



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 18 stycznia 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna polityka rolna (WPR) – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Środki wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – Rozporządzenie (WE) nr 1974/2006 – Umowa dzierżawy – Umowa dzierżawy zawarta między organem gminy a beneficjentem pomocy – Zobowiązania na okres pięciu lat – Rozwiązanie umowy dzierżawy w następstwie nowelizacji legislacyjnej – Obowiązek zwrotu części lub całości otrzymanej pomocy – Brak możliwości dostosowania zobowiązań do nowej sytuacji gospodarstwa – Pojęcia „siły wyższej” i „nadzwyczajnych okoliczności” – Pojęcie „wywłaszczenia gospodarstwa rolnego”

W sprawie C-656/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria) postanowieniem z dnia 28 września 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 października 2022 r., w postępowaniu:

Askos Properties EOOD

przeciwko

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: M. Safjan, pełniący obowiązki prezesa izby, N. Jääskinen i M. Gavalec (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” – Y. Kancheva,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Koleva i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: bułgarski.

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

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 ust. 2 lit. f) 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), a także art. 47 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. 2013, L 347, s. 487).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Askos Properties EOOD, spółką prawa bułgarskiego, a Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (zastępcą dyrektora wykonawczego państwowego funduszu rolnictwa, Bułgaria) w przedmiocie decyzji zobowiązującej tę spółkę do zwrotu 50 % subwencji otrzymanej przez nią w ramach środka 211 programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005

- 3 Rozporządzenie 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) zostało uchylone rozporządzeniem nr 1305/2013. Niemniej jednak zgodnie z art. 88 rozporządzenia nr 1305/2013 rozporządzenie nr 1698/2005 miało nadal zastosowanie do operacji realizowanych zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Komisję Europejską na mocy tego rozporządzenia przed dniem 1 stycznia 2014 r.
- 4 Artykuł 36 rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowany „Środki”, stanowił:
„Wsparcie, o którym mowa w niniejszej sekcji, dotyczy:
a) środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez:
(i) płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich;
(ii) płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie;

[...]

[...]”.

- 5 Artykuł 37 tego rozporządzenia, zatytułowany „Płatności z tytułu naturalnych utrudnień na obszarach górskich oraz płatności na innych obszarach z utrudnieniami”, przewidywał:

„1. Płatności przewidzianych w art. 36 lit. a) ppkt (i) oraz (ii) udziela się rocznie na hektar wykorzystywanych użytków rolnych [...] w rozumieniu decyzji Komisji 2000/115/WE z dnia 24 listopada 1999 r. odnoszącej się do definicji cech charakterystycznych, listy produktów rolnych, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, odnoszących się do badań statystycznych w zakresie struktury gospodarstw rolnych [(Dz.U. 2000, L 38, s. 1)].

Płatności powinny rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze.

2. Płatności udziela się rolnikom, którzy zobowiązują się do kontynuowania działalności rolniczej na obszarach wyznaczonych zgodnie z art. 50 ust. 2 i 3 przynajmniej przez pięć lat od pierwszej płatności.

[...]”.

Rozporządzenie nr 1974/2006

- 6 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2006, L 368, s. 15), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 434/2007 z dnia 20 kwietnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 104, s. 8) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1974/2006”), zostało uchylone rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzającym przepisy przejściowe (Dz.U. 2014, L 227, s. 1). Niemniej jednak zgodnie z art. 19 rozporządzenia delegowanego nr 807/2014 rozporządzenie nr 1974/2006 nadal stosowało się do operacji wdrożonych na podstawie programów zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005 przed dniem 1 stycznia 2014 r.

- 7 Motyw 37 rozporządzenia nr 1974/2006 miał następujące brzmienie:

„Dla niektórych środków należy ustanowić wspólne przepisy, w szczególności dotyczące: wdrażania zintegrowanych operacji, środków inwestycyjnych, przekazania gospodarstwa w okresie, w którym zobowiązanie stanowi warunek otrzymania pomocy, zwiększenia powierzchni gospodarstwa i definicji różnych kategorii siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności”.

- 8 Rozporządzenie to zawierało rozdział III, zatytułowany „Środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich”, którego sekcja 2, zatytułowana „Przepisy wspólne mające zastosowanie [do] wielu środków”, zawierała art. 42–47 tego rozporządzenia.

- 9 Zgodnie z art. 45 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia:

„W przypadku, gdy beneficjent nie jest w stanie nadal wypełniać podjętego zobowiązania ze względu na fakt, że gospodarstwo jest przedmiotem nowego podziału działek lub działań władz państwowych

związanych ze scalaniem gruntów lub działań władz państwowych związanych ze scalaniem gruntów zatwierdzonych przez właściwe organy publiczne, państwa członkowskie podejmują środki konieczne dla umożliwienia dostosowania zobowiązania do nowej sytuacji gospodarstwa. Jeśli dostosowanie takie okazuje się niemożliwe, zobowiązanie traci ważność, a zwrot nie jest wymagany w stosunku do okresu, w którym zobowiązanie było skuteczne”.

10 Artykuł 47 rozporządzenia nr 1974/2006 miał następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą uznać w szczególności następujące kategorie siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności, w których nie będą wymagać częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez beneficjenta:

- a) śmierć beneficjenta;
- b) długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu;
- c) wywłaszczenie dużej części gospodarstwa, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu podjęcia zobowiązania;
- d) katastrofa naturalna poważnie dotykająca grunty gospodarstwa;
- e) wypadek powodujący zniszczenie budynków dla zwierząt gospodarskich;
- f) choroba epizootyczna dotykająca część lub całość należącego do rolnika żywego inwentarza.

