

Sprawa C-294/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

10 kwietnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel Constanța (Rumunia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

27 marca 2019 r.

Strona wnosząca apelację, pozwana w pierwszej instancji:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

Druga strona postępowania, skarżąca w pierwszej instancji:

SC Piscicola Tulcea SA

Przedmiot postępowania głównego

Apelacja od wyroku w postępowaniu cywilnym z dnia 1 lutego 2018 r., wydanego przez Tribunalul Tulcea (sąd wyższej instancji w Tulczy, Rumunia), w którym sąd ten uwzględnił skargę wniesioną przez stronę skarżącą w pierwszej instancji, mającą na celu uchylenie decyzji odmownych oraz protokołów stwierdzenia nieprawidłowości i ustalenia kwot należnych organom podatkowym za lata gospodarcze 2007–2014 oraz postanowień wydanych w odniesieniu do złożonych zażaleń administracyjnych, uchylając zaskarżone akty.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Na podstawie art. 267 TFUE Curtea de Apel Constanța (sąd apelacyjny w Konstancji, Rumunia) wnosi o interpretację art. 2 i art. 34 ust. 2 rozporządzenia

Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. oraz art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r.

Pytanie prejudycjalne

Czy uregulowanie art. 2 oraz art. 34 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, oraz uregulowanie art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitych 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 stoją one w sprzeczności z przepisami krajowymi, które w okolicznościach dotyczących sprawy głównej wyłączają rolnika z obowiązku uiszczania opłat z tego powodu, że zakłady akwakultury wykorzystywane jako grunty orne nie stanowią „powierzchni użytków rolnych” w rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 1120/2009, ponieważ nie są one uważane za obszary kwalifikujące się w rozumieniu art. 34 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 2 lit. c) i h), art. 34 ust. 1 i art. 34 ust. 2 lit. a) 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.

Artykuł 2 lit. a) 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.

Przywołane przepisy krajowe

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991

privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007–2014 (rozporządzenie z mocą ustawy nr 125/2006 w sprawie zatwierdzenia systemów płatności bezpośrednich i uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich przyznawanych w rolnictwie od 2007 r. oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o przedsiębiorstwach rolnych i innych formach zrzeszania się w rolnictwie, opublikowanej w rumuńskim dzienniku urzędowym, część I, nr 1043 z dnia 29 grudnia 2006 r., z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami (wprowadzonymi ustawą nr 139/2007 i dekretem z mocą ustawy nr 16/2009), mających zastosowanie w latach 2007–2014).

Artykuł 5

- (1) System jednolitej płatności obszarowej polega na ustaleniu jednej, stałej stawki za hektar, płatnej raz w roku, niezwiązanej z produkcją całkowitą.
- (2) Źródło finansowania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej jest gwarantowane przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG).
- (3) Kwalifikujące się powierzchnie użytków rolnych mogą mieć następujące kategorie użytkowania:
 - a) grunty orne – grunty utrzymywane na potrzeby uprawy: zbóż, roślin strączkowych, roślin przemysłowych, ziemniaków, buraków cukrowych, korzeni pastewnych, świeżych warzyw i roślin strączkowych, melonów i truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych, roślin pastewnych, materiałów siewnych i sadzonek na sprzedaż, innych roślin na grunty orne, w tym grunty pod uprawę w szklarniach i szklarniach fotowoltaicznych oraz grunty ugorowane, ale utrzymywane w dobrej kulturze rolnej i środowiskowej [...].

Artykuł 7

- (1) Aby móc korzystać z przyznawania płatności w ramach systemów jednolitej płatności obszarowej, wnioskodawcy muszą być zarejestrowani w Registrul fermierilor (rejestrze rolników), zarządzanym przez Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencję ds. płatności i interwencji w rolnictwie) (APIA), terminowo składać wnioski o płatności i spełniać następujące warunki ogólne:
 - a) użytkować grunty rolne o powierzchni co najmniej 1 ha, przy czym powierzchnia działki rolnej powinna wynosić co najmniej 0,3 ha [...];

[...]

f) przedstawiać niezbędne dokumenty potwierdzające prawo użytkowania i być w stanie wykazać, że korzystają z gruntu, w odniesieniu do którego złożono wniosek.

