy użyczenia zawarte w kwietniu 2015 r. między Avio Lucos a różnymi właścicielami zwierząt, na mocy których zwierzęta te są wykorzystywane do wypasu i przyczyniają się w ten sposób do zgłoszonej działalności rolniczej.

19 Decyzją z dnia 20 października 2017 r. APIA oddaliła ten wniosek ze względu na to, że Avio Lucos nie zapewniła minimalnej obsady 0,3 DJP/ha dla całej powierzchni użytków zielonych wynoszącej 170,36 ha. Zdaniem tej agencji wypasane nie były bowiem zwierzęta Avio Lucos, lecz zwierzęta właścicieli, z którymi zawarła umowę użyczenia. Avio Lucos wniosła odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone przez APIA w dniu 4 stycznia 2018 r.

20 Avio Lucos wniosła skargę na tę decyzję do Tribunalul Dolj (sądu okręgowego w Dolj, Rumunia), który w dniu 28 stycznia 2018 r. oddalił tę skargę. Sąd ten uznał zasadniczo przede wszystkim, że umowa użytkowania została zawarta z naruszeniem prawa krajowego, ponieważ Avio Lucos nie miała w szczególności statusu hodowcy zwierząt w chwili zawarcia tej umowy, a w tym samym dniu należało zachować obsadę wynoszącą 0,3 DJP/ha. W związku z tym spółka ta nie była prawnie upoważniona do wzięcia w użytkowanie przedmiotowych użytków zielonych, wobec czego jej wniosek o płatność nie był dopuszczalny. Następnie Avio Lucos, pomimo formalnego spełnienia przesłanek przewidzianych w mających zastosowanie przepisach krajowych, sztucznie stworzyła warunki uzyskania wsparcia finansowego. Wreszcie rozszerzająca wykładnia pojęcia



„hodowcy” zwierząt, którą zaproponowała Avio Lucos, jest sprzeczna z prawem Unii, ponieważ władze krajowe mogą, w celu odmowy wnioskowanej pomocy, oprzeć się wyłącznie na danych zawartych w krajowym systemie indywidualnej identyfikacji i rejestracji zwierząt, bez konieczności przeprowadzania innych kontroli.

- 21 Avio Lucos wniosła apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, Curtea de Apel Alba Iulia (sądu apelacyjnego w Alba Iulia, Rumunia). Na poparcie swojej skargi podnosi ona w szczególności, że w wyroku tym niesłusznie uznano, iż nie spełniała ona warunku dotyczącego statusu hodowcy zwierząt.
- 22 Sąd odsyłający wskazuje, 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 określenie tego pojęcia państwom członkowskim. Ustawodawca rumuński przewidział zaś w tym względzie, że działalność rolnicza powinna być prowadzona z wykorzystaniem zwierząt hodowanych przez samego rolnika, wykluczając możliwość przyznania wsparcia finansowego osobie prawnej prowadzącej takie działanie w drodze pośrednictwa, co zdaniem APIA ma miejsce w przypadku Avio Lucos.
- 23 Sąd ten uważa, że kwestia, czy art. 4 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia nr 1307/2013 sprzeciwia się takiemu uregulowaniu krajowemu, a jeśli nie, czy ten sam przepis oraz art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia pozwalają uznać, że osoba prawna, która zawarła umowę użytkowania i umowy użyczenia w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, jest objęta zakresem pojęcia „rolnika aktywnego zawodowo”, nie jest pozbawiona wątpliwości. 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.
- 24 W tych okolicznościach Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
  - „1) Czy rozporządzenie [nr 1307/2013] sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu stanowiącemu, że minimalne działania, które mają być prowadzone na gruntach rolnych utrzymujących się w zwykły sposób w stanie odpowiednim do wypasu, polegają na wypasie zwierząt hodowanych przez rolnika?
  - 2) Jeżeli wyżej wymienione prawo Unii nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, o którym 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?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 25 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 18 listopada 2021 r., A.S.A., C-212/20, EU:C:2021:934, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że niezależnie od okoliczności, iż sąd odsyłający nie precyzuje przepisów rozporządzenia nr 1307/2013, o których wykładnię wnosi, z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika, że wątpliwości tego sądu dotyczą konkretnie wykładni art. 4 tego rozporządzenia, a w szczególności ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b) tego artykułu.
- 27 Następnie, jak podkreślił rząd rumuński w uwagach na piśmie, wyrażenie „grunty rolne utrzymujące się w zwykły sposób”, które znajduje się w treści pytania pierwszego, zostało użyte w art. 2 ust. 2 lit. d) OUG nr 3/2015, który zdaniem tego rządu odpowiada zasadniczo wyrażeniu „użytki rolne utrzymujące się naturalnie”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013.
- 28 Wreszcie w odpowiedzi na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień sąd odsyłający wyjaśnił, że wyrażenie „zwierzęta hodowane przez rolnika”, użyte również w treści pytania pierwszego i znajdujące się w art. 2 ust. 2 lit. d) OUG nr 3/2015, nie zostało zdefiniowane w prawie krajowym. Wyrażenie to jest jednak zbieżne zarówno z pojęciem „posiadania” zwierząt, o którym mowa w art. 8 ust. 6 OUG nr 3/2015, jak i z pojęciem „posiadacz zwierząt”, o którym mowa w art. 2 lit. m) rozporządzenia nr 619/2015.
- 29 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że minimalne działania na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, o których mowa w tych przepisach, powinny być prowadzone przez rolnika z wykorzystaniem zwierząt, które sam posiada.
- 30 Na wstępie należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) rozporządzenia nr 1307/2013 definiuje pojęcie „działalności rolniczej” między innymi jako prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Ponadto ust. 2 lit. b) tego artykułu stanowi, że 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)”.

