

Sprawa C-116/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

28 lutego 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel Timișoara (Rumunia)

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

6 lutego 2020 r.

Strona wnosząca apelację:

S.C. Avio Lucos SRL

Strona przeciwna:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

Przedmiot postępowania głównego

Apelacja od wyroku Tribunalul Dolj (sądu okręgowego w Dolj, Rumunia) z dnia 25 lutego 2019 r. oddalającej skargę o stwierdzenie nieważności protokołu, na podstawie którego Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (agencja ds. płatności i interwencji w rolnictwie, zwana dalej również „APIA” – ośrodek w prowincji Dolj) stwierdziła w stosunku do wnoszącej apelację wierzytelność wobec skarbu państwa zgodnie z art. 73 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE Curtea de Apel Timișoara (sąd apelacyjny w Timișoarze, Rumunia) wnosi o dokonanie wykładni art. 2 rozporządzenia Rady

(WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. oraz o ustalenie zgodności niektórych przepisów krajowych z prawem Unii, w szczególności z rozporządzeniem nr 73/2009 i z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Pytania prejudycjalne

1) Czy prawo [Unii] mające zastosowanie do wsparcia finansowego za rok gospodarczy 2014 – w szczególności rozporządzenie (WE) nr 73/2009 i rozporządzenie nr 1122/2009 – sprzeciwia się ustanowieniu w prawie krajowym obowiązku przedstawienia dowodu prawa użytkowania gruntu w celu uzyskania wsparcia finansowego w ramach systemów pomocy obszarowej?

2) W wypadku gdy wspomniane wyżej prawo [Unii] nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, o których mowa w pytaniu pierwszym: czy prawo [Unii] (w tym zasada proporcjonalności) sprzeciwia się – w konkretnym przypadku, w którym prawo do korzystania z użytków rolnych zostało uzasadnione przez beneficjenta poprzez przedstawienie umowy oddania użytków zielonych w użytkowanie (na mocy której wnioskodawca nabył prawo do korzystania z użytków zielonych na własne ryzyko i na swój użytek w zamian za uiszczenie opłaty) – przepisom krajowym, które do ważnego zawarcia takiej umowy użytkowania wymagają, aby przyszły użytkownik był wyłącznie hodowcą lub właścicielem zwierząt?

3) Czy działalność beneficjenta systemu pomocy obszarowej, który po zawarciu umowy oddania użytków zielonych w użytkowanie w celu uzyskania prawa do korzystania z tego obszaru i uzyskania uprawnień do pomocy w roku gospodarczym 2014 zawiera w następnej kolejności umowę współpracy z hodowcami, na podstawie której zezwala on na nieodpłatne wykorzystywanie do wypasu zwierząt gruntów oddanych mu w użytkowanie, przy czym beneficjent ów zachowuje prawo do użytkowania gruntów, lecz zobowiązuje się do nieutrudniania wypasu i do utrzymania użytków zielonych w dobrej kulturze rolnej, jest objęta definicją działalności rolniczej zawartą w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009?

4) Czy prawo [Unii] sprzeciwia się wykładni przepisów krajowych, takich jak art. 431 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego – dotyczący powagi rzeczy osądzonej prawomocnego orzeczenia sądowego, którym stwierdzono niedopuszczalność wniosku o płatność ze względu na naruszenie prawa krajowego dotyczącego wymogu zgodności z prawem uprawnienia do korzystania z /użytkowania gruntów, w odniesieniu do których wystąpiono z wnioskiem o objęcie systemem pomocy obszarowej w roku gospodarczym 2014 (w ramach sporu, w którym złożono wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o zastosowaniu sankcji wieloletnich) – która to wykładnia uniemożliwia analizę zgodności rzezonego wymogu krajowego z prawem [Unii] mającym

zastosowanie do roku gospodarczego 2014 w nowym sporze, w którym rozpatrywana jest zgodność z prawem aktu nakazującego zwrot kwot nienależnie wypłaconych wnioskodawcy w odniesieniu do tego samego roku gospodarczego 2014, opartego na tych samych okolicznościach faktycznych i tych samych przepisach krajowych, które były przedmiotem analizy wcześniejszego prawomocnego orzeczenia sądowego?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 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; motyw 61 i art. 71 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).