[...]

(3) Systemy bezpośredniej płatności obszarowej przewidziane w art. 2 lit. a), b), d) i e) mają zastosowanie do obszarów zarejestrowanych w Sistemul de identificare a parcelelor agricole (systemie identyfikacji działek rolnych), który stanowi punkt odniesienia dla procesu kontroli i płatności.

(4) Wniosek rolnika o wprowadzenie zmian do obszarów zarejestrowanych w systemie identyfikacji działek rolnych może zostać złożony do [APIA] do czasu upływu ostatecznego terminu składania wniosków o płatność. Wnioski złożone po tym terminie będą rozpatrywane w kolejnym roku. Przetwarzanie zmian, o które wystąpiono, rozpocznie się dopiero po ich zweryfikowaniu przez [APIA].

(5) Dokumenty potwierdzające prawo użytkowania oraz dokumenty wykazujące użytkowanie gruntów rolnych są określone w ustawie ministra rolnictwa, leśnictwa i rozwoju i na żądanie przedkłada się je przedstawicielom agencji interwencji i płatności dla rolnictwa.

[...]

Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (ustawa nr 18/1991 – ustawa o własności gruntów, ponownie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Rumunii, część I, nr 1 z dnia 5 stycznia 1998 r., z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami) (wersja obowiązująca w dniu 15 maja 2014 r., data złożenia przez skarżącą w pierwszej instancji wniosku o płatność za rok gospodarczy 2014):

Artykuł 2

W zależności od przeznaczenia grunty dzielą się na następujące kategorie:

a) grunty przeznaczone do celów rolniczych, czyli: produkcyjne grunty rolne – grunty orne, winnice, sady, szkółki, obszary zalesione, plantacje chmielu i morwy, pastwiska, użytki zielone, szklarnie, szklarnie fotowoltaiczne, rozsadniki i im podobne, grunty do uprawy lasów odroślowych, jeśli nie są one objęte planami zagospodarowania rolno-leśnego (gospodarstwa agroleśne), pastwiska leśne, grunty, na których stoją obiekty zootechniczne i budynki inwentarskie, urządzenia do poprawy jakości gleby i akwakultury, drogi w sieci dróg wiejskich – trakty/drogi rolnicze oraz drogi stanowiące dojazd do gospodarstw rolniczych (drumuri tehnologice și de exploatare agricolă), platformy i obszary składowania wykorzystywane do produkcji rolnej oraz grunty nieprodukcyjne, które mogą być dostosowane i wykorzystywane do produkcji rolnej;

[...]

c) stale zanurzony łąd, tj. mniejsze koryta rzek, dorzecza jezior na maksymalnym poziomie zbiorników, dno morskich wód śródlądowych i morza terytorialnego;

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (przepisy techniczne dotyczące wprowadzenia ogólnego rejestru gruntów, zatwierdzone zarządzeniem ministra administracji publicznej nr 534/2001 opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Rumunii, część I, nr 744 z dnia 21 listopada 2001 r.).

7. Kryteria klasyfikacji gruntów z uwagi na przeznaczenie

[...]

7.2. Grunty przeznaczone do celów rolniczych

7.2.1. Do kategorii gruntów przeznaczonych do celów rolniczych należą: grunty orne, winnice, sady, szkółki, obszary zalesione, plantacje chmielu i morwy, pastwiska, użytki zielone, szklarnie, szklarnie fotowoltaiczne, rozsadniki, lasy rozroślowe, jeśli nie są objęte planami zagospodarowania rolno-leśnego (gospodarstwa agroleśne), pastwiska leśne, grunty, na których stoją obiekty zootechniczne i budynki inwentarskie, urządzenia do poprawy jakości gleby i akwakultury, drogi w sieci dróg wiejskich – trakty/drogi rolnicze, obszary składowania.

[...]

