



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 (WE) nr 73/2009 – Artykuł 2 lit. c) – Pojęcie „działalności rolniczej” – Artykuł 35 – Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009 – Uregulowanie krajowe wymagające przedłożenia tytułu prawnego wykazującego prawo użytkowania działki rolnej oddanej w posiadanie rolnikowi w ramach umowy użytkowania i uzależniającej ważność takiej umowy od posiadania przez przyszłego użytkownika statusu hodowcy lub właściciela zwierząt – Użytkownik użytków zielonych, który zawarł umowę o współpracy z hodowcami zwierząt – Powaga rzeczy osądzonej

W sprawie C-116/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Timișoara (sąd apelacyjny w Timisoarze, Rumunia) postanowieniem z dnia 6 lutego 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 lutego 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 rządu rumuńskiego – E. Gane i A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i S. Heimerl, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu francuskiego – A.-L. Desjonquères, C. Mosser i W. Zmamta w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierały L. Vignato i R. Guizzi, avvocati dello Stato,
 - 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, po pierwsze, wykładni rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013, L 347, s. 865), (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 73/2009”), po drugie, wykładni rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. 2009, L 316, s. 65), a także, po trzecie, zasady powagi rzeczy osądzonej.
- 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 żądania zwrotu wsparcia finansowego, które APIA przyznała Avio Lucos w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej na rok 2014.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1254/1999

- 3 Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny (Dz.U. 1999, L 160, s. 21) stanowił:

„Do celów obliczania liczebności stada w gospodarstwie należy uwzględnić:

[...]

- b) obszar przeznaczony na pasze dla zwierząt [pod uprawę roślin paszowych], rozumiany jako ta część gospodarstwa, która jest przeznaczona przez cały rok kalendarzowy na hodowlę bydła, owiec lub kóz. [...]

[...]”.

- 4 Ów art. 12 został uchylony rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym 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, nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1), zanim samo rozporządzenie nr 1254/1999 nie zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. 2007, L 299, s. 1).

Rozporządzenie nr 1782/2003

- 5 Artykuł 44 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień do płatności”, przewidywał w ust. 2 i 3:

„2. »Kwalifikujący się hektar« oznacza grunty rolne gospodarstwa obejmujące grunty orne i trwałe pastwiska [użytki zielone], [z] wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych.

3. Rolnik zgłasza działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi powiązanemu z uprawnieniem do płatności. [Z] wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, działki takie powinny pozostawać w dyspozycji rolnika [...]”.

- 6 Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone rozporządzeniem nr 73/2009.

Rozporządzenie nr 73/2009

7 Motywy 4, 7, 23 i 25 rozporządzenia nr 73/2009 miały następujące brzmienie:

„(4) Ponadto, by uniknąć porzucania gruntów rolnych i zapewnić utrzymanie gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, [rozporządzenie nr 1782/2003] ustanowiło wspólnotowe ramy prawne, na mocy których państwa członkowskie przyjmują normy uwzględniające szczególny charakter odnośnych obszarów, w tym warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw. Te ramy prawne należy zachować. [...]

[...]

(7) W [rozporządzeniu nr 1782/2003] uznano pozytywny wpływ trwałych użytków zielonych na środowisko. Należy zachować środki przewidziane w tym rozporządzeniu, zmierzające do zachęcenia do utrzymywania istniejących trwałych użytków zielonych, zapobiegając w ten sposób ich masowemu przekształcaniu w grunty orne.

[...]

(23) Doświadczenie w stosowaniu systemu płatności jednolitej pokazuje, że w wielu przypadkach wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji zostało przyznane beneficjentom, których działalność rolnicza stanowiła jedynie nieznaczną część ich ogólnej działalności gospodarczej lub których cel działalności nie był lub był tylko w niewielkim stopniu związany z prowadzeniem działalności rolniczej. Aby uniknąć przydzielania wsparcia dochodów z rolnictwa tego typu beneficjentom oraz aby zapewnić, że wsparcie wspólnotowe jest całkowicie wykorzystywane w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, państwa członkowskie powinny mieć prawo w takich przypadkach do nieprzydzielania płatności bezpośrednich takim osobom fizycznym i prawnym na mocy niniejszego rozporządzenia.

[...]

(25) Systemy wsparcia w ramach [wspólnej polityki rolnej (WPR)] przewidują bezpośrednie wsparcie dochodów mające na celu, w szczególności, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej. Cel ten jest ściśle związany z zachowaniem obszarów wiejskich. Aby przeciwdziałać każdemu niewłaściwemu przydzieleniu środków wspólnotowych, nie należy przekazywać płatności w ramach wsparcia rolnikom, którzy sztucznie stworzyli warunki niezbędne do uzyskania takiego wsparcia”.

8 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, stanowił:

„Do celów niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie następujące definicje:

[...]

b) »gospodarstwo« oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego;

- c) »działalność rolnicza« oznacza produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z art. 6;
- [...]
- h) »powierzchnia użytków rolnych« oznacza każdą powierzchnię zajmowaną przez grunty orne, trwałe użytki zielone lub uprawy trwałe”.
- 9 Artykuł 6 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska”, przewidywał w ust. 1 akapit pierwszy:
- „Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie określają, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku III, uwzględniając szczególne cechy odnośnych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw. Państwa członkowskie nie określają wymogów minimalnych, które nie są przewidziane w tych ramach”.
- 10 Artykuł 19 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Wnioski o pomoc”, stanowił w ust. 1:
- „Każdego roku rolnicy składają wnioski o płatności bezpośrednio, wskazując stosownie do sytuacji:
- a) wszystkie działki rolne leżące na terenie danego gospodarstwa [...];
- b) uprawnienia do płatności deklarowanych do aktywowania;
- c) wszelkie inne informacje przewidziane na mocy niniejszego rozporządzenia lub przez odnośne państwo członkowskie”.
- 11 Artykuł 34 rozporządzenia nr 73/2009, zatytułowany „Aktywowanie uprawnień do płatności na kwalifikujący się hektar”, stanowił:
- „1. Wsparcie w ramach systemu płatności jednolitej jest przyznawane rolnikom w momencie aktywowania uprawnień do płatności na kwalifikujący się hektar. Aktywowane uprawnienia do płatności dają prawo do płatności kwot w nich określonych.
2. Do celów niniejszego tytułu »kwalifikujący się hektar« oznacza:
- a) każdą powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa oraz wszelkie obszary obsadzone zagajnikami o krótkiej rotacji (kod CN ex 0602 90 41), wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej [...]
- [...]

Z wyjątkiem przypadków działania siły wyższej lub wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych [kwalifikujące się] hektary spełniają warunki kwalifikowalności na przestrzeni całego roku kalendarzowego”.

- 12 Artykuł 35 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zgłoszenie kwalifikujących się hektarów”, przewidywał w ust. 1:

„Rolnik zgłasza działki, które odpowiadają kwalifikującym się hektarom powiązanim z każdym uprawnieniem do płatności. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych działki te pozostają w posiadaniu rolnika w dniu określonym przez państwo członkowskie, który nie przypada później niż ustalona przez to państwo członkowskie data zmiany wniosku o pomoc”.

- 13 Artykuł 124 tego rozporządzenia, zatytułowany „Powierzchnia [użytków rolnych] objęta systemem jednolitej płatności obszarowej”, stanowił w ust. 2:

„Do celów przyznania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej kwalifikują się wszystkie działki rolne spełniające kryteria określone w ust. 1 [...].

Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, działki, o których mowa w pierwszym akapicie, znajdują się w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwa członkowskie, nie później niż w dniu ustalonym w tym państwie członkowskim w celu zmiany wniosku o pomoc.

Minimalna wielkość przypadającego na gospodarstwo rolne obszaru kwalifikującego się, dla którego można ubiegać się o płatności, wynosi 0,3 ha. Którekolwiek z nowych państw członkowskich może jednak, na podstawie obiektywnych kryteriów i po zatwierdzeniu przez Komisję, ustalić minimalny rozmiar na poziomie wyższym, nieprzekraczającym 1 ha”.

