

**Sprawa C-304/19****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

12 kwietnia 2019 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Curtea de Apel Constanța (Rumunia)

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

29 marca 2019 r.

**Strona wnosząca apelację i skarżąca w pierwszej instancji:**

Ira Invest SRL

**Druga strona postępowania i strona przeciwna w pierwszej instancji:**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

**Przedmiot postępowania głównego**

Apelacja od wyroku cywilnego z dnia 27 lutego 2018 r., wydanego przez Tribunalul Tulcea (sąd wyższej instancji w Tulczy, Rumunia), w którym sąd ten oddalił skargę wniesioną przez skarżącą w pierwszej instancji w celu stwierdzenia nieważności decyzji odmownej wydanej przez stronę przeciwną w pierwszej instancji, dotyczącej wniosku o płatność jednolitą za rok 2016.

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Na podstawie art. 267 TFUE Curtea de Apel Constanța (sąd apelacyjny w Konstancy, Rumunia) wnosi o dokonanie wykładni art. 4 ust. 1 lit. b), c), e) i f), art. 21 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1-5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

## Pytanie prejudycjalne

Czy przepisy art. 4 ust. 1 lit. b), c), e) i f), art. 10, art. 21 ust. 1 i art. 32 ust. 1-5 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które w okolicznościach będących przedmiotem postępowania głównego wykluczają względem rolnika wypłatę wsparcia ze względu na to, iż grunty, na których znajdują się obiekty akwakultury, wykorzystywane jako grunty orne, nie stanowią „użytków rolnych” w rozumieniu art. 4 tego rozporządzenia?

## Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 4 ust. 1 lit. b), c), e) i f), art. 10, art. 21 ust. 1 i art. 32 ust. 1-5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307 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.

## Przywołane przepisy prawa krajowego

*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (dekret z mocą ustawy nr 3/2015 w sprawie zatwierdzenia systemów płatności stosowanych w rolnictwie w okresie 2015-2020 oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o spółkach rolnych i innych formach zrzeszenia w rolnictwie; zwany dalej „OUG nr 3/2015”)*

### Artykuł 2

„1) W rozumieniu niniejszego dekretu z mocą ustawy:

[...]

e) »gospodarstwo rolne« oznacza wszystkie jednostki produkcyjne wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium Rumunii;

f) »rolnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiego zrzeszenia, których gospodarstwo rolne jest położone na terytorium Rumunii oraz które prowadzą działalność rolniczą;

[...]

n) »użytki rolne« oznaczają każdy obszar zajmowany przez grunty orne, trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe lub uprawy trwałe;

o) »grunty orne« oznaczają grunty uprawiane w celu produkcji rolnej lub obszary dostępne dla produkcji rolnej, ale ugorowane, bez względu na to, czy grunty te znajdują się pod uprawą szklarniową, uprawą w szklarniach słonecznych lub pod innymi stałymi bądź ruchomymi urządzeniami ochronnymi;

[...]

r) »użytkowanie gruntów« oznacza wykorzystanie do działalności rolniczej użytków rolnych w ramach gospodarstwa, które jest w posiadaniu rolnika w chwili składania wniosku, w roku jego złożenia”.

#### Artykuł 8

„1) Aby skorzystać z płatności bezpośrednich przewidzianych w art. 1 ust. 2, rolnicy muszą:

[...]

n) okazać w chwili składania wniosku o płatność jednolitą lub zmian do wniosku niezbędne dokumenty potwierdzające, że grunty rolne [...] są w posiadaniu rolników lub, w stosownych przypadkach, odpis załącznika nr 24 stanu cywilnego terytorialnych jednostek administracyjnych. Dokumenty potwierdzające, że użytki rolne znajdują się w posiadaniu rolnika, muszą być podpisane przed złożeniem wniosku o płatność jednolitą i muszą być ważne w dniu złożenia wniosku”.

