

**Sprawa C-239/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

17 kwietnia 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Niemcy)

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

28 marca 2023 r.

**Strona skarżąca:**

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

**Strona przeciwna:**

Land Baden-Württemberg

**Przedmiot postępowania głównego**

EFRG i EFRROW – Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 – Dodatek wyrównawczy dla gruntów na obszarach górskich i określonych obszarach z ograniczeniami – Warunki kwalifikowalności – Obszar objęty programem – Przeprowadzenie operacji poza obszarem objętym programem – Przepisy administracyjne

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

**Pytania prejudycjalne**

1. Czy z art. 31 ust. 1 akapit pierwszy i art. 31 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 lit. a), art. 32 ust. 2 akapit pierwszy i art. 32 ust. 3 akapity drugi i trzeci rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 są zgodne krajowe przepisy

- administracyjne i praktyka w zakresie wsparcia, które wykluczają wypłatę dodatku wyrównawczego dla gruntów na obszarach górskich i określonych obszarach z ograniczeniami jedynie z tego powodu, że grunty, które mają być objęte wsparciem w postaci dodatku wyrównawczego, leżą poza regionem państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 ust. 1 akapit drugi lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, który przyznaje dodatek wyrównawczy? Czy siedziba gospodarstwa rolnika użytkującego dany grunt stanowi w tym zakresie dopuszczalne kryterium różnicujące?
2. Czy wykładni art. 31 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 należy dokonywać w ten sposób, że uregulowania państwa członkowskiego lub regionu państwa członkowskiego, które zdecydowały się przyznawać płatności rolnikom na obszarach górskich i innych obszarach z ograniczeniami w rozumieniu art. 31 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, muszą być sformułowane w taki sposób, że płatność musi zostać przyznana również na grunty, które zostały sklasyfikowane jako obszar górski lub inny obszar z ograniczeniami w rozumieniu art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 przez inne państwo członkowskie lub inny region tego samego państwa członkowskiego, które również zdecydowały się przyznawać płatności rolnikom na obszarach górskich i innych obszarach z ograniczeniami w rozumieniu art. 31 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?
  3. Czy wykładni art. 31 ust. 1 akapit pierwszy i art. 31 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 należy dokonywać w ten sposób, że bezpośrednio z tej normy wynika oparte na prawie Unii roszczenie rolnika o przyznanie płatności (dodatku wyrównawczego) co do zasady przez państwo członkowskie lub region państwa członkowskiego, jeżeli rolnik jest aktywny zawodowo i użytkuje grunty, które zostały sklasyfikowane przez państwo członkowskie lub region państwa członkowskiego jako obszar górski lub inny obszar z ograniczeniami w rozumieniu art. 32 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, a odnośne państwo członkowskie lub jego region zdecydowały się przyznawać płatności (dodatki wyrównawcze) w rozumieniu art. 31 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?

W wypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej:

- a) Wobec kogo przysługuje oparte na prawie Unii roszczenie wynikające z art. 31 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013? Czy przysługuje ono zawsze wobec samego państwa członkowskiego, czy też wobec regionu [art. 2 ust. 1 akapit drugi lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1305/2013] państwa członkowskiego w każdym razie wtedy, kiedy region niezależnie od państwa członkowskiego zdecydował się przyznawać rolnikom dodatki wyrównawcze zgodnie z art. 31 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?

- b) Czy roszczenie oparte na prawie Unii co do zasady wymaga, by rolnik spełniał inne wymogi – wykraczające poza te określone w art. 31 ust. 1 akapit pierwszy i art. 31 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 – które państwo członkowskie lub jego region przyznające dodatek wyrównawczy ustanowiły w ramach wdrożenia na poziomie krajowym?
4. W wypadku udzielenia na pytanie trzecie odpowiedzi przeczącej:

Czy wykładni art. 31 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 należy wykonywać w ten sposób, że uregulowania państwa członkowskiego lub któregoś z jego regionów, które określają warunki przyznawania płatności (dodatku wyrównawczego) w rozumieniu art. 31 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, muszą mieć charakter prawny, który skutkuje tym, że rolnikom przysługuje roszczenie o przyznanie płatności (dodatku wyrównawczego), jeżeli spełniają warunki otrzymania płatności ustanowione przez dane państwo członkowskie lub jego regiony, niezależnie od rzeczywistej praktyki państwa członkowskiego lub jego regionu w zakresie wsparcia?

