

Sygn. akt I SA/Sz 61/20

**POSTANOWIENIE**

**KOPIA**

Dnia 18 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

|                |  |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Joanna Wojciechowska<br>Sędzia WSA Alicja Polańska (spr.) |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Bolesław Stachura   |
| Protokolant    | starszy inspektor sądowy Edyta Wójtowicz                             |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 4 i 18 czerwca 2020 r.

sprawy ze skargi A.M.

na decyzję Dyrektora Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacja i Modernizacji Rolnictwa

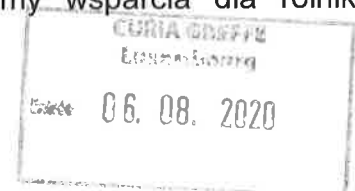
z dnia 8 listopada 2019 r. nr [..]

w przedmiocie płatności rolnośrodowiskowej na 2013 r.

**postanawia:**

I. na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne:

„Czy prawidłowe jest rozumienie przez organy krajowe definicji „trwałych użytków zielonych” - zamieszczonej w 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.U.E.L.2009.316.1) - 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”;

II. na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 ze zm.) zawiesić postępowanie w sprawie.

*Pytanie prejudycjalne*

„Czy prawidłowe jest rozumienie przez organy krajowe definicji „trwałych użytków zielonych” - zamieszczonej w 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.UE.L.2009.316.1) - 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?”

*I. Ramy prawne**Regulacje unijne*

1. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiające 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.UE.L.2009.316.1)

Art. 2. Definicje.

Do celów tytułu III rozporządzenia (WE) 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 zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2078/92, obszarów odłogowanych zgodnie z art. 22, 23 i 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 oraz obszarów odłogowanych zgodnie z art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005; 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.

2. Rozporządzenie 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.U.E.L.2009.316.65)

Art. 2. Definicje.

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się definicje zawarte w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

Stosuje się również następujące definicje:

[...]

2. „trwałe użytki zielone” oznaczają trwałe użytki zielone zgodnie z definicją w art. 2 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1120/2009;

3. 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 z dnia 19 stycznia 2009 r. (Dz.U.U.E.L.2009.30.16)

Art. 6. Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska.

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie określają, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku III, uwzględniając szczególne cechy odnośnych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw. Państwa członkowskie nie określają wymogów minimalnych, które nie są przewidziane w tych ramach. Normy wymienione w trzeciej kolumnie załącznika III są dobrowolne z wyjątkiem przypadków gdy:

- a) państwo członkowskie przed dniem 1 stycznia 2009 r. określiło dla takiej normy wymóg minimalny dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska; lub
- b) przepisy krajowe dotyczące tej normy są stosowane w państwie członkowskim.

Artykuł 146. Uchylenia.

[...]

2. Odniesienia do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 dokonywane w niniejszym rozporządzeniu traktowane są jako odniesienia do tego rozporządzenia obowiązującego przed uchyleniem.

Odniesienia do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 dokonane w innych aktach traktowane są jako odniesienia do niniejszego rozporządzenia i odczytuje się je zgodnie z tabelą korelacji zawartą w załączniku XVIII.

4. Uchylone ww. rozporządzeniem Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające 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.U.E.L.2003.270.1) stanowiło w 2009 r.:

Motyw 3

W celu przeciwdziałania sytuacji zaniechania uprawy gruntów rolnych oraz w celu zapewnienia, aby grunty takie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, należy ustanowić normy, które mają bądź nie mają podstaw w

przepisach państw członkowskich. Zasadne jest zatem ustanowienie ram wspólnotowych, w których państwa członkowskie mogą przyjąć normy uwzględniające specyficzne cechy charakterystyczne omawianych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne oraz istniejące systemy działalności rolniczej (użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli), jak również strukturę gospodarstw.

#### Motyw 4

Ponieważ trwałe pastwiska mają pozytywny wpływ na środowisko, celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne.

5. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U.UE.L.2011.25.8)

Artykuł 7. Obowiązujące przepisy.