- 31 Jak jasno wynika z ich brzmienia, przepisy te pozostawiają państwom członkowskim zakres uznania w odniesieniu do określenia rodzaju minimalnych działań, które mają być prowadzone w szczególności na użytkach rolnych w naturalny sposób nadających się do wypasu.
- 32 Co się tyczy kwestii, czy ten zakres uznania obejmuje możliwość ustanowienia przez państwa członkowskie w ich odpowiednich ustawodawstwach krajowych warunku, zgodnie z którym te działania minimalne muszą być prowadzone przez rolnika z wykorzystaniem zwierząt będących w jego posiadaniu, należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi, iż aby zagwarantować pewność prawa, Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu określenia ram, w których państwa członkowskie określają wspomniane działania minimalne.
- 33 Rozporządzenie delegowane nr 639/2014, przyjęte w tym celu, które przewiduje w motywie 4, 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, ogranicza się w tym względzie do ustanowienia w swoich przepisach dotyczących definicji zawartych w rozporządzeniu nr 1307/2013, a w szczególności jego art. 5, który wyznacza ramy określone w poprzednim punkcie, że „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”, niemniej w przypadkach uzasadnionych względami środowiskowymi państwa członkowskie mogą postanowić o uznaniu również działań przeprowadzanych jedynie co drugi rok.
- 34 Wynika z tego z jednej strony, że działanie minimalne powinno co do zasady być wykonywane na tych gruntach rolnych co najmniej raz w roku. Po drugie, to działanie minimalne „ma przeprowadzić rolnik”.
- 35 W tym względzie art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1307/2013, który definiuje pojęcie „rolnika”, nie precyzuje charakteru prawa, jakie ten rolnik powinien posiadać w odniesieniu do zwierząt, które w danym przypadku wypasa na takich gruntach rolnych.
- 36 Przepis ten wskazuje jednak zasadniczo, że rolnik jest osobą, której gospodarstwo jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym traktatów i która prowadzi działalność rolniczą. Pojęcie „gospodarstwa” zdefiniowane w art. 4 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia obejmuje wszystkie jednostki produkcyjne „zarządzane” przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Należy zatem przyjąć, że jednostki produkcyjne zarządzane przez danego rolnika obejmują zwierzęta wykorzystywane do wypasu, o ile posiada on w odniesieniu do tych zwierząt wystarczające uprawnienie do rozporządzania na potrzeby prowadzenia jego działalności rolniczej, czego ocena należy do właściwego sądu krajowego z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 61, 62; a także z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 58).
- 37 Za taką interpretacją przemawia motyw 16 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014, w którym jest zasadniczo mowa o tym, że uprawnienia do płatności powinno 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 przydział.