#### **Przywołane przepisy prawa Unii**

Rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, w szczególności art. 31 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1–3

#### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (rozporządzenie w przedmiocie wdrożenia systemów wsparcia i zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, Niemcy; zwane dalej „InVeKoSV”) z dnia 24 lutego 2015 r., § 2 ust. 2

Prawo kraju związkowego Badenii-Wirtembergii: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (przepisy administracyjne ministerstwa ds. obszarów wiejskich w przedmiocie wspierania gospodarstw na obszarach górskich i określonych obszarach z ograniczeniami, Niemcy; zwane dalej „VwV AZL”) z dnia 6 listopada 2019 r., pkt 2.1, 3.2, 3.2.1, 4.2

## Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Strona skarżąca wnioskuje o dodatek wyrównawczy na grunty rolnicze położone w Bawarii. Prowadzi gospodarstwo mleczarskie w obszarze granicznym między krajami związkowymi Badenią-Wirtembergią a Bawarią. Siedziba jej przedsiębiorstwa znajduje się w Badenii-Wirtembergii. W Badenii-Wirtembergii gospodaruje na około 111 ha, a w Bawarii – 27,4253 ha. Badenia-Wirtembergia i Bawaria są regionami w rozumieniu art. 2 ust. 1 akapit drugi lit. b) rozporządzenia nr 1305/2013, każdy z nich na poziomie „NUTS 1” w Republice Federalnej Niemiec w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1059/2003, i posiadają charakter niezależnego kraju związkowego. Położone w Bawarii grunty strony skarżącej znajdują się – według informacji udzielonych przez właściwy organ bawarski – na obszarze górskim; są one wyznaczone w Bawarii jako obszary kwalifikujące się do objęcia wsparciem i teoretycznie mogłyby otrzymać w Bawarii wsparcie w postaci dodatku wyrównawczego wynoszącego 50 EUR na hektar.
- 2 Środki finansowe udostępnione przez stronę przeciwną na potrzeby wypłaty dodatków wyrównawczych pochodzą w różnych częściach ze środków budżetowych EFRROW, ze środków Republiki Federalnej Niemiec i ze środków własnych strony przeciwnej. Programy pomocy oferowane przez stronę przeciwną – również w odniesieniu do dodatków wyrównawczych – są opisane w Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014–2020 (planie działań i rozwoju dla obszarów wiejskich w Badenii-Wirtembergii na lata 2014–2020, Niemcy, zwanym dalej „MEPL III”), który Komisja zatwierdziła w dniu 26 maja 2015 r.
- 3 W dniu 8 maja 2019 r. strona skarżąca złożyła do strony przeciwnej wniosek o dodatki wyrównawcze dla celów użytkowania obszarów wiejskich z ograniczeniami na rok składania wniosków 2019 – między innymi w odniesieniu do gruntów o powierzchni około 27 ha położonych w Bawarii. Decyzją z dnia 5 grudnia 2019 r. – doręczoną w dniu 10 lutego 2020 r. – wniosek strony skarżącej został oddalony w odniesieniu do gruntów położonych w Bawarii, co uzasadniono tym, że nie leżą one w Badenii-Wirtembergii. Sprzeciw wniesiony przez stronę skarżącą nie został uznany.
- 4 W dniu 17 czerwca 2021 r. strona skarżąca wniosła skargę. W ramach skargi domaga się uchylecia decyzji z dnia 5 grudnia 2019 r. (w formie decyzji w przedmiocie sprzeciwu z dnia 11 maja 2021 r.) i zobowiązania strony przeciwnej do przyznania dodatku wyrównawczego na grunty położone w Bawarii w wysokości 1371,26 EUR. Tytułem ewentualnym, tj. na wypadek, gdyby to żądanie przedstawione tytułem głównym nie zostało uznane, strona skarżąca żąda stwierdzenia, że oddalenie wniosku o wsparcie na grunty położone w Bawarii oraz przewidujące je podstawy prawne decyzji, a mianowicie pkt 2.1 i 3.2.1 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (przepisów administracyjnych ministerstwa ds. obszarów wiejskich

w przedmiocie wspierania gospodarstw na obszarach górskich i określonych obszarach z ograniczeniami, Niemcy; zwane dalej „VwV AZL”) z dnia 6 listopada 2019 r., naruszają art. 31 i 32 rozporządzenia nr 1305/2013.