1. Do celów niniejszego tytułu stosuje się odpowiednio art. 2 akapit drugi pkt 1, 10 i 20, art. 6 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 12, 14, 16 i 20, art. 25 ust. 1 akapit drugi, art. 73, 74 i 82 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009. W odniesieniu do środków, o których mowa w art. 36 lit. b) ppkt (iii), (iv) i (v) rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, państwa członkowskie mogą jednak ustanowić odpowiednie systemy alternatywne, aby jednoznacznie określać grunty objęte wsparciem.

#### *Regulacje krajowe*

1. Ustawa 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 (Dz.U.2013.173)

Art. 5. Działania objęte programem.

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

[...]

14) program rolnośrodowiskowy;

[...]

Art. 18a. Wymogi i normy, pojęcia.

Jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest spełnianie w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, nr 247/2006 i nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U.U.E.L.2009.30.16 ze zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem 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.

2. Rozporządzenie 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 (Dz.U.2013.361)

§ 1.

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.U.E.L. 2009.316.65 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1122/2009”, 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 Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U.UE.L.2009.30.16 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 73/2009”;

## § 2.

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 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.UE.L.2005.277.1 ze zm.), zwane dalej „zobowiązaniem rolnośrodowiskowym”, obejmujące wymogi wykraczające ponad podstawowe wymagania, w ramach określonych pakietów i ich wariantów, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej;

[...]

## § 4.

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 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.UE.L.2009.316.1 ze zm.), zwane dalej „trwałymi użytkami zielonymi”, oraz elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, tworzące ostoje dzikiej przyrody;

[...]

§ 38.

[...]

6. Jeżeli rolnik nie zachował któregokolwiek 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.

Załącznik 2. Minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, wraz z liczbą punktów, jaką przypisuje się każdej stwierdzonej niezgodności, oraz wysokością zmniejszeń, a także inne odpowiednie wymogi obowiązkowe.

[...]

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 cz. III. Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone,

[...]

III. Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone.

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

[...]

3. Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Dz.Urz.Woj.Zachodniopomorskiego 2005.64.1377)

[...]

§ 3. 1.

W Parku wprowadza się następujące zakazy:

[...]

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

4. Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Dz.Urz.Woj. Zachodniopomorskiego 2005.92.1874)

§ 2.1.

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,

[...]

§ 3.1.

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 Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory;

[...]

§ 4. 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).

## II. Stan faktyczny

### *Postępowanie przed organami administracyjnymi*

1. Rolnik A.M. przystąpił w 2009 r. do realizacji pięcioletniego programu rolnośrodowiskowego na lata 2009-2013 w ramach pakietów:

- pakiet 2, rolnictwo ekologiczne w wariantcie 2.1. Trwałe użytki zielone (z zakończonym okresem przestawiania) na powierzchni 45,37 ha, zadeklarowanych na działkach rolnych A i B;

- pakiet 3, ekstensywne trwałe użytki zielone w wariantcie 3.1.2. Ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach na obszarach Natura 2000 na powierzchni 20,00 ha, zadeklarowanych na działce rolnej A.

2. W latach 2009-2011 rolnik otrzymywał płatności do zadeklarowanych powierzchni. W roku 2012 organ I instancji (Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) - na podstawie wniosku rolnika, który pomniejszył deklarowaną do płatności powierzchnię o 9,83 ha z uwagi na długotrwałe podtopienia i zalanie tej powierzchni uniemożliwiające wykoszenie łąk i pastwisk w wymaganych

terminach - w wydanej (ostatecznej) decyzji w przedmiocie przyznania płatności rolnośrodowiskowej na rok 2012, stwierdził, że areał kwalifikujący się do płatności wynosi 35,51 ha w wariantcie 2.3 i 17,18 w wariantcie 3.1.2. Rolnik otrzymał płatności w pomniejszonej wysokości. W roku 2013, co do którego zaistniał spór w sprawie, rolnik złożył wniosek o płatności rolnośrodowiskowe deklarując powierzchnie w pakietach jak w latach 2009-2011, wskazując, że wyłączenie pow. 9,83 ha w roku 2012 nie powinno mieć wpływu na deklarację w roku 2013, gdyż wyłączenie nie wynikało z jego winy, bowiem dokonał wykoszenia łąk i pastwisk w terminie późniejszym niż wymagany, tj. w październiku 2012 r., co potwierdziła kontrola organu I instancji z dnia 15 października 2012 r.