8. Kryteria klasyfikacji i identyfikacji kategorii użytkowania gruntów i budynków

8.1. Postanowienia ogólne

8.1.1. Kategoria użytkowania gruntów posiadająca indywidualny kod jest jednym z atrybutów działki. Weryfikacja [kategorii] w części technicznej katastru ogólnego kategorii użytkowania wraz z innymi atrybutami jest niezbędna zarówno w celu sporządzenia rejestru katastralnego, jak i w celu ustalenia wysokości zobowiązań podatkowych ciążących na nieruchomości. Do katastru ogólnego nie wpisuje się podkategorii użytkowania.

8.1.2. Każdy z powyższych pięciu sposobów użytkowania gruntów może mieć dominujące kategorie użytkowania, dotyczące większości powierzchni gruntów, oraz kategorie użytkowania zajmujące mniejszą część.

[...]

8.2. Kryteria identyfikacji kategorii użytkowania gruntów

8.2.1. Grunty orne (A) Kategoria ta obejmuje grunty użytkowane co rok lub co kilka (2–6) lat, na których uprawia się rośliny jednoroczne lub wieloletnie, takie jak: zboża, rośliny strączkowe, rośliny oleiste, włókniste i przemysłowe, rośliny lecznicze i aromatyczne, rośliny pastewne, warzywa itp. Kategoria użytkowania „grunty orne” obejmuje: właściwe grunty orne, łąki uprawne, ogrody warzywne, pola ryżowe, szklarnie, szklarnie fotowoltaiczne, rozsadniki, uprawy truskawek i inne uprawy wieloletnie.

[...]

8.2.7. Tereny wodne i tereny wodne z zaroślami szuwarowymi. Kategoria ta obejmuje grunty trwale zanurzone, jak również tymczasowo zanurzone, które nie mogą być wykorzystywane do innych celów po wycofaniu się wody.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania

- 1 Strona skarżąca w pierwszej instancji jest rumuńską osobą prawną, której głównym przedmiotem działalności w latach 2007–2014 była akwakultura słodkowodna, a działalność dodatkowa obejmowała również uprawę zbóż (wyłącznie ryżu), roślin strączkowych i roślin oleistych. Od 2014 r. główną działalność stanowiła uprawa zbóż (wyłącznie ryżu), roślin strączkowych i roślin oleistych, a działalność drugorzędna obejmowała rybołówstwo słodkowodne, akwakulturę morską, przetwórstwo ryb, skorupiaków i mięczaków.
- 2 Na podstawie pięciu umów dzierżawy zawartych w latach 2004, 2005 i 2010 z Consiliul Județean Tulcea (radą prowincji Tulcza) strona skarżąca w pierwszej instancji korzysta z całkowitej powierzchni 1888 ha gruntów położonych w Rezerwația Biosferei Delta Dunării – Amenajările piscicole Rusca și Litcov (parku narodowym Delt Dunaju – zakłady akwakultury – Rusca i Litcov).
- 3 Z treści umów dzierżawy wynika, że przedmiotem umowy jest prawo dzierżawcy do użytkowania gruntów „do celów związanych z akwakulturą”. Jednak w aneksach do umów z 2004 r. i 2005 r. strony postanowiły zmienić ustaloną początkowo cenę dzierżawy, co wynikało z faktu, że „w ramach projektów rotacji upraw i płodozmianu w akwakulturze wynikających z technologii akwakultury lub poza zakresem tych projektów grunty w zakładzie akwakultury są wykorzystywane jako grunty rolne”. Analogicznie w aneksie do umowy z 2010 r. strony stwierdziły, że „dla realizacji przedmiotu umowy dzierżawy dzierżawca prowadzi działania związane z rotacją upraw i płodozmianem w akwakulturze w celu zwiększenia mineralizacji gleby oraz inne działania obowiązkowe zgodnie z zasadami technologii w dziedzinie akwakultury, na obszarze 570 ha”.
- 4 Na mocy Dispoziția (ustawy) z dnia 22 marca 2005 r. i upoważnienia Presidente del Consiliul Județean Tulcea (prezydenta rady prowincji Tulcza) z dnia 22 marca

2005 r. strona skarżąca w pierwszej instancji została upoważniona do prowadzenia działalności rolniczej w zakładzie Rusca.