2. Przypadki siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności są zgłaszane przez beneficjenta lub przez upoważnioną przez niego osobę na piśmie właściwemu organowi, wraz z odpowiednimi dowodami wystarczającymi dla właściwych organów, w ciągu 10 dni roboczych od dnia, w którym beneficjent lub upoważniona przez niego osoba są w stanie dokonać tej czynności”.

Rozporządzenie nr 1305/2013

11 Motyw 36 rozporządzenia nr 1305/2013 przewiduje:

„Niektóre działania związane z obszarami przewidziane w niniejszym rozporządzeniu wymagają podjęcia przez beneficjentów zobowiązań na okres co najmniej pięciu lat. W tym okresie może nastąpić zmiana sytuacji gospodarstwa rolnego albo beneficjenta. Z tego względu należy ustanowić przepisy mające na celu określenie co powinno nastąpić w takich przypadkach”.

12 Artykuł 47 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy dotyczące płatności obszarowych”, przewiduje w ust. 3 i 4:

„3. W przypadku gdy beneficjent nie jest w stanie w dalszym ciągu wypełniać podjętych zobowiązań ze względu na fakt, że gospodarstwo rolne lub część gospodarstwa rolnego jest przedmiotem nowego podziału działek lub działań władz państwowych związanych ze scalaniem gruntów lub działań związanych ze scalaniem gruntów zatwierdzonych przez właściwe organy publiczne, państwa członkowskie podejmują działania niezbędne do umożliwienia dostosowania zobowiązania do nowej sytuacji gospodarstwa rolnego. Jeśli dostosowanie takie okazuje się

niemożliwe, zobowiązanie traci ważność, a w odniesieniu do okresu, w którym zobowiązanie było ważne, nie wymaga się zwrotu.

4. Zwrot otrzymanej pomocy nie jest wymagany w przypadku siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013”.

Rozporządzenie nr 1306/2013

13 Motyw 5 rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje:

„W celu zapewnienia spójności między praktykami państw członkowskich oraz zharmonizowanego stosowania przez państwa członkowskie klauzuli dotyczącej siły wyższej, niniejsze rozporządzenie powinno przewidywać, w stosownych przypadkach, wyłączenia w przypadkach siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, a także niewyczerpujący wykaz możliwych przypadków wystąpienia siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności, które powinny być uznawane przez właściwe organy krajowe. Organy te powinny podejmować decyzje dotyczące siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności indywidualnie dla każdego przypadku, na podstawie odpowiednich dowodów oraz stosując pojęcie siły wyższej w świetle prawa Unii dotyczącego rolnictwa, w tym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

14 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Pojęcia używane w niniejszym rozporządzeniu”, stanowi w ust. 2:

„Do celów finansowania [wspólnej polityki rolnej (WPR)], zarządzania nią i monitorowania jej »siła wyższa« i »nadzwyczajne okoliczności« mogą zostać uznane w szczególności w następujących przypadkach:

- a) śmierć beneficjenta;
- b) długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu;
- c) poważna klęska żywiołowa powodująca duże szkody w gospodarstwie rolnym;
- d) zniszczenie w wyniku wypadku budynków inwentarskich w gospodarstwie rolnym;
- e) choroba epizootyczna lub choroba roślin dotykająca, odpowiednio, cały inwentarz żywy lub uprawy należące do beneficjenta lub część tego inwentarza lub upraw;
- f) wywłaszczenie całego [...] gospodarstwa rolnego [lub jego dużej części], jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu złożenia wniosku”.

15 Zgodnie z brzmieniem art. 121 rozporządzenia nr 1306/2013:

„1. Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie w dniu jego opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r.

2. Jednakże następujące przepisy stosuje się zgodnie z poniższym:

- a) art. 7, 8, 16, 25, 26 i 43 – od dnia 16 października 2013 r.;
- b) art. 18 i 40 w odniesieniu do wydatków dokonanych począwszy od dnia 16 października 2013 r.;
- c) art. 52 – od dnia 1 stycznia 2015 r.”.

Prawo bułgarskie

ZSPZZ

- 16 Artykuł 37i zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (ustawy o własności i korzystaniu z gruntów rolnych) (DV nr 17, z dnia 1 marca 1991 r., zwanej dalej „ZSPZZ”) otrzymał następujące brzmienie:

„1. Zgodnie z art. 24a ust. 2 pastwiska, użytki zielone i łąki będące częścią państwowych i gminnych zasobów gruntów rolnych są oddawane w dzierżawę lub w dzierżawę gruntów rolnych właścicielom lub użytkownikom gospodarstw hodowlanych wypasanych zwierząt gospodarskich zarejestrowanych w zintegrowanym systemie informacji Bułgarska agentsia po bezopasnost na hranite [bułgarskiej agencji ds. bezpieczeństwa żywności], w zależności od liczby i rodzaju zarejestrowanych zwierząt, za cenę wyznaczoną przez wolną grę rynkową. Pastwiska, użytki zielone i łąki będące częścią państwowych i gminnych zasobów gruntów rolnych są oddawane w dzierżawę lub w dzierżawę gruntów rolnych osobom, na których nie ciąży zaległości podatkowe ani zobowiązania wobec narodowego funduszu rolnego, państwowych i gminnych zasobów gruntów rolnych, ani też zobowiązania związane z gruntami na podstawie art. 37c ust. 3 pkt 2.

[...]