3. Organy administracji I i II instancji wydawały w sprawie rozstrzygnięcia sześciokrotnie, a nadto sprawa była już dwukrotnie rozstrzygana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie. Aktualnie sprawa trafiła trzeci raz do tegoż sądu. W wydanej po raz szósty w sprawie decyzji organ I instancji ocenił, że w odniesieniu do 9,83 ha 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 grunt ten nie może być uznawany za trwały użytek zielony, dopóki nie minie pięcioletni okres użytkowania pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych) bez płodozmianu. Zatem, organ ten uznał, że rolnik zastosował płodozmian, co było skutkiem zalania i podtopienia gruntów zaliczonych do trwałego użytku zielonego. Natomiast, organ II instancji - Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podzielił ocenę organu I instancji co do przerwania ciągłości użytkowania i zastosowania płodozmianu na trwałym użytku zielonym, spowodowanego zalaniem i podtopieniami, a niezależnie od tej oceny wyraził dodatkowo pogląd, że rolnik nie zawiadomił w 2012 r. organu I instancji o zaistnieniu tzw. przypadku siły wyższej, o którym mowa w art. 47 ust. 2 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.U.E.L.2006.368.15) w terminie dziesięciu dni roboczych, od dnia w którym można było dokonać tej czynności, przez co grunty nawet tylko okresowo zalane, czy podtopione nie były w 2012 r. użytkowane rolniczo.

4. W wyniku takiej oceny organy przyjęły, że w zakresie wariantu 3.1.2 ustalona powierzchnia wyniosła 17,19 ha wobec zadeklarowanych 20,00 ha, w związku z czym - na podstawie art. 16 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 - należało przyznać rolnikowi płatności do areалу pomniejszonego o dwukrotność stwierdzonej różnicy z tytułu realizacji wariantu 3.1.2. (Ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach na obszarze Natura 2000), a w zakresie wariantu 2.3 (Trwałe użytki zielone z zakończonym okresem przestawiania) - na podstawie art. 16 ust. 5 akapit drugi tego rozporządzenia - należało odmówić przyznania płatności.

5. Wyjaśnić należy, że oznaczenie liczbowe wariantów deklарowanych do płatności ulegało na przestrzeni lat 2009-2013 zmianom w przepisach krajowych, stąd też oznaczenie ich różni się w 2013 r. od tego, które było przez rolnika deklarowane w 2009 r. Różnica dotyczy tylko oznaczenia liczbowego wariantów.

#### *Postępowanie przed sądem I instancji*

6. W skardze skierowanej do sądu pytającego rolnik zarzucił naruszenie przepisu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 poprzez jego błędną interpretację skutkującą przyjęciem, iż część gruntów nie stanowi trwałego użytku zielonego, wskutek zaistnienia na nim płodozmianu oraz błędne przyjęcie, że objęta wnioskiem okoliczność (zalania, podtopienia) nie ma znaczenia dla sprawy - podczas gdy wykazanie okresowego zalewania ma podstawowe znaczenie dla ustalenia, czy doszło do płodozmianu i przerwania rolniczego użytkowania, a w konsekwencji, czy płatności powinny być przyznane i w jakiej wysokości.

#### III. Powody wystąpienia sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym

#### *Uwagi ogólne*

7. Wobec przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, na podstawie Traktatu Akcesyjnego, prawo wspólnotowe stało się od tej daty częścią porządku prawnego obowiązującego w Polsce, mając przy tym, w przypadku kolizji z prawodawstwem krajowym, pierwszeństwo ze względu na

brzmienie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, stanowiącego część Traktatu Akcesyjnego.

8. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego ma również oparcie w ugruntowanym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie van Gend en Loos, 26/62, ECR 1963/1; wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal, 106/77, ECR 1978/3/629; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Erich Ciola, C-224/97, ECR 1999/4/I-2517).

9. Stosownie do art. 267 lit. b) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.U.UE.2012/C/326.47-390), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Ponadto, zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, w przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeżeli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego wniosku.

10. Na podstawie pkt 3 i pkt 5 Zaleceń dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U.UE.C.2018.257.01), decyzja o zwróceniu się do Trybunału w trybie prejudycjalnym należy wyłącznie do sądu krajowego, niezależnie od żądań stron w postępowaniu głównym w tym zakresie (pkt 3). Sądy państw członkowskich mogą zwrócić się do Trybunału z pytaniem dotyczącym wykładni lub ważności prawa Unii, jeżeli ich zdaniem orzeczenie Trybunału w tej kwestii jest niezbędne do wydania przez nie orzeczenia (art. 267 akapit drugi TFUE). Jednakże, odesłanie prejudycjalne może okazać się szczególnie użyteczne w razie wystąpienia przed sądem krajowym nowego zagadnienia interpretacyjnego, które ma generalne znaczenie dla jednolitego stosowania prawa Unii, lub w sytuacji, gdy istniejące orzecznictwo wydaje się nie dostarczać wyjaśnień koniecznych w świetle nowych ram prawnych lub nowych okoliczności faktycznych (pkt 5).

11. Sąd krajowy stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia, czy okresowe zalewanie lub podtopienia deklarowanych we wniosku o płatności rolnośrodowiskowe działek, które położone są w strefie szczególnej ochrony przyrodniczej (Natura 2000, Iński Park Krajobrazowy, siedliska przyrodnicze wymienione w 14 kategoriach w załączniku I Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory) i z tego właśnie powodu podlegają

naturalnym okresowym zalewaniami i podtopieniami, co spowodowane jest m.in. ograniczeniami wynikającymi z rozporządzenia nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (wykluczenie wykonywania nowych urządzeń melioracyjnych służących wyłącznie do odwodnień; poprawa retencji wód poprzez spowolnienie ich odpływu za pomocą progów ograniczających odpływ wody, zaniechanie konserwacji rowów melioracyjnych [...] blokowanie odpływu wód urządzeniami drenarskimi na śródpolnych nieużytkach, tj. oczkach wodnych, torfowiskach i mokradłach), stanowi wprowadzenie do uprawy rolniczej tzw. płodozmianu i, w konsekwencji - niemożność uznania gruntów poddanych płodozmianowi za trwałe użytki zielone, w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009, co skutkuje także pozbawieniem lub ograniczeniem płatności rolnośrodowiskowej na rzecz rolnika, jak też dalsze konsekwencje finansowe związane z przerwaniem kontynuacji pięcioletniego okresu realizacji programu rolnośrodowiskowego i koniecznością zwrotu w całości lub części pobranych płatności także za lata 2009-2012. Podstawą do żądania zwrotu wypłaconych płatności rolnośrodowiskowych, w całości lub w części, także za lata poprzedzające, są przepisy unijne i krajowe, tj. art. 18 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, który stosuje się w zakresie jaki wynika z tytułu tego aktu, który reguluje szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli. W art. 6 ust. 1 pkt a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 jednoznacznie określono, że przepisy rozporządzenia Komisji (WE) 65/2011 mają zastosowanie do wsparcia przyznanego na podstawie art. 36 rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005, czyli także do płatności rolnośrodowiskowych. Dalsza konkretyzacja tego uregulowania znajduje się w przepisach krajowych, tj. w § 39 i następujących 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.

12. Natomiast, kwestia niezgłoszenia przez rolnika zaistnienia tzw. siły wyższej spowodowanej zalaniem i podtopieniami nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu

dotyczącego płatności za 2013 r., gdyż dotyczy okoliczności istotnych dla rozliczenia roku 2012 oraz może mieć znaczenie w sprawie dotyczącej zwrotu otrzymanych płatności.

13. Przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie, w celu wyjaśnienia wątpliwości zaistniałych przy wykładni art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 sąd krajowy uznał za konieczne skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyż nie może wyjaśnić kwestii zasadniczej, tj. czy trwałe użytki zielone tracą swój charakter i cel przez poddanie ich płodozmianowi, rozumianemu tak jak organy krajowe, czyli przez zalewanie i podtopienia.

#### *W przedmiocie zapytania*

14. Definicja terminu trwałych użytków zielonych przyjęta w art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 po roku 2013 ulegała dalszej modyfikacji, i tak od 1 stycznia 2014 r. na mocy artykuł 4 ust. 1 lit. h) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U.2013.L.347.608) przyjęto, że:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

h) „trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe” (zwane dalej łącznie „trwałymi użytkami zielonymi”) oznaczają grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych), które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat lub dłużej; mogą one obejmować inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które mogą nadawać się do wypasu, pod warunkiem że zachowano przewagę traw i innych pastewnych roślin zielnych, a także - w przypadku gdy zadecydują tak państwa członkowskie - grunty, które mogą nadawać się do wypasu i które stanowią część utrwalonych praktyk lokalnych w przypadkach, gdy trawy i inne zielne rośliny pastewne tradycyjnie nie są roślinnością dominującą na obszarach wypasu”.



Przepis ten, zmieniony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 13 grudnia 2017 r. nr 2017/2393 (Dz.U.2017.L.350.15), ma obecnie następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

h) „trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe” (zwane łącznie „trwałymi użytkami zielonymi”) oznaczają grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych zielnych roślin pastewnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych), które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej pięciu lat, a także - w przypadku gdy państwa członkowskie tak zadecydują - które nie były zaorane przez okres co najmniej pięciu lat; mogą one obejmować inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które mogą nadawać się do wypasu, a także - w przypadku gdy państwa członkowskie tak zadecydują - inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które służą do wytwarzania paszy dla zwierząt, pod warunkiem że zachowano przewagę traw i innych zielnych roślin pastewnych. Państwa członkowskie mogą również zadecydować o uznaniu za trwałe użytki zielone:

- (i) gruntów nadających się do wypasu i stanowiących część utrwalonych praktyk lokalnych w przypadkach, gdy trawy i inne zielne rośliny pastewne tradycyjnie nie są roślinnością dominującą na obszarach wypasu; lub
- (ii) gruntów nadających się do wypasu w przypadkach, gdy trawy i inne zielne rośliny pastewne nie są roślinnością dominującą lub nie występują na obszarach wypasu”.

15. Jednak te zmiany definicji trwałych użytków zielonych nie rozwiewają wątpliwości sądu pytającego i nie wyjaśniają kwestii płodozmianu, tym bardziej, że po ostatniej z tych zmian - według wyboru państwa członkowskiego - zaoranie może mieć wpływ na zaistnienie płodozmianu lub nie, więc na wykładnię tej definicji według brzmienia na 2013 r. nie mają wpływu.

16. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie zajmował się kwestią wykładni definicji trwałych użytków zielonych, m.in. w wyroku C-152/09 z dnia 11 listopada 2010 r., w którym ocenił istnienie związku przyczynowego pomiędzy zmianą sposobu użytkowania z gruntu ornego na trwałe użytki zielone w programie rolnośrodowiskowym, czy w wyrokach C-341/17 P z dnia 15 maja 2019 r. i C-252/18 P z dnia 13 lutego 2020 r., w których dokonał oceny, czy to rodzaj roślinności

powierzchni użytków rolnych (występowanie roślin drzewiastych i krzewów) jest decydującym kryterium dla zaliczenia do trwałych użytków zielonych, czy też faktyczne przeznaczenie tej powierzchni działalności rolniczej, jako typowej dla celów trwałych użytków zielonych. Zatem, te orzeczenia nie są przydatne do wyjaśnienia wątpliwości sądu pytającego.