- 14 Załącznik III do wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 6”, wymieniał w odniesieniu do minimalnego poziomu utrzymania w szczególności następującą normę fakultatywną: „Minimalne wymogi dotyczące obsady zwierząt lub odpowiednie systemy”.
- 15 Rozporządzenie nr 73/2009 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

Rozporządzenie nr 1122/2009

- 16 Motywy 8 i 28 rozporządzenia nr 1122/2009 miały następujące brzmienie:

„(8) Aby zapewnić prawidłowe wdrożenie systemu płatności jednolitej ustanowionego w tytule III [rozporządzenia nr 73/2009], państwa członkowskie powinny ustanowić system identyfikacji i rejestracji tak, by umożliwić ustalanie uprawnień do płatności [...].

[...]

- (28) Przestrzeganie terminów składania wniosków o przyznanie pomocy, poprawy wniosków o pomoc obszarową oraz składania dokumentów uzupełniających, umów oraz oświadczeń jest niezbędne w celu umożliwienia administracji krajowej planowania, a następnie przeprowadzania skutecznych kontroli prawidłowości wniosków o przyznanie pomocy. [...]”.
- 17 Artykuł 12 tego rozporządzenia, zatytułowany „Treść pojedynczego wniosku”, stanowił w ust. 1:
„Pojedynczy wniosek zawiera wszystkie informacje niezbędne do ustalenia kwalifikowalności do pomocy, w szczególności:
[...]
d) szczegóły pozwalające na identyfikację wszystkich działek rolnych w gospodarstwie, ich powierzchnię wyrażoną w hektarach z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, ich położenie i, w stosownych przypadkach, ich użytkowanie [...]”.
- 18 Rozporządzenie nr 1122/2009 zostało uchylone rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 181, s. 48).

Prawo rumuńskie

Ustawa o hodowli zwierząt nr 72/2002

- 19 Artykuł 4 legea zootehniei nr. 72/2002 (ustawy o hodowli zwierząt nr 72/2002 opublikowanej ponownie, *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 235 z dnia 2 kwietnia 2014 r.) stanowił:
„W rozumieniu niniejszej ustawy hodowcą zwierząt jest osoba fizyczna lub prawna wpisana do rejestru rolników, która posiada jako właściciel zwierzęta gatunków wymienionych w art. 2”.
- 20 Artykuł 5 ust. 1 tej ustawy przewidywał:
„Przedmiotem działalności hodowców, bez względu na ich status prawny, jest hodowla i użytkowanie zwierząt w celu pozyskiwania produktów, w tym produktów pochodzenia zwierzęcego”.

OUG nr 125/2006

- 21 Artykuł 7 ust. 1 lit. f) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură (nadzwyczajnego rozporządzenia rządu nr 125/2006 w sprawie zatwierdzania systemów płatności bezpośrednich i uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich przyznawanych w rolnictwie od 2007 r. oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o przedsiębiorstwach rolnych i innych formach zrzeszania się

w rolnictwie) z dnia 21 grudnia 2006 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1043 z dnia 29 grudnia 2006 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „OUG nr 125/2006”), stanowił:

„Aby korzystać z płatności w ramach systemów jednolitej płatności obszarowej, wnioskodawcy muszą być zarejestrowani w ewidencji gospodarstw rolnych, zarządzanej przez Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencję ds. płatności i interwencji w rolnictwie, Rumunia), terminowo składać wnioski o płatności i spełniać następujące warunki ogólne:

[...]

f) przedstawić dokumenty potwierdzające prawo do użytkowania gruntu, którego dotyczy wniosek;

[...]”.

Rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi nr 246/2008

- 22 Artykuł 5 ust. 1 Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 246/2008 privind stabilirea modului de implementare, a condițiilor specifice și a criteriilor de eligibilitate pentru aplicarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare în sectorul vegetal, pentru acordarea sprijinului aferent măsurilor de agromediu și zone defavorizate (rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi nr 246/2008 w sprawie ustanowienia zasad wprowadzenia w życie, szczegółowych warunków i kryteriów kwalifikowalności odnoszących się do krajowych systemów dodatkowych płatności bezpośrednich w sektorze produkcji roślinnej, do celów przyznania wsparcia dotyczącego programów rolnośrodowiskowych i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) z dnia 23 kwietnia 2008 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 332 z dnia 25 kwietnia 2008 r.), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, miał następujące brzmienie:

„Dokumentami potwierdzającymi zgodne z prawem użytkowanie gminnych trwałych użytków zielonych zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. f) [OUG nr 125/2006] są dokumenty poświadczające prawo własności, umowy użytkowania lub umowy najmu zawarte pomiędzy radami gmin a hodowcami zwierząt, z których wynika użytkowany grunt, oraz zaświadczenie wydane przez urząd gminy zgodnie z danymi zawartymi w rejestrze rolnym. Umowa zawarta przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia, której przedmiotem jest używanie gminnych użytków zielonych, pozostaje w mocy do dnia wygaśnięcia prawa”.

Rozporządzenie nadzwyczajne rządu nr 34/2013

- 23 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 z dnia 23 kwietnia 2013 r. (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, *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 267 z dnia 13 maja 2013 r.), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowił:

„Do celów niniejszego nadzwyczajnego rozporządzenia:

[...]

- b) pastwiska i łąki – oznaczają grunty rolne wpisane do aktów własności w tej kategorii użytkowej, przeznaczone do produkcji paszy, trawy i innych roślin zielnych dla zwierząt, na których zbiór odbywa się przez koszenie lub które są wykorzystywane do wypasu zwierząt;
- c) duża jednostka przeliczeniowa (DJP) – oznacza standardową jednostkę przeliczeniową określoną na podstawie zapotrzebowania żywieniowego każdego gatunku zwierząt umożliwiającą dokonywanie przeliczeń między różnymi kategoriami zwierząt;
- d) użytkownik pastwisk i łąk – oznacza hodowcę zwierząt, będącego osobą fizyczną lub prawną wpisaną do krajowej ewidencji gospodarstw rolnych, która prowadzi szczególną działalność rolniczą w kategorii użytkowania pastwisk i łąk, zgodnie z klasyfikacją statystyczną działalności gospodarczej w Unii Europejskiej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, i która zgodnie z przepisami ma prawo użytkowania gruntów rolnych oraz wykorzystuje użytki zielone poprzez faktyczne wypasanie własnych zwierząt lub poprzez koszenie co najmniej raz w roku;
- e) krajowa ewidencja gospodarstw rolnych (RNE) – oznacza zbiór danych w formie elektronicznej zawierający informacje identyfikujące każde gospodarstwo rolne w Rumunii [...];
- f) posiadacz łąk – oznacza osobę, której przysługuje prawo własności, inne prawa rzeczowe na tych łąkach albo która ma na podstawie prawa cywilnego status posiadacza łąk lub prekarzysty”.

Rozporządzenie ministra rolnictwa, żywności i leśnictwa oraz ministra administracji publicznej nr 226/235/2003

- 24 Ordinul ministrului agriculturii, alimentației și pădurilor și al ministrului administrației publice nr. 226/235/2003 pentru aprobarea Strategiei privind organizarea activității de îmbunătățire și exploatare a pajiștilor la nivel național, pe termen mediu și lung (rozporządzenie ministra rolnictwa, żywności i leśnictwa oraz ministra administracji publicznej nr 226/235/2003 zatwierdzające strategię organizacji działań w zakresie poprawy jakości i eksploatacji łąk na poziomie krajowym, w perspektywie średnio- i długoterminowej) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 423 z dnia 17 czerwca 2003 r.), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, zawierała załącznik I, którego rozdział VI pkt 1 miał następujące brzmienie:

„Obowiązki użytkowników gruntów stanowiących użytki zielone

- a) Aby użytkować grunty stanowiące użytki zielone w zarządzie rad gmin, miast lub gmin:
zarejestrowane stowarzyszenia hodowców zwierząt, hodowcy zwierząt (osoby fizyczne i prawne) składają wniosek do rady gminy, [...]

