

Sprawa C-119/20**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

28 lutego 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Augstākā tiesa (Senāts) (Łotwa)

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

24 lutego 2020 r.

Strona skarżąca w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji i strona skarżąca w postępowaniu kasacyjnym:

Līga Šenfelde

Druga strona postępowania:

Lauku atbalsta dienests

[...]

Izba administracyjna

Latvijas Republikas Senāts (Sąd Najwyższy Republiki Łotewskiej)**POSTANOWIENIE**

Ryga, 24 lutego 2020 r.

[...] [skład sądu]

po rozpoznaniu w postępowaniu pisemnym skargi kasacyjnej wniesionej przez Līgę Šenfelde (*na wniosek skarżącej jej nazwisko nie zostało zanonimizowane, lecz podane w całości*) od wyroku Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny, Łotwa) z dnia 29 września 2017 r. wydanego w postępowaniu sądowo-administracyjnym wszczętym wskutek skargi Līgii Šenfelde w przedmiocie nakazania Lauku atbalsta dienests (urząd ds. wspierania obszarów wiejskich, Łotwa) wydania na rzecz skarżącej decyzji administracyjnej w sprawie uwzględnienia wniosku o zatwierdzenie projektu [...] „ZS »Purenes« pārņemšana un attīstība” („nabycie i rozwój gospodarstwa rolnego »Purenes«”).

Przedmiot postępowania głównego oraz istotne okoliczności faktyczne

[1] W dniu 5 października 2015 r. skarżąca [skarżąca przed sądem pierwszej instancji oraz skarżąca w obecnym postępowaniu kasacyjnym, zwana dalej „skarżącą”] złożyła wniosek o zatwierdzenie projektu w ramach poddziałania 6.3 mieszczącego się w działaniach na rzecz rozwoju gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej ([pod tytułem] „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw”; zwana dalej „pomocą na rozpoczęcie działalności gospodarczej”). W dniu 15 stycznia 2016 r. Lauku atbalsta dienests zatwierdziła ten projekt.

W dniu 27 lipca 2016 r. skarżąca nabyła gospodarstwo rolne „Purenes”.

W dniu 23 sierpnia 2016 r. skarżąca złożyła wniosek o zatwierdzenie projektu [...] „nabycie i rozwój gospodarstwa rolnego »Purenes«”, w ramach poddziałania 6.1 („Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników”; zwana dalej „pomocą na rzecz młodych rolników”). W tym okresie skarżąca prowadziła również działalność przewidzianą w ramach poddziałania 6.3.

Decyzją z dnia 6 stycznia 2017 r. Lauku atbalsta dienests odmówił przyznania pomocy na rzecz młodych rolników z tego względu, iż w dniu 15 stycznia 2016 r. zatwierdzono projekt skarżącej, w ramach którego otrzymała ona pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Lauku atbalsta dienests wskazał, iż zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1305/2013”) gospodarstwa rolne otrzymujące pomoc zostają zaliczone do różnych kategorii, a poszczególne formy przyznanej pomocy nie mogą nakładać się na siebie. Zdaniem Lauku atbalsta dienests ów wniosek wynika również z pkt 1 Ministru kabineta 2015.gada 9.jūnija noteikumi Nr. 292 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma »Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība« apakšpasākumā »Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības«” (dekretu rady ministrów nr 292 z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie procedury przyznawania pomocy krajowej i pomocy Unii Europejskiej w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw” mieszczącego się w działaniu „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”) (zwanego dalej „dekretem nr 292”) oraz z pkt 1 Ministru kabineta 2015.gada 16. jūnija noteikumi Nr. 323 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma »Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība« apakšpasākumam »Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai«” (dekretu rady ministrów nr 323 z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie procedury przyznawania pomocy krajowej i pomocy Unii Europejskiej w ramach

poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” mieszczącego się w działaniu „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”) (zwanego dalej „dekretem nr 323”), w których przewidziano płatność jednolitą tytułem pomocy na rzecz młodych rolników oraz pomocy na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W opinii Lauku atbalsta dienests wnioskodawca może otrzymać w ramach tego samego działania albo pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej albo pomoc na rzecz młodych rolników.