17. Natomiast, w wyroku C-61/09 z dnia 14 października 2010 r., w którym sporna była kwestia uwzględnienia pewnych gruntów przy ustalaniu uprawnień rolnika do płatności w ramach systemu płatności jednolitych, Trybunał stwierdził, że: „Artykuł 44 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia [...] powinien być interpretowany w ten sposób, że nie stoi na przeszkodzie uznaniu za kwalifikujący się do objęcia pomocą gruntu, który jest wprawdzie używany także do celów rolniczych, ale służy głównie zachowaniu krajobrazu i ochronie przyrody. Ponadto fakt, że rolnik podlega instrukcjom organu administracji odpowiedzialnego za ochronę przyrody, nie pozbawia rolniczego charakteru działalności, która odpowiada definicji zawartej w art. 2 lit. c) wymienionego powyżej rozporządzenia.”. Trybunał przypomniał w tym orzeczeniu - odwołując się do wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie CC-428/07 Horvath - że ochronę środowiska, która stanowi jeden z podstawowych celów Unii Europejskiej, należy postrzegać jako cel będący elementem wspólnej polityki rolnej (pkt 39) oraz, że sprzeczne byłoby, gdyby grunt rolny przestał kwalifikować się do objęcia pomocą w sytuacji, gdy jest on wykorzystywany do celów zachowania krajobrazu i ochrony przyrody (pkt 40), dlatego uznał, że okoliczność, iż grunt służy w przeważającej mierze ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu, nie pozbawia tego gruntu charakteru rolnego w rozumieniu art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, jako że w takim przypadku grunt jest faktycznie wykorzystywany jako grunt orny lub jako pastwisko (pkt 41).

18. Jedynie w wyroku z dnia 2 października 2014 r. C-47/13, w którym Trybunał rozstrzygając wątpliwości sądu pytającego w sprawie płatności bezpośrednich, zajmował się kwestią wpływu zaorania i obsiania gruntu odmianą pastewną rośliny zielonej inną niż uprawiana na nim poprzednio na kwalifikację do trwałych użytków zielonych i odniósł się - dokonując interpretacji definicji trwałych użytków zielonych zawartej w przepisie art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia

29 października 2009 r. - do kwestii płodozmianu. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że następowanie po sobie różnych pastewnych roślin zielnych nie stanowi płodozmianu, a zatem nie wyklucza klasyfikacji jako trwałych użytków zielonych.

19. Natomiast, nieco szerzej kwestią płodozmianu zajęła się Rzecznik Generalna Eleanor Sharpston w opinii przedstawionej 30 kwietnia 2014 r. do ww. sprawy C-47/13. W swojej opinii Rzecznik Generalna, wyjaśniając znaczenie terminu płodozmian stwierdziła, że termin ten nie został zdefiniowany w przepisach regulujących wsparcie bezpośrednio, lecz mogą być do nich transponowane definicje zawarte w załącznikach do decyzji 2000/115 lub rozporządzenia nr 1200/2009 (pkt 43). Płodozmian wiąże się z usunięciem starej uprawy i zasianiem nowej, nie rzadziej niż raz na pięć lat. Zastąpienie trawy polowej mieszanką trawy koniczynowej kwalifikuje się jako zmiana uprawy, gdyż koniczyna jest tradycyjnie używana przy płodozmianie dla wzbogacenia gleby w azot. W ustawodawstwie unijnym nie ma żadnego przepisu, który wskazywałby, że zmianowanie upraw pomiędzy różnymi pastewnymi roślinami zielnymi nie stanowi płodozmianu. Odniesienia do przekształcenia pomiędzy trwałymi użytkami zielonymi a innym użytkowaniem nie dotyczą zmianowania upraw pomiędzy różnymi gatunkami traw lub pastewnych roślin zielnych; celem ustawodawstwa regulującego wsparcie bezpośrednio (art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009) jest utrzymanie gruntu wykorzystywanego jako użytki zielone zamiast wykorzystania go jako grunty orne, przy czym oba te pojęcia interpretowane są szeroko (przepisy dotyczące statystyki rolniczej wykluczają trawy okresowe z pojęcia trwałych użytków zielonych, a zatem włączają je do gruntów ornych). Oba rozporządzenia (nr 1782/2003 i nr 73/2009), mają tu na celu w oczywisty sposób względy ekologiczne, przy czym korzyści dla środowiska (bioróżnorodność, wysoka zawartość próchnicy, zwiększone wiązanie CO<sub>2</sub>) osiąga się dopiero po upływie pięciu lat, jeśli ziemia nie jest orana i nie są wysiewane nowe uprawy (pkt 46). Odwołując się także do definicji słownikowej, Rzecznik Generalna wskazała, że płodozmian stanowi: „rolniczą praktykę polegającą na uprawie kolejno różnych roślin na tym samym użytku rolnym w danym czasie, w celu zachowania żyzności gleby i ograniczenia działania organizmów szkodliwych” - E. Martin, R. Hine, *Dictionary of Biology*, Oxford University Press, 2008 (przypis 2). Odwołując się dodatkowo do uwarunkowań historycznych, Rzecznik Generalna wskazała, że: „Prymitywne formy płodozmianu były praktykowane już w średniowieczu. Mogły one polegać na trzyletnim cyklu,

