

Sprawa C-731/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 listopada 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesverwaltungsgericht (Austria)

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

25 listopada 2022 r.

Strona skarżąca:

IJ i PO GesbR

IJ

Druga strona postępowania:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Przedmiot postępowania głównego

Prawo dotyczące pomocy publicznej – Użytki rolne – Warunki przyznania pomocy – Wykładnia pojęcia gospodarstwa rolnego

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia rozporządzenia (UE) nr 1307/2013; art. 267 TFUE

Pytanie prejudycjalne

Czy wykładni art. 4 ust. 1 lit. b) i c) w związku z art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 należy dokonywać w ten sposób, że dany grunt należy uznać za zarządzany przez rolnika i pozostający w jego dyspozycji, jeżeli rolnik jest wprawdzie w posiadaniu tego gruntu i dokonuje również pierwotnej obróbki

gleby, zajmuje się uprawą roślin i ich bieżącym nawadnianiem, ale grunt ten – podzielony na działki różnej wielkości – jest przekazywany w okresie od rozpoczęcia sezonu w kwietniu lub na początku maja do końca sezonu w październiku w zamian za stałe wynagrodzenie różnym użytkownikom, którzy utrzymują uprawy i zbierają plony, które nie przypadają w udziale bezpośrednio rolnikowi?

Przywołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009: art. 4, art. 32, art. 33

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia: art. 15

Przywołane przepisy prawa krajowego

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung) [rozporządzenie ministra federalnego rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej zawierające przepisy horyzontalne dotyczące obszaru wspólnej polityki rolnej (rozporządzenie horyzontalne dotyczące wspólnej polityki rolnej)], BGBl. II nr 100/2015: § 20 i 23

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020 (dyrektywa specjalna federalnego ministra rolnictwa, leśnictwa, regionów i gospodarki wodnej dotycząca realizacji działań projektowych w ramach austriackiego programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020): pkt 17

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Strona skarżąca – do 2020 r. spółka cywilna, a od 2021 r. indywidualny przedsiębiorca – złożyła w latach 2019–2021 wniosek zbiorczy (tak zwany „wniosek o większą liczbę płatności obszarowych”) o uznanie określonego pola za grunt orny i przyznanie na nie pomocy.

- 2 W toku kontroli na miejscu druga strona postępowania ustaliła jednak, że pole to stanowi niekwalifikujący się „obszar rekreacyjny”. W ramach zaskarżonych w niniejszej sprawie decyzji zmieniających nie przyznano na to pole na lata składania wniosków 2019–2021 płatności bezpośrednich, a ponadto zastosowano sankcje i zażądano zwrotu otrzymanej dotychczas pomocy.
- 3 Pole stanowi w każdym razie użytek rolny, na którym prowadzi się wyłącznie działalność rolniczą (uprawę warzyw polowych). Jest to „grunt, na którym klienci kupujący warzywa samodzielnie zbierają plony”, znajdujący się w posiadaniu strony skarżącej, która zajmuje się obróbką gleby, planowaniem upraw oraz samymi uprawami, aby następnie na początku sezonu (w zależności od pogody na koniec kwietnia lub na początku maja) przekazać pole – podzielone na działki różnej wielkości – różnym użytkownikom, którzy utrzymują uprawy.
- 4 Od momentu uiszczenia „opłaty sezonowej” i przekazania działki dla celu utrzymania upraw i zbioru plonów prawo i obowiązek utrzymania działki należą wyłącznie do użytkownika. Strona skarżąca udostępnia użytkownikom do wspólnego użytku kilka urządzeń ogrodowych. Użytkownicy są zobowiązani do przestrzegania wytycznych w zakresie rolnictwa ekologicznego. Zgodnie z umową o użytkowaniu użytkownicy przejmują „odpowiedzialność” za grunt w okresie od rozpoczęcia sezonu do jego zakończenia (najpóźniej do dnia 26 października). Obejmuje to regularne usuwanie chwastów, które powinny pozostać na działce jako mierzwa. W wypadku dłuższej nieobecności utrzymanie upraw i zbior plonów na gruncie musi przejąć w zastępstwie inny użytkownik.
- 5 W odnośnym dniu w rozumieniu art. 33 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, który w Austrii ustalono na dzień 9 czerwca [§ 23 ust. 1 horizontale GAP-Verordnung (rozporządzenia horyzontalnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej)], grunt znajduje się więc pod opieką użytkowników.
- 6 W czasie użytkowania gruntów przez klientów do strony skarżącej nadal należy regularne nawadnianie całego pola według uznania. Na wypadek gdyby użytkownik nie utrzymywał upraw w odpowiednim stanie, strona skarżąca zastrzega sobie również możliwość skoszenia silnie zachwaszczonych działek na jego koszt. Przewiduje się, że zbioru plonów dokonuje wyłącznie użytkownik, ale strona skarżąca nie gwarantuje go „ze względu na niedające się przewidzieć warunki środowiskowe”.
- 7 W świetle aktualnej umowy z użytkownikami warzywa, które nie zostaną przez nich zebrane, przekazuje się organizacjom charytatywnym. Chodzi o 200–300 kg warzyw, przede wszystkim korzeniowych.
- 8 Strona skarżąca samodzielnie uprawia jedną z działek znajdujących się na polu będącym przedmiotem niniejszego postępowania, na której na przestrzeni kilku lat zebrano ponad 200 kg warzyw. Jest to działka średniej wielkości (4x8 m) i ma służyć nowym klientom jako przykład standardowej uprawy.

