



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 26 maja 2016 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Rolnictwo — Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej — Rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 i nr 817/2004 — Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich — Odzyskanie nienależnych płatności — Zwiększenie ponad przewidziany próg powierzchni zadeklarowanej w trakcie pięcioletniego okresu ważności zobowiązań — Zastąpienie pierwotnego zobowiązania nowym zobowiązaniem — Niedopełnienie przez beneficjenta obowiązku złożenia rocznego wniosku dotyczącego płatności pomocy — Uregulowania krajowe, na mocy których żądano zwrotu całej pomocy wypłaconej w okresie kilku lat — Zasada proporcjonalności — Artykuły 17 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W sprawie C-273/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (sąd najwyższy, wydział spraw administracyjnych, Łotwa) postanowieniem z dnia 3 czerwca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2015 r., w postępowaniu:

ZS „Ezernieki”

przeciwko

Lauku atbalsta dienests,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: D. Šváby, prezes izby, J. Malenovský i M. Vilaras (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu ZS „Ezernieki” przez A. Martuzānsa,
- w imieniu rządu łotewskiego przez I. Kalniņa oraz G. Bambāne, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Saukę oraz J. Aquilinę, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: łotewski.

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

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.U. 1999, L 160, s. 80), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. 2003, L 270, s. 70) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1257/1999”), rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 (Dz.U. 2004, L 153, s. 30; sprostowanie Dz.U. 2004, L 231, s. 24), rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. 2004, L 141, s. 18), a także art. 17 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu gospodarstwa rolnego ZS „Ezernieki” (zwanego dalej „gospodarstwem Ezernieki”) z Lauku atbalsta dienests (łotewską służbą ds. wsparcia obszarów wiejskich) w przedmiocie zwrotu całości pomocy rolnośrodowiskowej przyznanej przez władze łotewskie w trakcie pięcioletniego okresu ważności zobowiązania ze względu na brak spełnienia wszystkich warunków przyznania owej pomocy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1257/1999

- 3 Rozporządzenie nr 1257/1999, w myśl art. 1 tego aktu, określa ramy wsparcia wspólnotowego dla trwałego rozwoju rolnictwa. Artykuł 22 rozporządzenia nr 1257/1999, znajdujący się w rozdziale VI („Agrośrodowisko i warunki utrzymania zwierząt”) jego tytułu II, przewiduje:

„Wsparcie metod produkcji rolniczej zaprojektowanych w celu ochrony środowiska i utrzymania terenów wiejskich (agrośrodowisko) lub poprawy warunków utrzymania zwierząt przyczynia się do osiągnięcia celów polityki wspólnotowej dotyczących rolnictwa, środowiska naturalnego i warunków utrzymania zwierząt gospodarskich.

[...]”.

- 4 Artykuł 23 rozporządzenia nr 1257/1999 stanowi:

„1. Wsparcie jest przyznawane rolnikom, którzy zobowiążą się do stosowania praktyk agrośrodowiskowych [rolnośrodowiskowych] lub związanych z warunkami utrzymania zwierząt przez okres co najmniej pięciu lat. W miarę potrzeby dla szczególnych rodzajów zobowiązań określany jest dłuższy okres, uwzględniający ich wpływ na środowisko lub warunki utrzymania zwierząt.

2. Zobowiązania agrośrodowiskowe [rolnośrodowiskowe] i dotyczące warunków utrzymania zwierząt obejmują więcej niż tylko stosowanie zwyczajnej dobrej praktyki rolniczej obejmującej dobrą praktykę hodowli zwierząt.

Zobowiązania agrośrodowiskowe [rolnośrodowiskowe] zapewniają usługi, których nie wspierają inne środki, takie jak wsparcie rynkowe lub dodatki wyrównawcze”.

5 Artykuł 24 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Wsparcie w zakresie zobowiązań agrośrodowiskowych [rolnośrodowiskowych] i warunków utrzymania zwierząt przydziela się corocznie i obliczane jest na podstawie:

- a) utraconych dochodów;
- b) dodatkowych kosztów wynikających z tego zobowiązania; oraz
- c) potrzeby zapewnienia zachęty finansowej.

Koszty związane z inwestycjami nie są brane pod uwagę przy obliczaniu poziomu corocznego wsparcia. Koszty niedochodowych inwestycji niezbędnych dla wypełnienia zobowiązania mogą być uwzględniane przy obliczaniu poziomu corocznego wsparcia.

2. Maksymalne roczne kwoty wsparcia Wspólnoty są określone w załączniku. W przypadku gdy wsparcie obliczane jest w oparciu o powierzchnię, kwoty te wyliczane są w oparciu o powierzchnię gospodarstwa, do której stosuje się zobowiązanie agrośrodowiskowe [rolnośrodowiskowe]”.