- 5 VwV AZL nie są ustawą przyjętą przez parlament, lecz stanowią jedynie przepisy administracyjne, którymi strona przeciwna kieruje się w ramach uznania i praktyki w zakresie wsparcia. W obszarze zarządzania świadczeniami, a więc również w wypadku przyznawania przez państwo obywatelom wypłat finansowych, zgodnie z niemiecką tradycją konstytucyjną często nie jest potrzebna ustawa przyjęta przez parlament, aby określić, komu, kiedy i na jakich warunkach można przyznać płatność. Przepisy administracyjne wywołują wiążące skutki poprzez to, że organy administracji pod względem czysto faktycznym zawsze stosują je jednakowo (tzw. samoograniczenie administracji).
- 6 VwV AZL regulują warunki oraz procedurę przyznawania dodatku wyrównawczego dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi w rozumieniu art. 31 rozporządzenia nr 1305/2013 i przewidują zasadniczo spełnienie dwóch przesłanek łącznych, aby wnioskodawca otrzymał dodatek wyrównawczy: a) musi mieć siedzibę gospodarstwa w Badenii-Wirtembergii oraz b) grunt, na który przyznaje się dodatek wyrównawczy, musi być położony w Badenii-Wirtembergii i być wyznaczony jako obszar z ograniczeniami przez Badenię-Wirtembergię.
- 7 Bawaria w przedmiocie dodatku wyrównawczego również wydała jedynie przepisy administracyjne, a mianowicie Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) gemäß der Verordnung Nr. 1305/2013 (dyrektywę bawarskiego ministerstwa ds. żywności, rolnictwa i leśnictwa w sprawie przyznawania dodatku wyrównawczego na obszarach z ograniczeniami zgodnie z rozporządzeniem nr 1305/2013) z dnia 1 marca 2019 r. Sens tych przepisów administracyjnych sprowadza się do tego, że a) gospodarstwo, które ma otrzymać wsparcie, musi mieć siedzibę w Bawarii oraz b) grunt, na który przyznawany jest dodatek wyrównawczy, musi być położony w Bawarii i wyznaczony przez Bawarię jako obszar z ograniczeniami.
- 8 Jeżeli chodzi o pojęcie „siedziby gospodarstwa”, w VwV AZL przyjęto definicję z § 2 InVeKoSV. Zgodnie z § 2 ust. 2 InVeKoSV siedzibą gospodarstwa jest co do zasady miejsce położone w obszarze właściwości Finanzamt (urzędu skarbowego, Niemcy), który jest właściwy w przedmiocie określenia podatku dochodowego rolnika. W wypadku osób prawnych, zrzeszeń osób i mas majątkowych właściwy jest organ kraju związkowego, w którego obszarze właściwości znajduje się zarząd. Uregulowanie to skutkuje nadaniem gospodarstwu w Niemczech numeru przedsiębiorstwa, w zależności od miejsca opodatkowania. Gospodarstwo z Badenii-Wirtembergii otrzymuje w związku z tym numer przedsiębiorstwa w Badenii-Wirtembergii, a gospodarstwo z Bawarii odpowiednio numer przedsiębiorstwa w Bawarii. W rejestrze przedsiębiorstw – wykorzystywanym do rozpatrywania wniosków o wsparcie – niemieckie gospodarstwo jest zatem zawsze powiązane z siedzibą gospodarstwa w jednym

z niemieckich krajów związkowych. Gospodarstwa zagraniczne – na przykład z Austrii – posiadające grunty w Badenii-Wirtembergii na wniosek również mogą uzyskać numer przedsiębiorstwa w Badenii-Wirtembergii. Inaczej niż w wypadku gospodarstw niemieckich nie ma wówczas ścisłego powiązania z przedsiębiorstwem ujętym w rejestrze przedsiębiorstw, ponieważ pod względem technicznym jest to (prawdopodobnie) niemożliwe. Gospodarstwo zagraniczne – na przykład austriackie – pojawi się więc w rejestrze przedsiębiorstw z siedzibą w Badenii-Wirtembergii.

