



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 14 października 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna polityka rolna – Systemy wsparcia bezpośredniego – Wspólne zasady – System płatności jednolitych – Rozporządzenie (WE) nr 1120/2009 – Artykuł 2 lit. c) – Pojęcie „trwałych użytków zielonych” – Płodozmian – Naturalne i okresowe podtopienia łąk oraz pastwisk położonych w strefie szczególnej ochrony przyrodniczej

W sprawie C-373/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Polska) postanowieniem z dnia 18 czerwca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 sierpnia 2020 r., w postępowaniu:

A.M.

przeciwko

Dyrektorowi Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: I. Ziemele (sprawozdawczyni), prezes szóstej izby, pełniąca obowiązki prezesa siódmej izby, P. G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- A.M. osobiście,
- w imieniu Dyrektora Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – J. Goc-Celuch, radca prawny,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: polski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Kaduczak i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,
podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. 2009, L 316, s. 1).
- 2 Wniosek ten został przedłożony w ramach sporu pomiędzy rolnikiem A.M. a Dyrektorem Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przedmiocie decyzji tego ostatniego odmawiającej przyznania A.M. prawa do niektórych płatności rolnośrodowiskowych i nakazującej mu zwrot wypłaconych już z tego tytułu kwot, ze względu na to, że rolnik ten zastosował płodozmian, co było skutkiem zalania lub podtopienia gruntów zakwalifikowanych jako „trwałe użytki zielone” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1698/2005

- 3 Artykuł 50a 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), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 30, s. 100) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1698/2005”), zatytułowany „Główne wymagania”, stanowił w ust. 1:

„Beneficjent otrzymujący płatności na mocy art. 36 lit. a) ppkt (i)–(v) oraz art. 36 lit. b) ppkt (i), (iv) i (v) przestrzega w całym gospodarstwie podstawowych wymogów w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – zamieszczonych w art. 5 i 6 oraz w załączniku II i III rozporządzenia (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)]”.
- 4 Rozporządzenie nr 1698/2005 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2013, L 347, s. 487).

Rozporządzenie nr 73/2009

- 5 Motyw 7 rozporządzenia nr 73/2009 miał następujące brzmienie:

„W rozporządzeniu [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, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1)] 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”.

- 6 Artykuły 4–6 rozporządzenia nr 73/2009 znajdowały się w rozdziale 1, zatytułowanym „Zasada wzajemnej zgodności”, tytułu II tego aktu, zatytułowanego „Przepisy ogólne dotyczące płatności bezpośrednich”, i odnosiły się do wymogów, które wszyscy rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie byli zobowiązani spełnić.
- 7 W załączniku II do rozporządzenia nr 73/2009, zatytułowanym „Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w art. 4 i 5”, wymieniono w szczególności dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7).
- 8 Załącznik III do tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 6”, przewidywał w szczególności, w odniesieniu do minimalnego poziomu utrzymania, konieczność zachowania cech krajobrazu obejmujących, w stosownych przypadkach, żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienia liniowe, grupowe lub pojedyncze oraz obrzeża pól.
- 9 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 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

Rozporządzenie nr 1120/2009

- 10 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1120/2009, zatytułowany „Definicje”, stanowił:

„Do celów tytułu III rozporządzenia [nr 73/2009] i niniejszego rozporządzenia zastosowanie mają następujące definicje:

[...]

- c) »trwałe użytki zielone« oznaczają grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych), niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie przez okres pięciu lat lub dłużej, z wyłączeniem obszarów odłogowanych [...]; a w tym celu »trawy lub inne pasze z roślin zielonych« oznaczają wszelkie rośliny zielne, rosnące tradycyjnie na naturalnych użytkach zielonych lub zazwyczaj zawarte w mieszankach nasion przeznaczonych do

zasiewania użytków zielonych lub łąk w państwie członkowskim (wykorzystywanych bądź nie do wypasania zwierząt). Państwa członkowskie mogą uwzględnić rośliny uprawne wyszczególnione w załączniku I”.