- b) Użytkownicy gruntów stanowiących użytki zielone, którzy zawierają umowy użytkowania, spełniają co najmniej następujące warunki:
- są zarejestrowani w [RNE];
 - zapewniają obsadę minimalną w wysokości 0,3 DJP/ha w odniesieniu do terenu objętego wnioskiem;
 - przedstawią harmonogram prowadzenia wypasu zgodny z przepisami rozdziału IV pkt 8, dotyczący okresu przejścia użytkowania gruntu, którego dotyczy wniosek”.

Kodeks postępowania cywilnego

- 25 Artykuł 431 Codul de procedură civilă (kodeksu postępowania cywilnego) stanowi w ust. 2:
„Strony mogą powoływać się w innym sporze na wcześniejszy wyrok mający powagę rzeczy osądzonej, jeżeli zachodzi związek z rozstrzygnięciem tego sporu”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 26 Avio Lucos złożyła do APIA wnioski o przyznanie wsparcia finansowego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej za rok 2014, obejmujący użytki zielone o powierzchni 341,70 ha. W celu udowodnienia przysługującego jej prawa użytkowania gruntu spółka ta przedstawiła 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. Zgodnie z tą umową Avio Lucos jako użytkownik miała prawo do bezpośredniego korzystania z przedmiotu użytkowania na własne ryzyko. Ponadto była ona zobowiązana do wykorzystywania gruntu oddanego w użytkowanie poprzez wypas i nie mogła go przekazać w użytkowanie innemu podmiotowi.
- 27 Następnie w dniu 30 stycznia 2013 r. Avio Lucos zawarła umowę o współpracy z czterema osobami fizycznymi. Na mocy tej umowy Avio Lucos miała przekazać gminne użytki zielone wzięte w użytkowanie do dyspozycji tych osób fizycznych i corocznie wykonywać wymagane prace porządkowe na jej koszt, a rzeczono osoby fizyczne zobowiązały się w zamian do oddania do dyspozycji Avio Lucos swoich zwierząt, a mianowicie między innymi owiec, kóz, krów i koni, tak aby zapewnić ciągły i trwały wypas na gruncie wziętym w użytkowanie.
- 28 Po złożeniu stosownego wniosku APIA przyznała Avio Lucos zaliczkę na poczet płatności z tytułu systemów pomocy obszarowej na rok gospodarczy 2014 na łączną kwotę 529 340,24 RON (lei rumuńskich) (około 107 000 EUR).
- 29 Jednakże w wyniku ponownego rozpatrzenia tego wniosku APIA stwierdziła, że w dniu zawarcia umowy użytkowania Avio Lucos nie miała prawa do wzięcia w użytkowanie użytków zielonych należących do domeny publicznej lub prywatnej gmin ze względu na to, że nie była ona hodowcą ani właścicielem zwierząt, co stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów krajowych.

- 30 W związku z tym ustaleniem APIA z jednej strony wydała decyzję nakładającą na podstawie art. 58 akapit trzeci rozporządzenia nr 1122/2009 kary wieloletnie na rzecz Avio Lucos na łączną kwotę 555 729,59 RON (około 112 000 EUR). Decyzja ta była przedmiotem szeregu administracyjnych i sądowych środków zaskarżenia, które zostały oddalone.
- 31 Z drugiej strony APIA nałożyła na Avio Lucos obowiązek zapłaty należności budżetowej na łączną kwotę 529 340,24 RON (około 107 000 EUR), odpowiadającą kwocie, która została jej już wypłacona w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej za rok 2014.
- 32 Avio Lucos zaskarżyła tę decyzję do Tribunalul Dolj (sądu okręgowego w Dolj, Rumunia), który oddalił jej skargę. Avio Lucos wniosła apelację od tego wyroku do Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej, Rumunia), który zmienił ten wyrok i przekazał sprawę Tribunalul Dolj (sądowi okręgowemu w Dolj) do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z dnia 25 lutego 2018 r. skarga została przez ten sąd oddalona. Avio Lucos wniosła apelację od tego wyroku, a sprawa jest obecnie zawisła przed Curtea de Apel Timișoara (sądem apelacyjnym w Timișoarze, Rumunia) – sądem odsyłającym.
- 33 Sąd odsyłający podkreśla, że kwestia, czy prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które wymaga udowodnienia prawa do użytkowania gruntu lub korzystania z niego bądź też posiadania statusu hodowcy lub właściciela zwierząt, aby otrzymać w użytkowanie użytki zielone w celu uzyskania wsparcia finansowego związane z systemami płatności obszarowych, nie jest pozbawiona wątpliwości. Ponadto powstaje pytanie, czy działalność prowadzona konkretnie przez Avio Lucos jest objęta zakresem art. 2 rozporządzenia nr 73/2009. Wreszcie sąd odsyłający, wskazując na istnienie dwóch prawomocnych orzeczeń sądowych stwierdzających brak kwalifikowalności wniosków o płatność w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej za rok 2014 ze względu na naruszenie prawa krajowego, jeśli chodzi o wymóg odnoszący się do zgodności z prawem uprawnienia do korzystania z gruntów lub ich użytkowania, zastanawia się, czy prawo Unii sprzeciwia się stosowaniu zasady powagi rzeczy osądzonej, która uniemożliwia właściwemu sądowi krajowemu zbadanie zgodności z prawem Unii wymogów nałożonych przez prawo krajowe w ramach nowego sporu dotyczącego zgodności z prawem wiarygodności, na podstawie której dochodzi się zwrotu kwot nienależnie wypłaconych Avio Lucos.
- 34 W tych okolicznościach Curtea de Apel Timișoara (sąd apelacyjny w Timișoarze) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo [Unii] mające zastosowanie do wsparcia finansowego za rok gospodarczy 2014 – w szczególności rozporządzenie nr 73/2009 i rozporządzenie nr 1122/2009 – sprzeciwia się ustanowieniu w prawie krajowym obowiązku przedstawienia dowodu prawa użytkowania gruntu rolnego w celu uzyskania wsparcia finansowego w ramach systemów pomocy obszarowej?
- 2) W wypadku gdy wspomniane wyżej prawo [Unii] nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, o którym mowa w pytaniu pierwszym: czy prawo [Unii] (w tym zasada proporcjonalności) sprzeciwia się – w konkretnym przypadku, w którym prawo do korzystania z użytków rolnych zostało wykazane przez beneficjenta poprzez przedstawienie umowy oddania użytków zielonych w użytkowanie (na mocy której wnioskodawca nabył prawo do korzystania z użytków zielonych na własne ryzyko i na swój użytek w zamian za uiszczenie opłaty) – przepisom krajowym, które do ważnego zawarcia takiej umowy użytkowania wymagają, aby przysły użytkownik był wyłącznie hodowcą lub właścicielem zwierząt?