Jak wskazuje Lauku atbalsta dienests, zgodnie z Programem rozwoju obszarów wiejskich uzgodnionym z Komisją Europejską państwo członkowskie jest uprawnione do odmowy zastosowania kumulacji pomocy w stosunku do rolnika, jeżeli nie przestrzegano kolejności kumulacji określonej w Programie rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z uwagami przedstawionymi przez Lauku atbalsta dienests złożenie najpierw wniosku o pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej, a następnie wniosku o pomoc na rzecz młodych rolników nie jest dopuszczalne, ponieważ w ten sposób wymóg rozpoczęcia po raz pierwszy działalności gospodarczej lub nabycia gospodarstwa nie jest spełniony.

[2] Ponieważ skarżąca nie zgodziła się z tą decyzją, zwróciła się do sądów. Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) i Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny) oddaliły jej żądania.

Sądy podzieliły stanowisko Lauku atbalsta dienests, uznając, że z analizy celów przedstawionych w projektach wynika, iż drugi z projektów stanowił kontynuację realizacji celu określonego w pierwszym z nich. W związku z tym nie można uznać, że osiągnięto cel pomocy na rzecz młodych rolników, jakim jest wsparcie dla młodych rolników rozpoczynających po raz pierwszy prowadzenie gospodarstwa. Przyznanie pomocy na rzecz młodych rolników naruszałoby zasadę płatności jednolitej. Wykładnia przepisów dekretu nr 292 i dekretu nr 323 w związku z rozporządzeniem nr 1305/2013 nie wskazuje na to, aby celem prawodawcy było przyznanie pomocy w dwóch formach temu samemu wnioskodawcy. Zgodnie z pkt 22 dekretu nr 323 Lauku atbalsta dienests ocenia jakość biznesplanu i zgodność inwestycji z założonymi celami oraz proporcjonalność celów do całkowitej kwoty pomocy, a także weryfikuje, czy pomoc jest przyznawana w najbardziej efektywny sposób. Dwukrotnego przyznania pomocy na ten sam cel nie można uznać w odniesieniu do innych wnioskodawców za proporcjonalne wykorzystanie funduszy. Zgodnie z przepisami dekretu nr 323, aby otrzymać pomoc na rzecz młodych rolników, wnioskodawca musi po raz pierwszy rozpocząć prowadzenie gospodarstwa (lub nabyć je albo odziedziczyć) jako jego właściciel. Zgodnie natomiast z przepisami dekretu nr 292 pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest przyznawana na rozwój już istniejących gospodarstw. Podobnie, z pkt 1 obu tych dekretów wynika, iż pomoc w obu formach jest przyznawana w ramach płatności jednolitej. Oznacza to, że pomoc może zostać przyznana tylko jeden raz w toku prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ te formy pomocy stanowią jednolitą zachętę mającą wspierać rozwój małych gospodarstw.

[3] Skarżąca wniosła skargę kasacyjną, podnosząc, iż sądy te dokonały nieprawidłowej wykładni m.in. przepisów rozporządzenia nr 1305/2013. Jej zdaniem pomoc otrzymywana w ramach każdego z poddziałań regulowana jest przed odrębne przepisy prawa, a ograniczenie polegające na tym, że pomocy nie można otrzymać więcej niż jeden raz, ma zastosowanie wyłącznie do danego poddziałania. Zdaniem skarżącej beneficjenci pomocy na rozpoczęcie działalności gospodarczej mogą ubiegać się o pomoc na rzecz młodych rolników, ponieważ – jak logicznie wynika z celu rozwoju działalności gospodarczej – większe przedsiębiorstwo może rozwinąć się z przedsiębiorstwa małego.

[4] W związku z powyższym spór w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy skarżąca może otrzymać pomoc tylko w jednej formie, czy też w obu tych formach.