- 38 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 28 niniejszego wyroku, sąd odsyłający podkreślił zasadniczo, że „posiadaczem zwierząt” w rozumieniu art. 2 lit. m) rozporządzenia nr 619/2015 jest albo osoba, która posiada zwierzęta na stałe jako właściciel zwierząt lub właściciel gospodarstwa, albo osoba, która posiada zwierzęta tymczasowo, na podstawie umowy zawartej na warunkach określonych w obowiązujących przepisach krajowych, w charakterze osoby odpowiedzialnej za nie przez cały okres roku objętego wnioskiem.
- 39 W uwagach na piśmie APIA wyjaśniła w tej kwestii z jednej strony, że w Rumunii identyfikacja i rejestracja trzody chlewnej, owiec, kóz i bydła jest zapewniona przez krajową bazę danych informatycznych oraz krajowy system identyfikacji i rejestracji zwierząt, a z drugiej strony, że status właściciela zwierząt lub tymczasowego posiadacza zwierząt należy wykazać za pomocą „karty gospodarstwa”, to jest dokumentu identyfikacyjnego gospodarstwa hodowlanego, ponieważ każde gospodarstwo rolne w Rumunii musi być zarejestrowane w krajowym rejestrze gospodarstw i otrzymać niepowtarzalny i stały kod alfanumeryczny. Tymczasem we wniosku Avio Lucos o jednolitą płatność obszarową nie wykazano w ten sposób, że jest ona właścicielem lub tymczasowym posiadaczem zwierząt.
- 40 W tym względzie, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, biorąc pod uwagę zakres uznania państw członkowskich w ramach systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), mają one swobodę w określaniu dowodów, jakie należy przedstawić na poparcie wniosku o przyznanie pomocy, odwołując się w szczególności do zwyczajów panujących w rolnictwie na ich terytorium, związanych z posiadaniem przez rolnika zwierząt wykorzystywanych do wypasu (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 82).
- 41 W tym kontekście Trybunał orzekł już, że baza danych systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt ma na celu zapewnienie skutecznego śledzenia zwierząt w czasie rzeczywistym, co jest niezbędne ze względu na zdrowie publiczne, oraz że taka baza danych może potwierdzić spełnienie warunków kwalifikujących do przyznania pomocy, takich jak warunek dotyczący obsady zwierząt (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Nagy, C-21/10, EU:C:2011:505, pkt 42).
- 42 Niemniej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, korzystanie przez państwa członkowskie z przysługującego im zakresu uznania w odniesieniu do dowodów, które należy przedstawić na poparcie wniosku o pomoc, musi pozostawać w zgodzie z celami danego uregulowania Unii oraz ogólnymi zasadami prawa Unii, a w szczególności z zasadą proporcjonalności, która wymaga, by środki wprowadzone przez przepis były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykaczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 86, 87; a także z dnia 17 grudnia 2020 r., Land Berlin (Uprawnienia do płatności związane z WPR), C-216/19, EU:C:2020:1046, pkt 35].
- 43 Zbadanie, czy zasada ta była przestrzegana w ramach ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie w postępowaniu głównym, spoczywa w pierwszej kolejności na sądzie odsyłającym (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 89).
- 44 W uwagach na piśmie rząd rumuński wskazał w szczególności, że określając minimalne działania w odniesieniu do gruntów rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu, ustawodawca rumuński zamierzał ułatwić bezpośredni dostęp do tych użytków zielonych możliwie jak największej liczbie właścicieli lub posiadaczy zwierząt, a nie osobom prowadzącym działalność rolniczą w formie pośrednictwa.

- 45 W tym względzie, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 50 opinii, taki cel jest zgodny z celami realizowanymi przez rozpatrywane przepisy unijne. Artykuł 39 ust. 1 lit. b) TFUE stanowi bowiem, że systemy wsparcia w ramach WPR zapewniają bezpośrednie wsparcie dochodowe, którego celem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, w szczególności poprzez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.
- 46 Co się tyczy zdatności uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym do osiągnięcia zamierzonego przez nie celu, wystarczy stwierdzić, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, że wydaje się ono odpowiednie do realizacji tego celu, polegającego, jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku, na ułatwieniu bezpośredniego dostępu do danych użytków zielonych możliwie jak największej liczbie właścicieli lub posiadaczy zwierząt.
- 47 Ponadto w tych okolicznościach uregulowanie to nie wydaje się również wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego. Niemniej jednak należy przypomnieć, że badanie proporcjonalności powinno odbywać się z uwzględnieniem w szczególności celów WPR, co wymaga wyważenia tych celów z celem realizowanym przez to uregulowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 28, 40).
- 48 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że minimalne działania na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, o których mowa w tych przepisach, powinny być prowadzone przez rolnika z wykorzystaniem zwierząt, które sam posiada.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 49 Poprzez pytanie drugie 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 tego drugiego przepisu obejmuje osobę prawną, która zawarła umowę użytkowania dotyczącą użytków zielonych należących do gminy i wypasa na nich zwierzęta użyczone jej nieodpłatnie przez osoby fizyczne będące ich właścicielami.
- 50 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa Unii należy uwzględniać nie tylko ich brzmienie zgodnie z ich zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, lecz także ich kontekst oraz cele regulacji, której część stanowią (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 58; z dnia 29 lipca 2019 r., Pelham i in., C-476/17, EU:C:2019:624, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o brzmienie art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013, który dotyczy, zgodnie z jego tytułem, pojęcia „rolnika aktywnego zawodowo”, należy zauważyć, po pierwsze, że przepis ten wyraźnie przewiduje w ust. 1, 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 zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia, przy czym warunki te muszą być spełnione łącznie, jak wynika z użycia w art. 9 ust. 1 spójnika „i”.