6 Artykuł 37 ust. 4 rozporządzenia nr 1257/1999 przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą ustanowić dalsze lub bardziej restrykcyjne warunki przyznawania wsparcia Wspólnoty na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, pod warunkiem jednak, że warunki te będą zgodne z celami i wymaganiami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu”.

7 Mocą art. 93 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1) rozporządzenie nr 1257/1999 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2007 r., lecz nadal ma zastosowanie do działań zatwierdzonych przez Komisję Europejską na mocy tego rozporządzenia przed wskazaną datą.

Rozporządzenie nr 817/2004

8 Artykuł 37 tego rozporządzenia, zamieszczony w sekcji 11 rozdziału I („Środki wspierające rozwój obszarów wiejskich”) tego aktu, stanowi:

„1. W przypadku gdy podczas okresu ważności zobowiązania podjętego jako warunek przyznania wsparcia beneficjent zwiększa powierzchnię swojego gospodarstwa, państwa członkowskie mogą postanowić o rozszerzeniu zobowiązania o dodatkową powierzchnię, na pozostały okres ważności zobowiązania zgodnie z ust. 2 lub iż pierwotne zobowiązanie zostanie zastąpione przez nowe, zgodnie z ust. 3.

Mogą zostać również ustalone przepisy dla takiego zastąpienia, w przypadkach, gdy powierzchnia objęta zobowiązaniem zostanie zwiększona w ramach tego samego gospodarstwa.

2. Rozszerzenie określone w ust. 1 może być przyznane wyłącznie pod następującymi warunkami:

- a) stanowi ono niekwestionowaną korzyść dla danego środka;
- b) jest ono uzasadnione ze względu na rodzaj zobowiązania, długość pozostającego okresu i wielkość dodatkowej powierzchni;
- c) nie utrudnia ono skuteczności weryfikacji zgodności z warunkami przyznania wsparcia.

Dodatkowa powierzchnia określona w lit. b) musi być znacznie mniejsza niż powierzchnia początkowa lub nie większa niż dwa hektary.

3. Nowe zobowiązanie określone w ust. 1 obejmuje całą powierzchnię na warunkach co najmniej równie surowych, jak warunki pierwotnego zobowiązania”.

- 9 Artykuł 66 rozporządzenia nr 817/2004, znajdujący się w sekcji 6 („Wnioski, kontrole i kary”) jego rozdziału II, stanowi:

„1. Wnioski o przyznanie wsparcia na rozwój obszarów wiejskich dotyczące powierzchni lub zwierząt, które składane są oddzielnie od wniosków o pomoc na mocy art. 6 rozporządzenia [Komisji] (WE) nr 2419/2001 [z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. 2001, L 327, s. 11)], wskazują wszystkie powierzchnie i zwierzęta należące do danego gospodarstwa, właściwe do celów kontroli wniosków w ramach danego środka, włącznie z tymi, dla których nie wnioskuje się o wsparcie.

2. W przypadku gdy środki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich dotyczą powierzchni, działki powinny zostać zidentyfikowane indywidualnie. Podczas okresu ważności zobowiązania działki, których dotyczy wsparcie, nie mogą być przedmiotem wymiany, z wyjątkiem przypadków specjalnych przewidzianych w dokumencie programowania.

3. W przypadku gdy wezwanie do zapłaty jest połączone z wnioskiem o płatności obszarowe w ramach zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, państwo członkowskie zapewnia, aby działki, dla których wnioskuje się o wsparcie w ramach rozwoju obszarów wiejskich, były przedmiotem odrębnych deklaracji.

4. Zwierzęta i działki powinny być identyfikowane zgodnie z art. 18 i 20 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

5. W przypadku gdy wsparcie ma charakter wieloletni, płatności następujące po roku, w którym został złożony wniosek, są uiszczane na podstawie rocznego wniosku dotyczącego płatności, z wyjątkiem przypadku, gdy państwo członkowskie wprowadziło procedurę pozwalającą na skuteczną roczną weryfikację zgodnie z art. 67 ust. 1”.

- 10 Artykuł 67 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi:

„1. Wstępne wnioski o udział w systemie i kolejne wnioski o płatności są sprawdzane w sposób zapewniający rzeczywistą weryfikację i zgodność z warunkami przyznawania pomocy.

Państwa członkowskie określają odpowiednie metody i sposoby kontroli każdego środka wsparcia, a także osoby podlegające kontrolom.

We właściwych przypadkach państwa członkowskie wykorzystują zintegrowany system zarządzania i kontroli ustanowiony rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003.

2. Kontrole przeprowadzane są poprzez kontrole administracyjne i kontrole na miejscu”.

11 Artykuł 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi:

„W przypadku zaistnienia nienależnych płatności indywidualny beneficjent środka rozwoju obszarów wiejskich jest zobowiązany do zwrotu kwoty zgodnie z art. 49 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001”.