- 9 Na pole stanowiące przedmiot niniejszego postępowania, dla którego wystąpiono o dopłaty bezpośrednie, gospodarstwo rolne otrzymało również wsparcie projektowe na podstawie pkt 17 („Różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczej”) Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020 (dyrektywy specjalnej federalnego ministra rolnictwa, leśnictwa, regionów i gospodarki wodnej dotyczącej realizacji działań projektowych w ramach austriackiego programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020). Cele tego wsparcia projektowego to „wzmocnienie gospodarstw rolnych poprzez dodatkowy dochód pozarolniczy ze sprzedaży produktów i usług zgodnie z wymogami rynku” oraz „uzyskiwanie pozarolniczego dochodu poprzez rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich przy wykorzystaniu czynników produkcji rolniczej”. Wsparcie dotyczyło konkretnie urządzeń do uprawy warzyw delikatnych, służących do obróbki gleby i wysiewu, oraz urządzenia do nawadniania.

Kluczowe argumenty stron postępowania głównego

- 10 Strona skarżąca argumentuje, że dysponuje gruntami w dniu 9 czerwca danego roku składania wniosków [= odnośnym dniem ustalonym w Austrii zgodnie z art. 33 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013]. Przeniesienie *de facto* jednej czynności związanej z uprawą (usuwania chwastów) na użytkownika ma stanowić w swojej istocie działanie marketingowe. Niewywiązywanie się przez użytkownika z tego obowiązku może skutkować mniejszymi plonami lub ich gorszą jakością. W niniejszym wypadku mamy więc do czynienia z *emptio spei*. Rolnik zachowuje w każdym razie prawo do rozporządzania gruntami.
- 11 W wypadku uprawy warzyw połowych, owoców (np. gruntów, na których klienci samodzielnie zbierają truskawki) oraz leśnictwa tego rodzaju umowy są od dawna powszechne. Odnośny model działalności jest ujęty w Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksie cywilnym, Austria; zwanym dalej „ABGB”) już od 1812 r. Przejście prawa własności plonów, nawet jeśli działka została wcześniej „przekazana” w użytkowanie, w świetle utrwalonego orzecznictwa oraz umowy użytkowania ma miejsce dopiero w momencie zbioru. Ponieważ działki, na których klienci samodzielnie zbierają plony, w porównaniu ze zwykłą sprzedażą plonów na rynku stanowią innowacyjny model sprzedaży bezpośrednio klientowi końcowemu, gospodarstwo rolne w roku 2015/2016 zakwalifikowało się również do otrzymania od AMA wsparcia na różnicowanie działalności. Model ten był wówczas sprawdzany i uznano, że zasługuje na wsparcie, a AMA przeprowadziła jego kontrolę także na miejscu. Działki, na których klienci samodzielnie zbierają plony, łączą te tradycyjne formy prawne z pożądanym w świetle prawa Unii udziałem zainteresowanych stron [zob. art. 52 i nast. rozporządzenia (UE) nr 1305/2013].