- 9 Organ w Badenii-Wirtembergii właściwy w odniesieniu do strony skarżącej stosuje VwV AZL regularnie w sposób niezmienny i przyznaje na ich podstawie dodatki wyrównawcze. Praktyka tego organu w zakresie wsparcia jest zgodna z treścią tych przepisów administracyjnych. W ramach zasady równego traktowania [(art. 3 ust. 1 Grundgesetz (ustawy zasadniczej, Niemcy; zwanej dalej „GG”)] obywatele mogą zatem żądać przyznawania dodatków wyrównawczych zgodnie z przepisami administracyjnymi.
- 10 W celu rozpatrzenia wniosków o wsparcie w Badenii-Wirtembergii używa się aplikacji internetowej. Dane zawarte w różnych aplikacjach poszczególnych niemieckich krajów związkowych są ze sobą porównywane w ramach kontroli krzyżowej, co zapobiega możliwości złożenia kilku wniosków o wsparcie w różnych krajach związkowych. Wniosek o wsparcie można złożyć jedynie w tym kraju związkowym, w którym znajduje się również siedziba gospodarstwa. Brak jest tego rodzaju kontroli krzyżowej danych między Niemcami a innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Gospodarstwa zagraniczne, uzyskując numer przedsiębiorstwa w Badenii-Wirtembergii, mogą zatem niezależnie od wniosku o wsparcie złożonego w państwie pochodzenia złożyć wnioski o wsparcie także w Badenii-Wirtembergii i ew. w kolejnych niemieckich krajach związkowych.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania**

- 11 W związku z praktyką strony przeciwnej w zakresie wsparcia, opartą na VwV AZL, strona skarżąca jest pozbawiona dodatku wyrównawczego w odniesieniu do swoich gruntów położonych w Bawarii, mimo że grunty te stanowią obszary górskie i zostały wyznaczone w Bawarii jako obszary kwalifikujące się do objęcia wsparciem. Jednocześnie – w przeciwieństwie do gospodarstw zagranicznych – nie umożliwia się jej złożenia kolejnego wniosku o wsparcie poza Badenią-Wirtembergią. Nie może więc złożyć wniosku o wsparcie na swoje grunty bawarskie w Bawarii.
- 12 W konsekwencji w związku z uregulowaniami wprowadzonymi w Badenii-Wirtembergii i Bawarii strona skarżąca nie otrzymuje dodatku wyrównawczego na swoje bawarskie grunty – ani od kraju związkowego Badenii-Wirtembergii, ani od kraju związkowego Bawarii, mimo że zarówno Badenia-Wirtembergia, jak i Bawaria zdecydowały się przyznawać i wypłacać dodatki wyrównawcze,