zgodnie z którym (np.): siano pszenicę, następnie jęczmień, a w kolejnym roku ziemia leżała odłogiem, aby odpoczęła. Wprowadzenie „nowoczesnego” płodozmianu do powszechnego użytku z reguły przypisuje się Charlesowi 2 wicehrabiemu Townshend (1674–1738), który wprowadził w Norfolk nową formę czteropolowego systemu płodozmianu, stosowaną już wcześniej w regionie Waasland na terenie Niderlandów. Townshend do tradycyjnie uprawianych pszenicy i jęczmienia dodał rzepę i koniczynę (stąd pochodzi jego przydomek „Turnip Townshend”) i zdecydował, że płodozmian ma obejmować cztery pojedyncze pola, a nie, jak wcześniej, tylko wąskie pasy. Dzięki płodozmianowi nie było potrzeby pozostawiania ziemi, aby leżała odłogiem (przez co w tym czasie nie dawała plonów) dla odzyskania żyzności, ponieważ brodawki korzeniowe koniczyny zatrzymują azotany w glebie (dlatego bywa ona nazywana „zielonym nawozem”) i w ten sposób przywracają składniki, które inne uprawy, takie jak pszenica i jęczmień, pobrały. Udoskonalenie wprowadzone przez Townshenda było powszechnie naśladowane i w znacznym stopniu przyczyniło się do rewolucji agrarnej, po której nastąpiła rewolucja przemysłowa.” (przypis 25).

20. Przywołana argumentacja co do znaczenia terminu płodozmian Rzecznik Generalnej, chociaż przydatna z punktu widzenia poznawczego, nie wyjaśnia jednak kwestii, czy zalewanie lub podtopienia łąk i pastwisk położonych na terenach objętych szczególną ochroną prawną prowadzi do zaistnienia płodozmianu, a w konsekwencji pozbawienia gruntów cech trwałych użytków zielonych.

21. W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych definicją trwałych użytków zielonych zamieszczoną w art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009, powtórzoną w przepisie krajowym, tj. w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r., zajmowano się wielokrotnie, najczęściej jednak w kontekście wystąpienia przypadków tzw. siły wyższej i konieczności zgłoszenia w terminie zaistnienia takiego przypadku. W wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1649/16 Naczelny Sąd Administracyjny (który jest sądem II instancji dla sądu pytającego), zajmował się kwestią zaniechania użytkowania działek rolnych na skutek ich zalewania przez niszczycielskie działanie bobrów, a w wyrokach z dnia 15 stycznia 2020 r. sygn. akt II GSK 1654/18 i z dnia 23 lutego 2012 r. sygn. akt II GSK 236/11 kwestią zaniechania rolniczego użytkowania gruntów przez ich zalewanie. Z kolei, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 września 2009 r. sygn. akt III SA/Wr

612/08 wyrażono pogląd, że podtopienia nie należy utożsamiać z działaniami siły wyższej lub z nadzwyczajnymi okolicznościami.