[...]”

- 11 Rozporządzenie nr 1120/2009 zostało uchylone rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia nr 1307/2013 oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1).

Prawo polskie

- 12 Artykuł 5 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 stanowi:

„1. Program jest realizowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obejmuje następujące działania:

[...]

14) program rolnośrodowiskowy;

[...]”.

- 13 Artykuł 18a tej ustawy stanowi:

„Jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest spełnianie w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm, o których mowa w rozporządzeniu [nr 73/2009] [...] oraz w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia, przez te wymogi i normy rozumie się wymogi i normy określone w przepisach o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”.

- 14 Paragraf 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (zwanego dalej „rozporządzeniem rolnośrodowiskowym”) ma następujące brzmienie:

„Rozporządzenie określa szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach działania »Program rolnośrodowiskowy«, zwanej dalej »płatnością rolnośrodowiskową«, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, zwanym dalej »Programem«, w tym:

[...]

- 5) sposób dokonywania oceny wagi stwierdzonej niezgodności, o której mowa w art. 54 ust. 1 lit. c rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego 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 dla rolników 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)], [...], w przypadku niezgodności w zakresie minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin;

- 6) wyrażoną w procentach wielkość zmniejszenia płatności rolnośrodowiskowej w zależności od dokonanej oceny wagi stwierdzonej niezgodności, a także przypadki uznawane za drobną niezgodność, o której mowa w art. 24 ust. 2 rozporządzenia [nr 73/2009];

[...]”.

- 15 Paragraf 2 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Płatność rolnośrodowiskową przyznaje się rolnikowi w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, zwanemu dalej »rolnikiem«, jeżeli:

[...]

- 3) realizuje 5-letnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe, o którym mowa w art. 39 rozporządzenia [nr 1698/2005], zwane dalej »zobowiązaniem rolnośrodowiskowym«, obejmujące wymogi wykraczające ponad podstawowe wymagania, w ramach określonych pakietów i ich wariantów, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej;

[...]”.

- 16 Paragraf 4 wskazanego rozporządzenia stanowi:

„1. Zobowiązanie rolnośrodowiskowe jest realizowane w ramach co najmniej jednego z następujących pakietów:

[...]

- 2) Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne;

- 3) Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone;

[...]

2. Rolnik realizujący zobowiązanie rolnośrodowiskowe:

- 1) zachowuje występujące w gospodarstwie rolnym i określone w planie działalności rolnośrodowiskowej trwałe użytki zielone w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia [nr 1120/2009], zwane dalej »trwałymi użytkami zielonymi«, oraz elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, tworzące ostoje dzikiej przyrody;

[...]”.

- 17 Paragraf 38 ust. 6 tego rozporządzenia stanowi:

„Jeżeli rolnik nie zachował któregośkolwiek z występujących w gospodarstwie rolnym i określonych w planie działalności rolnośrodowiskowej trwałych użytków zielonych i elementów krajobrazu

rolniczego nieużytkowanych rolniczo, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 1, płatność rolnośrodowiskowa przysługuje temu rolnikowi w wysokości zmniejszonej o 20% w roku, w którym stwierdzono takie uchybienie”.

- 18 W załączniku 3 do rozporządzenia rolnośrodowiskowego, zatytułowanym „Wymogi dla poszczególnych pakietów i ich wariantów”, przedstawiono następujące wyjaśnienia:

„[...]

II. Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne

[...]

2) w przypadku równoczesnej realizacji na tych samych gruntach rolnych:

pakietu 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone – koszenie w odpowiednim terminie określonym w części III.

[...]

III. Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone.

[...]

2. Wymogi dodatkowe dla pakietu w przypadku użytkowania kośnego trwałych użytków zielonych:

[...]”.

- 19 Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego stanowi w § 3 ust. 1:

„W Parku wprowadza się następujące zakazy:

[...]

8) likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych oraz obszarów wodno-błotnych;

[...]”