Uregulowania krajowe i uregulowania Unii Europejskiej mające zastosowanie w sprawie

[5] Uregulowania Unii Europejskiej:

[5.1] Artykuł 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005:

[„]1. Wsparcie w ramach tego działania obejmuje:

a) pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz:

(i) młodych rolników;

[...]

(iii) rozwoju małych gospodarstw;

[...]

2. Wsparcia na mocy ust. 1 lit. a) ppkt (i) udziela się młodym rolnikom.

[...]

Wsparcia na mocy ust. 1 lit. a) ppkt (iii) udziela się małym gospodarstwom określonym przez państwa członkowskie.

4. [...]

W przypadku młodych rolników otrzymujących wsparcie na mocy ust. 1 lit. a) ppkt (i) plan biznesowy musi przewidywać, że młody rolnik spełnia wymogi art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do definicji rolników aktywnych zawodowo w terminie 18 miesięcy od daty rozpoczęcia działalności.

Państwa członkowskie określają górne i dolne progi umożliwiające gospodarstwom rolnym dostęp do wsparcia na mocy ust. 1 lit. a) ppkt (i) oraz (iii). Niższy próg wsparcia na mocy ust. 1 lit. a) ppkt (i) musi przewyższać górny próg dla wsparcia na mocy ust. 1 lit. a) ppkt (iii). Wsparcie jest ograniczone do gospodarstw rolnych spełniających definicję mikroprzedsiębiorstw oraz małych przedsiębiorstw.

[...][”]

[5.2] W pkt [35 ppkt 29] [zawartym w sekcji 2.4 („Definicje”)] wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 wskazano, iż „młody rolnik” oznacza osobę, która w dniu składania wniosku o przyznanie pomocy ma nie więcej niż 40 lat, posiada odpowiednie umiejętności i kwalifikacje zawodowe i po raz pierwszy rozpoczyna działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący tym gospodarstwem rolnym.

[6] Uregulowania krajowe:

[6.1] Dekret rady ministrów nr 292 z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie procedury przyznawania pomocy krajowej i pomocy Unii Europejskiej w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw” mieszczącego się w działaniu „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”.

Punkt 1: [„]Niniejsze przepisy ustanawiają procedurę przyznawania pomocy krajowej i pomocy Unii Europejskiej w ramach poddziałania »Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw« mieszczącego się w działaniu »Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej« w formie płatności jednolitej[”].

Punkt 20: [„]Wnioskodawca ubiegający się o pomoc może otrzymać pomoc, o której mowa w niniejszych przepisach, tylko jeden raz w okresie programowania[”].

[6.2] Dekret rady ministrów nr 323 z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie procedury przyznawania pomocy krajowej i pomocy Unii Europejskiej w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” mieszczącego się w działaniu „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”.

Punkt 1: [„]Niniejsze przepisy ustanawiają procedurę przyznawania pomocy krajowej i pomocy Unii Europejskiej w ramach poddziałania »Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników« mieszczącego się w działaniu »Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej« w formie płatności jednolitej[”].

Przyczyny powzięcia przez sąd odsyłający wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii

[7] Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Lauku atbalsta dienests, które podzieliły sądy niższej instancji, rolnik traci status „młodego rolnika” tylko dlatego, że dwa lata wcześniej otrzymał pomoc na rozwój małych gospodarstw przewidzianą w artykule 19 ust. 1 lit. a) ppkt iii) rozporządzenia.

Senāts (sąd najwyższy) powziął wątpliwości, czy sama ta okoliczność uzasadnia utratę wspomnianego statusu.

[8] Artykuł 11 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 808/2014”) przewiduje łączenie działań, lecz przepis ten nie wskazuje wyraźnie, że chodzi o łączenie działań, o których mowa w art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013, ani też nie ustanawia na rzecz państwa członkowskiego ewentualnego uprawnienia dyskrejonalnego w zakresie nakładania możliwych ograniczeń w otrzymywaniu pomocy przyznawanej w różnych formach w ramach jednego działania.