- a Bawaria również wyznaczyła odnośne grunty strony skarżącej jako obszary górskie, a tym samym kwalifikujące się do objęcia wsparciem. Z informacji przekazanych przez właściwy organ bawarski wynika, że na grunty bawarskie strony skarżącej wypłacano by dodatek wyrównawczy w wysokości 50 EUR na hektar, jeżeli byłyby użytkowane przez gospodarstwo bawarskie.
- 13 W porównaniu z gospodarstwem zagranicznym (na przykład austriackim) niemieckie gospodarstwa (przygraniczne) znajdują się w Badenii-Wirtembergii w gorszej sytuacji w odniesieniu do dodatku wyrównawczego (dyskryminacja podmiotów krajowych). Gospodarstwa przygraniczne w Badenii-Wirtembergii nie otrzymują dodatku wyrównawczego na wszystkie obszary z ograniczeniami naturalnymi, które użytkują, lecz jedynie na te grunty, które oprócz tego są jeszcze położone w Badenii-Wirtembergii. Na grunty znajdujące się poza granicami kraju związkowego nie przyznaje się dodatku wyrównawczego. Gospodarstwa zagraniczne, ponieważ mogą złożyć wniosek o wsparcie w swoim państwie pochodzenia, a ponadto także w Badenii-Wirtembergii, w konsekwencji nie podlegają temu ograniczeniu.
- 14 Sąd ma wątpliwości co do wykładni art. 31 ust. 1 akapit pierwszy i art. 31 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 lit. a), art. 32 ust. 2 akapit pierwszy i art. 32 ust. 3 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 1305/2013. W ocenie sądu odsyłającego ze wskazanych norm nie wynika jasno, jak daleko sięgają ramy prawa Unii przy kształtowaniu przez państwa członkowskie wsparcia w zakresie dodatków wyrównawczych, w szczególności w sytuacjach z aspektem transgranicznym w odniesieniu do granic między regionami danego państwa członkowskiego. Wątpliwości budzi ponadto to, czy – zakładając w każdym razie, że dane państwo członkowskie lub dany region zdecydowały się przyznawać wsparcie w postaci dodatków wyrównawczych – normy te narzucają państwom członkowskim lub ich regionom, jakie kryteria przyznawania wsparcia mogą one przewidzieć, a jakich nie (zob. w tej kwestii część 1.). Niejasna jest ponadto kwestia tego, czy – jeżeli dane państwo członkowskie lub jego region przyznaje wsparcie w postaci dodatków wyrównawczych – roszczenie danego obywatela o wypłatę dodatku wyrównawczego wynika już z samego prawa Unii, a konkretnie z art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 (zob. w tej kwestii część 2.), oraz czy przepisy prawa Unii określają, jaki charakter prawny muszą mieć akty wykonawcze państwa członkowskiego lub regionu, w których określa się przesłanki otrzymania wsparcia w formie dodatku wyrównawczego (zob. w tej kwestii część 3.).
- 15 1. W art. 32 ust. 2–4 rozporządzenia nr 1305/2013 przewidziano różne kryteria, które państwa członkowskie lub ich regiony mają stosować przy wyznaczaniu obszarów kwalifikujących się do objęcia wsparciem w świetle tego rozporządzenia. Dla sądu odsyłającego nie jest jasne, czy te kryteria wyznaczania obszarów są wyczerpujące i jakie wytyczne wynikają z wymienionych uregulowań dla państw członkowskich w odniesieniu do sytuacji, w których wsparcie obejmuje obszar wykraczający poza granice jednego państwa członkowskiego lub jego regionów.

- 16 Brzmienie motywu 26 i art. 32 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1305/2013 przemawiają za tym, że państwa członkowskie (lub ich regiony), wyznaczając obszary, mogą korzystać wyłącznie z kryteriów, które wiążą się z właściwościami biofizycznymi i naturalnymi gruntów mających być objętymi wsparciem. Zarówno w motywie 26, jak i w art. 32 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1305/2013 opisano szczegółowo, z jakich powodów grunt, który potencjalnie kwalifikuje się do objęcia wsparciem, posiada ograniczenia naturalne i powinien zostać sklasyfikowany jako (kwalifikujący się do objęcia wsparciem) obszar górski. Nie wspomina się natomiast wyraźnie o tym, czy państwa członkowskie lub ich regiony, wyznaczając obszary, mogą stosować inne kryteria, to jest takie, które nie odnoszą się do właściwości naturalnych gruntów mających być objętymi wsparciem. W świetle charakteru prawnego rozporządzenia nr 1305/2013 (zob. art. 288 akapit drugi zdania pierwsze i drugie TFUE) założenie, że państwa członkowskie lub ich regiony, wyznaczając obszary, mogą stosować kryteria niewymienione w art. 32 rozporządzenia nr 1305/2013, nie jest raczej przekonujące. Pozostawiona państwom członkowskim lub ich regionom swoboda wyboru formy i środków odpowiadałaby bardziej charakterowi dyrektywy Unii Europejskiej (zob. art. 288 akapit trzeci TFUE).
- 17 Artykuł 32 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1305/2013 umożliwia wyznaczenie obszaru, które ogranicza się do obszaru danej lokalnej jednostki administracyjnej. Wątpliwości budzi to, czy odnosi się to jednocześnie również do procedury stosowanej przez państwa członkowskie w wypadku wsparcia transgranicznego (między różnymi państwami członkowskimi lub różnymi regionami państwa członkowskiego). Z art. 32 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1305/2013 wynika, że według założeń prawodawcy obszary w państwach członkowskich powinno się zawsze wyznaczać na poziomie lokalnych jednostek administracyjnych („LAU2”), to jest na poziomie jednostki administracyjnej, która pod względem miejsca jest związana z obszarami, które mają być sklasyfikowane jako obszary kwalifikujące się do objęcia wsparciem. Jeżeli lokalne jednostki administracyjne mają w praktyce dokonać wyznaczenia obszarów, wiąże się to zdaniem sądu odsyłającego z tym, że każda lokalna jednostka administracyjna wyznacza obszary jedynie na terenie własnej właściwości, ponieważ tylko z nim jest prawdopodobnie związana pod względem miejsca zgodnie z wymogiem normy. W świetle przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE zasady skuteczności prawa Unii („effet utile”) przekonuje jednak założenie, że państwa członkowskie nie mogą sformułować kryteriów i procedur przyznawania dodatku wyrównawczego w taki sposób, że w konsekwencji nie będzie on wypłacany na określony grunt, mimo że grunt ten został sklasyfikowany jako kwalifikujący się do objęcia wsparciem – niezależnie od tego, które państwo członkowskie lub który region czy też która lokalna jednostka administracyjna dokonały tej klasyfikacji.
- 18 2. Ponadto dla sądu odsyłającego niejasne jest to, czy z art. 31 ust. 1 akapit pierwszy i art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013 wynika oparte na prawie Unii roszczenie rolników o wypłatę dodatku wyrównawczego wobec organu



