

**Sprawa C-217/21****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym  
złożonego zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem****Data wpływu:**

6 kwietnia 2021 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Administratiwen syd Wielkie Tyrnowo (Bułgaria)

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

19 lutego 2021 r.

**Strona skarżąca:**

„AGRO - EKO 2013” EOOD

**Strona przeciwna:**

Izpyłnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” (dyrektor wykonawczy państwowego funduszu „Rolnictwo”)

**Przedmiot postępowania głównego**

Zaskarżenie dorozumianej odmowy dyrektora wykonawczego Dyrżawen fond „Zemedelie” (zwanego dalej „DFZ”) wydania, w ramach kampanii 2018 r., decyzji w przedmiocie wniosku o wsparcie producenta rolnego w ramach Programata za rozwitie na sełskite rajoni za perioda 2014–2020 r. (programu rozwoju regionów wiejskich w okresie 2014–2020 r.) – spór między stronami dotyczy kwestii, czy taka dorozumiana odmowa istnieje.

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

Wykładnia art. 75 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia

Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008.

Artykuł 267 TFUE.

### **Pytania prejudycjalne**

- 1) Czy wykorzystany w art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, termin „płatność” oznacza zakończenie postępowania dotyczącego złożonego wniosku o dokonanie płatności?
- 2) Czy faktyczne otrzymanie żądanej przez producenta rolnego kwoty pieniężnej jest równoznaczne z pozytywną odpowiedzią agencji płatniczej na złożony wniosek o aktywowanie uprawnień do płatności i, odpowiednio, czy brak otrzymania środków pieniężnych przy publicznie wnioskowanej płatności kwot w ramach danego środka stanowi odmowę uznania zgłoszonych uprawnień do płatności, gdy zainteresowanego podmiotu nie powiadomiono o przedłużeniu postępowania w ramach nowych kontroli?
- 3) Czy termin określony w art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 zobowiązuje państwo członkowskie do przeprowadzenia przed jego upływem kontroli warunków dopuszczalności – i jedynie w drodze wyjątku kontrole te mogą być przedłużone?
- 4) Gdy producent rolny nie został powiadomiony o przeprowadzeniu dodatkowych kontroli i nie sporządzono dokumentu dotyczącego takich kontroli, czy nieprzestrzeganie terminu określonego w art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi dorozumianą odmowę wypłaty wsparcia?

### **Przepisy prawa Unii**

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549), a w szczególności motyw 27, art. 40, 63, 72 i 75.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41.

## **Przepisy prawa krajowego i orzecznictwo krajowe**

### **1. Przepisy prawa krajowego**

Administratiwnoprocusualen kodeks (kodeks postępowania administracyjnego), art. 21 i 54, art. 57 ust. 1 i art. 58.

Zakon za podpomagane na zemedelските proizvoditeli (ustawa o wspieraniu producentów rolnych), art. 41, 43.

Naredba nr 7 z dnia 24.2.2015 R. za priłagane na mjarka 10 „Agroekologija i klimat” ot Programata za razvitie na selskite rajoni za perioda 2014–2020 r. (rozporządzenie nr 7 z dnia 24.2.2015 R. w sprawie stosowania środka 10 „Agroekologia i klimat” w ramach programu rozwoju regionów wiejskich w okresie 2014–2020 r.), art. 50 i 52.

### **2. Orzecznictwo krajowe**

Zdaniem sądu odsyłającego w orzecznictwie Wyrchoven administratiwen syd (najwyższego sądu administracyjnego) Republiki Bułgarii istnieją rozbieżności w kwestii, czy bezczynność organu właściwego do wydania decyzji w przedmiocie wniosku o wsparcie producenta rolnego stanowi dorozumianą odmowę. W większości orzeczeń Wyrchoven administratiwen syd przyjęto, że taka odmowa nie istnieje, ponieważ w prawie krajowym nie przewidziano terminu wydania rozstrzygnięcia. W art. 75 rozporządzenia nr 1306/2013 przewidziano termin płatności, a nie termin przyznania lub odmowy płatności wnioskowanej pomocy na mocy aktu administracyjnego; w art. 75 ust. 2 nie wskazano terminu przeprowadzenia kontroli. Równocześnie w niektórych wyrokach Wyrchoven administratiwen syd podkreślono, że przyjęcie iż nie istnieje dorozumiana odmowa, oznaczałoby odmowę ochrony składających wnioski o wsparcie producentów rolnych przed brakiem wydania rozstrzygnięcia przez właściwy organ.