- 3) Czy działalność beneficjenta systemu pomocy obszarowej, który po zawarciu umowy oddania użytków zielonych w użytkowanie w celu uzyskania prawa do korzystania z tego obszaru i uzyskania uprawnień do płatności w roku gospodarczym 2014 zawiera w następnej kolejności umowę o współpracy z hodowcami, na podstawie której zezwala on na nieodpłatne wykorzystywanie do wypasu zwierząt gruntów oddanych mu w użytkowanie, przy czym beneficjent ów zachowuje prawo do użytkowania gruntów, lecz zobowiązuje się do nieutrudniania wypasu i do utrzymania użytków zielonych w dobrej kulturze rolnej, jest objęta definicją działalności rolniczej zawartą w art. 2 rozporządzenia [nr 73/2009]?
- 4) Czy prawo [Unii] sprzeciwia się wykładni przepisów krajowych, takich jak art. 431 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego – dotyczący powagi rzeczy osądzonej prawomocnego orzeczenia sądowego, którym stwierdzono niedopuszczalność wniosku o płatność ze względu na naruszenie prawa krajowego dotyczącego wymogu zgodności z prawem uprawnienia do korzystania z /użytkowania gruntów, w odniesieniu do których wystąpiono z wnioskiem o objęcie systemem pomocy obszarowej w roku gospodarczym 2014 (w ramach sporu, w którym złożono wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o zastosowaniu kar wieloletnich) – która to wykładnia uniemożliwia analizę zgodności rzeczzonego wymogu krajowego z prawem [Unii] mającym zastosowanie do roku gospodarczego 2014 w nowym sporze, w którym rozpatrywana jest zgodność z prawem aktu nakazującego zwrot kwot nienależnie wypłaconych wnioskodawcy w odniesieniu do tego samego roku gospodarczego 2014, opartego na tych samych okolicznościach faktycznych i tych samych przepisach krajowych, które były przedmiotem analizy wcześniejszego prawomocnego orzeczenia sądowego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 35 W uwagach na piśmie rząd rumuński podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny w całości, ponieważ sąd odsyłający posiada informacje umożliwiające mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W szczególności zdaniem tego rządu sąd odsyłający powinien był zbadać najpierw przepisy dotyczące „rzeczywistego charakteru powagi rzeczy osądzonej”, o których mowa w art. 431 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego, i oddalić skargę Avio Lucos. W tym względzie rząd ten dodaje, że ponieważ przepis ten ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, trzy pierwsze pytania są bezprzedmiotowe.
- 36 Avio Lucos podnosi ze swej strony, że pytania pierwsze i drugie nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, ponieważ dotyczą one nie kwalifikowalności wnioskodawcy do jednolitej płatności obszarowej, lecz kwestii ważności umowy użytkowania będącej przedmiotem postępowania głównego.
- 37 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli zadane pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 38 Z powyższego wynika, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii korzystają z domniemania istotnego znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W niniejszej sprawie z jednej strony stwierdzenie, zgodnie z którym art. 431 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego powinien prowadzić sąd odsyłający do oddalenia wniesionego do niego powództwa, nie pozwala na ustalenie, że wykładnia przepisów prawa Unii, o których wykładnię wnosi ten sąd, jest w sposób oczywisty pozbawiona jakiegokolwiek związku ze sporem w postępowaniu głównym. W ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE funkcje Trybunału i sądu krajowego są bowiem jednoznacznie rozdzielone, a wykładnia przepisów krajowych należy wyłącznie do sądu krajowego (wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., *Križan i in.*, C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Z drugiej strony, co się tyczy podnoszonego braku znaczenia pytań pierwszego i drugiego, należy przypomnieć, że art. 267 TFUE pozwala zawsze sądowi krajowemu, jeśli uzna to za stosowne, zwrócić się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni prawa Unii (wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., *Križan i in.*, C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Otóż, jak wynika z pkt 33 niniejszego wyroku, sąd ten uważa, że kwestia, czy prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które wymaga udowodnienia prawa użytkownika gruntu lub korzystania z niego bądź też posiadania statusu hodowcy lub właściciela zwierząt, aby móc ubiegać się o użytkowanie użytków zielonych i uzyskać w danym wypadku wsparcie finansowe w ramach systemu płatności obszarowych, jest niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.
- 41 Z powyższego wynika, że pytania przedstawione przez sąd odsyłający są dopuszczalne.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 42 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenia nr 73/2009 i nr 1122/2009 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które uzależnia uzyskanie wsparcia w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej od obowiązku udowodnienia przez wnioskodawcę, że posiada on „prawo użytkowania” gruntu rolnego będącego przedmiotem tego wniosku.
- 43 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 wsparcie w ramach systemu płatności jednolitej jest przyznawane rolnikom w momencie aktywowania uprawnienia do płatności na kwalifikujący się hektar.
- 44 Zgodnie z art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia na rolniku ciąży obowiązek zgłoszenia działek odpowiadających kwalifikującym się hektarom powiązanych z uprawnieniem do płatności i z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych działki te muszą pozostawać „w posiadaniu” rolnika w dniu określonym przez dane państwo członkowskie. Podobnie na mocy art. 124 ust. 2 tego rozporządzenia do celów przyznania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej kwalifikują się wszystkie działki rolne spełniające

kryteria przewidziane w ust. 1 tego artykułu, które z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych powinny znajdować się „w posiadaniu” rolnika w dniu ustalonym przez to państwo członkowskie.

- 45 Ponieważ rozporządzenie nr 73/2009 nie precyzuje, z jakiego tytułu dane obszary powinny być „w posiadaniu” rolnika, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w celu wykładni tego przepisu należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, ale także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (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).
- 46 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o brzmienie art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia, należy zaznaczyć, że w języku potocznym okoliczność, iż dany grunt znajduje się w posiadaniu rolnika, oznacza co do zasady, że jest on w stanie użytkować go według własnego uznania w celu faktycznego umożliwienia mu prowadzenia na nim działalności rolniczej.
- 47 Co się tyczy, w drugiej kolejności, kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, z pkt 43 niniejszego wyroku wynika, że wsparcie w ramach systemu płatności jednolitej jest przyznawane rolnikom w momencie aktywowania uprawnienia do płatności na „kwalifikujący się hektar”, przy czym pojęcie to oznacza zgodnie z art. 34 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 każdą powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa wykorzystywaną do prowadzenia działalności rolniczej.
- 48 Same te pojęcia zostały zdefiniowane w tym rozporządzeniu. I tak art. 2 lit. b), c) i h) wspomnianego rozporządzenia definiuje pojęcie „gospodarstwa” jako „wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego”, a pojęcie „działalności rolniczej” jako „produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych [...] lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”, i wreszcie pojęcie „powierzchni użytków rolnych” jako „każdą powierzchnię zajmowaną przez grunty orne, trwałe użytki zielone lub uprawy trwałe”.
- 49 W tym względzie, jeśli chodzi o wymóg, o którym mowa w art. 2 lit. b) rozporządzenia nr 73/2009, zgodnie z którym jednostka produkcyjna musi być „zarządzana” przez rolnika, Trybunał orzekł już, że pojęcie „zarządzania” nie zakłada istnienia po stronie rolnika nieograniczonego uprawnienia do dysponowania danym gruntem w ramach jego wykorzystywania do celów rolniczych. Natomiast rolnik musi dysponować w odniesieniu do danego gruntu wystarczającą samodzielnością przy prowadzeniu działalności rolniczej, co powinien ocenić sąd krajowy, mając na uwadze wszystkie okoliczności niniejszej sprawy (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).
- 50 Rolnik powinien być zatem w stanie wykonywać pewne uprawnienia decyzyjne w ramach użytkowania danego gruntu (wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 63) w celu prowadzenia przez niego na tym gruncie działalności rolniczej.
- 51 W trzeciej kolejności, co się tyczy celów realizowanych przez rozpatrywane uregulowanie, motyw 23 rozporządzenia nr 73/2009 mówi o tym, że ma ono na celu uniknięcie przyznawania wsparcia bezpośredniego beneficjentom, których działalność rolnicza stanowi jedynie nieznaczną część ich ogólnej działalności gospodarczej lub których cel działalności gospodarczej nie jest lub jest związany tylko w niewielkim stopniu z prowadzeniem działalności rolniczej. Ponadto z art. 39

