



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 27 czerwca 2013 r.*

Rolnictwo — Autonomia proceduralna państw członkowskich — Wspólna polityka rolna — Pomoc — Rozpatrywanie sporów administracyjnych — Określenie sądu właściwego — Kryterium krajowe — Sąd administracyjny, w którego okręgu ma siedzibę organ, który wydał zaskarżony akt — Zasada równowagi — Zasada skuteczności — Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W sprawie C-93/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 9 lutego 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 lutego 2012 r., w postępowaniu:

ET Agrokonsulting-04-Wełko Stojanow

przeciwko

Izpylnitelen direktor na dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, K. Lenaerts, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (sprawozdawca) i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 lutego 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu ET Agrokonsulting-04-Wełko Stojanow przez R. Trifonową, adwokat,
- w imieniu Izpylnitelen direktor na dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija przez R. Porożanowa oraz I. Bojanowa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu bułgarskiego przez E. Petranową, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: bułgarski.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepę-Lacombe i N. Nikołową, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 marca 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zasad równoważności i skuteczności, a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między ET Agrokonsulting-04-Wełko Stojanow (zwanym dalej „Agrokonsulting”) a Izpylnitelen direktor na dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija (dyrektorem wykonawczym krajowego funduszu „rolnictwo” – agencja płatnicza, zwanym dalej „dyrektorem”) w przedmiocie wniosku o pomoc w celu finansowania z tytułu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Jak wynika z art. 1 lit. c) i art. 2 lit. g), 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 (Dz.U. L 30, s. 16) ustanawia w szczególności w tytule V rozdział 2 system zwany „systemem jednolitej płatności obszarowej”, czyli przejściowy uproszczony system wsparcia dochodów rolników w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 i 2007 r.
- 4 Rozporządzenie to ustanawia również, jak wynika z art. 1 lit. e), ramy umożliwiające wspomnianym państwom członkowskim przyznanie „uzupełniających płatności bezpośrednich”. Ramy te są przewidziane w art. 132 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie i płatności bezpośrednie”, na podstawie którego dane państwa członkowskie mają możliwość – z zastrzeżeniem uzyskania zezwolenia Komisji – uzupełnienia przy zachowaniu warunków określonych w tym artykule płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom w ramach jednego z systemów wsparcia wymienionych w załączniku I do wspomnianego rozporządzenia. Załącznik ten obejmuje między innymi system jednolitej płatności obszarowej.
- 5 Zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 73/2009 w związku z tym ostatnim załącznikiem każde państwo członkowskie zobowiązane jest ustanowić i prowadzić „zintegrowany system administrowania i kontroli”, w szczególności dla celów systemu jednolitej płatności obszarowej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia system ten ma obejmować skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli, jak też jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc.
- 6 Artykuł 16 wspomnianego rozporządzenia stanowi:
„1. W skomputeryzowanej bazie danych rejestruje się dotyczące każdego gospodarstwa rolnego dane uzyskane z wniosków o pomoc.

Baza danych pozwala w szczególności na zapoznanie się przez właściwy organ państwa członkowskiego z danymi dotyczącymi poszczególnych lat kalendarzowych lub gospodarczych, począwszy od roku 2000. Pozwala ona także na bezpośrednie i natychmiastowe zapoznanie się z danymi dotyczącymi czterech poprzednich lat. 2. Państwa członkowskie mogą utworzyć zdecentralizowane bazy danych, pod warunkiem że zarówno one, jak i procedury administracyjne rejestrowania danych i dostępu do nich, są zaprojektowane w jednolity sposób na obszarze całego terytorium danego państwa członkowskiego oraz są kompatybilne między sobą w celu umożliwienia kontroli krzyżowych.

7 Zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 73/2009 „[s]ystem identyfikacji działek rolnych ustanawiany jest na podstawie map lub dokumentów ewidencji gruntów lub też innych danych kartograficznych. Korzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, w tym najlepiej ortoobrazów lotniczych lub satelitarnych”.

8 Artykuł 18 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Ustanawia się system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności pozwalający na weryfikację uprawnień oraz kontrole krzyżowe z wnioskami o pomoc i systemem identyfikacji działek rolnych.