12 Na mocy art. 64 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) (Dz.U. 2006, L 368, s. 15) rozporządzenie nr 817/2004 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2007 r., lecz nadal ma zastosowanie do działań zatwierdzonych przez Komisję przed tą datą na mocy rozporządzenia nr 1257/1999.

Rozporządzenie nr 796/2004

13 Rozporządzenie nr 2419/2001 zostało uchylone rozporządzeniem nr 796/2004. Jak stanowi rozporządzenie nr 796/2004, obowiązuje ono w kwestii wniosków pomocowych dotyczących lat gospodarczych lub premiowych okresów odniesienia rozpoczynających się od dnia 1 stycznia 2005 r., a odniesienia do rozporządzenia nr 2419/2001 są interpretowane jako odniesienia do rozporządzenia nr 796/2004.

14 Ponieważ według tabeli korelacji zamieszczonej w załączniku III do rozporządzenia nr 796/2004 art. 49 rozporządzenia nr 2419/2001 odpowiada art. 73 rozporządzenia nr 796/2004, odniesienie do art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004 jest odtąd odniesieniem do art. 73 rozporządzenia nr 796/2004.

15 Artykuł 73 rozporządzenia nr 796/2004 ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku dokonania nienależnej płatności, rolnik zwraca daną kwotę powiększoną o odsetki obliczone zgodnie z ust. 3.

[...]

3. Odsetki naliczane są za okres między powiadomieniem rolnika o konieczności zwrotu oraz zwrotem lub potrąceniem.

Stosowana stopa odsetek jest obliczana zgodnie z przepisami prawa krajowego, lecz nie jest ona niższa niż stopa procentowa stosowana w przepisach krajowych w odniesieniu do przypadków zwrotu kwot pieniędzy.

4. Obowiązek zwrotu określony w ust. 1 nie ma zastosowania, jeżeli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika.

Jednakże, w przypadku gdy błąd dotyczy elementów stanu faktycznego związanych z obliczaniem [istotnych dla obliczania] danej płatności, akapit pierwszy stosuje się jedynie, jeśli o decyzji o zwrocie nie powiadomiono zainteresowanego w terminie 12 miesięcy od płatności.

5. Obowiązek zwrotu określony w ust. 1 nie ma zastosowania, jeżeli okres między datą płatności pomocy a datą pierwszego powiadomienia beneficjenta przez właściwe władze o nieuzasadnionym charakterze danej płatności jest dłuższy niż dziesięć lat.

Jednakże jeśli beneficjent działał w dobrej wierze, okres wskazany w akapicie pierwszym jest ograniczony do czterech lat.

[...]”.

Prawo łotewskie

- 16 Artykuł 53 Ministru kabineta noteikumi Nr. 221 „Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai un lauku attīstībai” (dekretu rady ministrų nr 221 w sprawie systemu przyznawania wsparcia od państwa i z Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw rolnych i na rzecz rozwoju rolnictwa) z dnia 21 marca 2006 r., obowiązującego do dnia 28 kwietnia 2007 r. (zwanego dalej „dekretem nr 221”), stanowi, że w sytuacji gdy rolnik wnioskuje o przewidziane w owym dekrete płatności z tytułu pomocy rolnośrodowiskowej, zobowiązania powstają z dniem, w którym przedstawił on wniosek służbie ds. wsparcia obszarów wiejskich. Artykuł 24 dekretu nr 221 przewiduje, że rolnik składa służbie ds. wsparcia obszarów wiejskich wniosek o płatności z tytułu pomocy rolnośrodowiskowej wraz kartą gruntu rolnego wydaną przez służbę ds. wsparcia obszarów wiejskich, w której wskazana jest powierzchnia uprawna gruntu rolnego wykorzystywana przed dniem 9 czerwca bieżącego roku.
- 17 Artykuł 55 dekretu nr 221 stanowi, że jeśli w ramach wniosku o pomoc rolnośrodowiskową zobowiązania zostają poszerzone, przyjmowane są nowe zobowiązania na okres pięciu lat. Jeżeli w całym okresie obowiązywania zobowiązań zostają one poszerzone o 20%, ale nie więcej niż o dwa hektary w odniesieniu do zobowiązań pierwotnych, poszerzone zostają już istniejące zobowiązania.
- 18 Artykuł 58 dekretu nr 221 przewiduje, że występując o płatność z tytułu pomocy rolnośrodowiskowej, rolnik zobowiązuje się w trakcie całego pięcioletniego okresu trwania zobowiązania do corocznego składania służbie ds. wsparcia obszarów wiejskich wniosku o wsparcie w odniesieniu do zadeklarowanych środków, jak również do niezmnieszenia zadeklarowanej powierzchni, a także do niezmienniania jej położenia.
- 19 W dniu 31 marca 2010 r. wszedł w życie Ministru kabineta noteikumi Nr. 295 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai” (dekret rady ministrų nr 295 w sprawie przyznawania, zarządzania i kontroli wsparcia od państwa i Unii Europejskiej dla rozwoju rolnictwa, przeznaczonego dla polepszenia środowiska naturalnego i pejzażu rolniczego) z dnia 23 marca 2010 r., obowiązujący do dnia 20 kwietnia 2015 r. (zwany dalej „dekretem nr 295”). Dekret ten oraz dekret nr 221 mają zastosowanie do środka „rolnośrodowiskowego” wdrażanego na podstawie rozporządzenia nr 1257/1999. Zgodnie z art. 74 dekretu nr 295 „zobowiązania w dziedzinie powierzchni lub zwierząt w ramach działania, o którym mowa w art. 3, trwają do zakończenia okresu ważności zobowiązania zgodnie z dekretem rady ministrų nr 1002 z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad dotyczących dokumentu programowania »Plan rozwoju rolnego Łotwy w celu wykonania programu rozwoju rolnego w latach 2004–2006«”.
- 20 Artykuł 76 dekretu nr 295 stanowi, że rolnik ubiegający się o pomoc rolnośrodowiskową corocznie w trakcie pięcioletniego okresu trwania zobowiązania składa służbie ds. wsparcia obszarów wiejskich stosowny wniosek. Nie może on zmienić położenia powierzchni, której dotyczy zobowiązanie, ani zmniejszyć tej powierzchni lub liczby zwierząt.
- 21 Artykuł 84 dekretu nr 295 przewiduje, że jeśli zobowiązania wygasają ze względu na brak złożenia corocznego wniosku o przyznanie pomocy, zmianę położenia powierzchni, której dotyczy zobowiązanie, zmniejszenie takiej powierzchni lub brak zgłoszenia takiej powierzchni celem przyznania pomocy, korzystający z pomocy zwróci otrzymaną pomoc w stosunku do konkretnej powierzchni. Jeżeli powierzchnia, której dotyczą zobowiązania, zostaje zmniejszona zgodnie z dodatkowymi inicjatywami,