- 5 Sprawozdania z kontroli sporządzone w latach 2008–2009 przez Consiliul Județean Tulcea potwierdzają, że dzierżawione grunty, niebędące nieprodukcyjnymi lub niewykorzystywanymi z powodu nadmiernej wilgotności, są wykorzystywane wyłącznie do celów rolniczych i nie obejmują gruntów wykorzystywanych do celów akwakultury.
- 6 W latach 2007–2014 strona skarżąca w pierwszej instancji złożyła wnioski o płatność w ramach systemów wsparcia obszarowego na dane lata w odniesieniu do powierzchni od 899,12 ha do 1500,49 ha, wnioskując o wsparcie w ramach SAPS (Schema de plată unică pe suprafață – systemu jednolitej płatności obszarowej) i PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară – uzupełniającego krajowego systemu płatności bezpośrednich) (uprawy na gruntach ornych) w 2007 r. oraz w ramach SAPS, PNDC1 (uprawy na terenach ornych) i ZSD (zonă semnificativ defavorizată – obszaru o znacząco niekorzystnym położeniu) w latach 2008–2014.
- 7 Na poparcie każdego wniosku złożonego na lata 2007–2014 dołączono dokumenty potwierdzające prawo do użytkowania gruntów, dla których wnioskowano o wsparcie, a mianowicie umowy dzierżawy i aneksy do nich, jak również zaświadczenia wydane przez urząd jednostki administracyjno-terytorialnej, na której terytorium znajduje się grunt, gdzie wskazano, że grunt jest zarejestrowany w Registrul agricol (rejestrze rolnym) gminy jako grunt rolny oraz dodatkowo, w odniesieniu do roku gospodarczego 2013, powiadomienie od Direcția pentru Agricultură Tulcea (dyrekcji ds. rolnictwa w Tulczy) zawierające opinię w sprawie tymczasowej zmiany kategorii wykorzystania 570 ha Amenajarea Piscicolă Litcov (zakładu akwakultury Litcov) z zakładu akwakultury na grunty orne, które skarżąca w pierwszej instancji wykorzystuje na podstawie umowy nr 400/07.12.2010, jak również pismo skierowane do strony pozwanej w pierwszej instancji, w której domagała się zmiany kategorii użytkowania gruntów w odniesieniu do Amenajarea Piscicole Litcov na grunty orne, a w odniesieniu do roku gospodarczego 2014 powiadomienie Consiliul Județean Tulcea, że grunty zajmowane przez zakłady akwakultury, których przeznaczenie zostało zmienione, nie są objęte zakresem administracyjnym tego organu oraz że zakłady akwakultury wykorzystują system rotacji i płodozmianu w uprawach rolnych zgodnie z właściwą technologią każdego z tych zakładów.
- 8 Dla każdego z lat gospodarczych 2007–2014 strona pozwana w pierwszej instancji wydawała decyzje o przyznaniu płatności obszarowych w kolejnym roku.
- 9 W 2009 r. strona pozwana w pierwszej instancji przeprowadziła kontrolę w terenie, podczas której stwierdzono nieprawidłowości dotyczące błędnego zgłoszenia w 2007 r. nieuprawianej działki o niewielkiej powierzchni (80,56 ha).

W latach 2010–2014 przeprowadzono oględziny przed zatwierdzeniem wniosków o płatność, w wyniku której ustalono, że wnioski są kompletne i ważne.