4. Przydziału pastwisk, użytków zielonych i łąk dokonuje się na rzecz osób uprawnionych, prowadzących zarejestrowane hodowle na danym gruncie, w zależności od liczby i rodzaju zarejestrowanych wypasanych zwierząt gospodarskich i w zależności od pastwisk, użytków zielonych i łąk posiadanych lub użytkowanych na podstawie tytułu prawnego, ale w granicach 150 arów na dużą jednostkę przeliczeniową inwentarza dla nieruchomości od pierwszej do siódmej kategorii lub 300 arów na dużą jednostkę przeliczeniową inwentarza dla nieruchomości kategorii od ósmej do dziesiątej. Kwalifikujący się hodowcy bydła do produkcji mięsa i zwierząt rodzimych ras (rdzennych) otrzymują do 200 arów na jednostkę przeliczeniową inwentarza dla nieruchomości od pierwszej do siódmej kategorii i do 400 arów na jednostkę przeliczeniową inwentarza dla nieruchomości kategorii od ósmej do dziesiątej. Uprawnieni hodowcy bydła mlecznego lub bydła do produkcji mięsa, owiec lub kóz zatwierdzonych do wsparcia w ramach poddziałań »Płatności z tytułu przejścia na rolnictwo ekologiczne« i »Płatności na podtrzymanie rolnictwa ekologicznego« ujętych w ramach komponentu »hodowla ekologiczna« otrzymują grunty w wielkości do 0,15 dużej jednostki przeliczeniowej inwentarza na hektar, niezależnie od kategorii nieruchomości”.

Ustawa zmieniająca ZSPZZ

- 17 Paragraf 15 przepisów przejściowych i końcowych ustawy zmieniającej ZSPZZ stanowi:

„1. Beneficjenci, którzy zawarli przed dniem 24 lutego 2015 r. umowy dzierżawy, których przedmiotem są pastwiska, użytki zielone i łąki stanowiące część państwowych i gminnych zasobów gruntów, mają obowiązek dostosowania umów do wymogów art. 37i ust. 1 i 4 do dnia 1 lutego 2016 r.

2. Beneficjenci zatwierdzeni do wsparcia w ramach komponentu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 4 z dnia 24 lutego 2015 r. w sprawie wdrożenia środka nr 11 »Rolnictwo ekologiczne« programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 [...], którzy zawarli przed dniem 24 lutego 2015 r. umowy dzierżawy, których przedmiotem są pastwiska, użytki zielone i łąki stanowiące część państwowych i gminnych zasobów gruntów, a których wszystkie wypasane zwierzęta gospodarskie i pastwiska zostały zatwierdzone do wsparcia, mają obowiązek dostosowania umów do wymogów art. 37i ust. 1 do dnia 1 lutego 2016 r., zachowując stosunek co najmniej 0,15 jednostki przeliczeniowej inwentarza na hektar, niezależnie od kategorii nieruchomości.

3. Umowy dzierżawy, których przedmiotem są pastwiska, użytki zielone i łąki stanowiące część państwowych i gminnych zasobów gruntów, które nie zostaną dostosowane w terminie przewidzianym w ust. 1 lub 2, podlegają rozwiązaniu przez burmistrza gminy lub dyrektora regionalnej dyrekcji ds. rolnictwa”.

Rozporządzenie nr 11/2008

- 18 Naredba nr 11 za usloviata i reda za prilagane na myarka 211 „Plashtania na zemedelski stopani za prirodni ograničenja v planinskite rayoni” i myarka 212 „Plashtania na zemedelski stopani v rayoni s ograničenja, razlichni ot planinskite rayoni” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007–2013 (rozporządzenie nr 11 w sprawie warunków i trybu stosowania środka 211 „Płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich” i środka 212 „Płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie” w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2007–2013) z dnia 3 kwietnia 2008 r. (DV nr 40 z dnia 18 kwietnia 2008 r., zwane dalej „rozporządzeniem nr 11/2008”), przyjęte przez ministra rolnictwa i żywności, przewiduje w art. 1 ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie reguluje warunki i tryb stosowania następujących środków programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich:

1. »Płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich«;
2. »Płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie«”.

- 19 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia rolnicy, którzy złożyli wniosek o wsparcie w odniesieniu do jednego ze środków, o których mowa w jego art. 1 ust. 1, prowadzą działalność rolniczą na obszarach górskich lub na obszarach o niekorzystnych warunkach, innych niż obszary górskie, przez cały okres trwania wsparcia.

20 Artykuł 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„[...] Wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie na podstawie niniejszego rozporządzenia mają obowiązek:

[...]

3. złożenia każdego roku po pierwszej płatności wyrównawczej wniosku o wsparcie poprzez zgłoszenie gruntów znajdujących się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania;

[...]”.

21 Zgodnie z brzmieniem art. 14 rozporządzenia nr 11/2008:

„1. Rolnik, który nie złożył wniosku o wsparcie finansowe w terminie pięciu lat obowiązywania umowy, jest wyłączony ze wsparcia na podstawie niniejszego rozporządzenia i ma obowiązek zwrotu kwot otrzymanych z tytułu płatności wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania do tego dnia lub części tych kwot, w zależności od roku, w którym zaprzestał uczestnictwa w środkach, w następujący sposób:

1. po pierwszym roku – 100 %;

2. po drugim roku – 75 %;

3. po trzecim roku – 50 %;

4. po czwartym roku – 25 %.

[...]

3. Środki finansowe, o których mowa w ust. 1, są odzyskiwane wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia powiadomienia rolnika o obowiązku zwrotu tej kwoty do dnia faktycznego jej zwrotu lub rzeczywistego jej potrącenia”.

22 Artykuł 15 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. W przypadkach działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności art. 14 nie znajduje zastosowania, zobowiązanie ulega rozwiązaniu i nie wymaga się częściowego lub całkowitego zwrotu otrzymanego przez rolnika wsparcia.