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

- 1 „AGRO - EKO 2013” EOOD jest spółką handlową, prowadzącą produkcję rolną i zarejestrowaną jako producent rolny.
- 2 Spółka ta złożyła Wniosek o wsparcie z unikalnym numerem identyfikacyjnym 04/210518/78639 w ramach kampanii 2018 r. przewidzianej w programie rozwoju regionów wiejskich w okresie 2014–2020 r., w którym to wniosku wniosła o wsparcie w ramach następujących programów: „Programu jednolitych płatności w zależności od powierzchni”, „Programu płatności redystrybucyjnych”, „Programu płatności dotyczącego praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska naturalnego – zielone płatności bezpośrednie”, „Programu powiązanego wsparcia dotyczącego owiec matek lub kóz matek objętych kontrolą selektywną”, „Programu powiązanego wsparcia dotyczącego uprawy owoców”,

„Programu powiązanego wsparcia dotyczącego uprawy warzyw”, „Programu powiązanego wsparcia dla roślin wysokobiałkowych”, „Programu przejściowej pomocy krajowej dla ziem rolnych od hektara”, „Programu przejściowej pomocy krajowej dla hodowli owiec matek lub kóz matek”, środka 10 „Agroekologia i klimat”, „kompensacyjnych płatności w rejonach górskich” i „kompensacyjnych płatności w innych rejonach dotkniętych istotnymi ograniczeniami środowiskowymi”. Do wniosku o wsparcie załączono wymagane dokumenty, a wpisane w nim dane były przedmiotem przeprowadzanych automatycznie kontroli.

- 3 Przeprowadzono kontrole na miejscu dotyczące części działek zarządzanych przez spółkę „AGRO - EKO 2013” EOOD, w ramach których ustalono spełnienie warunków udzielenia wsparcia.
- 4 Spółka „AGRO - EKO 2013” EOOD otrzymała płatności z programów i środków, których dotyczy wniosek, z wyjątkiem środka 10 „Agroekologia i klimat”. Nie przesłano do niej pism powiadamiających.
- 5 Spółka ta przesłała do Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” wniosek nr 02-040-2600 / 3712#4 / 21.2.2020 r., żądając dokonania płatności dotyczących Wniosku o wsparcie z unikalnym numerem identyfikacyjnym 04/210518/78639 w ramach kampanii 2018 r. przewidzianej w programie rozwoju regionów wiejskich w okresie 2014–2020 r., w części dotyczącej środka 10 „Agroekologia i klimat”. W przedmiocie tego wniosku również nie wydano rozstrzygnięcia.
- 6 W toku postępowania sądowego, na posiedzeniu w dniu 24.6.2020 r., przedstawiono sprawozdanie nr 02-040-2600/37121/5 z dnia 9.3.2020r., w którym zażądano przeprowadzenia powtórnego obliczenia dotyczącego Wniosku o wsparcie z unikalnym numerem identyfikacyjnym 04/210518/78639 w ramach kampanii 2018 r. przewidzianej w programie rozwoju regionów wiejskich w okresie 2014–2020 r., w części dotyczącej środka 10 „Agroekologia i klimat”, a także przesłania pisma powiadamiającego o dokonanej autoryzacji i wypłaconym wsparciu finansowym dotyczącym tego środka. Podstawę żądania powtarnej kalkulacji stanowi inne sprawozdanie, z dnia 8.11.2019 r., sporządzone przez dyrekcja „Techniczski inspektorat” (dyrekcję inspekcji technicznej), dotyczące kontroli jednej z działek. Do chwili zakończenia postępowania dowodowego przed sądem nie przedstawiono danych dotyczących otrzymanej odpowiedzi na sprawozdanie, wszczętego postępowania administracyjnego, korekty i wydania aktu korzystnego dla wnioskodawcy. Zgodnie z załączonym przez stronę przeciwną wydrukiem z tablicy informacyjnej płatność dotycząca środka 10 w ramach kampanii 2018 r. nie została dokonana do chwili zakończenia postępowania dowodowego przed sądem w dniu 20.1.2021 r. Z wydruku tego wynika, że nie wydano autoryzacji dotyczącej kwoty żądanej w ramach tego środka.

**Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 7 Według strony skarżącej istnieje dorozumiana odmowa dyrektora wykonawczego DFZ odnosząca się do Wniosku o wsparcie z unikalnym numerem identyfikacyjnym 04/210518/78639 w ramach kampanii 2018 r. przewidzianej w programie rozwoju regionów wiejskich w okresie 2014–2020 r., w części dotyczącej środka 10 „Agroekologia i klimat”. Wydanie rozstrzygnięcia powinno nastąpić w terminie określonym w art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, ponieważ strony skarżące nie powiadomiono o konieczności przeprowadzenia dodatkowych kontroli – odmiennych od przeprowadzonych kontroli na miejscu.
- 8 Strona przeciwna jest zdania, że gdy istnieje obowiązek wydania specjalnego aktu, to brak jest dorozumianej odmowy dyrektora wykonawczego DFZ. Dorozumiana odmowa jest niedopuszczalna również ze względu na brak terminu do wydania rozstrzygnięcia przez organ administracji.

**Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

- 9 Między stronami niniejszego postępowania nie istnieje spór dotyczący okoliczności faktycznych – strona skarżąca złożyła wniosek o wsparcie w ramach kampanii 2018 r., co do którego organ nie wydał rozstrzygnięcia w wyraźnym akcie na piśmie – nie dokonano również płatności w odniesieniu do środka 10. Strona przeciwna nie wydała aktu dotyczącego zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wniosku lub konieczności przeprowadzenia dodatkowych kontroli.
- 10 Zasadnicza kwestia sporna między stronami dotyczy istnienia dorozumianej odmowy strony przeciwnej w odniesieniu do wsparcia w ramach kampanii 2018 r.
- 11 Przy rygorystycznym przestrzeganiu przewidzianych w Administratiwnoprosesualen kodeks (zwanym dalej „APK”) przepisów procesowych dotyczących wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jakim bezspornie jest odpowiedź organu administracji dotycząca istnienia lub nieistnienia przesłanek płatności w odniesieniu do objętych wnioskiem programów i środków wsparcia, termin wydania pisma powiadamiającego wynosi 14 dni od chwili złożenia wniosku o wsparcie. Oczywiście, określony w APK 14-dniowy termin jest niewystarczający dla przeprowadzenia kontroli dopuszczalności wsparcia. W takim wypadku należałoby wydać w odniesieniu do każdego wniosku akt dotyczący zawieszenia postępowania. Mając na względzie obrót dokumentowy obciążający prowadzenie postępowań dotyczących rozpatrzenia wniosków o wsparcie w ramach płatności bezpośrednich, możliwość stosowania terminów określonych w APK – w ramach postępowania dotyczącego wydania indywidualnego aktu administracyjnego w przedmiocie złożonych wniosków o wsparcie w ramach płatności bezpośrednich – została podważona w orzecznictwie sądów.

- 12 W tym samym czasie w prawie materialnym nie przewidziano specjalnego terminu wydania pisma powiadamiającego o autoryzacji i płatności w odniesieniu do wniosków o wsparcie złożonych w ramach programów i środków. Co więcej, w Zakon za podpomagane na zemedelските proizvoditeli nie przewidziano wydania odrębnego aktu administracyjnego dotyczącego złożonego wniosku o wsparcie. W art. 43 tej ustawy jest mowa o „płatnościach bezpośrednich”, wraz ze wskazaniem podstaw dokonania i odmowy lub obniżenia płatności. Takie podejście prawodawcy odpowiada rozporządzeniom nr 1306/2013 i nr 1307/2013, w których wniosek o wsparcie nazwano „[wnioskiem o uprawnienia do płatności]” i określono terminy płatności.
- 13 W akcie podstawowym, w którym uregulowano warunki dotyczące środka 10 „Agroekologia i klimat”, ustanowiono obowiązek agencji płatniczej – DFZ – powiadamiania na piśmie producentów rolnych, jednakże obowiązek ten nie jest powiązany z terminem, a zakres udzielanych producentom rolnym danych obejmuje pisemną informację dotyczącą wypłaconej im pomocy.
- 14 Równocześnie w witrynie internetowej agencji płatniczej – DFZ – każda dokonana płatność w ramach każdego odrębnego środka jest ogłaszana, a następnie gospodarze rolni są powiadamiani o przeprowadzonych płatnościach również poprzez środki masowej informacji.
- 15 W zakresie, w jakim organ administracji posługuje się pojęciami „autoryzacja”, „zatwierdzenie” i „płatność” jako poszczególnymi elementami procedury rozpatrywania wniosków o wsparcie, a w rozporządzeniu nr 1306/2013 brak jest wymogu, by postępowanie dotyczące rozpatrzenia wniosku o uprawnienia do płatności kończyło się wydaniem odrębnego aktu administracyjnego, sąd odsyłający dąży do wyjaśnienia charakteru terminu określonego w art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 i użytego pojęcia „płatności”.
- 16 Zdaniem sądu odsyłającego bezterminowe rozpatrywanie wniosków o wypłatę bezpośredniego wsparcia jest niezgodne z zasadą dobrej administracji, o której mowa w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, mającej zastosowanie w niniejszym wypadku, ponieważ zarówno organ administracji, jak i sąd stosują przepisy prawa Unii. W odniesieniu do obrony i możliwości wypłaty przyznanego przez sąd wsparcia troskę wzbudza brak wydania pism powiadamiających dotyczących bezpośredniego wsparcia w ramach kampanii od 2016 r. do chwili obecnej – jak wynika z opublikowanych w witrynie internetowej strony przeciwnej danych dotyczących niedoreczonych pism powiadamiających.
- 17 Sądowi odsyłającemu nie jest znane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące wykładni art. 75 rozporządzenia nr 1306/2013 w świetle prawa do dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 karty – przy stosowaniu przepisów prawa Unii przez państwo członkowskie.