- 10 W odniesieniu do roku gospodarczego 2015 strona pozwana w pierwszej instancji oddaliła wniosek o płatność, ponieważ prawo krajowe (art. III ustawy nr 122/2014) przewidywało, że „począwszy od dnia 15 września 2014 r. nie będą przyznawane żadne dotacje na grunty związane z byłymi zakładami akwakultury znajdującymi się na terytorium Rezerwații Biosferei Delta Dunării”.
- 11 Tribunalul oddalił w pierwszej instancji wniosek strony skarżącej w pierwszej instancji o uchylenie decyzji odmawiającej przyznania płatności bezpośrednich za rok 2015, lecz Curtea de Apel Constanța (sąd apelacyjny w Konstancy), na mocy prawomocnego orzeczenia z dnia 31 października 2016 r. przyjął skargę strony skarżącej w pierwszej instancji i nakazał stronie pozwanej w pierwszej instancji wydanie decyzji o przyznaniu płatności w ramach systemów wsparcia obszarowego za rok gospodarczy 2015, wskazując między innymi definicje pojęć „działalności rolniczej”, „produktów rolnych” i „gruntów ornych” w rozporządzeniu nr 1307/2013.
- 12 W okresie od 27 października 2015 r. do 13 kwietnia 2016 r. APIA – Direcția Antifraudă și Control Intern (dyrekcja ds. zwalczania nadużyć finansowych i kontroli wewnętrznej) przeprowadziła u pozwanej w pierwszej instancji kontrolę dokumentacji, której celem była weryfikacja zasad przyznawania wsparcia obszarowego w latach 2007–2014 na wniosek złożony przez Direcția Națională Anticorupție (krajową dyrekcję ds. przeciwdziałania korupcji). Organ kontrolny stwierdził, że strona skarżąca w pierwszej instancji nie spełniła warunków kwalifikowalności do płatności bezpośrednich, ponieważ przedłożone dokumenty wykazywały wykorzystanie gruntów do celów rolniczych, ale nie zmianę kategorii wykorzystania zakładów akwakultury na grunty rolne/orne (z wyjątkiem tymczasowej opinii z roku gospodarczego 2013 dla zakładu akwakultury Litcov). Grunty należące do kategorii „zakłady akwakultury” nie kwalifikują się do płatności obszarowych, ponieważ zgodnie z ustawodawstwem krajowym nie należą do kategorii „produktywnych gruntów rolnych”.
- 13 W wyniku tej kontroli strona pozwana w pierwszej instancji ponownie przeanalizowała wnioski o płatność złożone za lata gospodarcze 2007–2014, zaś w dniu 20 maja 2016 r. wydała decyzje odmowne w odniesieniu do wniosków o płatność w ramach systemów wsparcia obszarowego za poszczególne lata, ustalając kwoty należnych płatności. W dniu 23 grudnia 2016 r. sporządzono protokoły dla lat 2007–2014, w których stwierdzono nieprawidłowości, i ustalając wysokość kwot należnych organom podatkowym, w wyniku których stwierdzono, że strona skarżąca w pierwszej instancji pobrała kwoty nienależne w poszczególnych latach i w oparciu o nie ustaliła wysokość kwot należnych organom podatkowym.
- 14 Strona skarżąca w pierwszej instancji wniosła zażalenia na postanowienia w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do decyzji o odmowie