- 20 Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego stanowi w § 2 ust. 1:

„Celem ochrony Parku jest zachowanie, popularyzacja i upowszechnianie jego wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych w warunkach zrównoważonego rozwoju, a w szczególności:

[...]

- 3) zachowanie populacji rzadkich i chronionych gatunków grzybów, roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, zwłaszcza dzikich ptaków i ich siedlisk na obszarze specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008;

[...]

2. Cele, o których mowa w ust. 1, realizowane są przez:

- 1) zachowanie, a wobec przyrodniczych elementów wymarłych lub zniszczonych odtwarzanie:

[...]

- c) zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, oczek wodnych śródpolnych i śródleśnych,

[...]”.

21 Paragraf 3 ust. 1 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Określa się następujące uwarunkowania przyrodnicze realizacji celów ochrony Parku:

[...]

- 4) przez obszar Parku przebiega dział wodny między dorzeczem Regi, a dorzeczem Iny, przy czym niemal cały obszar Parku leży w zlewni Iny;

[...]

- 6) w Parku występują siedliska przyrodnicze wymienione w 14 kategoriach w załączniku I [do] dyrektywy [92/43];

[...]”.

22 Paragraf 4 wskazanego rozporządzenia stanowi:

„Identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków przedstawia poniższa tabela:

[...]

Sposoby eliminacji lub ograniczenia zagrożenia i jego skutków:

[...]

13 – Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych oraz Kodeksu dobrej praktyki rolniczej [...] Ochrona istniejących zadrzewień śródpolnych, oczek wodnych i innych naturalnych nieużytków. Tworzenie lub rozszerzanie tzw. stref buforowych w sąsiedztwie:

– zbiorników wodnych o szerokości minimum 20m

[...]

21 – Wykluczenie wykonywania nowych urządzeń melioracyjnych służących wyłącznie do odwodnień. Poprawa retencji wód poprzez spowolnianie ich odpływu za pomocą progów ograniczających odpływ wody, zaniechanie konserwacji rowów melioracyjnych [...], blokowanie odpływu wód urządzeniami drenarskimi na śródpolnych nieużytkach (oczkach wodnych, torfowiskach i mokradłach)”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 23 W 2009 r. rolnik A.M. przystąpił do realizacji pięcioletniego programu rolnośrodowiskowego na lata 2009–2013 w ramach pakietów 2 (rolnictwo ekologiczne) i 3 (ekstensywne trwałe użytki zielone), o których mowa w załączniku 2 do rozporządzenia rolnośrodowiskowego. W latach 2009–2011 rolnik ten otrzymywał z tego tytułu płatności dla zadeklarowanych powierzchni.
- 24 W 2012 r. organ administracyjny pierwszej instancji na wniosek tego rolnika, który pomniejszył deklarowaną do płatności powierzchnię z uwagi na długotrwałe podtopienia i zalanie tej powierzchni uniemożliwiające wykoszenie łąk i pastwisk w wymaganych terminach, przyznał owemu rolnikowi w związku z tą okolicznością płatność w zmniejszonej wysokości.
- 25 W 2013 r., czyli w roku, którego dotyczy spór rozpatrywany w postępowaniu głównym, A.M. złożył wniosek o płatności rolnośrodowiskowe, deklarując w ramach tych pakietów powierzchnie identyczne z tymi zadeklarowanymi w latach 2009–2011, oraz podniósł, że zmniejszenie powierzchni zadeklarowanej w 2012 r. nie powinno mieć wpływu na powierzchnię zadeklarowaną w 2013 r., ponieważ, po pierwsze, nie ponosi on odpowiedzialności za zaistniałe podtopienia i zalanie, a po drugie, dokonał on wykoszenia łąk i pastwisk w terminie późniejszym niż wymagany. Wykoszenie to zostało bowiem dokonane w październiku 2012 r., co potwierdziła kontrola przeprowadzona przez organ administracyjny pierwszej instancji w dniu 15 października 2012 r.
- 26 W wydanej po raz szósty decyzji odnoszącej się do okoliczności faktycznych leżących u źródeł sporu w postępowaniu głównym organ administracyjny pierwszej instancji uznał jednak, że w odniesieniu do powierzchni objętej podtopieniami i zalaniem doszło do przerwania ciągłości użytkowania gruntu, jako trwałego użytku zielonego, i chociaż możliwe jest jego przywrócenie do produkcji rolnej w stosunkowo krótkim czasie, to jednak gruntu tego nie można uznać za trwały użytek zielony ze względu na to, że A.M. zastosował płodozmian, co było skutkiem zalania i podtopienia gruntów zaliczonych do trwałych użytków zielonych.
- 27 Wobec nieuwzględnienia odwołań wniesionych do organu administracyjnego drugiej instancji A.M. wniósł skargę do sądu odsyłającego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (Polska), powołując się w szczególności na naruszenie art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009.
- 28 W ocenie tego sądu kwestia, czy trwałe użytki zielone tracą swoje cechy i przeznaczenie w efekcie poddania ich płodozmianowi, zgodnie z wykładnią tego pojęcia prezentowaną przez organy krajowe, to znaczy w sytuacji gdy tereny te zostają podtopione lub zalane, nie jest dostatecznie jasna.