- 12 Nawet w przypadku normalnej uprawy gruntów zbioru plonów dokonują najczęściej przedsiębiorcy świadczący usługi za wynagrodzeniem. Strona skarżąca obrabia glebę, przygotowuje rozsadnik, sieje, dwukrotnie spulchnia glebę, nawadnia oraz ściółkuje grunt po zbiorze plonów. Wyłącznie ona udostępnia także wszystkie nasiona i sadzonki. Inaczej w przypadku kontroli trudno byłoby zapewnić spełnienie warunków ekologiczności. To strona skarżąca przez cały rok profesjonalnie nawadnia grunty. Nabywcy plonów przejmują jedynie określone prace w zakresie uprawy. Pod względem prawnym odpowiada to zleceniu prac usługodawcy.
- 13 W odniesieniu do argumentu drugiej strony postępowania, zgodnie z którym ma tutaj chodzić wyłącznie o zajęcie rekreacyjne (patrz niżej), strona skarżąca podnosi, że we Francji jest wiele przykładów permakultur, w ramach których poprzez ścisłe łączenie różnych gatunków warzyw uzyskuje się pokaźne plony, częściowo większe niż te uzyskiwane w ramach uprawy konwencjonalnej. Nie jest więc tak, że ręczna uprawa warzyw na małą skalę musi przynosić mniejsze plony w porównaniu z uprawą na dużą skalę, opartą na wykorzystaniu maszyn. Do klientów strony skarżącej mają należeć zarówno przedszkola, jak i szkoły, które nie wykonują prac polowych w „czasie wolnym”. Użyczono też nieodpłatnie działki czterem rodzinom uchodźców z Ukrainy; rodziny te mają cały dzień na uprawę swojej działki, ponieważ nie zajmują się żadną działalnością zarobkową. Wielu ludziom rzeczywiście chodzi o produkcję własnej żywności, a nie jedynie o sensowne zajęcie rekreacyjne.
- 14 Dzięki zastosowanemu modelowi działalności produkowane warzywa ekologiczne nie łądują poprzez pośredników w detalicznym handlu spożywczym, lecz trafiają bezpośrednio do klienta, który je samodzielnie zbiera. Większy dochód uzyskiwany dzięki pominięciu pośredników oraz alternatywnej dystrybucji podstawowej produkcji rolnej ma służyć zabezpieczeniu dochodu oraz dobrej kondycji ekonomicznej gospodarstw rolnych.
- 15 Druga strona postępowania argumentuje, że prawo do otrzymania pomocy przysługuje wtedy, kiedy odnośne grunty pozostają w dyspozycji rolnika w dniu 9 czerwca danego roku składania wniosków [zob. § 23 ust. 1 horizontale GAP-Verordnung (rozporządzenia horyzontalnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej), art. 33 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013]. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości grunty pozostają w dyspozycji rolnika, jeżeli możliwe jest wykazanie rzeczywistego charakteru użytkowania tego gruntu oraz wystarczającej autonomii tego rolnika w zakresie prowadzenia przez niego działalności rolniczej. Rolnik powinien być zatem w stanie wykonywać pewne uprawnienia decyzyjne w ramach użytkowania danego gruntu w celu prowadzenia przez niego na tym gruncie działalności rolniczej (zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C- 116/20, EU:C:2022:273; z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606 oraz z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365). W dniu 9 czerwca pole stanowiące przedmiot niniejszego postępowania nie pozostawało jednak w dyspozycji strony skarżącej, ponieważ

oddaje ona w użytkowanie klientom „działki, na których samodzielnie zbierają plony”, ze skutkiem od momentu przekazania. Od dnia przekazania pole ma nie być już w rzeczywistości użytkowane przez stronę skarżącą, lecz to dany klient ma użytkować daną działkę.