państwa członkowskiego zatwierdzającego wnioski o wsparcie, a jeśli tak jest, to jakie są przesłanki tego rozszczenia. Brzmienie art. 31 ust. 1 akapit pierwszy i art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013, a w szczególności zawarte w art. 31 ust. 2 sformułowanie „udziela się rolnikom, którzy”, jak najbardziej dopuszcza taki wniosek. Sformułowanie to już w świetle ogólnego uzusu implikuje, że wypłata dodatku wyrównawczego ma charakter obligatoryjny, jeżeli spełnione są warunki wymienione w kolejnym zdaniu podrzędnym (rozpoczynającym się od słowa „którzy”). Obligatoryjny charakter jest wyrażony w tej formie również w innych wersjach językowych rozporządzenia, na przykład w wersji angielskiej art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013 („shall be granted to farmers who”).

- 19 Takie rozumienie normy jest jednak niezgodne z systematyką rozporządzenia nr 1305/2013. Zostało ono pomyślane jako system wielopoziomowy i zakłada programowanie przez państwa członkowskie lub ich regiony (zob. art. 6 ust. 1 zdanie trzecie i art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1305/2013). Programy wsparcia otrzymują finansowanie również z EFRROW jedynie wtedy, kiedy dane państwo członkowskie dokonuje odpowiedniego programowania. Państwa członkowskie mogą co do zasady – z zastrzeżeniem pewnych wyjątków – zdecydować poprzez tę koncepcję, czy chcą oferować poszczególne programy wsparcia wymienione w rozporządzeniu nr 1305/2013. Wsparcie w postaci „dodatku wyrównawczego” nie jest przy tym wymienione w rozporządzeniu jako środek, który państwa członkowskie muszą bezwzględnie ująć w swoim programie – inaczej niż na przykład płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne, o których mowa w art. 28 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 1305/2013.
- 20 **3.** Sąd odsyłający ma także wątpliwości, czy z art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 wynikają dla państw członkowskich wytyczne w zakresie charakteru prawnego, jaki muszą mieć ich uregulowania, w których określa się warunki przyznawania dodatku wyrównawczego. Rozporządzenie nr 1305/2013 nie reguluje bliżej sposobu, w jaki państwa członkowskie kształtują wsparcie w świetle swojego prawa krajowego. Przekonujące wydaje się zatem założenie, zgodnie z którym państwa członkowskie mają w tym wypadku dużą swobodę w zakresie wdrożenia rozporządzenia, choć wdrożenie w ramach prawa krajowego nie może pozbawiać poszczególnych środków (art. 14–39c rozporządzenia nr 1305/2013) ich praktycznej skuteczności („effet utile”). Określenie kryteriów przyznawania wsparcia właśnie w przepisach administracyjnych (a więc nie w wiążących normach prawnych) wydaje się zatem problematyczne. Ich charakter prawny prowadzi do tego, że wiążąca dla organu rozpatrującego wniosek jest dopiero praktyka w zakresie wsparcia, oparta na przepisach administracyjnych (tzw. samoograniczenie administracji). Jeżeli organ ten nie wypracowuje tego rodzaju praktyki w zakresie wsparcia, a więc co do zasady odstępuje od przepisów administracyjnych, skutki wobec danego rolnika wywołuje wyłącznie stanowiąca odstępstwo od przepisów administracyjnych praktyka w zakresie wsparcia. Organy rozpatrujące wnioski mogą w ten sposób teoretycznie zmieniać następczo warunki przyznawania wsparcia, które wcześniej były ustanowione w przepisach administracyjnych.