o których mowa w tym dekrete, średnią stawkę pomocy wypłacanej za dany rok stosuje się do części zmniejszonej powierzchni, której dotyczy zobowiązanie, poprzez podzielenie kwoty pomocy otrzymanej w ramach dodatkowej inicjatywy przez powierzchnię, której dotyczy zobowiązania.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 22 W 2005 r. gospodarstwo Ezernieki zgłosiło 10,20 ha gruntów rolnych w celu uzyskania pomocy na rozwój rolnictwa ekologicznego w ramach środka rolnośrodowiskowego przewidzianego w rozporządzeniu nr 1257/1999. W 2006 r. gospodarstwo to zgłosiło, w celu uzyskania takiej samej pomocy, powierzchnię zwiększoną o 2,30 ha, czyli 12,50 ha. Skutkiem owego zwiększenia powierzchni było otwarcie nowego pięcioletniego okresu ważności zobowiązania. W 2010 r. gospodarstwo to złożyło wniosek o płatność obszarową. Nie złożyło ono natomiast wniosku o przyznanie pomocy rolnośrodowiskowej, uznając, że pięcioletni okres zobowiązania dobiegł końca.
- 23 W dniu 9 sierpnia 2011 r. służba ds. wsparcia obszarów wiejskich wydała decyzję nakładającą na gospodarstwo Ezernieki obowiązek zwrotu całości wypłaconej pomocy rolnośrodowiskowej w wysokości 3 390,04 łatów łotewskich (LVL) (około 4 800 EUR). Decyzję tę wydano w oparciu o fakt, że wobec zgłoszenia w roku 2006 zwiększonej powierzchni w celu uzyskania pomocy rolnośrodowiskowej należało uznać, że pierwotne zobowiązanie zostało zastąpione nowym zobowiązaniem na lata 2006–2010. Ponieważ jednak gospodarstwo Ezernieki nie wniosło o wypłatę owej pomocy w roku 2010, doprowadziło ono do zakończenia okresu ważności zobowiązania w taki sposób, że powinno było zwrócić pomoc pobraną wcześniej.
- 24 Gospodarstwo Ezernieki wniosło skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji do administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego, Łotwa), który skargę tę uwzględnił.
- 25 Po rozpoznaniu odwołania wniesionego przez służbę ds. wsparcia obszarów wiejskich Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny, Łotwa) oddalił skargę skarżącego w postępowaniu głównym. Sąd ten uznał bowiem, po pierwsze, że zwiększenie w roku 2006 o 2,30 ha powierzchni zgłoszonej w celu otrzymania pomocy było źródłem powstania po stronie gospodarstwa Ezernieki nowych zobowiązań dotyczących całej powierzchni na okres pięciu lat, zgodnie z art. 55 dekretu nr 221. Po drugie, sąd ten orzekł, że brak złożenia rocznego wniosku o przyznanie pomocy w 2010 r. poskutkowało wygaśnięciem zobowiązań, z czym wiąże się obowiązek zwrotu pomocy pobranej w odniesieniu do wskazanej powierzchni.
- 26 Gospodarstwo Ezernieki wniosło do sądu odsyłającego skargę kasacyjną na wyrok wydany przez Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny).
- 27 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii obowiązku zwrotu pobranej pomocy, jaki został nałożony w postępowaniu głównym na mocy przepisów krajowych. Sąd ten zasadniczo stoi na stanowisku, że ciążący na beneficjencie obowiązek zwrotu całości pobranej pomocy może być nieproporcjonalny, gdyż ów beneficjent wypełnił przyjęte na siebie zobowiązania w odniesieniu do większości powierzchni i po prostu przez nieuwagę nie zadeklarował zmienionej powierzchni. Sąd odsyłający podkreśla, że w zawisłej przed nim sprawie zaistniały pewne okoliczności szczególne, a mianowicie: powierzchnia została zwiększona w drugim roku ważności pierwotnych zobowiązań, zwiększenie powierzchni tylko o 0,3 ha przekroczyło dozwolony limit wynoszący 2 ha, a przez okres pięcioletni zobowiązania zostały wypełnione w odniesieniu do początkowo zadeklarowanej powierzchni 10,20 ha.