- 29 W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawidłowe jest rozumienie przez organy krajowe definicji »trwałych użytków zielonych« – zamieszczonej w art. 2 lit. c) rozporządzenia [nr 1120/2009] – w ten sposób, że naturalne okresowe zalewanie i podtopienia łąk oraz pastwisk położonych w strefie szczególnej ochrony przyrodniczej (obszar Natura 2000; Iński Park Krajobrazowy) powoduje podleganie tych gruntów tzw. »płodozmianowi« i skutkuje przerwaniem okresu pięciu lat (lub dłużej) niepodlegania temu »płodozmianowi«, co w konsekwencji stanowi także podstawę do pozbawienia lub ograniczenia płatności rolnośrodowiskowej rolnika, jak też dalsze konsekwencje finansowe związane z przerwaniem kontynuacji pięcioletniego okresu realizacji programu rolnośrodowiskowego?».

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 30 Poprzez swe pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 należy interpretować w ten sposób, że z zakresu pojęcia „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu tego przepisu wyłączone są łąki lub pastwiska, które znajdują się na obszarze specjalnej ochrony i które podlegają naturalnym i okresowym podtopieniom lub zalaniom, ze względu na to, że takie podtopienia lub zalania skutkują poddaniem owych gruntów „płodozmianowi” w rozumieniu wspomnianego przepisu.
- 31 Zgodnie z art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 „trwałe użytki zielone” oznaczają „grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych), niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie przez okres pięciu lat lub dłużej, z wyłączeniem obszarów odłogowanych”.
- 32 Zgodnie z treścią tej definicji, aby dane grunty mogły zostać objęte zakresem pojęcia „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu tego przepisu, spełnione muszą być dwie przesłanki: po pierwsze, grunty te muszą być zajęte pod uprawę pasz z roślin zielonych naturalnych, a po drugie, owe grunty nie mogą podlegać płodozmianowi przez okres co najmniej pięciu lat.
- 33 W tym wypadku, co się tyczy przesłanki pierwszej, bezsporne jest to, że grunty, o których mowa, są zajęte pod uprawę pasz z roślin zielonych naturalnych, wobec czego przesłanka ta jest spełniona.
- 34 W odniesieniu do przesłanki drugiej sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy możliwe jest uznanie, że płodozmian został spowodowany przez naturalne i okresowe podtopienia i zalania łąk i pastwisk znajdujących się na obszarze specjalnej ochrony. Gdyby bowiem tak było, należałoby uznać, że takie łąki i pastwiska są wyłączone z zakresu pojęcia „trwałych użytków zielonych”, zdefiniowanego w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009.
- 35 Należy zauważyć, że pojęcie „płodozmianu” nie zostało zdefiniowane ani w rozporządzeniu nr 1120/2009, które ustanawia szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia nr 73/2009, ani w tym drugim rozporządzeniu.