- i protokołóv ze stwierdzenia nieprawidłowości i ustalających wysokość kwot należnych organom podatkowym, jednak zażalenia zostały odrzucone.
- 15 W skardze zarejestrowanej w pierwszej instancji w Tribunalul Tulcea w dniu 15 marca 2017 r. strona skarżąca w pierwszej instancji wniosła o uchylenie decyzji odmawiających przyznania pomocy oraz protokołóv stwierdzenia nieprawidłowości i ustalenia kwot należnych organom podatkowym na lata gospodarcze 2007–2014, jak również decyzji wydanych w odniesieniu do złożonych zażaleń na postanowienia w postępowaniu administracyjnym.
 - 16 W uzasadnieniu skargi strona skarżąca w pierwszej instancji podnosi trzy zarzuty oparte na: i) zapisach art. 80 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009, na podstawie których strona skarżąca w pierwszej instancji nie mogła być zobowiązana do zwrotu płatności, jeżeli błąd został popełniony przez właściwy organ; ii) przedawnieniu prawa do ubiegania się o zwrot na mocy z art. 80 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009, ponieważ decyzje nakazujące zwrot środków zostały wydane po upływie ponad 12 miesięcy od dokonania płatności; iii) spełnieniu wszystkich warunków kwalifikowalności określonych w OUG nr 125/2006 i bezpośrednim zastosowaniu odpowiedniego prawa Unii.
 - 17 W odniesieniu do tego ostatniego zarzutu strona skarżąca w pierwszej instancji stwierdziła, że spełniła wymóg użytkowania gruntóv rolnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 OUG nr 125/2006, oraz że wykorzystanie tych gruntóv do wytwarzania produktów rolnych spowodowało zaliczenie ich do kategorii gruntóv ornych w rozumieniu art. 5 ust. 3 lit. a) OUG nr 125/2006.
 - 18 W ramach tego zarzutu strona skarżąca w pierwszej instancji podnosi, że w niniejszej sprawie konieczne jest bezpośrednie i priorytetowe zastosowanie prawa Unii, a w szczególności art. 34 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 73/2009, oraz stwierdzenie, że na tej podstawie grunty użytkowane przez samą skarżącą odpowiadają definicji „kwalifikującego się hektara” ustanowionej w tym rozporządzeniu.
 - 19 Strona pozwana w pierwszej instancji twierdzi, że skarga powinna zostać oddalona, twierdząc przede wszystkim, że podstawą płatności był wniosek strony skarżącej w pierwszej instancji, a nie błąd strony pozwanej. Po drugie, strona pozwana w pierwszej instancji wskazała, że dokumenty przedłożone przez stronę skarżącą w pierwszej instancji wykazują wykorzystanie gruntóv do celóv rolniczych, ale nie wskazują również na zmianę kategorii użytkowania gruntóv, którą pozostaje zakład akwakultury, w związku z czym przedmiotowe obszary nie kwalifikują się na podstawie OUG nr 125/2006 do płatności bezpośrednich.
 - 20 Wyrokiem z dnia 1 lutego 2018 r. Tribunalul Tulcea uwzględnił skargę i zarządził stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktóv.
 - 21 Sąd zbadał jedynie zasadność zastosowania art. 80 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009, uznając, że w niniejszej sprawie zastosowanie mają przepisy prawa Unii wykluczające zwrot płatności dokonanych z winy organu.

- 22 Sąd orzekł, że nie kwestionuje się tego, że do wszystkich wniosków o płatność złożonych przez stronę skarżącą w pierwszej instancji dołączono umowy dzierżawy oraz zaświadczenia wydane przez urząd jednostki administracyjno-terytorialnej terytorium, na którym znajdował się grunt objęty dzierżawą w związku z wpisem rolnika do Registorul Agricol gminy wraz z gruntem objętym dzierżawą, oraz że treść umów dzierżawy wyraźnie wskazuje, iż grunty nią objęte (w odniesieniu do których wnosi się o wsparcie finansowe) są zajmowane przez zakład akwakultury i że strona skarżąca w pierwszej instancji była zobowiązana do wykorzystania ich do celów akwakultury.
- 23 W tym kontekście brak zgodności, w odniesieniu do którego nakazano zwrot kwot przyznanych stronie skarżącej w pierwszej instancji, nie wynika z zaniedbania ze strony skarżącej ani z jej umyślnego działania. Z drugiej strony dokumenty dołączone do wniosków o płatność zawierały konkretne i wystarczające informacje faktyczne pozwalające zweryfikować warunki kwalifikowalności do przyznania pomocy, a ponadto, w odniesieniu do lat gospodarczych 2008 i 2009, po kontrolach administracyjnych przeprowadzono również kontrole na miejscu, z których wynikało, że warunki kwalifikowalności zostały spełnione. Gdyby przyjąć, że zakład akwakultury nie może zostać zaklasyfikowany do kategorii gruntów ornych, jak twierdzi strona pozwana w pierwszej instancji, nie byłoby wątpliwości, że płatności przyznane stronie skarżącej w pierwszej instancji wynikały z błędu popełnionego przez pracowników strony pozwanej w pierwszej instancji.
- 24 Strona skarżąca w pierwszej instancji nie może zostać uznana za świadomą faktu, że nie może korzystać z płatności bezpośrednich w odniesieniu do danego gruntu, ponieważ nawet sama strona pozwana w pierwszej instancji – organ odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli w zakresie spełniania wymogów kwalifikowalności – stwierdzała przez siedem lat, że skarżąca w pierwszej instancji była uprawniona do otrzymywania płatności bezpośrednich w odniesieniu do dzierżawionych przez nią gruntów.
- 25 Z drugiej strony, rozpatrywane decyzje są niezgodne z prawem również ze względu na fakt, że kwota zwrotu płatności przyznanych stronie skarżącej w pierwszej instancji została zasądzona przez stronę pozwaną w pierwszej instancji po upływie terminu jednego roku od daty dokonania płatności przewidzianej w art. 80 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009.
- 26 Do Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Konstancji, druga izba cywilna, do spraw sporów administracyjnych i podatkowych), w dniu 29 marca 2018 r. wpłynęła apelacja wniesiona przez stronę wnoszącą apelację – stronę pozwaną w pierwszej instancji przeciwko stronie skarżącej w pierwszej instancji – drugiej stronie postępowania apelacyjnego od wyroku w postępowaniu cywilnym z dnia 1 lutego 2018 r. wydanego przez Tribunalul Tulcea, mająca na celu zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi [w pierwszej instancji].