2. System, o którym mowa w ust. 1, pozwala na bezpośrednie i natychmiastowe zapoznanie się, poprzez właściwy organ państwa członkowskiego, z danymi dotyczącymi co najmniej czterech kolejnych poprzednich lat kalendarzowych”.

9 Zgodnie z art. 19 wspomnianego rozporządzenia wnioski o płatności bezpośrednie między innymi z tytułu systemu jednolitej płatności obszarowej składane są co roku.

10 Artykuł 20 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o pomoc w celu weryfikacji warunków kwalifikowalności do pomocy.

2. Kontrole administracyjne uzupełniają system kontroli na miejscu w celu zweryfikowania kwalifikowalności do pomocy. W tym celu państwa członkowskie sporządzają próbę kontrolną zawierającą listę gospodarstw rolnych.

Państwa członkowskie mogą korzystać z technik teledetekcji i globalnego systemu nawigacji satelitarnej w celu przeprowadzania kontroli działek rolnych na miejscu”.

11 Zgodnie z art. 29 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 73/2009:

„2. Płatności są przekazywane w nie więcej niż dwóch ratach na rok, w okresie od dnia 1 grudnia do dnia 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego.

3. Płatności w ramach systemów wsparcia wymienionych w załączniku I nie dokonuje się przed zakończeniem sprawdzania warunków kwalifikowalności dokonywanego przez państwa członkowskie zgodnie z art. 20”.

12 Zgodnie z art. 122 tego rozporządzenia jednolita płatność obszarowa przyznawana jest w ujęciu rocznym.

13 Zgodnie z art. 124 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia:

„1. [...]

W przypadku Bułgarii i Rumunii powierzchnia użytków rolnych objęta systemem jednolitej płatności obszarowej stanowi część wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych, które utrzymane są w dobrej kulturze rolnej bez względu na to, czy wykorzystywana jest do produkcji, w stosownych przypadkach dostosowaną zgodnie z obiektywnymi i niedyskryminującymi kryteriami ustanowionymi przez Bułgarię lub Rumunię po zatwierdzeniu przez Komisję.

2. Do celów przyznania pomocy w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej [...] w przypadku Bułgarii i Rumunii kwalifikują się wszystkie działki rolne spełniające kryteria przewidziane w ust. 1, jak również działki rolne obsadzone zagajnikami o krótkiej rotacji [...].

[...]”.

- 14 Jak wynika z tytułu 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 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. L 316, s. 65), ustanawia ono między innymi 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 tym ostatnim rozporządzeniu.
- 15 Artykuł 58 rozporządzenia nr 1122/2009 określa obniżki płatności i wykluczenia w przypadkach zawyżenia deklaracji we wnioskach o pomoc w ramach systemów pomocy obszarowej, które obejmują w szczególności – jak wynika z art. 2 ust. 12 tego rozporządzenia – system jednolitej płatności obszarowej przewidziany w tytule V rozporządzenia nr 73/2009.

Prawo bułgarskie

- 16 Zakon za podpomagane na zemedelските proizvoditeli (ustawa o wsparciu posiadaczy gospodarstw rolnych, DW nr 58 z dnia 22 maja 1998 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, reguluje w szczególności zgodnie z art. 1 ust. 1 i 6 „pomoc państwa dla rolników na produkcję rolną [...] i środki objęte krajowym planem rozwoju rolnictwa i obszarów rolnych”, jak też „stosowanie systemu jednolitej płatności obszarowej zgodnie ze wspólną polityką rolną Unii Europejskiej”.
- 17 Zgodnie z art. 32 ust. 1 wspomnianej ustawy wnioski o pomoc składa się do regionalnych struktur agencji płatniczej.
- 18 Zgodnie z art. 1 Naredba nr 5/2009 g. za usłowijata i reda za podawane na zajawlenija po schemi i merki za podpomagane na ploszt (rozporządzenia nr 5/2009 w sprawie warunków i zasad składania wniosków w ramach systemów i środków pomocy obszarowej) w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym:

„Niniejsze rozporządzenie reguluje warunki i zasady składania wniosków o pomoc w ramach następujących systemów i środków wsparcia w formie płatności obszarowych wspólnej polityki rolnej:

1. system jednolitej płatności obszarowej;
2. system uzupełniających krajowych płatności obszarowych;

[...]”.