*Ordinul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi nr 619/2015 w sprawie zatwierdzenia kryteriów kwalifikowalności, szczególnych warunków i sposobów wdrażania systemów płatności przewidzianych w art. 1 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 3/2015 w sprawie zatwierdzenia systemów płatności stosowanych w rolnictwie w okresie 2015-2020 oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o spółkach rolnych i innych formach zrzeszenia w rolnictwie, a także szczególnych warunków wdrożenia środków kompensacyjnych rozwoju obszarów wiejskich, mających zastosowanie do gruntów rolnych, przewidzianych w krajowym programie rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014-2020; zwane dalej „OMADR nr 619/2015”)*

## Artykuł 5

„2) Począwszy od roku składania wniosków 2015, dokumentami potwierdzającymi legalne użytkowanie gruntów, które są składane w [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, agencji ds. płatności i interwencji w rolnictwie], zgodnie z przepisami art. 8 ust. 1 lit. n) dekretu z mocą ustawy są dokumenty dotyczące:

- a) gospodarstwa, w którym prowadzona jest działalność rolnicza: poświadczenie wypełnia się zgodnie z modelem ramowym [...] i dołącza się do niego uwierzytelniony odpis oryginalnych arkuszy, w których wpisane są dane [...] z rejestru rolnego w okresie 2015-2019, zgodnie z modelem ramowym [...] oraz
- b) gruntów rolnych będących w posiadaniu rolnika: uwierzytelnione odpisy tytułu własności lub innych dokumentów potwierdzających prawo własności gruntu lub innych dokumentów [...];
- c) jednoznacznej identyfikacji użytkowanych działek rolnych [...]”.

## Artykuł 10

„5) Następujące obszary nie kwalifikują się do płatności:

[...]

- o) obszary, na których znajdują się obiekty akwakultury, przewidziane w art. 23 ust. 20 Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (dodatkowych norm technicznych dotyczących rejestru rolnego w okresie 2015-2019), przyjętych w drodze Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi, ministra rozwoju regionalnego i administracji publicznej, ministra finansów publicznych oraz prezesa krajowego urzędu statystycznego nr 734/480/1.003/3.727/20)”.

*Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (ustawa nr 283/2015 zmieniająca ustawę nr 82/1993 o utworzeniu rezerwatu biosfery „Delta Dunaju”)*

## Artykuł I

„1. Na całym obszarze rezerwatu zmiana użytkowania gruntów rolnych wykorzystywanych jako grunty rolne produkcyjne lub jako obiekty akwakultury odbywa się za zgodą administratora, wyłącznie na podstawie badań technicznych przeprowadzonych przez ekspertów”.

## Artykuł II

„1) W ciągu 12 miesięcy od wejścia w życie niniejszej ustawy właściciele, najemcy lub dzierżawcy gruntów wykorzystywanych jako obiekty rolnicze lub akwakultury, których użytkowanie zostało zmienione, są zobowiązani do przeprowadzenia badań technicznych wykonywanych przez ekspertów za zgodą administratora, w wyniku których zostaną określone warunki użytkowania danych obiektów rolniczych lub akwakultury.

2) W ciągu 3 lat od daty wejścia w życie niniejszej ustawy właściciele/dzierżawcy gruntów, których użytkowanie zostało zmienione, przy czym nie uzasadniają tego badania przeprowadzone przez ekspertów, są zobowiązani do przywrócenia owych gruntów do stanu pierwotnego [...]”.

*Legea fondului funciar nr. 18/1991 (ustawa o własności gruntów nr 18/1991) – art. 2, który klasyfikuje grunty według przeznaczenia i który włącza do kategorii „gruntów przeznaczonych do użytku rolnego” m.in. „produkcyjne grunty rolne” i „obiekty akwakultury”.*

*Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (dekret z mocą ustawy nr 23 w sprawie rybołówstwa i akwakultury) z dnia 5 marca 2008 r. – art. 2 pkt 2, który definiuje „obiekt akwakultury”.*

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 Skarżąca w pierwszej instancji, SC Ira Invest SRL, jest osobą prawną prawa rumuńskiego, której głównym przedmiotem działalności jest akwakultura, a jej działalność drugorzędną stanowi m.in. uprawa zbóż, roślin strączkowych i roślin oleistych, uprawa ryżu, warzyw oraz działalność pomocnicza związana z [uprawą] produktów roślinnych.
- 2 Skarżąca w pierwszej instancji zawarła, jako dzierżawca, umowę dzierżawy nr 30/18.03.2002 z Consiliul Județean Tulcea (radą prowincji Tulczy), jako wydzierżawiającym, której przedmiotem było użytkowanie do celów akwakultury gruntów o łącznej powierzchni 1344 hektarów. Na mocy dodatkowego aktu nr 5/15.05.2014 do umowy dzierżawy strony uzgodniły, że aby wykonać przedmiot wyżej wymienionej umowy dzierżawy, dzierżawca będzie prowadzić działania w zakresie rotacji i zmianowania upraw akwakultury w celu mineralizacji gleby oraz inne działania zgodnie z normami technologii akwakultury na obszarze 950 hektarów gruntów akwakultury. Rotacja i zmianowanie upraw akwakultury stanowi element technologii okresowo stosowanej w obiektach akwakultury, który polega na tymczasowym ugorowaniu obiektu akwakultury lub jego części w celu zapewnienia przywrócenia produktywności gleby poprzez uprawę zbóż i roślin przemysłowych.
- 3 Skarżąca w pierwszej instancji złożyła w Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencji ds. płatności i interwencji w rolnictwie; zwanej dalej