28 Ponieważ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (sąd najwyższy, wydział spraw administracyjnych, Łotwa) uważa, że rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od wykładni rozporządzeń nr 1257/1999, nr 817/2004 i nr 796/2004, a także art. 17 i 52 karty, postanowił on zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy zastosowanie skutków prawnych, o których mowa w art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004, do wsparcia rolnośrodowiskowego, które zostało przyznane dla pierwotnie zadeklarowanej części powierzchni, w odniesieniu do której spełniane były w okresie pięciu lat przesłanki jego otrzymania, jest zgodne z celem rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004 oraz z zasadą proporcjonalności?
- 2) Czy art. 17 karty w związku z jej art. 52 należy interpretować w ten sposób, że zgodne z nimi jest odesłanie do stosowania skutków prawnych do pomocy rolnośrodowiskowej wymienionej w art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004 i przyznanej dla części powierzchni, w odniesieniu do której w trakcie pięciu lat spełniane były przesłanki jej otrzymania?
- 3) Czy art. 52 karty należy interpretować w ten sposób, że zezwala on na odejście od stosowania skutków prawnych, które zarówno w rozporządzeniu, jak i w przepisach przyjętych przez państwo członkowskie na podstawie tego rozporządzenia są imperatywne, jeżeli w konkretnym przypadku zachodzą okoliczności specjalne, z których wynika, że odnośne ograniczenie można uznać za nieproporcjonalne?
- 4) Czy z uwagi na cel rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004 oraz z uwagi na granice tych przepisów w ramach swobody działania przyznanej państwom członkowskim należy dopuścić, aby sąd rozpoznający sprawę co do istoty nie zastosował w pełnym zakresie art. 84 dekretu nr 295, który to przepis dotyczy zwrotu pomocy, w przypadku gdy jego zastosowanie w konkretnych okolicznościach mogłoby być sprzeczne z zasadą proporcjonalności, zgodnie z interpretacją tej zasady w systemie prawnym państwa członkowskiego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

29 W ramach swych czterech pytań, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004 należy – mając na względzie cel rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004, zasadę proporcjonalności oraz art. 17 i 52 karty – interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to analizowane w postępowaniu głównym, w myśl którego beneficjent pomocy przyznanej w zamian za podjęcie zobowiązań rolnośrodowiskowych na okres kilku lat zostaje zobowiązany do zwrotu całości wypłaconej już pomocy ze względu na to, że nie złożył rocznego wniosku o wypłatę tej pomocy w odniesieniu do ostatniego roku pięcioletniego okresu ważności swych zobowiązań, w sytuacji gdy, po pierwsze, ów pięcioletni okres zastąpił okres wcześniejszy w związku ze zwiększeniem powierzchni gospodarstwa, a po drugie, beneficjent ten nie zaprzestał spełniania swych obowiązków związanych z użytkowaniem powierzchni zadeklarowanej przed tym zwiększeniem.