- 19 Na podstawie art. 128 Administratiwnoprocusalen kodeks (kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej „APK”) właściwości sądów administracyjnych podlegają wszelkie postępowania w sprawie wniosków o wydanie, zmianę, uchylenie lub stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych.
- 20 Przepis art. 133 ust. 1 APK stanowi:
„Sprawy są rozpoznawane przez Administratiwen syd [sąd administracyjny], w którego okręgu ma siedzibę organ, który wydał zaskarżony akt administracyjny [...]”.
- 21 Artykuł 135 ust. 3 APK przewiduje, że spory o właściwość pomiędzy sądami administracyjnymi rozstrzygane są przez Wyrchowen administratiwen syd (najwyższy sąd administracyjny).
- 22 Artykuł 1 Zakon za sobstwenostta i połuwaneto na zemedelskite zemi (ustawy o własności oraz użytkowaniu gruntów rolnych, DV nr 17 z dnia 1 marca 2001 r., zwanej dalej „ZSPZZ”), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowi, że ustawa ta reguluje własność i użytkowanie gruntów rolnych.
- 23 Paragraf § 19 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o zmianie i uzupełnieniu APK stanowi:
„1) Indywidualne akty administracyjne wydane na podstawie [ZSPZZ] i jej rozporządzenia wykonawczego oraz odmowy wydania takich aktów, o ile nie zostały wydane przez ministra rolnictwa i żywienia, mogą być zaskarżane w rajonen syd (sądzie rejonowym) miejsca położenia gruntu zgodnie z [APK].
[...].”

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 24 Agrokonsulting, mający siedzibę w Burgas (Bułgarii), jest zarejestrowany jako rolnik. W dniu 11 maja 2010 r. złożył wniosek o pomoc w ramach systemów z jednej strony jednolitej płatności obszarowej, a z drugiej uzupełniających płatności krajowych do hektara gruntu rolnego, wskazując w szczególności, że uprawia różne gatunki zbóż, warzyw i owoców. Grunty rolne, których sprawa dotyczy, są położone na terenie wioski Merdanja w regionie Weliko Tyrnowo (Bułgaria) około 250 km od Sofii.
- 25 Pismem z dnia 2 października 2011 r. dyrektor oddalił wniosek Agrokonsulting ze względu na to, że zgłoszone przez niego powierzchnie nie spełniają wymów rozporządzenia nr 1122/2009.
- 26 Agrokonsulting wniósł skargę na tę decyzję do Administratiwen syd Burgas, podnosząc niezgodność z prawem ustaleń dyrektora, że część zadeklarowanych parcel nie zaliczała się do kwalifikujących się do wsparcia parcel fizycznych. Argumentacja rozwinięta w tym kontekście przez Agrokonsulting opierała się zasadniczo na – jak twierdzi Agrokonsulting – naruszeniu przez decyzję dyrektora ustawodawstwa bułgarskiego mającego zapewnić transpozycję do prawa krajowego prawa Unii dotyczącego wspólnej polityki rolnej. Agrokonsulting utrzymywał poza tym, że decyzja ta opiera się na błędnym stosowaniu art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009.
- 27 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym Agrokonsulting podniósł również, że sprawa należy do właściwości Administratiwen syd Burgas, gdyż wniosek został złożony do Obsztinska służba „Zemedelie” (urzędu rolnego) regionu Burgas. Zdaniem Agrokonsultingu dla zachowania zasady szybkości postępowania sprawę powinien rozstrzygnąć Administratiwen syd Burgas. Agrokonsulting podniósł jeszcze w tym kontekście, że zwłoka w rozpatrzeniu sprawy jest sprzeczna z celami wspólnej polityki rolnej.