2. O przypadkach działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności oraz o istotnych dowodach (dokumentach doręczonych przez właściwy organ administracji) powiadamia na piśmie krajowy fundusz rolny – agencję płatniczą rolnik lub inna upoważniona przez niego osoba lub jego następca prawny w terminie 10 dni roboczych od dnia, w którym rolnik, jego upoważniony przedstawiciel lub jego następca prawny jest w stanie to uczynić”.

- 23 Zgodnie z przepisami uzupełniającymi przez „siłę wyższą” lub „nadzwyczajne okoliczności” na gruncie tego rozporządzenia rozumie się:

- „a) śmierć beneficjenta;
 - b) długotrwałą niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu;
 - c) wywłaszczenie dużej części gospodarstwa rolnego, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu powstania zobowiązania;
 - d) poważnej klęski żywiołowej, która powoduje poważne szkody na gruntach gospodarstwa rolnego;
- [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 24 W latach 2013–2015 Askos Properties złożyła szereg wniosków o wsparcie finansowe do krajowego funduszu rolnego w ramach środka 211 programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013.
- 25 W tym kontekście spółka ta zobowiązała się do utrzymania w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska gminnych gruntów rolnych oddanych jej w użytkowanie w 2012 r. na podstawie umów dzierżawy zawartych na okres pięciu lat z dwiema gminami bułgarskimi, a także do prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania przez okres co najmniej pięciu kolejnych lat.
- 26 W 2013 r. Askos Properties nie otrzymała subwencji. W latach 2014 i 2015 przyznane jej kwoty wynosiły, odpowiednio, 15 866 BGN (około 8112 EUR) i 21 796 BGN (około 11 144 EUR).
- 27 W 2015 r. przyjęto nowelizację art. 37i ust. 1 i 4 ZSPZZ, skutkiem której pastwiska, użytki zielone i łąki stanowiące część państwowych i gminnych zasobów gruntów są oddawane w dzierżawę lub rozdzielane wyłącznie pośród właścicieli gospodarstw lub ich użytkowników posiadających zwierzęta roślinożerne, w zależności od liczby i rodzaju zarejestrowanych przez nich zwierząt.
- 28 Użytkownikom gruntów, którzy przed dniem 24 lutego 2015 r. zawarli umowy dzierżawy, których przedmiotem są pastwiska, użytki zielone i łąki stanowiące część państwowych i gminnych zasobów gruntów, wyznaczono termin do dnia 1 lutego 2016 r. na dostosowanie takiej umowy do nowych obowiązujących wymogów przewidzianych wspomnianą nowelą.
- 29 Ponieważ Askos Properties nie spełniła tych wymogów, obie zainteresowane gminy rozwiązały w 2016 r. umowy dzierżawy gruntów rolnych zawarte z tą spółką.
- 30 Zastępca dyrektora wykonawczego krajowego funduszu rolnego wydał w dniu 23 stycznia 2020 r. akt stwierdzający istnienie wierzytelności państwa wobec Askos Properties w wysokości 18 831 BGN (około 9628 EUR), odpowiadającej 50 % łącznej kwoty wypłaconej Askos Properties tytułem środka 211 za lata gospodarcze w ramach rozwoju obszarów wiejskich w latach 2013–2015.