- 16 Od dnia przekazania gruntu strona skarżąca ma nie mieć wystarczającej autonomii w zakresie prowadzenia przez siebie działalności rolniczej, ponieważ w chwili przejścia działki, na której klient samodzielnie zbiera plony, a więc w każdym razie od końca kwietnia lub początku maja, odpowiedzialność za grunt przechodzi na klienta. To klient decyduje, czy utrzymuje uprawy na działce, czy chwasty są usuwane lub koszone, czy wyznacza „innego użytkownika, który go zastępuje”, czy też nie. To wyłącznie klient ma więc odpowiadać za to, czy i w jaki sposób utrzymuje uprawy na działce, a w konsekwencji, jakiej jakości plony uzyskuje lub czy uzyskuje je w ogóle.
- 17 Druga strona postępowania podnosi, że użytkownicy zajmują się zbiorem plonów i utrzymywaniem upraw w czasie wolnym, w związku z czym chodzi tu o obszar rekreacyjny, o którym mowa w § 20 ust. 3 horizontalne GAP-Verordnung (rozporządzenia horyzontalnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej). O ile produkcja rolnicza w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) służy przede wszystkim zaopatrzeniu ludności w produkty rolne, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zajęciem rekreacyjnym – niejako zamiennikiem własnego ogródka – w ramach którego wytwarza się produkty rolne w większej lub mniejszej ilości według uznania użytkownika. Nie występuje tu natomiast systematyczne wytwarzanie produktów dla celów zaopatrzenia ludności.
- 18 W odpowiedzi na argument strony skarżącej, zgodnie z którym przekazywanie klientom działek, na których samodzielnie zbierają plony, jest pod względem prawnym tożsame ze zlecaniem wykonania prac usługodawcy, druga strona postępowania podnosi, że rolnik wypłaca usługodawcy za usługę wynagrodzenie; w związku z tym rolnik zleca jedynie wykonanie prac – w jego własnym imieniu oraz na jego rzecz i ryzyko. Zebrane plony należą w tej sytuacji do rolnika. W wypadku pola będącego przedmiotem niniejszego postępowania sytuacja jest odwrotna: To użytkownicy (= klienci) przejmujący działki muszą uiścić zapłatę, aby móc je użytkować, czyli uprawiać je, usuwać na nich chwasty, zbierać plony itd. Zebrane plony należą do klientów. Druga strona postępowania uważa, że wynika z tego, iż klienci nie pracują w imieniu oraz na rzecz i ryzyko strony skarżącej.
- 19 W odpowiedzi na zarzut, zgodnie z którym przekazywanie gruntu w użytkowanie osobie, która samodzielnie zbiera plony, stanowi tradycyjną formę umowy w rolnictwie, druga strona postępowania podnosi, że na przykład w wypadku gruntów, na których klienci samodzielnie zbierają truskawki, to dany rolnik uprawia grunt. Klienci (= osoby zbierające plony) mogą jedynie zerwać truskawki, zwykle po korzystnej cenie. Nie ponoszą oni jednak odpowiedzialności za grunt, na którym samodzielnie zbierają truskawki. To rolnik, do którego należy pole truskawek, decyduje o tym, jak je uprawia i kiedy można zebrać plony.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 20 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zmierza do wyjaśnienia, jakie warunki muszą być spełnione, aby mieć prawo do pomocy przysługującej na grunt uprawny.
- 21 W tym celu należy w szczególności dokonać wykładni pojęcia „gospodarstwa rolnego” w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1307/2013. Zgodnie z tym rozporządzeniem „gospodarstwo rolne” oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.
- 22 Jednostka musi być zatem po pierwsze wykorzystywana do „działalności rolniczej”. Ma to miejsce przede wszystkim wtedy, kiedy uprawia się tam produkty rolne. W niniejszym wypadku nie ma wątpliwości co do tego, że produkty rolne (warzywa) są uprawiane.
- 23 Po drugie jednostka musi być „zarządzana” przez rolnika. W tej kwestii Trybunał Sprawiedliwości orzekł już, że prowadzenie działalności rolniczej na gruntach, o których mowa, musi mieć miejsce w imieniu i na rzecz rolnika. W niniejszym wypadku spełnienie tego warunku wzbudza wątpliwości.
- 24 W myśl art. 32 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 do wsparcia kwalifikują się wszelkie użytki rolne gospodarstwa rolnego, które przynajmniej w przeważającym zakresie wykorzystywane są do prowadzenia działalności rolniczej. W wypadku pola będącego przedmiotem niniejszego postępowania, które jest wykorzystywane jako grunt uprawny – a nie jako „obszar rekreacyjny” – warunek ten jest spełniony.
- 25 Wątpliwości budzi natomiast to, czy działki pozostawały w dyspozycji rolnika w dniu 9 czerwca danego roku składania wniosków zgodnie z wymogiem, o którym mowa w art. 33 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 w związku z art. 23 horizontalne GAP-Verordnung (rozporządzenia horyzontalnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej).
- 26 Podczas analizy orzecznictwa dotyczącego kwestii wzbudzających wątpliwości zwraca uwagę to, że żaden z uwzględnionych wyroków Trybunału Sprawiedliwości nie pasuje w szczególności do niniejszej sprawy.
- 27 Zawarte w wyroku w sprawie *Bad Dürkheim* stwierdzenie, zgodnie z którym prowadzenie działalności rolniczej na gruntach, o których mowa, musi mieć miejsce w imieniu i na rzecz rolnika, było związane przede wszystkim z wymogiem, aby sporne grunty nie były jednocześnie przedmiotem żadnej działalności rolniczej wykonywanej przez osobę trzecią. W celu uniknięcia sytuacji, w której kilku rolników rości sobie prawa do określonych działek jako należących do ich gospodarstwa, w wyroku tym trzeba było podkreślić