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 27 Strona pozwana w pierwszej instancji zwróciła się do sądu odsyłającego o skierowanie wyżej wymienionego pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 28 Chociaż sąd orzekł jedynie w przedmiocie zasadności zastosowania zapisów art. 80 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009, sąd apelacyjny uważa, że konieczne jest również zweryfikowanie prawa drugiej strony postępowania apelacyjnego – strony skarżącej w pierwszej instancji – do korzystania z systemów wsparcia obszarowego w latach 2007–2014 i że jedynie w zakresie, w jakim zostanie ustalone, że kwoty nie były należne z powodu niekwalifikowalności użytkowanych gruntów, należy zweryfikować stosowanie art. 80 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009.
- 29 Zgodnie z przepisami krajowymi grunty dzielą się z uwagi na przeznaczenie na 5 dużych kategorii. Do kategorii gruntów przeznaczonych do celów rolniczych należą: grunty orne, winnice, sady, szkółki, obszary zalesione, plantacje chmielu i morwy, pastwiska, użytki zielone, szklarnie, szklarnie fotowoltaiczne, rozsadniki, lasy rozroślowe, jeśli nie są objęte planami zagospodarowania rolno-leśnego (gospodarstwa agroleśne), pastwiska leśne, grunty, na których stoją obiekty zootechniczne i budynki inwentarskie, urządzenia do poprawy jakości gleby i akwakultury, drogi w sieci dróg wiejskich – trakty/drogi rolnicze i obszary składowania. Pozostałe kategorie to: lasy, grunty trwale zanurzone, grunty miejskie i grunty specjalnego przeznaczenia.
- 30 Każdy z powyższych 5 sposobów użytkowania gruntów może mieć dominujące kategorie użytkowania dotyczące większości powierzchni gruntów oraz kategorie użytkowania zajmujące mniejszą część. Na przykład w grupie gruntów rolnych dominującymi kategoriami użytkowania są: grunty orne, winnice, sady, użytki zielone i pastwiska, ale mniejszy odsetek zajmują również budownictwo, wody itp.
- 31 Cel i kategoria użytkowania są cechami gruntów stanowiącymi przedmiot wpisu do rejestru gruntów, który zawiera opis nieruchomości oraz wpisy dotyczące praw do nieruchomości, praw osobistych, aktów prawnych, faktów lub stosunków prawnych, które są związane z nieruchomością. Zmiana sposobu użytkowania lub kategorii użytkowania wymaga przeprowadzenia pewnych formalności i uzyskania pewnych wstępnych opinii, jak również niezbędnych wskazówek dotyczących zmian wprowadzanych w rejestrze katastralnym nieruchomości.
- 32 Przepisy techniczne dotyczące wprowadzenia ogólnego katastru obejmują 10 następujących kategorii użytkowania gruntów: grunty orne (A), pastwiska (P), użytki zielone (F), winnice (V), sady (L), lasy i inne grunty zalesione, grunty

z wodą i wodą z zaroślami trzcinowymi, drogi (DR) i koleje (CF), grunty zajęte przez budynki i dziedzince (CC), grunty zdegradowane i nieprodukcyjne (N).