- 31 Ponieważ środek prawny wniesiony w celu wzruszenia tego aktu został oddalony wyrokiem Administrativen sad Sofia-grad (sądu administracyjnego w Sofii, Bułgaria), Askos Properties wniosła skargę kasacyjną od tego wyroku do Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego, Bułgaria), będącego sądem odsyłającym.
- 32 W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Askos Properties podnosi, że rozwiązanie umów dzierżawy przez zainteresowane gminy stanowi „przypadek siły wyższej” lub „nadzwyczajną okoliczność” w rozumieniu art. 15 rozporządzenia nr 11/2008, w związku z czym nie jest ona zobowiązana do zwrotu otrzymanej subwencji.
- 33 Sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, czy rozwiązanie umów dzierżawy, które nastąpiło w następstwie nowelizacji przepisów krajowych, której beneficjent nie mógł przewidzieć w dniu powstania zobowiązania, może zostać zakwalifikowane jako „przypadek siły wyższej” lub „nadzwyczajne okoliczności”, a nawet „wywłaszczenie” w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013.
- 34 Po drugie, sąd ten zapytuje, czy takie rozwiązanie umów dzierżawy wchodzi w zakres stosowania art. 47 ust. 3 rozporządzenia nr 1305/2013.
- 35 W tych okolicznościach Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Jak należy interpretować art. 2 ust. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1306/2013, zgodnie z którym do celów finansowania WPR, zarządzania nią i monitorowania jej siła wyższa i nadzwyczajne okoliczności mogą zostać uznane w szczególności w następujących przypadkach – wywłaszczenia całego lub dużej części gospodarstwa rolnego, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu złożenia wniosku? W szczególności, czy rozwiązanie umowy zawartej pomiędzy organem gminy a beneficjentem w ramach środka 211 »Płatności na rzecz rolników za ograniczenia naturalne w regionach górskich [Płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich]« z programu rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2007–2013, dotyczącej prawa korzystania z gminnych nieruchomości rolnych takich jak pastwiska, użytki zielone i łąki a siłą wyższą lub nadzwyczajną okoliczność, odpowiednio, stanowi przypadek działania siły wyższej lub nadzwyczajne okoliczności lub wywłaszczenie całego lub dużej części gospodarstwa rolnego, jeżeli przywołane rozwiązanie umowy nastąpiło wskutek nowelizacji bułgarskiego ustawodawstwa, której beneficjent nie mógł przewidzieć w dniu przyjęcia zobowiązania?
- 2) Czy w wypadku rozwiązania umowy dzierżawy gruntów gminnych dzierżawionych przez beneficjenta w ramach środka 21[1] »Płatności na rzecz rolników za ograniczenia naturalne w regionach górskich [Płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich]« – które to rozwiązanie umowy nastąpiło w następstwie zmiany krajowego ustawodawstwa, czyli zmian i uzupełnień dokonanych w ustawie o zmianie i uzupełnieniu [ZSPZZ], wprowadzającej wymóg prowadzenia gospodarstwa hodowlanego i rejestracji przez rolnika określonej liczby zwierząt gospodarskich w Bałgarska agentsia po bezopasnost na hranite (bułgarskiej agencji ds. bezpieczeństwa żywności) w związku z art. [37i] ust. 4 [ZSPZZ] (ustawy o prawie własności i korzystaniu z gruntów rolnych), aby mógł on wydzierżawić grunty rolne, której to zmiany ustawodawstwa ani beneficjent, ani organ administracji nie mogli przewidzieć w dniu przyjęcia zobowiązania – zrealizowana jest hipoteza określona w art. 47 ust. 3 rozporządzenia [nr 1305/2013] [...]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 36 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 powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może poddać pod rozagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych (wyrok z dnia 7 września 2023 r., Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638 pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zastosowanie rozporządzenia nr 11/2008 do sporu zawisłego przed sądem odsyłającym nie jest kwestionowane. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia reguluje ono warunki i tryb stosowania między innymi środka 211 programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 finansowanego przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- 38 Tymczasem na podstawie art. 88 rozporządzenia nr 1305/2013, które uchyliło rozporządzenie nr 1698/2005, to ostatnie rozporządzenie nadal ma zastosowanie do operacji realizowanych zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Komisję na mocy tego rozporządzenia przed dniem 1 stycznia 2014 r. Podobnie zgodnie z art. 19 rozporządzenia delegowanego nr 807/2014, które uchyliło rozporządzenie nr 1974/2006, to ostatnie rozporządzenie ma nadal zastosowanie do operacji wdrożonych na podstawie programów zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005 przed dniem 1 stycznia 2014 r.
- 39 Zważywszy, że środek 211 programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 stanowi taką operację i że przedmiotem postępowania głównego są obowiązki utrzymywania gruntów rolnych i prowadzenia działalności rolniczej na obszarze o niekorzystnych warunkach gospodarowania przez co najmniej pięć kolejnych lat, okoliczności nieprzestrzegania tych obowiązków należy oceniać w świetle przepisów rozporządzenia nr 1698/2005 i rozporządzenia nr 1974/2006 (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Järvelaev, C-580/17, EU:C:2019:391, pkt 37, 38, 42).
- 40 Należy dodać, że jeżeli odzyskanie kwot nienależnie wypłaconych w ramach programu wsparcia, zatwierdzonego i współfinansowanego przez EFRROW w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013, następuje po zakończeniu tego okresu programowania, czyli po dniu 1 stycznia 2014 r., odzyskanie to powinno opierać się na przepisach rozporządzenia nr 1306/2013 (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Järvelaev, C-580/17, EU:C:2019:391, pkt 42). Jednakże wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie dotyczy zasad odzyskania kwot przyznanych Askos Properties na lata gospodarcze 2014 i 2015.
- 41 W tych okolicznościach należy uznać, że pytania prejudycjalne przedstawione Trybunałowi w niniejszej sprawie dotyczą przepisów rozporządzenia nr 1974/2006.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 42 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że rozwiązanie przez organ gminy umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny, zawartej na okres pięciu lat z beneficjentem pomocy rolnej, która została przyznana w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskiego, które były finansowane z EFRROW, w następstwie nowelizacji ustawodawstwa krajowego, wprowadzającej nowe wymogi warunkujące utrzymanie takich umów w mocy, mieści się w pojęciu „siły wyższej” lub w pojęciu „nadzwyczajnych okoliczności” w rozumieniu tego art. 47 ust. 1, w szczególności „wywłaszczenia gospodarstwa” w rozumieniu wspomnianego art. 47 ust. 1 lit. c).
- 43 Artykuł 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 stanowi, że państwa członkowskie mogą uznać w szczególności wymienione w art. 47 ust. 1 lit. a)–f) kategorie siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, w których nie będą wymagać częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez beneficjenta.
- 44 Przepis ten przewiduje mający fakultatywny charakter wyjątek od zasady zwrotu pomocy przez beneficjenta w przypadku niewywiązania się ze zobowiązania, które beneficjent podjął jako warunek przyznania rzeczowej pomocy w okresie wykonywania tego zobowiązania.
- 45 W niniejszej sprawie informacje zawarte w postanowieniu odsyłającym nie pozwalają jednoznacznie ustalić, czy zgodnie z tym, co wynika z art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 11/2008, wyjątek przewidziany w art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 został ustanowiony w prawie bułgarskim w taki sposób, że obejmuje on każde działanie siły wyższej lub każdy przypadek nadzwyczajnych okoliczności w rozumieniu wspomnianego art. 47 ust. 1, czy też zakres tego wyjątku jest ograniczony wyłącznie do kategorii, o których mowa w przepisach uzupełniających do tego rozporządzenia, wśród których znajduje się przypadek „wywłaszczenia gospodarstwa”.
- 46 W każdym wypadku w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na to pytanie, należy uwzględnić zarówno pojęcia „siły wyższej” i „nadzwyczajnych okoliczności” w rozumieniu art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006, jak i szczególnej kategorii „wywłaszczenia gospodarstwa” przewidzianej art. 47 ust. 1 w lit. c) tego rozporządzenia, przy czym do tego sądu będzie należało zbadanie dokładnego zakresu stosowania wspomnianego art. 47 ust. 1 na gruncie prawa krajowego.
- 47 Co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy rozwiązanie umów dzierżawy, których dotyczy spór w postępowaniu głównym, może stanowić przypadek „siły wyższej” lub „nadzwyczajną okoliczność” w rozumieniu art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006, należy przypomnieć, że w kontekście EFRROW Trybunał orzekł już, iż działanie siły wyższej stanowi każde zdarzenie spowodowane niezwykle i nieprzewidywanymi okolicznościami niezależnymi od podmiotu, których następstw nie można było uniknąć mimo zachowania przez ten podmiot należytej staranności (wyroki: z dnia 17 grudnia 2015 r., Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, pkt 58; z dnia 16 lutego 2023 r., Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”, C-343/21, EU:C:2023:111, pkt 58; z dnia 7 września 2023 r., Grenlandia Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, pkt 39).
- 48 Z motywu 37 i z art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 wynika, że wykaz, do którego odnosi się ten przepis, nie jest wyczerpujący i że pojęcie „siły wyższej” lub „nadzwyczajnych okoliczności” w jego rozumieniu może obejmować zatem przypadki w tym wykazie nieujęte. I tak w zależności