- ust. 1 lit. b) TFUE, którego istota została przypomniana w motywie 25 tego rozporządzenia, wynika, 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.
- 52 Należy zatem uznać, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 50 opinii, że wsparcie w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolnikom, którzy rzeczywiście prowadzą działalność rolniczą, a zatem faktycznie mają w posiadaniu grunt rolny, na którym prowadzona jest ta działalność.
- 53 Mając na względzie brzmienie art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, kontekst, w jaki wpisuje się ten przepis, oraz cel uregulowania, którego ów przepis stanowi część, należy uznać, że w celu ustalenia, czy dana działka jest „w posiadaniu” rolnika w rozumieniu tego przepisu, rozporządzenie to nie wymaga, aby rolnik ten przedstawił formalny tytuł prawny określający jego „prawo użytkowania” danego gruntu, gdyż w tym celu wystarczające jest wykazanie rzeczywistego charakteru użytkowania tego gruntu oraz wystarczającej autonomii tego rolnika w zakresie prowadzenia przez niego działalności rolniczej na tym gruncie.
- 54 Taka wykładnia znajduje potwierdzenie z jednej strony w orzecznictwie Trybunału dotyczącym pojęcia „gruntów rolnych gospodarstwa”, o którym mowa w art. 44 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1782/2003. W tym względzie Trybunał orzekł bowiem, że skoro przepisy te nie precyzują charakteru stosunku prawnego, na podstawie którego rolnik korzysta z danego gruntu, z przepisów tych nie można wywnioskować, że działki, o których mowa, powinny znajdować się w posiadaniu rolnika na podstawie umowy dzierżawy lub równoważnej transakcji (wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 54).
- 55 Z drugiej strony znajduje ona potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału dotyczącym pojęcia „części gospodarstwa, która jest przeznaczona”, które figurowało w art. 12 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1254/1999, ponieważ Trybunał orzekł, że przepis ten nie uzależnia dopuszczalności wniosku o pomoc od przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do użytkowania obszarów przeznaczonych pod uprawę roślin paszowych będących przedmiotem tego wniosku. Przeciwnie, to rzeczywiste użytkowanie obszarów przeznaczonych pod uprawę roślin paszowych stanowi jedną z przesłanek przyznania wnioskowanej pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 62, 70).
- 56 Jednakże, nawet jeśli obowiązek udowodnienia „prawa użytkowania” gruntu rolnego nie został nałożony przez prawo Unii, należy jeszcze zbadać, czy prawo to sprzeciwia się ustanowieniu przez państwa członkowskie takiego obowiązku w ich przepisach krajowych.
- 57 W tym względzie należy przypomnieć, że z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 wynika, iż każdego roku rolnik składa wniosek o płatności bezpośrednio, wskazując stosownie do sytuacji wszystkie działki rolne leżące na terenie danego gospodarstwa, uprawnienia do płatności deklarowanych do aktywowania oraz wszelkie inne informacje przewidziane w tym rozporządzeniu lub przez dane państwo członkowskie.
- 58 Ponadto art. 12 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1122/2009, które ustanawia szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 73/2009, w szczególności w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w tym ostatnim rozporządzeniu, stanowi,

że pojedynczy wniosek zawiera wszystkie informacje niezbędne do ustalenia kwalifikowalności do pomocy, w szczególności informacje pozwalające na identyfikację wszystkich działek rolnych w gospodarstwie, ich powierzchnię, lokalizację i, w stosownych przypadkach, ich użytkowanie.

- 59 Rozporządzenie nr 1122/2009 uściśla ponadto w motywie 8, że w celu zapewnienia prawidłowego wdrożenia systemu płatności jednolitych ustanowionego w tytule III rozporządzenia nr 73/2009 państwa członkowskie powinny ustanowić system identyfikacji i rejestracji gwarantujący ustalanie uprawnień do płatności. Jak wynika zasadniczo z motywu 28 rozporządzenia nr 1122/2009, przedstawienie w terminie „dokumentów uzupełniających, umów oraz oświadczeń” powinno umożliwić administracji krajowej planowanie, a następnie przeprowadzenie skutecznych kontroli prawidłowości wniosków o przyznanie pomocy.
- 60 W odniesieniu do takich dokumentów uzupełniających Trybunał miał już okazję orzec, odnosząc się do uregulowań Unii dotyczących systemów pomocy oraz zasad stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przed przyjęciem rozporządzenia nr 1122/2009, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w odniesieniu do dokumentów uzupełniających i dowodów, jakich należy zażądać od wnioskodawcy pomocy w odniesieniu do obszarów będących przedmiotem jego wniosku.
- 61 Trybunał uznał, że w ramach tego zakresu uznania państwa członkowskie mogą szczegółowo określić dowody, jakie należy przedstawić dla uzasadnienia wniosku o przyznanie pomocy, odwołując się w szczególności do zwyczajów panujących w rolnictwie na ich terytorium dotyczących korzystania z obszarów przeznaczonych pod uprawę roślin paszowych i użytkowania ich oraz do tytułów prawnych, jakie należy przedstawić odnośnie do takiego użytkowania (wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 82).
- 62 Trybunał orzekł również, że państwa członkowskie korzystają z zakresu uznania przy wyborze środków krajowych, które uznają za konieczne dla skutecznego zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom oraz ich karania (wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 76).
- 63 Trybunał dodał jednak, że korzystanie przez państwa członkowskie z przysługującego im zakresu uznania w odniesieniu do dowodów, które należy przedstawić na poparcie wniosku o pomoc, podlega pewnym ograniczeniom, w szczególności jeśli chodzi o możliwość zobowiązania wnioskodawcy do przedstawienia ważnego tytułu prawnego uzasadniającego jego prawo do użytkowania gruntów objętych jego wnioskiem. W tym kontekście uregulowanie krajowe, które wprowadza w życie ten zakres uznania, musi być zgodne z celami realizowanymi przez prawo Unii w dziedzinie bezpośredniego wsparcia finansowego dla rolników oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii, a w szczególności z zasadą proporcjonalności, która wymaga, by środki wprowadzone przez przepis były właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykaczały poza to, co jest niezbędne dla jego realizacji [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].
- 64 O ile do sądu odsyłającego należy zbadanie w każdym konkretnym przypadku, czy zasada ta była przestrzegana (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 89), zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału jest on właściwy do dostarczenia sądowi odsyłającemu wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą mu

umożliwić dokonanie oceny takiej zgodności w celu wydania wyroku w zawisłej przed nim sprawie (wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., *Subdelegación del Gobierno en Guadalajara*, C-448/19, EU:C:2020:467, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 65 W tym względzie w pierwszej kolejności, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 57 opinii, ustanowienie obowiązku takiego jak przewidziany w art. 7 ust. 1 lit. f) OUG nr 125/2006 obowiązek przedstawienia dokumentów dowodzących zgodnego z prawem użytkowania gruntu będącego przedmiotem wniosku o płatność jest odpowiednie do zagwarantowania, że cele WPR, o których mowa w pkt 51 i 52 niniejszego wyroku, zostaną rzeczywiście osiągnięte. Obowiązek taki ma bowiem w szczególności na celu uniemożliwienie wnioskującemu o wsparcie w ramach systemu płatności jednolitych bezprawnego czerpania korzyści z terenów innych osób w celu obejścia przepisów Unii dotyczących tego systemu (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., *Pontini i in.*, C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 88).
- 66 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy wspomniane uregulowanie krajowe nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu, należy przypomnieć, że badanie proporcjonalności powinno odbywać się z uwzględnieniem w szczególności celów WPR, co wymaga wyważenia tych celów i celu zamierzonego przez rzezone 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).
- 67 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że art. 5 ust. 1 rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi nr 246/2008, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowi, że „[d]okumentami potwierdzającymi zgodne z prawem użytkowanie gminnych trwałych użytków zielonych zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. f) [OUG nr 125/2006], są dokumenty potwierdzające prawo własności, umowy użytkowania lub dzierżawy zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego a hodowcami zwierząt gospodarskich, z których wynika użytkowany grunt, oraz zaświadczenie wydane przez urząd gminy zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów rolnych”, a zatem wydaje się dotyczyć jedynie udowodnienia zgodnego z prawem użytkowania gminnych trwałych użytków zielonych, co powinien ustalić sąd odsyłający. Tymczasem, co się tyczy użytków zielonych należących zarówno do domeny publicznej, jak i do domeny prywatnej jednostek administracji terytorialnej, w niniejszym przypadku gmin, można uznać, że formalny akt potwierdzający prawo użytkowania zostanie co do zasady sporządzony przez strony, w związku z czym obowiązek przedstawienia takiego aktu nie jest w takim przypadku nieproporcjonalny.
- 68 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytanie pierwsze brzmi następująco: rozporządzenia nr 73/2009 i nr 1122/2009 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które uzależnia uzyskanie pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej od obowiązku udowodnienia przez wnioskodawcę, że posiada „prawo użytkowania” użytków rolnych będących przedmiotem tego wniosku, o ile przestrzegane są cele realizowane przez dane uregulowanie Unii i zasady ogólne prawa Unii, w szczególności zasada proporcjonalności.