30 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w art. 22–24 rozporządzenia nr 1257/1999 określono ogólne przesłanki przyznawania wsparcia na rzecz przewidzianych metod produkcji rolnej, w szczególności w celu zachowania obszarów wiejskich. Z przepisów tych wynika, że cechą charakterystyczną pomocy rolnośrodowiskowej jest pięcioletnie zobowiązanie do stosowania praktyk rolnych respektujących środowisko, które to praktyki podejmują zainteresowani rolnicy. Ekwiwalentem zobowiązań rolnośrodowiskowych na okres co najmniej pięciu lat jest wsparcie przyznawane corocznie przez państwa, stosownie do odnotowanego spadku dochodów lub wynikających stąd dodatkowych kosztów (wyroki: z dnia 4 czerwca 2009 r., JK Otsa Talu, C-241/07, EU:C:2009:337, pkt 36; z dnia 24 maja 2012 r., Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, pkt 30; z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 30).

- 31 Artykuł 66 ust. 5 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi ponadto, że w przypadku gdy wsparcie ma charakter wieloletni, płatności następujące po roku, w którym został złożony wniosek, są uiszczane na podstawie rocznego wniosku dotyczącego płatności, z wyjątkiem przypadku, gdy państwo członkowskie wprowadziło procedurę pozwalającą na skuteczną roczną weryfikację zgodnie z art. 67 ust. 1 tego rozporządzenia. Z owego art. 66 ust. 5 wynika, że z wyjątkiem sytuacji, kiedy istnieje taka procedura krajowa, rolnikom nie jest przyznawana żadna płatność, jeśli nie złożą oni rocznego wniosku dotyczącego płatności. Złożenie takiego rocznego wniosku stanowi zatem warunek kwalifikowalności do korzystania z pomocy rolnośrodowiskowej, której podstawą są wspomniane art. 22–24 (wyrok z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 32).
- 32 Znaczenie złożenia rocznego wniosku dotyczącego płatności pomocy rolnośrodowiskowej zostało również podkreślone w art. 67 ust. 1 rozporządzenia nr 817/2004, który stanowi, w odniesieniu do systemu kontroli wieloletniego wsparcia rolnośrodowiskowych metod produkcji, że wstępne wnioski o udział w systemie i kolejne wnioski o płatności są sprawdzane w sposób zapewniający rzeczywistą weryfikację i zgodność z warunkami przyznawania pomocy. Złożenie takiego rocznego wniosku umożliwia zatem sprawdzenie, czy podjęte zobowiązania rolnośrodowiskowe są przestrzegane. Na podstawie tego rocznego wniosku agencja płatnicza jest w stanie co roku skutecznie sprawdzić, czy zobowiązania dotyczące kilku lat są wciąż spełniane, i w takim wypadku dokonać wypłaty pomocy (wyrok z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 33).
- 33 Ponadto art. 37 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 817/2004 przewiduje, że jeżeli podczas trwania zobowiązania podjętego jako warunek przyznania wsparcia beneficjent pomocy rolnośrodowiskowej zwiększa powierzchnię swojego gospodarstwa o ponad 2 ha w stosunku do jego pierwotnej powierzchni, to początkowe zobowiązanie tego beneficjenta zastępuje się nowym pięcioletnim zobowiązaniem. Artykuł 37 ust. 3 tego rozporządzenia przewiduje, że nowe zobowiązanie obejmuje całą powierzchnię na warunkach co najmniej równie surowych, jak warunki pierwotnego zobowiązania.
- 34 Wynika stąd, że analizowane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe, które wymaga z jednej strony, tytułem jednej z przesłanek kwalifikowalności do przyznania pomocy rolnośrodowiskowej, aby ubiegający się o tę pomoc rolnik był objęty, w pięcioletnim okresie ważności zobowiązania, obowiązkiem składania rocznych wniosków o płatność, a z drugiej strony przewiduje, że nowy pięcioletni okres ważności zobowiązania rozpoczyna się w wypadku znaczącego zwiększenia powierzchni gospodarstwa o ponad 2 ha względem pierwotnego zobowiązania, jest zgodne ze wskazanymi wyżej przepisami prawa Unii.
- 35 W postępowaniu głównym bezsporne jest to, że beneficjent nie złożył wniosku o pomoc w odniesieniu do ostatniego roku pięcioletniego okresu ważności zobowiązania, który rozpoczął się wraz ze zwiększeniem powierzchni przekraczającym początkową powierzchnię o ponad 2 ha. Spełnił on wprawdzie wszystkie przesłanki przyznania pomocy w odniesieniu do pierwotnie zadeklarowanej powierzchni wynoszącej 10,20 ha.
- 36 Należy jednak przypomnieć, że co się tyczy pomocy rolnośrodowiskowej charakteryzującej się wieloletnim zobowiązaniem, przesłanki przyznania wsparcia powinny być spełnione przez cały okres ważności zobowiązania, na który ta pomoc została przyznana (wyroki: z dnia 24 maja 2012 r., Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, pkt 34; z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 35).
- 37 Jeśli zatem jedna z przesłanek przyznania pomocy rolnośrodowiskowej, taka jak złożenie rocznego wniosku dotyczącego wypłaty wsparcia, który jest wymagany przez sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe, nie została spełniona, choćby miało to miejsce tylko jeden raz w trakcie całego okresu trwania przedsięwzięcia rolnośrodowiskowego, na jaki beneficjent pomocy się zobowiązał, pomoc ta nie może zostać przyznana (wyrok z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 35).