- 52 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że grunty rolne będące przedmiotem postępowania głównego stanowią głównie użytki utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy zgodnie z pierwszym warunkiem ustanowionym w tym przepisie.
- 53 Jeśli chodzi o drugi z ustanowionych w nim warunków, z brzmienia art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 wynika, że rolnika, który nie prowadzi na danych użytkach rolnych działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) tego rozporządzenia, nie można uznać za „rolnika aktywnego zawodowo” i w związku z tym odmawia się mu jakichkolwiek płatności bezpośrednich.
- 54 Po drugie, aby dana osoba mogła być objęta pojęciem „rolnika aktywnego zawodowo” w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, musi ona wcześniej spełnić wymogi określone w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, zgodnie z którym pojęcie „rolnika” odnosi się do osoby, „której gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym traktatów [...] oraz która prowadzi działalność rolniczą”.
- 55 W tym względzie, jak wynika z pkt 36 niniejszego wyroku, pojęcie „gospodarstwa” zdefiniowane w art. 4 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia obejmuje wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika.
- 56 Tymczasem z jednej strony, jeśli chodzi o wymóg, by jednostka produkcyjna była „zarządzana” przez rolnika, Trybunał orzekł już, że pojęcie zarządzania nie oznacza istnienia po stronie rolnika nieograniczonego uprawnienia do dysponowania danym gruntem w ramach jego wykorzystywania do celów rolniczych. Natomiast dany rolnik musi dysponować w odniesieniu do danego gruntu wystarczającą samodzielnością przy prowadzeniu działalności rolniczej, co powinien ocenić sąd krajowy z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy poddanej jego ocenie (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 61, 62; a także z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 58).
- 57 Wynika z tego, że okoliczność, iż grunty wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej były przedmiotem umowy użytkowania dotyczącej użytków zielonych należących do gminy, jest bez znaczenia dla ustalenia, czy rolnik jest objęty pojęciem „rolnika aktywnego zawodowego”, o ile ów rolnik dysponuje w odniesieniu do tego gruntu wystarczającą samodzielnością do celów prowadzenia swojej działalności rolniczej.
- 58 Z drugiej strony, jak wynika z pkt 36 niniejszego wyroku, „jednostki produkcyjne”, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia, obejmują zwierzęta wykorzystywane do wypasu, o ile dany rolnik posiada w odniesieniu do tych zwierząt wystarczające uprawnienie do rozporządzania dla celów prowadzenia swojej działalności rolniczej, czego ocena należy do sądu krajowego z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy poddanej jego ocenie.
- 59 Wynika z tego, że w sprawie w postępowaniu głównym okoliczność, iż Avio Lucos wypasa zwierzęta, które zostały jej nieodpłatnie użyczone przez osoby fizyczne będące ich właścicielami, jest również pozbawiona znaczenia dla celów ustalenia, czy ta osoba prawna objęta jest pojęciem „rolnika aktywnego zawodowo” w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, o ile – jak wynika z poprzedniego punktu – posiada ona w odniesieniu do tych zwierząt wystarczające uprawnienie do rozporządzania dla celów prowadzenia swojej działalności rolniczej.