Artykuł 80 akapit pierwszy 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.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Ordonanța 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. 1.043 din 29 decembrie 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 139/2007, cu modificările și completările ulterioare (dekret z mocą ustawy nr 125/2006 w sprawie przyjęcia systemów płatności bezpośrednich i uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich, które są przyznawane w rolnictwie od 2007 r., oraz zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 dotyczącej spółek rolnych i innych form zrzeszenia w rolnictwie, opublikowany w dzienniku urzędowym Rumunii, część I, nr 1043, z dnia 29 grudnia 2006 r., zatwierdzony ze zmianami ustawą nr 139/2007, wraz z późniejszymi zmianami), art. 7 ust. 1 lit. f), zgodnie z którym:

„(1) Aby skorzystać z przyznawania płatności w ramach systemów jednolitej płatności obszarowej, wnioskodawcy muszą być wpisani do Registrul fermierilor (rejestr rolników), zarządzanego przez agencję ds. płatności i interwencji w rolnictwie, muszą terminowo składać wnioski o płatności oraz muszą spełniać następujące warunki ogólne:

[...]

f) przedstawić dokumenty potwierdzające zgodne z prawem użytkowanie gruntu, w odniesieniu do którego złożono wniosek”;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 86/2014 (dekret z mocą ustawy nr 34/2013 dotyczący organizacji, zarządzania i korzystania z trwałych użytków zielonych oraz zmiany i uzupełnienia ustawy o własności gruntów nr 18/1991, opublikowany w dzienniku urzędowym Rumunii, część I, nr 267 z dnia 13 maja 2013 r., zatwierdzony ze zmianami ustawą nr 86/2014), art. 2 lit. d), zgodnie z którym:

„Do celów niniejszego dekretu z mocą ustawy:

[...]

d) użytkownik pastwisk i łąk oznacza hodowcę, osoba fizyczną/prawną wpisaną do Registrul național al exploatațiilor (krajowego rejestru przedsiębiorstw; zwanego dalej „RNE”), która prowadzi szczególną działalność rolniczą w kategorii użytkowania pastwisk i łąk, zgodnie z klasyfikacją statystyczną działalności gospodarczej w Unii Europejskiej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, i która zgodnie z przepisami ma prawo użytkowania użytków rolnych oraz wykorzystuje użytki zielone, wypasając na nich stada własnych zwierząt lub kosząc je co najmniej raz w roku”;

Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010 (kodeks postępowania cywilnego zatwierdzony ustawą nr 134/2010), art. 431 ust. 2, zgodnie z którym:

„Każda ze stron może powołać się na orzeczenie wydane uprzednio w innym sporze, jeżeli przedstawi związek z rozstrzygnięciem owego sporu”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Wnosząca apelację S.C. Avio Lucos SRL złożyła wniosek o jednolitą płatność obszarową za 2014 r., zarejestrowany w APIA – ośrodek w prowincji Dolj, w odniesieniu do łącznej powierzchni 341,70 ha. W celu wykazania prawa do użytkowania gruntów wnosząca apelację przedłożyła umowę użytkowania zawartą w dniu 28 stycznia 2013 r. z Consiliul Local al Comunei Podari (radą gminy Podari) na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 34/2013, w ramach której otrzymała ona w użytkowanie obszar o powierzchni 341,70 ha, który stanowi grunty gminy Podari będące własnością prywatną jednostki samorządu terytorialnego.

- 2 Na podstawie umowy użytkowania S.C. Avio Lucos SRL ma prawo do bezpośredniego korzystania, na własne ryzyko i na własną odpowiedzialność, z mienia otrzymanego w użytkowanie, ma prawo do używania i czerpania pożytków z mienia objętego umową użytkowania, w zależności od ich charakteru i zgodnie z celami określonymi w umowie użytkowania. S.C. Avio Lucos SRL ma obowiązek zagwarantować, że grunty objęte umową użytkowania będą wykorzystywane na wypas, oraz nie może oddać w dalsze użytkowanie lub wdzierżawić tych gruntów.
- 3 Po zawarciu umowy użytkowania S.C. Avio Lucos SRL zawarła w dniu 30 stycznia 2013 r. umowę o współpracy z czterema osobami fizycznymi, które są właścicielami zwierząt.
- 4 Zgodnie z tą umową strony zrzeczają się w celu wykorzystania na potrzeby wypasu gruntów gminnych o powierzchni 341,70 ha, stanowiących prywatną własność gminy Podari, jak określono w umowie użytkowania. Rzeczywiste wykorzystanie nastąpi poprzez oddanie do dyspozycji spółki S.C. Avio Lucos SRL, przez strony umowy będące osobami fizycznymi, zwierząt (krów, owiec, kóz itd.) w liczbie posiadanej i zadeklarowanej w umowie w celu ich ciągłego wypasu na wyżej wskazanych gruntach. Oddanie do dyspozycji zwierząt nie jest uzależnione od przeniesienia prawa własności zwierząt na spółkę S.C. Avio Lucos SRL, a osoby fizyczne pozostają właścicielami zwierząt w świetle prawa.
- 5 Natomiast S.C. Avio Lucos SRL oddaje do dyspozycji grunty gminne o powierzchni 341,70 ha, z przeznaczeniem na wypas nieodpłatny, trwały i bezwarunkowy, ponieważ dostęp do użytków zielonych jest nieodpłatny, trwały i nie podlega żadnej płatności ani żadnym innym świadczeniom w zamian. Ponadto spółka będzie przeprowadzać corocznie, na własny koszt, działania związane z porządkowaniem użytków zielonych, usunięciem trujących roślin, a także usunięciem nadmiaru wody gruntowej, zapewniając optymalne warunki rekultywacji użytków zielonych.
- 6 Po złożeniu wniosku APIA – ośrodek w prowincji Dolj przyznała całkowite wsparcie finansowe za rok gospodarczy 2014, odnoszące się do obszaru 341,70 ha, w wysokości 529 340,24 RON. Po otrzymaniu wspomnianych kwot przez wnoszącą apelację APIA – ośrodek w prowincji Dolj ponownie rozpatrzyła wnioski o udzielenie wsparcia i stwierdziła, że w chwili zawarcia umowy użytkowania wnosząca apelację nie była uprawniona do przekazania do użytkowania użytków zielonych stanowiących własność publiczną lub własność prywatną gmin, ponieważ nie była ona hodowcą, jak wynika z umowy o współpracy. W związku z tym APIA – ośrodek w prowincji Dolj przyjęła:
 - a) **decyzję z dnia 28 grudnia 2015 r.**, na podstawie której na wnoszącą apelację nałożono sankcje wieloletnie w wysokości 555 729,59 RON, zgodnie z art. 58 akapit trzeci rozporządzenia WE nr 1122/2009, w związku z zawiżeniem deklaracji obszarów, w odniesieniu do których wniosła ona o wsparcie finansowe