od okoliczności sprawy w postępowaniu głównym działania organów publicznych również mogą stanowić przypadek „siły wyższej” lub „nadzwyczajną okoliczność” (zob. podobnie wyrok z dnia 7 grudnia 1993 r., Huygen i in., C-12/92, EU:C:1993:914, pkt 31).

- 49 Należy zauważyć, że chociaż wspomniany wykaz zawiera jedynie obiektywne okoliczności faktyczne, to jednak zainteresowany, który powołuje się na wystąpienie „siły wyższej” lub „nadzwyczajnych okoliczności”, powinien również być w stanie wykazać, że zabezpieczył się przed następstwami nadzwyczajnego zdarzenia i zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 47 niniejszego wyroku przedsięwziął odpowiednie środki, bez nadmiernych poświęceń (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2019 r., RF/Komisja, C-660/17 P, EU:C:2019:509, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Wynika stąd, że do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny, po pierwsze, czy nowelizacja ustawodawstwa krajowego wprowadzająca nowe wymogi do art. 37i ZSPZZ, których spełnienie jest warunkiem utrzymania w mocy umów dzierżawy takich jak umowy będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, jak również czy rozwiązanie przez dwie zainteresowane gminy umów dzierżawy zawartych z Askos Properties stanowiły z jej punktu widzenia zdarzenia spowodowane okolicznościami od niej niezależnymi, nadzwyczajnymi i nieprzewidywalnymi, a po drugie, czy Askos Properties podjęła wszelkie możliwe działania, aby – nie narażając się na nadmierne poświęcenie – dostosować owe umowy do wspomnianych nowych wymogów.
- 51 W tym kontekście należy ocenić między innymi, czy termin przewidziany na dostosowanie się do nowych wymogów wprowadzonych w drodze nowelizacji art. 37i ZSPZZ był wystarczająco długi. Należy również ocenić, czy w celu dostosowania się do tych nowych wymogów Askos Properties miała realną możliwość pozyskania miejsca na hodowlę i zarejestrowania we właściwych organach wymaganej liczby zwierząt. To samo dotyczy kwestii, czy w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań Askos Properties miała możliwość użytkowania innych gruntów niż te oddane do jej dyspozycji przez gminy, których dotyczy spór w postępowaniu głównym, oraz czy mogła ona nabyć grunty kwalifikujące się do objęcia środkiem 211 programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 od prywatnych osób fizycznych i prawnych.
- 52 W drugiej kolejności, odnosząc się do kwestii, czy rozwiązanie umowy, takiej jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, może wchodzić w zakres pojęcia „wywłaszczenia gospodarstwa” w rozumieniu art. 47 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1974/2006, należy zauważyć, że pojęcie to nie zostało zdefiniowane w tym rozporządzeniu ani w sposób pośredni, ani poprzez odesłanie do prawa krajowego państw członkowskich. Wspomniane pojęcie należy zatem uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii, które należy interpretować w sposób jednolity na całym jej terytorium, z uwzględnieniem nie tylko treści tego przepisu, ale także jego kontekstu i celów realizowanych przez uregulowanie, którego stanowi on część [zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 53 Co się tyczy, po pierwsze, brzmienia tego art. 47 ust. 1 lit. c), ogranicza się ono do wskazania, że „wywłaszczenie dużej części gospodarstwa”, jeśli takiego wywłaszczenia „nie można było przewidzieć w dniu podjęcia zobowiązania”, może w szczególności zostać uznane przez państwa członkowskie za kategorię siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, w odniesieniu do których nie zażądają one zwrotu części lub całości pomocy otrzymanej przez beneficjenta. Treść wspomnianego art. 47 ust. 1 lit. c) nie dostarcza zatem wskazówek przydatnych do zdefiniowania pojęcia „wywłaszczenia gospodarstwa” w rozumieniu tego przepisu.