- 60 W drugiej kolejności wykładnia art. 4 ust. 1 lit. a) i c) oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, wynikająca z pkt 50–59 niniejszego wyroku, znajduje potwierdzenie w kontekście, w jaki wpisują się te przepisy. Jak bowiem zaznaczono w pkt 37 niniejszego wyroku, w motywie 16 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 jest zasadniczo mowa o tym, że 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.
- 61 W tych okolicznościach należy uznać, że jeżeli rolnik posiada wystarczające uprawnienia do rozporządzania zwierzętami swego gospodarstwa dla celów prowadzenia swojej działalności rolniczej, odnosi korzyści i ponosi ryzyko finansowe w stosunku do działalności rolniczej na gruntach, w odniesieniu do których złożono wnioski o pomoc, okoliczność, że rolnik prowadzi działalność rolniczą z wykorzystaniem zwierząt oddanych do jego dyspozycji w ramach umowy użyczenia, nie wyklucza uznania tego rolnika za „rolnika aktywnego zawodowo” w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013.
- 62 W trzeciej kolejności taka wykładnia jest zgodna z celem realizowanym przez to rozporządzenie. W szczególności systemy wsparcia w ramach WPR zapewniają bezpośrednie wsparcie dochodowe, którego celem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, w szczególności poprzez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.
- 63 Tymczasem, jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 66 opinii, ponieważ wsparcie bezpośrednie jest przyznawane rolnikom, którzy posiadają w odniesieniu do zwierząt wykorzystywanych do wypasu wystarczające uprawnienie do rozporządzania nimi w ramach wykorzystywania ich do celów rolniczych, odnoszą korzyści i ponoszą ryzyko finansowe, co się tyczy działalności rolniczej na gruntach, w odniesieniu do których złożono wnioski o to wsparcie, okoliczność, że zwierzęta te są wykorzystywane w ramach umowy użyczenia, nie jest decydująca.
- 64 W niniejszej sprawie z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynika, że z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, prawo Unii nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że minimalne działania na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013, powinny być prowadzone przez rolnika z wykorzystaniem posiadanych przez niego zwierząt. W tym względzie, jak wynika z pkt 38 niniejszego wyroku, w niniejszym przypadku „posiadaczem zwierząt”, zdefiniowanym w art. 2 lit. m) rozporządzenia nr 619/2015, jest nie tylko osoba, która posiada zwierzęta na stałe jako właściciel zwierząt lub właściciel gospodarstwa, lecz również osoba, która posiada zwierzęta tymczasowo, jako osoba odpowiedzialna za zajmowanie się nimi przez cały okres roku objętego wnioskiem, przy czym zwierzęta posiadane są na podstawie dokumentu sporządzonego zgodnie z warunkami określonymi w obowiązujących przepisach. Taka definicja nie wydaje się co do zasady wykluczać z pojęcia „posiadacza zwierząt” osoby, która posiada zwierzęta użyczone jej nieodpłatnie przez osoby fizyczne będące ich właścicielami i która ma wystarczające uprawnienia do rozporządzania tymi zwierzętami dla celów prowadzenia swojej działalności rolniczej. Ponieważ takie stwierdzenie wiąże się z wykładnią prawa krajowego, to do sądu odsyłającego należy w razie potrzeby jej dokonanie.
- 65 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że 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 tego drugiego przepisu obejmuje osobę

prawną, która zawarła umowę użytkowania dotyczącą użytków zielonych należących do gminy i wypasa na nich zwierzęta użyte przez osoby fizyczne będące ich właścicielami, o ile osoba taka prowadzi na tych użytkach zielonych „działania minimalne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) tego rozporządzenia.

### ***W przedmiocie pytania trzeciego***

- 66 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 należy interpretować w ten sposób, że sytuacja, w której wnioskujący o przyznanie wsparcia finansowego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej przedłożył na poparcie swojego wniosku umowę użytkowania dotyczącą użytków zielonych i umowy użyczenia nieodpłatnie zwierząt przeznaczonych do wypasu na tych użytkach, może być objęta pojęciem „sztucznie stworzonych warunków” w rozumieniu tego przepisu.
- 67 Zgodnie z art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013, 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.
- 68 Rzeczony art. 60 rozporządzenia odpowiada zgodnie z jego brzmieniem co do zasady art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003, dokonującemu kodyfikacji dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym podmioty prawa nie mogą w sposób oszukańczy lub stanowiący nadużycie powoływać się na przepisy prawa Unii.
- 69 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zakresu zastosowania rozporządzeń Unii nie można rozszerzać tak, aby objąć nim praktyki przedsiębiorców stanowiące nadużycie (wyrok z dnia 12 września 2013 r., Słynczewa siła, C-434/12, EU:C:2013:546, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Trybunał orzekł już zaś, że dowód w zakresie praktyki stanowiącej nadużycie ze strony potencjalnego beneficjenta takiego wsparcia wymaga, po pierwsze, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków 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 warunków wymaganych dla jej uzyskania (wyrok z dnia 12 września 2013 r., Słynczewa siła, C-434/12, EU:C:2013:546, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Ponadto Trybunał uściślił, że to do sądu krajowego należy stwierdzenie zaistnienia tych dwóch elementów, którego dowód musi być przeprowadzony zgodnie z przepisami prawa krajowego, o ile nie naruszy to skuteczności prawa Unii (wyrok z dnia 12 września 2013 r., Słynczewa siła, C-434/12, EU:C:2013:546, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 W tym właśnie kontekście należy dokonać wykładni pojęcia „sztucznie stworzonych warunków” w rozumieniu art. 60 rozporządzenia nr 1307/2013.
- 73 Z jednej strony, jeśli chodzi o obiektywny element, o którym mowa w pkt 70 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że z art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE wynika, iż systemy wsparcia w ramach WPR zapewniają bezpośrednie wsparcie dochodowe, którego celem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, w szczególności poprzez podniesienie indywidualnego