„APIA”) - Centrul Județean Tulcea (ośrodek w prowincji Tulczy) wniosek o płatność jednolitą nr TL-9639/30.05.2016 w celu uzyskania wsparcia finansowego w odniesieniu do wnioskowanych systemów/środków wsparcia. We wniosku spółka zadeklarowała do celów wsparcia całkowitą powierzchnię użytków rolnych wynoszącą 757,07 ha oraz całkowitą użytą powierzchnię użytków rolnych wynoszącą 757,07 ha.

- 4 Na podstawie decyzji nr. 1622/27.03.2017 (decyzji nr 1622/27.03.2017), po przeprowadzeniu kontroli administracyjnej wniosku o płatność jednolitą złożonego przez SC Ira Invest SRL, APIA w Tulczy stwierdziła różne braki, w tym brak poświadczenia zgodnie z Registrul Agricol (zwanym dalej „rejestrzem rolnym”) oraz naruszenie przepisów art. 5 ust. 2 lit. a) OMADR nr 619/2015, art. 6 OUG nr 3/2015 i art. I pkt 1 Legea nr 283/2015.
- 5 SC Ira Invest SRL wniosła zażalenie na tę decyzję administracyjną, które zostało oddalone decyzją nr 5011/08.05.2017.
- 6 W skardze złożonej w pierwszej instancji do Tribunalul Tulcea – Secția Contencios Administrativ și Fiscal (izby administracyjnej i podatkowej) skarżąca w pierwszej instancji wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji nr 5011/08.05.2017 i w związku z tym decyzji nr 1622/27.03.2017, które to decyzje dotyczyły wniosku o płatność jednolitą za rok 2016 oraz zostały wydane przez APIA Tulcea.
- 7 W wyroku cywilnym 324/27.02.2018 Tribunalul Tulcea oddalił jako bezzasadną skargę o stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych. Tribunalul Tulcea uznał, że uzasadnieniem wydania decyzji odmownej jest brak poświadczenia zgodnie z rejestrzem rolnym oraz brak potwierdzenia statusu rolnika aktywnego zawodowo.
- 8 W dniu 29 marca 2018 r. wnosząca apelację i skarżąca w pierwszej instancji, SC Ira Invest SRL, złożyła do Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (drugiej izby cywilnej właściwej w sprawach administracyjnych i podatkowych) apelację od wyroku cywilnego wydanego przez Tribunalul Tulcea, w której wniosła o uchylenie wspomnianego wyroku i uwzględnienie apelacji.

### **Główne argumenty stron postępowania głównego**

- 9 Wnosząca apelację i skarżąca w pierwszej instancji twierdziła, że decyzja nr 5011/08.05.2017 jest niezgodna z prawem i bezzasadna, ponieważ w odniesieniu do poświadczenia zgodnie z rejestrzem rolnym rozporządzenie nr 1307/2013 zawiera w art. 4 lit. f) definicję pojęcia „gruntów ornych” w odniesieniu do obszarów, dla których rolnicy mogą ubiegać się o wsparcie finansowe, obejmujących: „grunty uprawiane w celu produkcji roślinnej”. W związku z powyższym takie poświadczenie nie jest niezbędne lub w każdym razie nie jest konieczne, by było ono ściśle zgodne z rejestrzem rolnym, ponieważ tak jak

w przypadku spółki skarżącej mogą występować grunty orne w rozumieniu rzeczonoego rozporządzenia, które jednak nie są wpisane do rejestru rolnego. Wniosek ów nasuwa się tym bardziej, że z samej definicji gruntów ornych zawartej w OUG nr 3/2015 wynika jednoznacznie, iż są to grunty wykorzystywane do upraw rolnych (bez żadnych wyjątków w akcie prawnym).