W przedmiocie pytania drugiego

- 69 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenia nr 73/2009 i nr 1122/2009 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one w konkretnym przypadku, w którym prawo do korzystania z gruntu rolnego było uzasadnione przez beneficjenta pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej poprzez

przedstawienie umowy użytkowania użytków zielonych należących do domeny publicznej jednostki administracji terytorialnej, uregulowaniu krajowemu, które uzależnia ważność takiej umowy od posiadania przez przyszłego użytkownika statusu hodowcy lub właściciela zwierząt.

- 70 Na wstępie należy zauważyć, że z informacji zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż ciążący na użytkowniku użytków zielonych obowiązek posiadania statusu hodowcy lub właściciela zwierząt nie stanowi jako taki warunku kwalifikacji do wsparcia finansowego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej, o którym mowa w postępowaniu głównym. Okazuje się bowiem, że zgodnie z art. 7 ust. 1 OUG nr 125/2006 wnioskodawcy powinni zostać wpisani do rejestru rolników zarządzanego przez APIA, złożyć wniosek o płatność w terminie i przestrzegać ogólnych warunków przewidzianych w tym przepisie, które nie obejmują takiego obowiązku.
- 71 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika jednak, że obowiązek ten wywodzi się z przepisów załącznika I do rozporządzenia ministra rolnictwa, wyżywienia i leśnictwa oraz ministra administracji publicznej nr 226/235/2003, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.
- 72 Ponieważ ów obowiązek nie wynika z prawa Unii i należy do zakresu uznania państw członkowskich, do sądu odsyłającego należy, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 61, 63 i 64 niniejszego wyroku, ustalenie, czy taki wymóg jest zgodny z celami zamierzonymi przez dane uregulowanie Unii i ogólnymi zasadami prawa Unii, a w szczególności zasadą proporcjonalności.
- 73 W tym względzie rząd rumuński wskazał zasadniczo w uwagach na piśmie, że ustawodawca rumuński ze względu na szczególną sytuację rolnictwa w Rumunii, konfrontowanego z takimi zjawiskami jak porzucanie gruntów, starzenie się ludności wiejskiej, niska liczba młodych rolników oraz duża liczba małych gospodarstw rolnych, z których znaczny odsetek stanowią gospodarstwa niskotowarowe, postanowił uzależnić zawarcie umów użytkowania dotyczących użytków zielonych będących własnością publiczną jednostek administracji terytorialnej od tego, by użytkownicy mieli status posiadaczy lub właścicieli zwierząt. Tymczasem taki wybór, który nie stanowi warunku kwalifikowalności do systemu pomocy obszarowej, lecz ważności takich umów użytkowania, należy do zakresu uznania tego ustawodawcy.
- 74 Nakładając ten warunek, ustawodawca rumuński miał na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej poprzez ułatwienie bezpośredniego dostępu jak największej liczbie właścicieli lub posiadaczy zwierząt do użytków zielonych należących do jednostek administracji terytorialnej, unikając jednocześnie przyznawania korzyści z tego dostępu podmiotom prowadzącym działalność rolniczą przez pośredników. W odpowiedzi na pytania Trybunału wymagające odpowiedzi na piśmie APIA dodała, że dla większości hodowców zwierząt jedynym źródłem pokarmu dla zwierząt latem jest roślinność uzyskana na łąkach, wobec czego ważne jest, by hodowcy zwierząt mogli wziąć w użytkowanie łąki w miejscowościach, w których mieszkają i hodują swoje zwierzęta.
- 75 Jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 68 opinii, taki cel jest zgodny z celami realizowanymi przez prawo Unii w tej dziedzinie. Jak bowiem wynika z pkt 52 niniejszego wyroku, wsparcie w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej ma na celu zapewnienie odpowiedniego standardu życia rolnikom, którzy faktycznie prowadzą działalność rolniczą, a zatem faktycznie mają w posiadaniu grunt rolny, na którym prowadzona jest ta działalność.

- 76 Ponadto, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, obowiązek posiadania statusu właściciela lub hodowcy zwierząt wydaje się, jak wynika z pkt 74 niniejszego wyroku, być odpowiedni do realizacji celu zamierzonego przez ustawodawcę rumuńskiego, polegającego na ułatwieniu bezpośredniego dostępu do użytków zielonych należących do jednostek administracji terytorialnej jak największej liczbie tych właścicieli lub hodowców w kontekście, w którym, jak wskazano w tym samym punkcie, jedynym źródłem pokarmu dla zwierząt gospodarskich latem jest roślinność uzyskana na łąkach.
- 77 Ponadto, ponieważ obowiązek ten dotyczy wyłącznie możliwości wzięcia przez osobę fizyczną w użytkowanie użytków zielonych należących do domeny publicznej jednostek administracji terytorialnej, nie wydaje się, by rozpatrywane uregulowanie krajowe wykraczało poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, czego zbadanie będzie należało do sądu odsyłającego, z uwzględnieniem wymogów określonych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 66 niniejszego wyroku.
- 78 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że rozporządzenia nr 73/2009 i nr 1122/2009 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się w konkretnym przypadku, w którym prawo do korzystania z gruntu rolnego zostało uzasadnione przez beneficjenta pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej przedstawieniem umowy użytkowania użytków zielonych należących do domeny publicznej jednostki administracji terytorialnej, uregulowaniu krajowemu, które uzależnia ważność takiej umowy od posiadania przez przyszłego użytkownika statusu hodowcy lub właściciela zwierząt.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 79 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „działalności rolniczej” obejmuje działalność, w ramach której osoba bierze w użytkowanie użytki zielone i zawiera następnie umowę o współpracy z hodowcami zwierząt, na mocy której hodowcy ci wypasają zwierzęta na gruncie przekazanym w użytkowanie, przy czym użytkownik zachowuje prawo użytkowania gruntu, ale zobowiązuje się do nieograniczania działalności w zakresie wypasu i do wykonywania prac pielęgnacyjnych na użytkach zielonych.
- 80 Pojęcie „działalności rolniczej” jest zdefiniowane w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 73/2009 z jednej strony jako produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiorę, dojenie, chów zwierząt, a z drugiej strony jako utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z art. 6 tego rozporządzenia.
- 81 W postępowaniu głównym bezsporne jest, że działalność Avio Lucos nie jest objęta pierwszym przypadkiem, dotyczącym produkcji, hodowli lub uprawy produktów rolnych. Jak bowiem podkreślił rzecznik generalny w pkt 73 opinii, zwierzęta udostępnione Avio Lucos przez hodowców na podstawie art. 8 umowy o współpracy, o której mowa w postępowaniu głównym, były zawsze utrzymywane, hodowane i wykorzystywane do wypasu przez tych hodowców.
- 82 Co się tyczy drugiego przypadku, dotyczącego utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje, że państwa członkowskie z jednej strony zapewniają, aby wszystkie grunty rolne były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, a z drugiej strony określały, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej

z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku III do tego rozporządzenia, uwzględniając „szczególne cechy odnośnych obszarów”, przy czym artykuł ten dodaje, że państwa członkowskie nie określają wymogów minimalnych, które nie są przewidziane w tych ramach.