- 28 Administratiwen syd Burgas postanowieniem z dnia 16 listopada 2011 r. stwierdził występowanie sporu co do własności, zawiesił postępowanie i przekazał sprawę do sądu odsyłającego, aby ten rozstrzygnął kwestię jego własności. W uzasadnieniu tego postanowienia podano, że zgodnie z art. 133 ust. 1 APK sprawę powinien zbadać sąd administracyjny, w którego okręgu znajduje się siedziba dyrektora, a więc Administratiwen syd Sofija-grad.
- 29 Sąd odsyłający uważa, że sprawa w postępowaniu głównym nie leży w zakresie jego własności i że kwestię sporu co do własności należy skierować do Wyrchowen administratiwen syd zgodnie z art. 135 ust. 3 APK. Sąd ten uważa jednak za wskazane, by zwrócić się przed tym do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym „w przedmiocie wykładni i zakresu ukształtowanych w orzecznictwie Trybunału zasad autonomii proceduralnej sądów krajowych, skuteczności i równoważności w ramach stosowania krajowych przepisów procesowych takich jak przepisy art. 133 APK”.
- 30 Sąd odsyłający informuje bowiem, że w Bułgarii utrwaliła się praktyka administracyjna, iż akty administracyjne agencji płatniczej związane ze wspólną polityką rolną wydaje dyrektor, który ma siedzibę w Sofii, niezależnie od tego, w jakiej strukturze regionalnej złożono wnioski i gdzie znajdują się działki rolne zgłoszone tytułem pomocy. Artykuł 133 ust. 1 APK zobowiązuje więc Administratiwen syd Sofia-grad do rozpoznawania wszystkich skarg na akty dyrektora. Z tego wynika koncentracja wszelkich sporów dotyczących wsparcia dla rolników z tytułu systemów i środków przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej.
- 31 Sąd odsyłający uważa, że zawisłe przed nim postępowanie jest utrudnione ze względu na oddalenie działek rolnych, których dotyczy decyzja dyrektora z dnia 2 października 2011 r. Jego zdaniem zebranie dowodów, sporządzenie ekspertyz i ogląd działek, które często leżą setki kilometrów od Sofii, może wiązać się z opóźnieniami i dodatkowymi kosztami, co narusza prawo do skutecznego środka prawnego rolników, których sąd ten kwalifikuje jako „grupę społeczną wymagającą ochrony”.
- 32 Administratiwen syd Sofija-grad ma wątpliwości, czy zasada równoważności nie stoi na przeszkodzie temu, by przepis krajowy wiązał własność sądową w dziedzinie aktów administracyjnych dotyczących praw materialnych wynikających z prawa Unii wyłącznie z siedzibą organu administracyjnego, który wydał zaskarżony akt. Sąd odsyłający zaznacza w tym kontekście, że ogólna reguła własności miejscowej określona w art. 133 ust. 1 APK nie bierze pod uwagę położenia danych gruntów rolnych, w odróżnieniu od szczególnej reguły własności miejscowej przewidzianej w § 19 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o zmianie i uzupełnieniu APK w wypadku aktów przyjętych na podstawie ZSPZZ.
- 33 W tych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przyjętą w orzecznictwie Unii Europejskiej zasadę skuteczności i ustanowioną w art. 47 [karty] zasadę skutecznej ochrony sądowej należy interpretować w ten sposób, że nie dopuszczają one krajowego przepisu procesowego takiego jak art. 133 ust. 1 [APK], który wiąże własność sądową w sporach administracyjnoprawnych dotyczących wdrożenia wspólnej polityki rolnej [Unii] wyłącznie z siedzibą organu administracyjnego, który wydał zaskarżony akt administracyjny, biorąc pod uwagę, że przepis ten nie uwzględnia miejsca położenia gruntów i miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej?
 - 2) Czy przyjętą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasadę równoważności należy interpretować w ten sposób, że nie dopuszcza ona krajowego przepisu procesowego takiego jak art. 133 ust. 1 [APK], który wiąże własność sądową w sporach administracyjnych dotyczących wdrożenia wspólnej polityki rolnej [Unii] wyłącznie z siedzibą organu