- 21 W przedmiocie istotności dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie: Odpowiedź na pytanie trzecie ma wpływ na to, jakie rozstrzygnięcie sąd odsyłający powinien wydać w przedmiocie żądania strony skarżącej przedstawionego tytułem głównym (zobowiązania do przyznania dodatku wyrównawczego w kwocie 1371,26 EUR). W świetle aktualnego prawa krajowego stronie skarżącej nie przysługuje roszczenie o przyznanie dodatku wyrównawczego na jej grunty położone w Bawarii. Praktyka strony przeciwnej w zakresie wsparcia przewiduje zgodnie z pkt 2.1 i 3.2.1 VwV AZL, że dodatek wyrównawczy przyznaje się wyłącznie na grunty, które są położone w Badenii-Wirtembergii. W wypadku gruntów położonych w Bawarii w prawie krajowym brak jest podstawy takiego roszczenia. Jeżeli Trybunał udzieli na pytanie trzecie odpowiedzi przeczącej, żądanie przedstawione tytułem głównym podlega oddaleniu.
- 22 Odpowiedzi udzielone na pytania pierwsze, drugie i czwarte mają wpływ na rozstrzygnięcie sądu odsyłającego w przedmiocie żądania przedstawionego przez stronę skarżącą tytułem ewentualnym (stwierdzenia niezgodności z prawem oddalenia jej wniosku o wsparcie). W wypadku udzielenia na pytanie trzecie odpowiedzi przeczącej sąd odsyłający musi wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie żądania przedstawionego tytułem ewentualnym. Pytania pierwsze, drugie i czwarte obejmują różne kwestie, z których każda w świetle prawa krajowego – jeżeli Trybunał miałby udzielić na któreś z tych pytań odpowiedzi twierdzącej – skutkuje niezgodnością z prawem aktualnej praktyki strony przeciwnej w zakresie wsparcia, opartej na VwV AZL oraz zawartych w tych przepisach kryteriach przyznawania wsparcia, w związku z czym również oddalenie złożonego przez stronę skarżącą wniosku o wsparcie byłoby wówczas niezgodne z prawem. W ramach swojego żądania strona skarżąca może uzyskać następcze przyznanie jej i wypłatę dodatku wyrównawczego na grunty położone w Bawarii w odniesieniu do roku składania wniosków 2019, nawet jeśli w tym celu strona przeciwna musiałaby najpierw zmienić kryteria przyznawania wsparcia. W świetle aktualnego stanu prawnego kryteria przyznawania wsparcia nie dopuszczają przyznania dodatku wyrównawczego na grunty położone w Bawarii.
- 23 Trybunał nie wydał dotychczas żadnych orzeczeń w przedmiocie art. 31 i 32 rozporządzenia nr 1305/2013 i uregulowanych w nim dodatków wyrównawczych dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi.
- 24 Brak jest obecnie opublikowanego orzecznictwa sądów w Badenii-Wirtembergii w przedmiocie dodatków wyrównawczych przyznawanych na podstawie art. 31 rozporządzenia nr 1305/2013 i wydanych w tej kwestii VwV AZL. W przedmiocie stanu prawnego w Bawarii – który zasadniczo odpowiada stanowi prawnemu w Badenii-Wirtembergii – istnieje prawomocne i opublikowane orzeczenie Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarskiego trybunału administracyjnego, Niemcy). W tamtej sprawie strona skarżąca była właścicielką gospodarstwa położonego na granicy Bawarii i Hesji (innego kraju związkowego, to jest regionu Niemiec). Gospodarstwo obejmowało grunty zarówno w Bawarii, jak i w Hesji, strona skarżąca domagała się dodatku wyrównawczego również na

grunty położone w Hesji, którego jej jednak nie przyznano, ponieważ grunty te nie znajdują się w Bawarii.

DOKUMENT ROBOCZY