- 33 Z treści przepisów wynika, że zakład akwakultury, mimo że jest wymieniony w kategorii gruntów rolnych, nie stanowi dodatkowej, odrębnej kategorii użytkowania wymienionej wśród kategorii wymienionych i zdefiniowanych w pkt 8.2 tychże przepisów. Przepisy określają jednak, że do kategorii użytkowej „grunty z wodą i roślinnością opalaną ponownie” zalicza się grunty trwale zanurzone, jak również tymczasowo zanurzone, które nie mogą być wykorzystywane do innych celów po wycofaniu wody.
- 34 Niemniej jednak w niniejszej sprawie nawet wnosząca apelację – strona skarżąca w pierwszej instancji – nie twierdzi, że użytkowane grunty są wpisane do rejestru gruntów w kategorii użytkowania „grunty orne” czy w jakiegokolwiek innej kategorii użytkowania, która zgodnie z prawem krajowym dawałaby jej prawo dostępu do systemów płatności jednolitych lub że zamierza podjąć kroki w celu zmiany kategorii użytkowania na grunty orne. Strona skarżąca w pierwszej instancji twierdzi jedynie, że istotne jest faktyczne wykorzystanie dzierżawionych gruntów jako gruntów ornych, biorąc pod uwagę, że uzyskała na to zgodę wydzierżawiającego, aby móc wykorzystywać grunt do celów innych niż pierwotnie przewidziane w umowach dzierżawy.
- 35 Należy zauważyć, że przepisy krajowe (OUG nr 125/2006) nie określają jednoznacznie, że powierzchnia użytków rolnych musi być wpisana do rejestru gruntów z kategorią użytkowania, która definiuje ją jako kwalifikującą się lub że wpis do rejestru gruntów innej kategorii użytkowania wyklucza z kwalifikowalności powierzchnię użytków rolnych, niezależnie od tego, czy w rzeczywistości powierzchnia użytków rolnych jest wykorzystywana na przykład jako grunty orne lub trwale użytki zielone. Jest to jednak powód, dla którego strona pozwana w pierwszej instancji sporządziła akty zaskarżone w niniejszej sprawie.
- 36 W orzecznictwie krajowym większą wagę nadano kategorii użytkowania wpisanej do rejestru katastralnego lub aktów notarialnych poświadczających prawo użytkowania, a sposób, w jaki grunt jest wykorzystywany w praktyce, uznano za nieistotny, w przypadku gdy sposób ten stoi w sprzeczności z kategorią użytkowania wpisaną do rejestru katastralnego lub aktów notarialnych poświadczających prawo użytkowania.
- 37 Curtea de apel jest ostatnią instancją w niniejszej sprawie i uważa, że w omawianym kontekście faktycznym jest zobowiązana zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym zgodności przepisów europejskich z przepisami krajowymi w celu wyjaśnienia, czy należy brać pod uwagę wyłącznie sposób, w jaki rolnik wykorzystuje grunty w praktyce, czy też przeciwnie – konieczne jest uwzględnienie cech charakterystycznych obszarów określonych w aktach publicznych nieruchomości lub w dokumentach, na podstawie których rolnik wykazuje prawo użytkowania

gruntów, w odniesieniu do których złożono wnioski o płatność, oraz zgodności użytkowania gruntów z tymi cechami.

- 38 Odnosząc się do wyroków Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-422/13 Wree i C-684/13 Demmer, zgodnie z którymi na potrzeby zdefiniowania gruntu jako kwalifikującego się istotne jest rzeczywiste przeznaczenie danego gruntu, sąd odsyłający wskazuje, że z tych dwóch wyroków nie wynika, aby w tych sprawach rzeczywiste wykorzystanie było sprzeczne z wykorzystaniem lub kategorią użytkowania wpisaną do księgi wieczystej. W związku z tym sąd ten uważa, że nie może zastosować teorii tzw. *acte clair*, że odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie może być jednoznacznie wywnioskowana z orzecznictwa Trybunału i że nie ma uzasadnionych wątpliwości w tym względzie.

DOKUMENT ROBOCZY