w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej i płatności rolnośrodowiskowych.

b) **protokół z dnia 31 stycznia 2017 r.**, zaskarżony w niniejszej sprawie, w którym ustalono obciążającą wnoszącą apelację wierzytelność wobec skarbu państwa w wysokości 529 340,24 RON na podstawie art. 73 ust. 1 rozporządzenia WE nr 796/2004 w wersji skonsolidowanej.

- 7 Wnosząca apelację zaskarżyła protokół z dnia 31 stycznia 2017 r. do sądu okręgowego w Dolj, który oddalił skargę w dniu 12 grudnia 2017 r. Apelacja od tego wyroku została uwzględniona przez Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowej), a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez ten sam sąd. Wyrokiem cywilnym z dnia 25 lutego 2018 r. sąd okręgowy w Dolj oddalił wniosek, stwierdzając zasadniczo, że wraz z wnioskiem o płatność jednolitą nie przedłożono kopii dokumentu identyfikacyjnego gospodarstwa rolnego oraz że wnosząca apelację nie przedstawiła dowodu na to, iż jest hodowcą, a także na to, iż grunty są użytkowane. Wnosząca apelację wniosła również apelację od tego wyroku cywilnego, sprawa wpłynęła do sądu apelacyjnego w Krajowej, a następnie została przekazana do sądu apelacyjnego w Timișoarze.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 8 Wnosząca apelację zasadniczo wniosła do sądu apelacyjnego o stwierdzenie, że wyrok sądu pierwszej instancji jest niezgodny z prawem i bezzasadny, wskazując, że sąd rozpoznający sprawę co do istoty: i) nie określił, jakie są kryteria dopuszczalności, które nie zostały spełnione, i jakie przepisy mają zastosowanie do wspomnianych wniosków; ii) nie przeprowadził analizy sprawy z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej pomimo wyraźnego wniosku w tym względzie, oraz iii) przeanalizował kryteria dopuszczalności niezgodnie z definicjami zawartymi w rozporządzeniach Unii wymienionych w decyzji, która była przedmiotem postępowania, lecz w świetle niektórych pojęć prawa krajowego, które nie mają odpowiednika w prawie Unii.
- 9 Ponadto w apelacji podniesiono argumenty dotyczące: i) spełnienia kryteriów dopuszczalności określonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-375/08 (dotyczącej pierwszeństwa zasady rzeczywistego użytkowania obszarów), w sprawie C-61/09 (dotyczącej możliwości użytkowania obszarów na podstawie nietypowej umowy w przypadku, gdy użytkowany obszar zachowuje charakter obszaru kwalifikującego się do objęcia pomocą), w sprawach połączonych C-333/15 i C-334/15 (dotyczących braku warunku dopuszczalności, jakim jest posiadanie statusu hodowcy przez wnioskodawcę, który prowadzi działalność hodowlaną, przy czym w tym samym wyroku określono, jakie są w rzeczywistości kryteria dopuszczalności) oraz w przepisach prawa Unii (art. 2 rozporządzenia nr 73/2009), które zawierają definicje pojęć istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy,

a także ii) niezgodności przepisów krajowych z przepisami zawartymi w aktach Unii Europejskiej.