administracyjnego, który wydał zaskarżony akt administracyjny, biorąc pod uwagę § 19 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o zmianie i uzupełnieniu APK, stanowiący o właściwości sądowej w krajowych sporach administracyjnych dotyczących gruntów rolnych?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 34 W swoich pytaniach, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy prawo Unii, a w szczególności zasady równoważności i skuteczności, jak też art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono krajowej regule jurysdykcyjnej, takiej jak określona w art. 133 ust. 1 APK, prowadzącej do powierzenia tylko jednemu sądowi wszelkich sporów dotyczących decyzji organu krajowego, któremu powierzono wypłatę pomocy rolnej w ramach stosowania wspólnej polityki rolnej.
- 35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w braku uregulowań unijnych w danej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą ich autonomii proceduralnej jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, przy czym państwa członkowskie ponoszą jednakże odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych praw (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. s. I-10239, pkt 47; z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 Impact, Zb.Orz. s. I-2483, pkt 44, 45; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-12/08 Mono Car Styling, Zb.Orz. s. I-6653, pkt 48; a także z dnia 18 marca 2010 r. w sprawach połączonych od C-317/08 do C-320/08 Alassini i in., Zb.Orz. s. I-2213, pkt 47).
- 36 W tym kontekście zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, ujętą aktualnie w art. 4 ust. 3 TUE, szczegółowe zasady postępowania w sprawach skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, by korzystanie z praw przyznanych w porządku prawnym Unii stało się w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. w szczególności podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, Rec. s. 1989, pkt 5; z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. s. I-4599, pkt 12; a także z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 Križan i in., pkt 85).
- 37 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że wymogi wynikające z zasad równoważności i skuteczności obowiązują zarówno w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych do rozpatrzenia skarg opartych na tym prawie, jak i w odniesieniu do określenia szczegółowych zasad postępowania stosujących się do tych skarg (zob. ww. wyroki w sprawie Impact, pkt 47; a także w sprawach połączonych Alassini i in., pkt 49).
- 38 Poszanowanie tych wymogów powinno być oceniane z uwzględnieniem miejsca danych przepisów w całym postępowaniu, trybu tego postępowania oraz szczególnych cech tych przepisów przed różnymi sądami krajowymi (zob. podobnie wyroki: ww. w sprawie Peterbroeck, pkt 14; z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-326/96 Levez, Rec. s. I-7835, pkt 44; a także z dnia 29 października 2009 r. w sprawie C-63/08 Pontin, Zb.Orz. s. I-10467, pkt 46, 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Co się tyczy w pierwszej kolejności zasady równoważności, z orzecznictwa Trybunału wynika, że jej poszanowanie zakłada, że rozpatrywana norma krajowa znajduje zastosowanie bez różnicy do skarg opartych na prawach, które jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz do skarg opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego, mających podobny przedmiot i podstawę. Do sądu odsyłającego, który ma bezpośrednią znajomość szczegółowych zasad postępowania mających zastosowanie, należy zbadanie

podobieństwa danych skarg pod kątem ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Pontin, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-591/10 Littlewoods Retail Ltd i in., pkt 31).