- 38 Jak wynika z art. 37 ust. 3 rozporządzenia nr 817/2004, w następstwie znaczącego zwiększenia powierzchni danego gospodarstwa i po rozpoczęciu nowego pięcioletniego okresu ważności zobowiązania beneficjent powinien przez cały ten okres spełniać wszystkie wynikające stąd obowiązki, i to w odniesieniu do całej powierzchni zwiększonej w ciągu pięciu lat.
- 39 Poza tym należy podkreślić, że spełnienie przesłanek przyznania pomocy rolnośrodowiskowej pozostaje wyłącznie w gestii rolnika ubiegającego się o tę pomoc. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca w postępowaniu głównym, obowiązek informacyjny ciążyący na właściwych władzach w związku z obowiązkiem złożenia wniosku o pomoc za ostatni rok ważności zobowiązań nie wynika z rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004.
- 40 W tym stanie rzeczy jedynie częściowe spełnienie przez beneficjenta pomocy przyznanej w zamian za podjęcie zobowiązań przesłanek przyznania tej pomocy nie może uzasadniać dalszego jej wypłacania.
- 41 Jak wynika z art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004, który odsyła do art. 49 rozporządzenia nr 2419/2001, zastąpionego przez art. 73 rozporządzenia nr 796/2004, w razie wykluczenia z korzystania z pomocy rolnośrodowiskowej z powodu nieprzestrzegania warunków przyznania tejże pomocy beneficjent owej pomocy jest zobowiązany do zwrotu całości już wypłaconych kwot związanych z pomocą, z której korzystanie zostało wykluczone (wyroki: z dnia 24 maja 2012 r., Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, pkt 36; z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 37).
- 42 Cel rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004, zasada proporcjonalności ani też art. 17 i 52 karty nie pozwalają podważyć tej wykładni art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004.
- 43 Przede wszystkim, jak wynika z pkt 30–33 niniejszego wyroku, celem rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004 jest bowiem ochrona środowiska naturalnego. Ogólna systematyka ustanowionej w tych rozporządzeniach systemu jest oparta na skutecznej weryfikacji przestrzegania zobowiązań podjętych w celu przyznania pomocy rolnośrodowiskowej oraz na wdrażaniu trwałych środków rolnośrodowiskowych na całej zadeklarowanej powierzchni, i to przez cały pięcioletni okres ważności zobowiązania.
- 44 Do realizacji tego celu przyczynia się obowiązek zwrotu pomocy pobranej przez beneficjenta takiego jak skarżący w postępowaniu głównym, który nie spełnia wszystkich przesłanek przyznania owej pomocy.
- 45 Ponadto należy podkreślić, że rocznych płatności pomocy nie można uznawać za definitywne, gdyż wypłacana w tym trybie pomoc może być przedmiotem zwrotu przez beneficjenta, jeżeli nie spełni on wszystkich przesłanek jej wypłaty w ciągu pięcioletniego okresu, i to w odniesieniu do całej zadeklarowanej powierzchni (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2012 r., Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, pkt 34; a także z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 36, 37).
- 46 Nie można zatem podnosić, że obowiązek zwrotu całości wypłaconej pomocy w wypadku niespełnienia wszystkich przesłanek przyznania owej pomocy jest nieproporcjonalny do realizowanego celu ze względu na to, że beneficjent wypełnił podjęte zobowiązania w odniesieniu do pierwotnie zadeklarowanej powierzchni. Jak wynika bowiem z art. 41 niniejszego wyroku, brak spełnienia tych przesłanek sprawia, że przyznanie i utrzymywanie korzyści płynących z tej pomocy staje się całkowicie nieuzasadnione i pozbawione podstawy prawnej.
- 47 Należy wreszcie zaznaczyć, że obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconej pomocy ze względu na naruszenie jednej z przesłanek kwalifikujących do jej otrzymania nie może być utożsamiany z naruszeniem prawa własności uznanego w art. 17 karty.