22. Natomiast, takiego problemu jaki pojawił się w sprawie sądu pytającego, dotychczasowe orzecznictwo sądów krajowych nie dotyczy.

23. W ocenie sądu pytającego, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, jak krajowych sądów administracyjnych, nie rozstrzyga kwestii, jaka pojawiła się w sprawie zawisłej przed sądem krajowym w tej sprawie.

24. Nadto, sądowi pytającemu nie jest wiadome, aby sąd innego kraju unijnego skierował do Trybunału pytanie prejudycjalne dotyczące tożsamego problemu z problemem zastosowania prawa unijnego w rozpatrywanej sprawie i, w konsekwencji - sąd pytający zdecydował o konieczności skierowania pytania prejudycjalnego w tej sprawie.

25. Według sądu pytającego, dla rozstrzygnięcia sprawy konieczne jest prawidłowe zinterpretowanie definicji trwałych użytków zielonych zamieszczonej w art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009. Prawidłowa interpretacja zezwoli sądowi pytającemu na rozstrzygnięcie kwestii, czy okresowe zalewanie i podtapianie łąk oraz pastwisk położonych w obszarach szczególnie chronionych przyrodniczo stanowi płodozmian i pozbawia takie grunty cech trwałego użytku zielonego, a w konsekwencji - wyklucza takie grunty z płatności rolnośrodowiskowych na rok 2013 (stanowi także konieczność zwrotu płatności otrzymanych za lata 2009-2012 w odrębnym postępowaniu).

26. Według sądu pytającego taka okoliczność jak okresowe zalewanie i podtopienia łąk oraz pastwisk położonych na terenach szczególnie chronionych prawnie ze względu na ich walory przyrodnicze (która powoduje przesunięcie okresów koszenia lub wypasania poza okresy ustalone w przywołanych przepisach krajowych i spełnienie tych wymogów przez rolnika w terminie późniejszym) nie powinna zostać zakwalifikowana jako wprowadzenie przez rolnika płodozmianu. Stanowisko takie znajduje dodatkowe uzasadnienie w opinii Rzecznika Generalnego Jana Mazaka z dnia 11 maja 2010 r. przedstawionej do sprawy C-61/09, w której wyraził pogląd, że: „Cele wspólnej polityki rolnej oraz ochrony środowiska nie wykluczają się wzajemnie; należy je raczej uznać za komplementarne. Jest to istotne, ponieważ z przedłożonych pytań wydaje się wynikać, że sąd krajowy uznał te dwa zbiory celów za zasadniczo przeciwstawne.” (pkt 20).

27. Sąd pytający zgłasza także pod rozwagę Trybunału powołanie w sprawie biegłego lub biegłych w celu ustalenia, jaki jest cel i najistotniejsze cechy płodozmianu w rozumieniu agronomii, oraz czy okresowe zalewanie oraz podtopienia łąk i pastwisk położonych na terenach szczególnie chronionych prawnie ze względu na ich walory przyrodnicze są objęte takim celem lub istotnymi cechami.

28. W konsekwencji, rozstrzygnięcie skargi skarżącego wymaga odpowiedzi na pytanie: „Czy prawidłowe jest rozumienie przez organy krajowe definicji „trwałych użytków zielonych” - zamieszczonej w 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.UE.L.2009.316.1) - 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?”.

29. Przedstawione wątpliwości związane z interpretacją wskazanych przepisów prawa unijnego uzasadniają wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z przedstawionym pytaniem prejudycjalnym.

30. Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie przepisu art. 267 TFUE, orzekł jak w pkt 1 sentencji postanowienia.

31. W związku z przedstawionym pytaniem prejudycjalnym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zawiesił postępowanie w sprawie, na podstawie przepisu art. 124 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 ze zm.).

/-/A.Polańska

/-/J.Wojciechowska

/-/Bolesław Stachura