- 36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, lecz także jego kontekst oraz cele uregulowania, którego część przepis ten 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).
- 37 W pierwszej kolejności w odniesieniu do treści art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 należy zaznaczyć, że pojęcie „płodozmianu” w jego zwykłym znaczeniu opisuje praktykę rolniczą polegającą na sukcesywnym stosowaniu na tym samym użytku rolnym przez określony czas różnych upraw w celu zachowania żyzności gleby i ograniczenia skutków powodowanych przez organizmy szkodliwe.
- 38 Nie można jednak uznać, że naturalne i okresowe podtopienia czy zalania łąk i pastwisk, a fortiori w sytuacji gdy – jak wskazał sąd odsyłający – występują one przez ograniczony okres, mogą stanowić tego rodzaju „praktykę rolniczą”, ponieważ zdarzenia te są niezależne od woli danego rolnika i powstają wskutek zaistnienia zjawisk naturalnych i okresowych, często trudnych do przewidzenia. Co więcej, zjawiska takie nie skutkują następowaniem po sobie różnych „upraw” na tym samym użytku rolnym, ponieważ samo pojęcie „uprawy” w jego zwykłym znaczeniu opisuje działanie polegające na uprawianiu ziemi w celu produkcji roślin.
- 39 W tym względzie Trybunał orzekł zresztą w wyroku z dnia 2 października 2014 r., Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, pkt 33), że „płodozmian” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 może mieć miejsce jedynie w przypadku uprawy innej niż pastewna roślina zielna.
- 40 W owym wyroku Trybunał przypomniał również, że dla klasyfikacji „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 ma znaczenie faktyczne użytkowanie lub przeznaczenie danych gruntów. Bez znaczenia dla tej klasyfikacji są natomiast zmiana odmiany trawy czy też stosowany proces technologiczny, taki jak oranie lub skaryfikacja z dosiewem, podobnie jak rodzaj rośliny zajmującej dany użytek rolny [zob. podobnie wyroki: z dnia 2 października 2014 r., Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, pkt 35; z dnia 30 kwietnia 2020 r., Grecja/Komisja (Trwałe użytki zielone), C-797/18 P, EU:C:2020:340, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 41 Jak podkreślają zasadniczo rząd polski i Komisja, naturalne i okresowe podtopienia lub zalania gruntów znajdujących się na obszarze specjalnej ochrony nie mają same w sobie wpływu na klasyfikację danego gruntu jako trwałego użytku zielonego w rozumieniu wskazanego przepisu. O ile bowiem takie zjawiska mogą mieć wpływ na moment koszenia, o tyle nie zmieniają one przeznaczenia tych gruntów ani nie powodują „płodozmianu” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009. W szczególności nie prowadzą one w żaden sposób do wytworzenia, za pomocą jakiegokolwiek procesu technologicznego, „innej uprawy”.
- 42 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że o poprawności takiej wykładni świadczą cele przyświecające badanemu uregulowaniu oraz kontekst, w jaki uregulowanie to się wpisuje.
- 43 W tej kwestii, po pierwsze, motyw 7 rozporządzenia nr 73/2009 stanowi, że ze względu na pozytywny wpływ trwałych użytków zielonych na środowisko celowe jest przyjęcie środków mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych użytków zielonych, aby uniknąć ich masowego przekształcania w grunty orne (zob. także podobnie wyroki: z dnia 2 października 2014 r., Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, pkt 36; z dnia 9 czerwca 2016 r., Planes Bresco, C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, pkt 45).