- 40 W postanowieniu odsyłającym celem zilustrowania swoich wątpliwości odnośnie do zasady równoważności Administratiwen syd Sofija-grad dokonuje porównania między sporami związanymi ze stosowaniem wspólnej polityki rolnej Unii a sporami w ramach bułgarskiego prawa krajowego dotyczącymi przywrócenia prawa własności i użytkowania gruntów rolnych. Co się tyczy tych ostatnich sporów § 19 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o zmianie i uzupełnieniu APK przewiduje bowiem właściwość rajonen syd miejsca położenia nieruchomości.
- 41 Z postanowienia odsyłającego wynika jednak, że art. 133 ust. 1 APK ustanawia krajową regułę jurysdykcyjną, która stosuje się w sposób ogólny do skarg wniesionych na akty administracyjne, w tym akty administracyjne dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników z tytułu systemu jednolitej płatności obszarowej ustanowionego w rozporządzeniu nr 73/2009. Natomiast § 19 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o zmianie i uzupełnieniu APK dotyczy wyłącznie skarg wniesionych na pewne akty wydane na podstawie ZSPZZ i na jej rozporządzenie wykonawcze. Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że akty administracyjne wydane na podstawie ZSPZZ są ściśle związane z prawami rzeczowymi na nieruchomościach, obejmując w szczególności akty dotyczące przywrócenia prawa własności lub użytkowania gruntów rolnych, odszkodowania dla właścicieli, jak też działań na rzecz utrzymania mapy gruntów rolnych, na których przywrócono własność.
- 42 W tych warunkach, z uwagi na orzecznictwo przytoczone w pkt 38 i 39 niniejszego wyroku, wydaje się – z zastrzeżeniem weryfikacji, które w razie potrzeby powinien przeprowadzić sąd odsyłający – że reguły jurysdykcyjne takie jak przewidziane odpowiednio w art. 133 ust. 1 APK i w § 19 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o zmianie i uzupełnieniu APK nie są dla celów stosowania zasady równoważności porównywalne.
- 43 Natomiast dla celów stosowania orzecznictwa przytoczonego w pkt 36 niniejszego wyroku skargi przewidziane dla ochrony praw wynikających z ewentualnych systemów pomocy dla rolników ustanowione w prawie krajowym należą wyraźnie do skarg, które można uznać za podobne do skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii.
- 44 Należy przypomnieć w tym względzie, że sam fakt, iż zgodnie z art. 132 rozporządzenia nr 73/2009 przyznanie uzupełniających płatności bezpośrednich jest uzależnione od zezwolenia Komisji i obwarowane szczegółowymi zasadami przewidzianymi w tym artykule, nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że dla celów stosowania zasady równoważności system uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich podlega wewnętrznemu porządkowi prawnemu danego państwa członkowskiego.
- 45 W tym względzie z akt, którymi dysponuje Trybunał w niniejszej sprawie, wynika, że w ramach ustanowionych w art. 132 rozporządzenia nr 73/2009 Republika Bułgarii skorzystała z możliwości dodania uzupełniających płatności bezpośrednich do płatności bezpośrednich przewidzianych w tym rozporządzeniu.
- 46 W tym punkcie dyrektor i rząd bułgarski wskazali podczas rozprawy przed Trybunałem, że skargi dotyczące tych ostatnich płatności są również objęte ogólną regułą właściwości miejscowej przewidzianą w art. 133 ust. 1 APK.
- 47 Gdyby twierdzenie to miało okazać się prawdziwe po weryfikacjach, które powinien przeprowadzić w tym zakresie sąd odsyłający, nie będzie można stwierdzić naruszenia zasady równoważności wynikającego ze szczegółowych zasad postępowania obejmujących skargi dotyczące uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich.