- 83 W tym względzie rząd rumuński wskazał w uwagach na piśmie, że ustawodawca rumuński ustanowił fakultatywną normę „minimalnej obsady zwierząt lub odpowiednich systemów”, wyraźnie przewidziane i dozwolone przez przepisy tego załącznika III. Ustawodawca ten przewidział w ten sposób w ramach systemu wzajemnej zgodności, począwszy od 2012 r., „utrzymanie trwałych użytków zielonych poprzez utrzymanie minimalnego poziomu wypasu wynoszącego 0,3 DJP/ha lub poprzez koszenie tych użytków zielonych co najmniej raz w roku”.
- 84 W uwagach na piśmie Komisja również podkreśliła, że zgodnie z rumuńskim zgłoszeniem dotyczącym wdrażania minimalnych wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w odniesieniu do roku składania wniosków 2014 „rolnicy są zobowiązani do podjęcia następujących starań w celu wdrożenia normy dotyczącej minimalnej obsady zwierząt gospodarskich lub odpowiednich systemów: koszenie trawy co najmniej raz w roku lub zapewnienie minimalnego wypasu (co najmniej 0,3 zwierzęcia na hektar), w celu utrzymania gruntów (trwałych użytków zielonych) w dobrym stanie”.
- 85 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że na podstawie art. 7 umowy o współpracy zawartej między Avio Lucos a hodowcami zwierząt przedsiębiorstwo to „wykonuje corocznie na własny koszt działania związane z porządkowaniem użytków zielonych, usuwaniem trujących chwastów, a także usuwaniem nadmiaru wody na gruncie, zapewniając, aby warunki były optymalne dla odnowienia się użytków zielonych”. Tymczasem z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, taka działalność należy do jednego z alternatywnych rodzajów działalności wymienionych w zgłoszeniu, o którym mowa w poprzednim punkcie, a zatem wchodzi w zakres pojęcia „działalności rolniczej” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 73/2009.
- 86 Taka wykładnia językowa jest zresztą zgodna z celami tego rozporządzenia, które wynikają między innymi z jego motywów 4 i 7, polegającymi na utrzymaniu gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w związku z uznaniem pozytywnego wpływu trwałych użytków zielonych na środowisko.
- 87 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie trzecie brzmi następująco: art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „działalności rolniczej” obejmuje działalność, w ramach której osoba bierze w użytkowanie użytki zielone i zawiera następnie umowę o współpracy z hodowcami zwierząt, na mocy której hodowcy ci wypasają zwierzęta na gruncie przekazanym w użytkowanie, przy czym użytkownik zachowuje prawo użytkowania gruntu, ale zobowiązuje się do nieograniczania działalności w zakresie wypasu i do wykonywania prac pielęgnacyjnych na użytkach zielonych, pod warunkiem że prace te spełniają warunki przewidziane dla normy fakultatywnej, o której mowa w załączniku III do tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania czwartego

- 88 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono stosowaniu w porządku prawnym państwa członkowskiego zasady powagi rzeczy osądzonej, która w ramach sporu między tymi samymi stronami dotyczącego zgodności z prawem aktu nakazującego zwrot kwot wypłaconych

wnioskodawcy pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej stoi na przeszkodzie zbadaniu przez sąd, do którego wniesiono sprawę, zgodności z prawem Unii wymogów krajowych dotyczących zgodności z prawem tytułu prawnego do korzystania z gruntów rolnych będących przedmiotem wniosku o pomoc, z tego względu, że ten akt nakazujący zwrot pomocy opiera się na tych samych okolicznościach faktycznych i tym samym uregulowaniu krajowym, które były poddane analizie w poprzednim orzeczeniu sądu, które stało się prawomocne.

- 89 Jak wskazuje sąd odsyłający, kwestia ta powstaje w związku z tym, że APIA powołała się na powagę rzeczy osądzonej przysługującej dwóm prawomocnym wyrokom, którymi oddalono skargi Avio Lucos mające za przedmiot z jednej strony żądanie stwierdzenia nieważności decyzji nakładającej wieloletnie kary na tę spółkę z tytułu roku 2014, o której mowa w pkt 30 niniejszego wyroku, a z drugiej strony żądanie stwierdzenia nieważności protokołu stwierdzającego nieprawidłowości za ten sam rok. Tymczasem te dwa akty zostały oparte na decyzji APIA, zgodnie z którą Avio Lucos należało wykluczyć z płatności w ramach systemu pomocy obszarowej ze względu na to, że nie będąc hodowcą zwierząt, nie przedstawiła dowodu na to, że zgodnie z prawem użytkowała ona gminne użytki zielone będące przedmiotem postępowania głównego.
- 90 Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że w świetle doktryny krajowej dotyczącej art. 431 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego zarzut dotyczący powagi rzeczy osądzonej, który wiąże się z prawomocnym orzeczeniem, może zostać skutecznie podniesiony w ramach postępowania sądowego tylko wtedy, gdy stosunek prawny, na który powołano się przy tej okazji, jest nie tylko taki sam jak ten, który został uprzednio zbadany w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania tego prawomocnego orzeczenia, ale także gdy jest on w sposób wyraźny lub dorozumiany objęty tym poprzednim postępowaniem. Tak więc powaga rzeczy osądzonej ma również zastosowanie w przypadkach, w których nowa skarga stawia sędziemu w sytuacji, w której zmuszony jest do potwierdzenia lub podważenia w całości lub w części stosunku prawnego, który został uznany za zgodny albo niezgodny z prawem we wcześniejszym wyroku. Otóż w niniejszym przypadku orzeczenia, o których mowa w poprzednim punkcie, rozstrzygnęły spory pomiędzy tymi samymi stronami, a mianowicie APIA i Avio Lucos, i dotyczyły tych samych okoliczności faktycznych, a mianowicie wniosku o jednolitą płatność obszarową za rok 2014.
- 91 Tytułem wstępu należy zauważyć, że jak wynika z odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie, jeżeli przestrzegane są cele realizowane przez dane uregulowanie Unii i ogólne zasady prawa Unii, w szczególności zasadę proporcjonalności, prawo Unii nie sprzeciwia się ani wprowadzeniu przez prawo krajowe w celu uzyskania wsparcia bezpośredniego w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej obowiązku udowodnienia „prawa użytkowania” gruntu rolnego, ani w szczególnym przypadku, w którym prawo do prowadzenia gospodarstwa rolnego zostało uzasadnione przez beneficjenta poprzez przedłożenie umowy użytkowania użytków rolnych należących do jednostki administracji terytorialnej, uregulowaniu krajowemu, które w celu ważnego zawarcia takiej umowy użytkowania nakłada warunek, zgodnie z którym przyszłym użytkownikiem może być wyłącznie hodowca lub właściciel zwierząt.
- 92 Należy przypomnieć znaczenie, jakie zasada powagi rzeczy osądzonej ma zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne (wyroki: z dnia 3 września 2009 r., Fallimento Olimpclub, C-2/08,