W swojej odpowiedzi na skargę kasacyjną Lauku atbalsta dienests wskazuje, iż zgodnie z obowiązkiem ustanowionym w art. 10 rozporządzenia nr 1305/2013 Łotwa uzgodniła z Komisją Europejską dokument programowy (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich Łotwy) na lata 2014–2020 (dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Jego zdaniem z treści tego dokumentu można wywnioskować, że Łotwa nie zdecydowała się na umożliwienie łączenia poddziałań 6.1 oraz 6.3. Lauku atbalsta dienests zwraca uwagę na pkt 8.2.5.3.1.11 (wymóg dotyczący łączenia określony na stronie 276 dokumentu) oraz pkt 8.2.5.3.2.11 (wymóg dotyczący łączenia określony na stronie 283 dokumentu) przywołanego programu. W trakcie przygotowywania programu na lata 2014–2020 kierowano się zasadą, zgodnie z którą dopuszczalne są tylko działania określone w tym dokumencie, a te, które nie są w nim określone, są niedopuszczalne.

Zdaniem Senāts nie jest jasne, czy prawodawstwo Unii Europejskiej pozwala państwu członkowskiemu na wprowadzenie uregulowania, zgodnie z którym rolnikowi nie wypłaci się pomocy przewidzianej w art. 19 ust. 1 lit. a) ppkt i) rozporządzenia, jeżeli przyznano mu już pomoc przewidzianą w art. 19 ust. 1 lit. a) ppkt iii). W związku z tym istnieją wątpliwości co do prawidłowej wykładni mającego zastosowanie uregulowania Unii Europejskiej.

[9] Senāts wskazuje również, że ze stanowiska Lauku atbalsta dienests wynika, iż fakt, że w chwili składania wniosku całkowita kwota wnioskowanej pomocy i pomocy już otrzymanej przekroczyła górny próg (40 000 EUR), nie może sam w sobie stanowić uzasadnienia dla odmowy przyznania pomocy. Jeżeli państwa członkowskie nie mogą wprowadzić zakazu jednoczesnego otrzymywania pomocy w kilku formach, wówczas biorąc pod uwagę zasadę dobrej administracji, Lauku atbalsta dienests, po otrzymaniu wniosku skarżącej o przyznanie drugiej pomocy i stwierdzeniu, że wnioskowana kwota wraz z kwotą już przyznanej pomocy przekroczyła próg, mógł wskazać skarżącej, że wnioskowaną kwotę należy skorygować i zmniejszyć o co najmniej 15 000 EUR, ponieważ przekracza ona maksymalny górny próg.

[10] W związku z koniecznością wyjaśnienia wykładni przepisów rozporządzenia nr 1305/2013 i rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 Senāts uznaje za niezbędne zwrócić się w tym celu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Sentencja

Na podstawie art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [...] [odwołanie do krajowych przepisów proceduralnych] Senāts

postanawia

zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań:

Czy art. 19 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w związku z innymi przepisami tego rozporządzenia oraz wytycznymi Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 należy interpretować w ten sposób, że:

- 1) rolnik traci status „młodego rolnika” tylko dlatego, że dwa lata wcześniej otrzymał pomoc na rozwój małych gospodarstw, o której mowa w art. 19 ust. 1 lit. a) ppkt iii) rozporządzenia;
- 2) przywołane przepisy pozwalają państwu członkowskiemu na wprowadzenie uregulowania, zgodnie z którym rolnikowi nie wypłaci się pomocy, o której mowa w art. 19 ust. 1 lit. a) ppkt i) rozporządzenia, jeżeli przyznano mu już pomoc przewidzianą w art. 19 ust. 1 lit. a) ppkt iii) tego rozporządzenia;
- 3) państwo członkowskie jest uprawnione do odmowy zastosowania kumulacji pomocy w stosunku do rolnika, jeżeli nie przestrzegano

kolejności kumulacji określonej w Programie rozwoju obszarów wiejskich uzgodnionym z Komisją Europejską?

zawiesić postępowanie do czasu wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Niniejsze postanowienie nie podlega zaskarżeniu.

[...] [podpisy i postanowienia proceduralne]

DOKUMENT ROBOCZY