- 10 Strona przeciwna podniosła m.in. zarzut powagi rzeczy osądzonej wyroku sądu apelacyjnego w Krajowej z dnia 29 października 2018 r. oddalającego apelację wnoszącej apelację od wyroku sądu okręgowego w Dolj z dnia 24 kwietnia 2018 r., w którym oddalono skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 28 grudnia 2015 r. wydanej przez APIA – ośrodek w prowincji Dolj (decyzji, na mocy której na wnoszącą apelację nałożono sankcje wieloletnie). Sąd apelacyjny w Krajowej stwierdził, że sąd rozpoznający sprawę co do istoty prawidłowo uznał, iż S.C. Avio Lucos SRL nie przedstawiła dowodu dopuszczalności, jak wyraźnie przewidziano w ustawodawstwie, ponieważ nie jest hodowcą, nie posiada zwierząt zarejestrowanych w RNE, nie była w stanie przedstawić dowodów na użytkowanie i używanie obszarów, w związku z czym dokonała zawyżenia deklaracji gruntów.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 11 Sąd odsyłający uważa, że konieczna jest odpowiedź Trybunału na pytanie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które wymagają udowodnienia prawa użytkowania lub wykorzystywania obszaru gruntu w celu uzyskania wsparcia finansowego związanego z systemami obszarowymi. W odniesieniu do innych przepisów, to znaczy do rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999, sąd odsyłający zauważa, że Trybunał stwierdził, iż „przepisy wspólnotowe, a w szczególności rozporządzenie nr 1254/1999, nie uzależniają dopuszczalności wniosku o premie specjalne za samce bydła i premie rekompensacyjne od przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do użytkowania obszarów przeznaczonych pod uprawę roślin paszowych będących przedmiotem wniosku. Niemniej jednak przepisy wspólnotowe nie sprzeciwiają się wprowadzeniu przez państwa członkowskie na mocy przepisów krajowych obowiązku przedstawienia takiego tytułu, pod warunkiem uwzględniania celów przepisów wspólnotowych i przestrzegania ogólnych zasad prawa wspólnotowego, w szczególności zasady proporcjonalności” (wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, pkt 90).
- 12 Sąd odsyłający uważa ponadto, że konieczne jest ustalenie, czy nałożony na beneficjenta systemu pomocy obszarowej wymóg, by był on hodowcą lub właścicielem zwierząt w celu uzyskania prawa do użytkowania obszaru użytków zielonych, jest zgodny z prawem Unii w sytuacji, gdy wnosząca apelację kwestionuje zgodność takiego wymogu z prawem Unii, a strona przeciwna nie wskazała żadnego uzasadniającego go przepisu prawa Unii.
- 13 Ponadto w ramach odniesienia do definicji działalności rolniczej zawartej w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 należy ustalić, czy konkretna działalność prowadzona przez wnoszącą apelację mieści się we wspomnianej definicji.

- 14 Wreszcie, co się tyczy powagi rzeczy osądzonej, na którą powołuje się strona przeciwna, wiąże się ona z zakazem orzekania w przedmiocie wniosku, który został już rozstrzygnięty prawomocnym orzeczeniem sądowym, co do którego istnieje domniemanie, że jest ono zgodne z prawdą. W związku z tym dana osoba nie może złożyć wniosku więcej niż jeden raz, a po wydaniu prawomocnego orzeczenia w danej sprawie wszelkie zarzuty strony dotyczące ostatecznego rozstrzygnięcia mogą być rozstrzygnięte jedynie poprzez wniesienie środków odwoławczych od wydanych w ten sposób prawomocnych wyroków, ale nie poprzez wniesienie podobnych wniosków do sądu.
- 15 Podkreślając, że zasadność zarzutu powagi rzeczy osądzonej zostanie stwierdzona po otrzymaniu odpowiedzi od Trybunału na zadane wyżej pytania, sąd apelacyjny w Timișoarze wychodzi z założenia, że ewentualna zasadność zarzutu dotyczącego powagi rzeczy osądzonej, który został podniesiony przez wnoszącą apelację, prowadziłyby do stwierdzenia, iż kwestie związane ze skutkami prawnymi umowy użytkowania zawartej przez wnoszącą apelację oraz konsekwencją okoliczności, że wnosząca apelację nie posiada statusu hodowcy w odniesieniu do wniosku o wypłatę kwot związanych z systemami pomocy obszarowej, były przedmiotem prawomocnych orzeczeń sądowych, przy czym wspomniany sąd wskazuje, iż w niniejszej sprawie wniesiono o stwierdzenie nieważności aktu przyjętego w odniesieniu do roku gospodarczego 2014, innego niż akt zaskarżony w sprawie, w której sąd apelacyjny wydał prawomocne orzeczenie.