- EU:C:2009:506, pkt 22; z dnia 17 października 2018 r., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, pkt 63; z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 Prawo Unii nie zobowiązuje zatem sądu krajowego do zaprzestania stosowania krajowych przepisów proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to usunięcie sytuacji krajowej, która jest niezgodna z tym prawem (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2009 r., Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, pkt 23; z dnia 26 stycznia 2017 r., Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, pkt 47; z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Prawo Unii nie wymaga zatem, aby w celu uwzględnienia wykładni odpowiedniego przepisu tego prawa przyjętej przez Trybunał krajowy organ sądowy był co do zasady zobowiązany do zmiany swojego orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego nie zwrócono się o zmianę orzeczenia korzystającego z powagi rzeczy osądzonej. Sąd ten zauważa natomiast, że spór w postępowaniu głównym opiera się na tym samym stosunku prawnym co ten, który doprowadził do dwóch prawomocnych wyroków wymienionych w pkt 89 niniejszego wyroku, w związku z czym na podstawie zasady powagi rzeczy osądzonej, zgodnie z wykładnią prawa krajowego, orzeczenia te nie mogą być sprzeczne z orzeczeniem, które ma zapaść w postępowaniu głównym.
- 96 W tym względzie należy przypomnieć, że na sądach krajowych spoczywa obowiązek dokonania wykładni przepisów prawa krajowego w miarę możliwości w taki sposób, by ich stosowanie przyczyniało się do wdrażania prawa Unii (wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 97 Ponadto wymóg dokonywania wykładni zgodnej z prawem Unii obejmuje obowiązek zmiany, w razie potrzeby, przez sądy krajowe, w tym orzekające w ostatniej instancji, utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego niezgodnej z prawem Unii. Sąd krajowy nie może zatem skutecznie stwierdzić, że nie można dokonać wykładni przepisu prawa krajowego zgodnie z prawem Unii jedynie ze względu na to, iż przepis ten był interpretowany w sposób niezgodny z prawem Unii lub był w taki sposób stosowany przez właściwe organy krajowe (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, pkt 60, 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 W niniejszej sprawie należy zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 89 opinii, że przedmiot wyroków wymienionych w pkt 89 niniejszego wyroku z jednej strony i wyroku, który ma zostać wydany w niniejszej sprawie, z drugiej strony nie wydaje się identyczny, ponieważ nawet jeśli dotyczą tych samych okoliczności faktycznych, dotyczą zgodności z prawem różnych decyzji administracyjnych.
- 99 W każdym wypadku do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy zgodnie z prawem krajowym powaga rzeczy osądzonej wiążąca się z tymi decyzjami obejmuje okoliczności niniejszej sprawy, a jeśli tak – zbadanie skutków przewidzianych przez to prawo (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, pkt 57).

- 100 W braku uregulowań Unii w tym zakresie tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy bowiem do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej. Tryb ten nie może być mniej korzystny od trybu dotyczącego podobnych sytuacji w prawie krajowym (zasada równoważności) ani czynić wykonywania uprawnień przyznanych przez prawo Unii nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym (zasada skuteczności) (wyroki: z dnia 4 marca 2020 r., *Telecom Italia*, C-34/19, EU:C:2020:148, pkt 58; z dnia 2 kwietnia 2020 r., *CRPNPAC i Vueling Airlines*, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 Trybunał orzekł już w tym względzie, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowe przepisy proceduralne czynią niemożliwym lub zbyt utrudnionym stosowanie prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury, jej cech szczególnych i jej przebiegu przed różnymi sądami krajowymi. W tej perspektywie należy uwzględnić w razie potrzeby zasady znajdujące się u podstaw krajowego systemu prawnego, takie jak zapewnienie prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowego przebiegu postępowania (wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., *CRPNPAC i Vueling Airlines*, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 102 Jeśli chodzi o sprawę w postępowaniu głównym, wykładnia zasady powagi rzeczy osądzonej, która wynika z pkt 90 niniejszego wyroku, zdaje się uniemożliwiać podważenie nie tylko orzeczenia sądowego posiadającego powagę rzeczy osądzonej, nawet w przypadku, gdyby orzeczenie to zawierało naruszenie prawa Unii, ale również, w ramach postępowania cywilnego dotyczącego tych samych czynów, wszelkich ustaleń dotyczących tego samego stosunku prawnego, co ten, który doprowadził do wydania dwóch prawomocnych wyroków.
- 103 Jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 92 opinii, taka wykładnia zasady powagi rzeczy osądzonej prowadziłaby zatem do tego, że w przypadku gdy wcześniejsze orzeczenie sądu, które stało się prawomocne, opiera się na sprzecznej z prawem Unii wykładni, nieprawidłowe stosowanie tego prawa powtarzałoby się w każdym orzeczeniu wydanym przez sądy cywilne dotyczącym tego samego stosunku prawnego, bez możliwości skorygowania tej wykładni dokonanej z naruszeniem wspomnianego prawa (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., *CRPNPAC i Vueling Airlines*, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 104 Tymczasem takie przeszkody w skutecznym stosowaniu przepisów prawa Unii nie mogą być racjonalnie uzasadnione zasadą pewności prawa i należy je zatem uznać za sprzeczne z zasadą skuteczności (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., *CRPNPAC i Vueling Airlines*, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 105 W świetle powyższych rozważań na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że prawo Unii należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się ono stosowaniu w porządku prawnym państwa członkowskiego zasady powagi rzeczy osądzonej, która w ramach sporu między tymi samymi stronami dotyczącego zgodności z prawem aktu nakazującego zwrot kwot wypłaconych wnioskodawcy pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej stoi na przeszkodzie zbadaniu przez sąd, do którego wniesiono sprawę, zgodności z prawem Unii wymogów krajowych dotyczących zgodności z prawem tytułu prawnego do korzystania z gruntów rolnych będących przedmiotem wniosku o pomoc, z tego względu, że ten akt nakazujący zwrot pomocy opiera się na tych samych okolicznościach faktycznych i tym samym uregulowaniu krajowym, które były poddane analizie w poprzednim orzeczeniu sądowym, które stało się prawomocne.

W przedmiocie kosztów

106 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) **Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które uzależnia uzyskanie pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej od obowiązku udowodnienia przez wnioskodawcę, że posiada „prawo użytkowania” użytków rolnych będących przedmiotem tego wniosku, o ile przestrzegane są cele realizowane przez dane uregulowanie Unii i zasady ogólne prawa Unii, w szczególności zasada proporcjonalności.**
- 2) **Rozporządzenie nr 73/2009, zmienione rozporządzeniem nr 1310/2013, i rozporządzenie nr 1122/2009 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się w konkretnym przypadku, w którym prawo do korzystania z gruntu rolnego zostało uzasadnione przez beneficjenta pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej przedstawieniem umowy użytkowania użytków zielonych należących do domeny publicznej jednostki administracji terytorialnej, uregulowaniu krajowemu, które uzależnia ważność takiej umowy od posiadania przez przyszłego użytkownika statusu hodowcy lub właściciela zwierząt.**
- 3) **Artykuł 2 lit. c) rozporządzenia nr 73/2009, zmienionego rozporządzeniem nr 1310/2013, należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „działalności rolniczej” obejmuje działalność, w ramach której osoba bierze w użytkowanie użytki zielone i zawiera następnie umowę o współpracy z hodowcami zwierząt, na mocy której hodowcy ci wypasają zwierzęta na gruncie przekazanym w użytkowanie, przy czym użytkownik zachowuje prawo użytkowania gruntu, ale zobowiązuje się do nieograniczania działalności w zakresie wypasu i do wykonywania prac pielęgnacyjnych na użytkach zielonych, pod warunkiem że prace te spełniają warunki przewidziane dla normy fakultatywnej, o której mowa w załączniku III do tego rozporządzenia.**

- 4) Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono stosowaniu w porządku prawnym państwa członkowskiego zasady powagi rzeczy osądzonej, która w ramach sporu między tymi samymi stronami dotyczącego zgodności z prawem aktu nakazującego zwrot kwot wypłaconych wnioskodawcy pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej stoi na przeszkodzie zbadaniu przez sąd, do którego wniesiono sprawę, zgodności z prawem Unii wymogów krajowych dotyczących zgodności z prawem tytułu prawnego do korzystania z gruntów rolnych będących przedmiotem wniosku o pomoc, z tego względu, że ten akt nakazujący zwrot pomocy opiera się na tych samych okolicznościach faktycznych w postępowaniu między tymi samymi stronami i tym samym uregulowaniu krajowym, które były poddane analizie w poprzednim orzeczeniu sądowym, które stało się prawomocne.

Podpisy