dochodu osób pracujących w rolnictwie. Tymczasem, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 73 opinii, przyznanie takiego wsparcia osobie, która zawarła umowę użytkowania użytków zielonych i która, nie posiadając liczby zwierząt niezbędnej do uprawy tych użytków zielonych, zawiera umowy użyczenia zwierząt przeznaczonych do wypasu na tych użytkach zielonych, może stanowić nadużycie tego wsparcia ze szkodą dla części ludności rolniczej, w tym przypadku osób, które prowadzą wypas własnych zwierząt na wspomnianych użytkach.

- 74 Z drugiej strony, jak również podkreślił rzecznik generalny w pkt 74 opinii, w odniesieniu do subiektywnego elementu, o którym mowa w pkt 70 niniejszego wyroku, w niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy uwzględnić wszystkie istotne okoliczności sporu w postępowaniu głównym w celu ustalenia, czy Avio Lucos miała zamiar uzyskać korzyść wynikającą z uregulowań Unii, tworząc w sposób sztuczny warunki wymagane do jej uzyskania. Do okoliczności faktycznych, które mogą w ten sposób zostać wzięte pod uwagę, zaliczają się zawarcie z naruszeniem właściwego prawa krajowego umowy użytkowania lub też treść umów użyczenia będących przedmiotem postępowania głównego, w szczególności gdyby wynikało z nich, że wypas użyczonych zwierząt nie jest wykonywany przez Avio Lucos, lecz przez właścicieli tych zwierząt.
- 75 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie trzecie brzmi następująco: art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 należy interpretować w ten sposób, iż sytuacja, w której wnioskujący o przyznanie wsparcia finansowego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej przedłożył na poparcie swojego wniosku umowę użytkowania dotyczącą użytków zielonych i umowy użyczenia nieodpłatnie zwierząt przeznaczonych do wypasu na tych użytkach, może być objęta pojęciem „sztucznie stworzonych warunków” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli z jednej strony z ogółu obiektywnych okoliczności wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków przewidzianych we właściwym uregulowaniu cel realizowany przez to uregulowanie nie został osiągnięty, a z drugiej strony wykazano wolę uzyskania korzyści wynikającej z uregulowania Unii poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych dla jej uzyskania.

### **W przedmiocie kosztów**

- 76 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) i 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 Rady (WE) nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że minimalne działania na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy, o których mowa w tych przepisach, powinny być prowadzone przez rolnika z wykorzystaniem zwierząt, które sam posiada.**

- 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 tego drugiego przepisu obejmuje osobę prawną, która zawarła umowę użytkowania dotyczącą użytków zielonych należących do gminy i wypasa na nich zwierzęta użyczone jej nieodpłatnie przez osoby fizyczne będące ich właścicielami, o ile osoba taka prowadzi na tych użytkach zielonych „działania minimalne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (iii) tego rozporządzenia.
- 3) Artykuł 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 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 należy interpretować w ten sposób, że sytuacja, w której wnioskujący o przyznanie wsparcia finansowego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej przedłożył na poparcie swojego wniosku umowę użytkowania dotyczącą użytków zielonych i umowy użyczenia nieodpłatnie zwierząt przeznaczonych do wypasu na tych użytkach, może być objęta pojęciem „sztucznie stworzonych warunków” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli z jednej strony z ogółu obiektywnych okoliczności wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków przewidzianych we właściwym uregulowaniu cel realizowany przez to uregulowanie nie został osiągnięty, a z drugiej strony wykazano wolę uzyskania korzyści wynikającej z uregulowania Unii poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych dla jej uzyskania.

Podpisy