- 48 Co się tyczy następnie zasady skuteczności, należy przypomnieć, że w świetle analizy wymaganej w orzecznictwie przywołanym w pkt 38 niniejszego wyroku kwestia tego, czy krajowy przepis procesowy powoduje, że wykonywanie praw przyznanych jednostkom w unijnym porządku prawnym staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, musi być oceniana z uwzględnieniem w danym przypadku zasad, które stanowią podstawę danego krajowego systemu sądowego, takich jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa oraz prawidłowy przebieg postępowania (zob. w szczególności podobnie ww. wyroki: w sprawie Peterbroeck, pkt 14; w sprawie Pontin, pkt 47).
- 49 W postępowaniu głównym sąd odsyłający powinien uwzględnić następujące elementy, jeżeli chodzi o wątpliwości przedstawione w pkt 30 i 31 niniejszego wyroku.
- 50 Po pierwsze, należy zbadać, czy rolnik, który zamierza kwestionować dotyczący go akt administracyjny dyrektora, musi uczestniczyć osobiście w postępowaniu sądowym. W tym kontekście z uwag przedłożonych Trybunałowi wynika, że jednostka znajdująca się w sytuacji takiej jak Agrokonsulting nie jest zobowiązana do osobistego stawiennictwa, lecz może zlecić reprezentację adwokatowi, małżonkowi, krewnemu wstępnemu lub zstępnemu pierwszego stopnia, radcy prawnemu lub prawnikowi. Rząd bułgarski dodaje, że w razie wykazania, iż jednostka nie dysponuje wystarczającymi środkami na wynagrodzenie usług adwokata, przyznawana jest pomoc prawna. Ponadto rząd ten informuje, że koszty, w tym koszty adwokata, zasądzane są stronie wygrywającej sprawę, jeżeli o to wniosła. Koszty są również zasądzane stronie skarżącej w przypadku umorzenia postępowania w następstwie cofnięcia zaskarżonego aktu administracyjnego. Poza tym zdaniem dyrektora w ramach skarg dotyczących wydanych przez niego aktów twierdzenie przez stronę skarżącą, że zaskarżony akt jest niezgodny z prawem, jest wystarczające, by przenieść na administrację ciężar dowodu legalności tego aktu. Kwestie te w razie potrzeby powinien zbadać sąd odsyłający, który – w przeciwieństwie do Trybunału w ramach art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – jest właściwy do dokonywania wykładni prawa bułgarskiego.
- 51 Po drugie, prawdą jest, że z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, iż w ramach skarg wniesionych przez rolników na akty administracyjne wydane przez krajowy fundusz „rolnictwo” ogólnie preferowanym dowodem jest ekspertyza. W tych ramach zadanie biegłego wyznaczonego przez właściwy sąd polega na zapoznaniu się z istotnymi dowodami, a następnie na przedstawieniu swoich wniosków w odniesieniu do przedłożonych mu kwestii.
- 52 Niemniej nie wydaje się, by w dziedzinie skarg przeciwko obniżeniu lub odmowie pomocy z tytułu systemu jednolitej płatności obszarowej postępowanie było skomplikowane z powodu oddalenia danych działek rolnych od właściwego sądu krajowego.
- 53 Z jednej strony bowiem z art. 16 ust. 1, art. 17 i 18 rozporządzenia nr 73/2009 wynika, że w ramach skarg wniesionych – tak jak skarga, której dotyczy postępowanie główne – w celu zakwestionowania wniosków, zgodnie z którymi niektóre z zadeklarowanych parcel nie należą do kwalifikujących się do wsparcia parcel fizycznych, co do zasady, o ile nie zawsze, należy zapoznać się z ortoobrazami oraz danymi zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianego w art. 14 tego rozporządzenia.
- 54 Z drugiej strony, co się tyczy weryfikacji sposobu użytkowania danych działek rolnych w roku objętym wnioskiem, z art. 17 i art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 wynika, że państwa członkowskie mogą korzystać z technik teledetekcji i globalnego systemu nawigacji satelitarnej w celu przeprowadzania kontroli działek rolnych na miejscu. Poza tym, jak wynika w szczególności z art. 19, 29 i 122 tego rozporządzenia, postępowanie sporne dotyczące odmowy lub obniżenia pomocy z tytułu systemu jednolitej płatności obszarowej prowadzone jest normalnie dopiero po roku, którego dotyczył dany wniosek. W takiej sytuacji kontrola działek rolnych w drodze oglądu działek często nie będzie zbyt użyteczna dla weryfikacji konkretnego użytkowania tych działek w ciągu roku wcześniejszego. Dlatego art. 16 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przewiduje w szczególności, że baza danych, stanowiąca część zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, powinna pozwalać na bezpośrednie i natychmiastowe zapoznanie się z danymi dotyczącymi czterech poprzednich lat.