- 54 Po drugie, w odniesieniu do kontekstu, w jaki wpisuje się art. 47 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1974/2006, należy przede wszystkim zauważyć, że żaden inny przepis tego rozporządzenia nie zawiera definicji pojęcia „wywłaszczenia gospodarstwa” w rozumieniu tego rozporządzenia. Następnie, uściślenie, że „wywłaszczeni[a] dużej części gospodarstwa” nie można „przewidzieć w dniu podjęcia zobowiązania”, ma na celu określenie sytuacji, w których pomoc nie podlega zwrotowi, a nie wyjaśnienie znaczenia tego pojęcia. Wreszcie, pozostałe kategorie ujęte w art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 nie zawierają żadnych dodatkowych elementów pozwalających na zdefiniowanie wspomnianego pojęcia.
- 55 Po trzecie, jeśli chodzi o cel, jaki realizuje to rozporządzenie, ustanawia ono – jak wynika z jego tytułu – szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Tymczasem zgodnie z art. 37 ostatniego z przywołanych wyżej rozporządzeń płatności z tytułu naturalnych utrudnień na obszarach górskich oraz płatności na innych obszarach z utrudnieniami udziela się co do zasady rolnikom, którzy zobowiązują się do kontynuowania działalności rolniczej na danych obszarach przynajmniej przez pięć lat od pierwszej płatności. Osiągnięcie tego celu zakłada zatem, że rolnicy, którzy zawarli umowy dzierżawy na okres co najmniej pięciu lat w celu dysponowania gruntami na takich obszarach z zamiarem prowadzenia działalności rolniczej i uzyskiwania dochodów z tego tytułu, mogą korzystać z tych gruntów w tym okresie.
- 56 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału można wywieść, że pojęcie „wywłaszczenia” w rozumieniu art. 47 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1974/2006 obejmuje środki polegające na pozbawieniu własności oraz środki do nich podobne (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 1990 r., van der Laan-Velzeboer, C-258/89, EU:C:1990:460, pkt 14, 15).
- 57 Ponadto Trybunał orzekł już, że pozbawienie własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) stanowi przymusowe, pełne i ostateczne zniesienie prawa użytkowania, ponieważ prawo to stanowi ułamek prawa własności w zakresie, w jakim przyznaje ono uprawnionemu z jego tytułu dwa istotne atrybuty prawa własności, mianowicie prawo do korzystania z danej rzeczy i prawo do pobierania z niej pożytków [zob. podobnie wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 81, 82].
- 58 Tym samym, w sytuacji gdy uregulowanie krajowe poprzez swoją treść lub ze względu na jego stosowanie przez organ krajowy znosi w sposób przymusowy, pełny i ostateczny prawa rolnika – który zawarł umowę dzierżawy w celu dysponowania wspomnianymi gruntami w wieloletnim okresie wymaganym do zakwalifikowania się do finansowania z EFRROW – do korzystania z tych gruntów i pobierania z nich pożytków, należy uznać, że uregulowanie to skutkuje pozbawieniem prawa własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty i stanowi w związku z tym „wywłaszczenie gospodarstwa” w rozumieniu art. 47 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1974/2006.
- 59 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że § 15 przepisów przejściowych i końcowych ustawy nowelizującej ZSPZZ ustanawia obowiązek rozwiązania umów dzierżawy lub umów dzierżawy gruntu rolnego jedynie wówczas, gdy nie zostały one w wyznaczonym w tym celu terminie dostosowane do nowych wymogów przewidzianych w art. 37i ZSPZZ. Z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, rozwiązanie umowy dzierżawy na podstawie takiego uregulowania nie oznacza zatem przymusowego, całkowitego i ostatecznego zniesienia praw, które dzierżawca wywodzi z takiej umowy.

- 60 Jednakże zgodnie z orzecnictwem Trybunału w celu ustalenia, czy doszło do pozbawienia własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty, należy zbadać nie tylko, to czy doszło do formalnego wywłaszczenia, ale również, czy sporna sytuacja nie jest równoznaczna z faktycznym wywłaszczeniem (zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2022 r., BPC Lux 2 i in., C-83/20, EU:C:2022:346, pkt 44).
- 61 Do sądu odsyłającego, który nie dostarcza żadnych wskazówek co do tego, czy Askos Properties miała możliwość podjęcia środków w celu dostosowania się do nowych wymogów ustanowionych w art. 37i ZSPZZ i czy podjęła środki w tym zakresie, należy zbadać konkretne skutki i rzeczywisty wpływ wprowadzenia tych wymogów na sytuację Askos Properties, a także wszystkich istotnych okoliczności w celu ustalenia, czy w sprawie w postępowaniu głównym doszło do pozbawienia prawa własności. W tym kontekście do tego sądu należy dokonanie między innymi ustaleń wskazanych w pkt 51 niniejszego wyroku.
- 62 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że rozwiązanie przez organ gminy umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny, zawartej na okres pięciu lat z beneficjentem pomocy rolnej, która została przyznana w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskiego, które były finansowane z EFRROW, w następstwie nowelizacji ustawodawstwa krajowego wprowadzającej nowe wymogi warunkujące utrzymanie w mocy takiej umowy, może stanowić:
- „siłę wyższą” lub „nadzwyczajną okoliczność” w rozumieniu art. 47 ust. 1, jeżeli rozwiązanie umowy stanowi zdarzenie spowodowane niezwykle i nieprzewidywanymi okolicznościami, niezależnymi od tego beneficjenta, który podjął wszelkie możliwe działania, aby – nie narażając się na nadmierne poświęcenie – dostosować rozpatrywaną umowę dzierżawy do wspomnianych nowych wymogów,
 - „wywłaszczenie gospodarstwa” w rozumieniu wspomnianego art. 47 ust. 1 lit. c), jeżeli takie rozwiązanie umowy stanowi środek polegający na pozbawieniu własności, pozbawiający wspomnianego beneficjenta prawa korzystania z dzierżawionych gruntów rolnych i pobierania z nich pożytków.