- 44 Wykluczenie możliwości zakwalifikowania takich gruntów jako „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 tylko z tego powodu, że podlegają one naturalnym i okresowym podtopieniom lub zalaniom, byłoby sprzeczne z celem takiego utrzymania (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 października 2014 r., Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, pkt 38).
- 45 Po drugie, Trybunał miał już okazję przypomnieć, że ochronę środowiska, która stanowi jeden z podstawowych celów Unii, należy postrzegać jako cel będący elementem wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i że konkretniej rzecz ujmując, stanowi ona jeden z celów systemu płatności jednolitych (wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Planes Bresco, C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 W tym kontekście sąd odsyłający podkreślił, że łąki i pastwiska, o których mowa w niniejszej sprawie, są położone na obszarze specjalnej ochrony (obszar Natura 2000, Iński Park Krajobrazowy, siedliska przyrodnicze wymienione w 14 kategoriach w załączniku I do dyrektywy 92/43). Wynika z tego, że – jak podkreśla rząd polski – rozpatrywane grunty podlegają z tego względu szeregowi ograniczeń wynikających z wymogów regulacyjnych.
- 47 W niniejszym przypadku wśród tych ograniczeń znajdowały się ograniczenia przewidziane w art. 50a ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005, zgodnie z którym każdy beneficjent otrzymujący w szczególności płatności „Natura 2000” jest zobowiązany do przestrzegania w całym gospodarstwie określonych wymogów regulacyjnych w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w szczególności w załącznikach II i III do rozporządzenia nr 73/2009. W tym względzie, o ile załącznik II do rozporządzenia nr 73/2009 przewidywał w odniesieniu do wymogów regulacyjnych w zakresie zarządzania, o których mowa w jego art. 4 i 5, obowiązek przestrzegania wymogów dyrektywy 92/43, o tyle załącznik III do rozporządzenia nr 73/2009 dotyczący zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 6 tego rozporządzenia, nakładał obowiązek zachowania cech krajobrazu, obejmujących, w stosownych przypadkach, żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienia liniowe, grupowe lub pojedyncze, oraz obrzeża pól.
- 48 Wymogi takie wynikają również z rozporządzenia nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego, które to rozporządzenie wyklucza wykonywanie nowych urządzeń melioracyjnych służących wyłącznie do odwodnień i przewiduje w szczególności poprawę retencji wód, zaniechanie konserwacji rowów melioracyjnych czy też blokowanie odpływu wód.
- 49 Tymczasem proponowana przez Dyrektora Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wykładnia pojęcia „płodozmianu”, która obejmowałaby zakresem tego pojęcia naturalne i okresowe podtopienia lub zalania gruntów znajdujących się na obszarze specjalnej ochrony, co skutkowałoby wyłączeniem owych gruntów z zakresu pojęcia „trwałych użytków zielonych”, a w konsekwencji pozbawieniem rolników płatności bezpośrednich, mimo że spełnili oni obowiązujące środowiskowe wymogi regulacyjne, stałaby w sprzeczności z celem, o którym przypomniano w pkt 45 niniejszego wyroku, oraz mogłaby zniechęcać tych rolników do wykorzystywania jako trwałych użytków zielonych gruntów znajdujących się na obszarze specjalnej ochrony, mimo że na owych terenach występuje kilka rodzajów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy 92/43, umożliwiających utrzymanie populacji dzikich gatunków fauny i flory.

- 50 W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 należy interpretować w ten sposób, że z zakresu pojęcia „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu tego przepisu nie są wyłączone łąki ani pastwiska, które znajdują się na obszarze specjalnej ochrony i które podlegają naturalnym i okresowym podtopieniom lub zalaniom, ponieważ takie podtopienia lub zalania nie mogą same w sobie skutkować poddaniem owych gruntów „płodozmianowi” w rozumieniu wspomnianego przepisu.

W przedmiocie kosztów

- 51 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 (siódma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników należy interpretować w ten sposób, że z zakresu pojęcia „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu tego przepisu nie są wyłączone łąki ani pastwiska, które znajdują się na obszarze specjalnej ochrony i które podlegają naturalnym i okresowym podtopieniom lub zalaniom, ponieważ takie podtopienia lub zalania nie mogą same w sobie skutkować poddaniem owych gruntów „płodozmianowi” w rozumieniu wspomnianego przepisu.

Ziemele

Xuereb

Kumin

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 października 2021 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes

K. Lenaerts