- 55 Po trzecie, zarówno dyrektor, jak i rząd bułgarski, podnieśli przed Trybunałem, że wydaje się, iż Administratiwen syd Sofia-grad rozpoznaje zwykle skargi na akty wydane przez dyrektora w ramach wspólnej polityki rolnej w okresie od sześciu do ośmiu miesięcy. Co do zasady taki średni okres, którego prawdziwość powinien potwierdzić sąd odsyłający, nie wydaje się nieproporcjonalny w kontekście systemu jednolitej płatności obszarowej.
- 56 Po czwarte, nie można wykluczyć w tym ostatnim względzie, że koncentracja sporów pozwoli sądowi odsyłającemu na rozpoznawanie kwestii dotyczących pomocy rolnej przy nabywaniu w ten sposób szczególnego doświadczenia i z ograniczeniem dzięki temu średniego czasu trwania postępowań. Poza tym, jak podkreślił w szczególności rząd niemiecki, scentralizowane sądownictwo wyspecjalizowane w dziedzinie pomocy rolnej wydaje się z natury zapewniać jednolitą praktykę na całym terytorium kraju, przyczyniając się w ten sposób do pewności prawa.
- 57 Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej Republika Bułgarii może wprowadzić, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, przyjąć regułę właściwości sądowej inną niż wynikająca z art. 133 ust. 1 APK, ale nie wynika z tego, że przepis taki jak ten art. 133 ust. 1, tylko dlatego że powoduje, iż skarga skierowana na akt administracyjny należeć będzie do właściwości sądu administracyjnego, w którego okręgu znajduje się siedziba organu, który przyjął ten akt, narusza zasadę skuteczności.
- 58 W świetle powyższego okazuje się, że istnieją względy związane w szczególności z prawidłowym przebiegiem postępowania, które przemawiają za przyjęciem wniosku, iż stosowanie krajowej reguły jurysdykcyjnej takiej jak ustanowiona w art. 133 ust. 1 APK, powodującej koncentrację sporów dotyczących decyzji organu krajowego, któremu powierzono wypłatę pomocy rolnej z tytułu stosowania wspólnej polityki rolnej, przed tylko jednym sądem, nie narusza zasady skuteczności. Na sądzie odsyłającym, który – w przeciwieństwie do Trybunału w ramach art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym i wykładni bułgarskiego prawa krajowego, spoczywa jednak zadanie zweryfikowanie, czy ma to miejsce w niniejszym sporze.
- 59 Co się tyczy w końcu art. 47 karty, z orzecznictwa Trybunału wynika, że postanowienie to stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej – ogólnej zasady prawa Unii wynikającej ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i usankcjonowanej w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zob. podobnie w szczególności wyroki z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 18; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37; a także z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C-334/12 RX-II Arango Jaramillo i in. przeciwko EBI, pkt 40).
- 60 W niniejszej sprawie wystarczy wskazać w tym kontekście, że z uwagi w szczególności na rozważania zawarte w pkt 50–58 niniejszego wyroku i w świetle informacji, którymi Trybunał dysponuje w niniejszym postępowaniu, nie wydaje się, by jednostka w sytuacji takiej jak Agrokonsulting była pozbawiona prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w celu obrony praw wywodzonych z prawa Unii.
- 61 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytania należy odpowiedzieć, że prawo Unii, a w szczególności zasady równoważności i skuteczności, jak też art. 47 karty, nie sprzeciwia się krajowej regule jurysdykcyjnej, takiej jak określona w art. 133 ust. 1 APK, prowadzącej do powierzenia tylko jednemu sądowi wszelkich sporów dotyczących decyzji organu krajowego, któremu powierzono wypłatę pomocy rolnej z tytułu stosowania wspólnej polityki rolnej, o ile skargi mające na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, nie są wykonywane w warunkach mniej korzystnych niż warunki przewidziane dla skarg mających na celu ochronę praw wynikających z ewentualnych systemów pomocy dla rolników ustanowionych w prawie krajowym i o ile taka reguła

jurysdykcyjna nie powoduje dla jednostek niedogodności proceduralnych, w szczególności pod względem długości postępowania, które mogłyby uczynić nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw wynikających z prawa Unii, co powinien zweryfikować sąd odsyłający.

W przedmiocie kosztów

- ⁶² 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Prawo Unii, a w szczególności zasady równoważności i skuteczności, jak też art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, nie sprzeciwia się krajowej regule jurysdykcyjnej, takiej jak określona w art. 133 ust. 1 Administrativnoprocesualen kodeks, prowadzącej do powierzenia tylko jednemu sądowi wszelkich sporów dotyczących decyzji organu krajowego, któremu powierzono wypłatę pomocy rolnej z tytułu stosowania wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, o ile skargi mające na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, nie są wykonywane w warunkach mniej korzystnych niż warunki przewidziane dla skarg mających na celu ochronę praw wynikających z ewentualnych systemów pomocy dla rolników ustanowionych w prawie krajowym i o ile taka reguła jurysdykcyjna nie powoduje dla jednostek niedogodności proceduralnych, w szczególności pod względem długości postępowania, które mogłyby uczynić nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw wynikających z prawa Unii, co powinien zweryfikować sąd odsyłający.

Podpisy