- 10 Wnosząca apelację i skarżąca w pierwszej instancji twierdzi, że Legea nr. 18/1991 (ustawa nr 18/1991) i rejestr rolny mają na celu zapewnienie jednolitej dokumentacji m.in. w odniesieniu do kategorii użytkowania gruntów, natomiast w rozporządzeniu nr 1307/2013 i w OUG nr 3/2015 stosowana jest inna klasyfikacja rodzajów gruntów, dla których mogą być przyznawane dotacje.
- 11 Wnosząca apelację i skarżąca w pierwszej instancji stwierdziła również, że stosowanie OUG nr 3/2015, a także innych krajowych aktów prawnych regulujących przyznawanie wsparcia finansowego – wykorzystujących pojęcia równoważne z pojęciami określonymi w rozporządzeniu nr 1307/2013 – sprawiłoby, że przynależność gruntów uprawnych do gospodarstwa akwakultury lub do innej kategorii użytkowania byłaby bez znaczenia, pod warunkiem że grunty te bezspornie byłyby wykorzystywane do upraw rolnych w rozumieniu art. 4 rozporządzenia i art. 2 OUG nr 3/2015.
- 12 Wnosząca apelację i skarżąca w pierwszej instancji podkreśliła, że aby uzyskać wsparcie finansowe, konieczne jest uprawianie gruntu rolnego w celu uzyskania produkcji rolnej, a nie przynależność tego gruntu do jednej lub innej kategorii gruntów rolnych, które są zdefiniowane w innym krajowym akcie prawnym.
- 13 Natomiast druga strona postępowania apelacyjnego i strona przeciwna w pierwszej instancji wskazała, że OUG nr 3/2015 nie odbiega od prawa Unii, wręcz przeciwnie, stanowi jego transpozycję do prawa krajowego. Z żadnego aktu prawa Unii lub krajowego przepisu ustawowego nie wynika, że wsparcie finansowe przyznawane w formie płatności bezpośrednich dotyczy obiektów/gospodarstw akwakultury.
- 14 Z przepisów art. 2 ust. 2, art. 10 ust. 1 OUG nr 3/2015 oraz art. 10 ust. 5 lit. o) OMADR nr 619/2015 wynika, że obiekty akwakultury nie należą do kategorii produkcyjnych gruntów ornych i w związku z tym nie kwalifikują się do płatności.

### **Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego**

- 15 Curtea de Apel jest sądem ostatniej instancji w postępowaniu i w przedstawionych okolicznościach faktycznych uważa, że jest zobowiązany do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem”).
- 16 Szczególne okoliczności rozpatrywanego sporu, polegające na tym, że skarżąca w pierwszej instancji wykorzystuje do celów rolnych grunty wpisane do rejestrów

administracyjnych jako należące do innej kategorii użytkowania – obiekty akwakultury –, a zatem wyraźnie wyłączone przez prawo krajowe z przyznania wsparcia finansowego – stawiają w szczególności kwestię interpretacji art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013.

- 17 Curtea de Apel powołuje się na wcześniejsze orzecznictwo Trybunału (wyroki w sprawach C-422/13, Wree, i C-684/13, Demmer), zgodnie z którymi rzeczywiste wykorzystanie spornych gruntów ma znaczenie dla uznania obszarów za kwalifikowalne. W niniejszym przypadku grunty gospodarstwa były jednak wykorzystywane jako grunty orne, mimo iż zostały zarejestrowane jako grunty należące do obiektu akwakultury. Natomiast mające zastosowanie przepisy krajowe wyłączają obiekty akwakultury z przyznawania wsparcia w ramach tego systemu płatności.
- 18 W związku z powyższym, zważywszy, iż Curtea de Apel ma również wątpliwości co do możliwości bezpośredniego stosowania w niniejszej sprawie dwóch przywołanych wyroków, ze względu na szczególne okoliczności polegające na zarejestrowaniu gruntów w kategorii użytkowania, która jest wyłączona z płatności przez prawo krajowe, sąd ten uważa, że odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie może zostać wyraźnie wywnioskowana z orzecznictwa Trybunału, i nie można uznać również, że nie istnieją uzasadnione wątpliwości w tym względzie.