konieczność, by w ww. okresie działki te nie mogły zostać przyporządkowane do gospodarstwa innych rolników dla celów systemu płatności jednolitych.

- 28 Wymóg prowadzenia działalności rolniczej we własnym imieniu i na własną rzecz w będącym przedmiotem niniejszej sprawy wypadku „gruntu, na którym klienci samodzielnie zbierają plony”, nie jest spełniony w pełnym zakresie, ponieważ, choć strona skarżąca jest w posiadaniu gruntów i zajmuje się ich przygotowaniem oraz pracami wykonywanymi po zbiorze plonów, a także bieżącym nawadnianiem, pobiera za to od użytkowników jedynie opłatę stałą; to, czy uzyskuje się plon i jaką ma on ew. wielkość, w żaden sposób nie wpływa na wynik finansowy gospodarstwa rolnego strony skarżącej.
- 29 Do niniejszego stanu faktycznego wydaje się bardziej pasować wyrok w sprawie Avio Lucos, w którym Trybunał Sprawiedliwości uznał za dopuszczalne otrzymywanie płatności bezpośrednich przez osobę, która nie użytkuje danych użytków zielonych w pełni samodzielnie, lecz nieodpłatnie przekazuje je hodowcom na potrzeby wypasu, zobowiązując się do nieutrudniania wypasu i do porządkowania użytków zielonych – utrzymania ich w dobrej kulturze rolnej poprzez czynności takie jak usuwanie trujących chwastów oraz nadmiaru wody. Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył jednak, że pojęcie działalności rolniczej obejmuje również utrzymanie użytków zielonych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.
- 30 Podejście to wydaje się odpowiednie także w niniejszej sprawie, w której strona skarżąca poprzez prace przygotowawcze, ciągłe nawadnianie i ew. niezbędne usuwanie chwastów utrzymuje grunt rolny w stanie nadającym się do uprawy roślin polowych i również sama je uprawia, chociaż ich już nie zbiera. Strona skarżąca zachowuje w tym wypadku prawo do rozporządzania gruntem, a także wydaje się utrzymywać wystarczającą autonomię w zakresie prowadzenia działalności rolniczej, ponieważ sama może dobrać sobie kontrahentów, a także ma wpływ na wielkość plonów w okresie wegetacji. Fakt, że otrzymuje jedynie jednokrotną płatność, a jej wynik finansowy nie jest bezpośrednio powiązany z wielkością plonów, wydaje się w związku z powyższym przesunąć na dalszy plan, tym bardziej że celem wybranego modelu działalności jest właśnie umożliwienie stronie skarżącej opłacalnej produkcji rolnej na danym gruncie w dłuższej perspektywie, a tym samym w ogóle jej utrzymanie.
- 31 W ocenie sądu odsyłającego mocniejsze argumenty przemawiają więc za tym, że pole stanowiące przedmiot niniejszego postępowania stanowi kwalifikujący się obszar gospodarstwa rolnego strony skarżącej.