W przedmiocie pytania drugiego

- 63 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 45 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w sytuacji, w której beneficjent pomocy rolnej nie jest w stanie nadal wypełniać podjętych zobowiązań w wyniku rozwiązania przez organ administracji gminy zawartej z tym beneficjentem na okres pięciu lat umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny, co nastąpiło wskutek nowelizacji ustawodawstwa krajowego wprowadzającej nowe wymogi – zgodnie z którymi wspomniany beneficjent jest zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa hodowlanego i do zarejestrowania określonej liczby zwierząt hodowlanych we właściwym organie krajowym – których przestrzeganie jest warunkiem utrzymania takiej umowy w mocy.
- 64 Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, należy przypomnieć, że art. 45 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006 dotyczy przypadku beneficjenta, który nie jest w stanie nadal wypełniać podjętych zobowiązań ze względu na fakt, że jego gospodarstwo jest przedmiotem nowego podziału działek lub działań władz państwowych związanych ze scalaniem gruntów lub działań związanych ze scalaniem gruntów zatwierdzonych przez właściwe organy publiczne.

- 65 Trybunał orzekł już, że pojęciem „nowego podziału działek” lub pojęciem „działań” władz państwowych „związanych ze scalaniem gruntów” lub „działań związanych ze scalaniem gruntów” zatwierdzonych przez właściwe organy publiczne może być objęta każda czynność będąca przedmiotem decyzji właściwych organów publicznych lub przez nie zatwierdzona, mająca na celu zmianę konfiguracji i przekształcenie struktury działek rolnych w celu utworzenia gospodarstw rolnych zorganizowanych bardziej racjonalnie pod względem użytkowania gruntów (wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”, C-343/21, EU:C:2023:111, pkt 39).
- 66 Przepis ten nie znajduje zastosowania, w sytuacji gdy beneficjent pomocy rolnej nie jest w stanie nadal wypełniać podjętych zobowiązań z uwagi na fakt, że beneficjent ten nie spełnia nowych wymogów prowadzenia gospodarstwa hodowlanego i rejestracji określonej liczby zwierząt hodowlanych we właściwych organach krajowych, wobec czego organ gminy jest zobowiązany na mocy prawa krajowego do rozwiązania zawartej z tym beneficjentem na okres pięciu lat umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny niezbędny dla jego gospodarstwa.
- 67 W takim bowiem przypadku fakt, że beneficjent, którego sprawa dotyczy, nie jest w stanie nadal wypełniać podjętych zobowiązań z powodu utraty prawa do użytkowania gruntów niezbędnych dla jego gospodarstwa w okresie wykonywania wspomnianych zobowiązań, nie wynika ze środka restrukturyzacji gruntów, lecz ze zmiany warunków przyznania pomocy rolnej.
- 68 Wobec powyższych uwag na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 45 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, iż nie znajduje on zastosowania w sytuacji, w której beneficjent pomocy rolnej nie jest w stanie nadal wywiązywać się z podjętych zobowiązań w wyniku rozwiązania przez organ gminy umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny, zawartej z tym beneficjentem na okres pięciu lat, które nastąpiło wskutek nowelizacji ustawodawstwa krajowego wprowadzającej nowe wymogi, zgodnie z którymi beneficjent ten jest zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa hodowlanego i do zarejestrowania określonej liczby zwierząt hodowlanych we właściwym organie krajowym, a których przestrzeganie jest warunkiem utrzymania takiej umowy w mocy.

W przedmiocie kosztów

- 69 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 (ósma izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 434/2007 z dnia 20 kwietnia 2007 r.,**

należy interpretować w ten sposób, że:

rozwiązanie przez organ gminy umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny, zawartej na okres pięciu lat z beneficjentem pomocy rolnej, która została przyznana w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskiego, które były finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w następstwie nowelizacji ustawodawstwa krajowego wprowadzającej nowe wymogi warunkujące utrzymanie w mocy takiej umowy, może stanowić:

- „siłę wyższą” lub „nadzwyczajną okoliczność” w rozumieniu art. 47 ust. 1, jeżeli rozwiązanie umowy stanowi zdarzenie spowodowane niezwykle i nieprzewidzianymi okolicznościami, niezależnymi od tego beneficjenta, który podjął wszelkie możliwe działania, aby – nie narażając się na nadmierne poświęcenie – dostosować rozpatrywaną umowę dzierżawy do wspomnianych nowych wymogów,**
- „wywłaszczenie gospodarstwa” w rozumieniu wspomnianego art. 47 ust. 1 lit. c), jeżeli takie rozwiązanie umowy stanowi środek polegający na pozbawieniu własności, pozbawiający wspomnianego beneficjenta prawa korzystania z dzierżawionych gruntów rolnych i pobierania z nich pożytków.**

2) Artykuł 45 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006, zmienionego rozporządzeniem nr 434/2007,

należy interpretować w ten sposób, że:

nie znajduje on zastosowania w sytuacji, w której beneficjent pomocy rolnej nie jest w stanie nadal wywiązywać się z podjętych zobowiązań w wyniku rozwiązania przez organ gminy umowy dzierżawy, której przedmiotem jest grunt rolny, zawartej z tym beneficjentem na okres pięciu lat, które nastąpiło wskutek nowelizacji ustawodawstwa krajowego wprowadzającej nowe wymogi, zgodnie z którymi beneficjent ten jest zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa hodowlanego i do zarejestrowania określonej liczby zwierząt hodowlanych we właściwym organie krajowym, a których przestrzeganie jest warunkiem utrzymania takiej umowy w mocy.

Podpisy