- 48 Z brzmienia art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004, na podstawie którego sporna pomoc została wypłacona skarżącemu w postępowaniu głównym, wynika, że skarżący jest zobowiązany do jej zwrotu w wypadku niespełnienia przesłanek, od których owa wypłata została uzależniona (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2012 r., Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, pkt 34; a także z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, pkt 36, 37).
- 49 W tym stanie rzeczy beneficjent, na którym ciąży obowiązek zwrotu nienależnie pobranej pomocy, będący po prostu konsekwencją niespełnienia przesłanek wypłacenia tej pomocy, nie może powoływać się na ochronę przyznaną na mocy art. 17 karty.
- 50 Ponieważ w tym wypadku nie można mówić o ograniczeniu wykonywania prawa własności uznanego w karcie, nie ma potrzeby badania obowiązku zwrotu wskazanej pomocy w kontekście art. 52 karty.
- 51 W związku z tym art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004 – w świetle celu rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004, zasady proporcjonalności, jak też prawa własności chronionego na mocy karty – należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on analizowanym w postępowaniu głównym przepisom prawa łotewskiego, które zobowiązują beneficjenta uczestniczącego w postępowaniu głównym do zwrotu wszystkich kwot pomocy rolnośrodowiskowej, które zostały mu wypłacone nienależnie.
- 52 Niemniej jednak w ramach pytania czwartego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy możliwe jest odstępstwo od stosowania analizowanego w postępowaniu głównym uregulowania krajowego, przyjętego zgodnie z prawem Unii, w sytuacji gdy jego stosowanie jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności, w świetle jej wykładni przyjętej we właściwym krajowym porządku prawnym.
- 53 W tym względzie należy przypomnieć, że w myśl zasady pierwszeństwa prawa Unii jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii (wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, pkt 3; z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, pkt 14; a także z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 70).
- 54 W świetle ustalonej w pkt 46 niniejszego wyroku wykładni dotyczącej kwestii zgodności z prawem Unii – a ściślej mówiąc, z zasadą proporcjonalności – obowiązku zwrotu przez skarżącego w postępowaniu głównym całości pomocy rolnośrodowiskowej sąd krajowy nie może zrezygnować z wyciągnięcia konsekwencji prawnych przewidzianych w analizowanym w postępowaniu głównym uregulowaniu krajowym, które zostało przyjęte zgodnie z prawem Unii.
- 55 Odstępstwa od stosowania przepisów zgodnych z prawem Unii nie można też dopuścić na podstawie pojęcia „słuszności”, do którego sąd odsyłający także się odnosi.
- 56 W tym względzie należy zaznaczyć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa, z zastrzeżeniem przypadków szczególnych wyraźnie przewidzianych przez prawodawcę Unii, nie ma w prawie Unii ogólnej zasady prawa, na podstawie której obowiązująca norma prawa Unii nie może być stosowana przez władze krajowe, jeżeli norma ta nakłada na zainteresowanego ciężar, którego prawodawca Unii niewątpliwie starałby się uniknąć, gdyby przewidział taki przypadek w chwili przyjęcia tej normy (wyrok z dnia 26 października 2006 r., Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada słuszności nie pozwala na odstępstwo od stosowania przepisów prawa Unii poza przypadkami przewidzianymi w przepisach prawa Unii lub w sytuacji, gdy stwierdzona została nieważność samych przepisów (wyrok z dnia 26 października 2006 r., Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 W świetle wszystkich powyższych rozważań na przedstawione pytania należy udzielić odpowiedzi, że art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 817/2004 należy – mając na względzie cel rozporządzeń nr 1257/1999 i nr 817/2004, zasadę proporcjonalności oraz art. 17 i 52 karty – interpretować w ten sposób, że nie

sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to analizowane w postępowaniu głównym, w myśl którego beneficjent pomocy przyznanej w zamian za podjęcie zobowiązań rolnośrodowiskowych na okres kilku lat zostaje zobowiązany do zwrotu całości wypłaconej już pomocy ze względu na to, że nie złożył rocznego wniosku o wypłatę tej pomocy w odniesieniu do ostatniego roku pięcioletniego okresu ważności swych zobowiązań, w sytuacji gdy, po pierwsze, ów pięcioletni okres zastąpił okres wcześniejszy w związku ze zwiększeniem powierzchni gospodarstwa, a po drugie, beneficjent ten nie zaprzestał spełniania swych obowiązków związanych z użytkowaniem powierzchni zadeklarowanej przed tym zwiększeniem.

W przedmiocie kosztów

58 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:

Artykuł 71 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) należy – mając na względzie cel rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r., i rozporządzenia nr 817/2004, zasadę proporcjonalności oraz art. 17 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to analizowane w postępowaniu głównym, w myśl którego beneficjent pomocy przyznanej w zamian za podjęcie zobowiązań rolnośrodowiskowych na okres kilku lat zostaje zobowiązany do zwrotu całości wypłaconej już pomocy ze względu na to, że nie złożył rocznego wniosku o wypłatę tej pomocy w odniesieniu do ostatniego roku pięcioletniego okresu ważności swych zobowiązań, w sytuacji gdy, po pierwsze, ów pięcioletni okres zastąpił okres wcześniejszy w związku ze zwiększeniem powierzchni gospodarstwa, a po drugie, beneficjent ten nie zaprzestał spełniania swych obowiązków związanych z użytkowaniem powierzchni zadeklarowanej przed tym zwiększeniem.

Podpisy