

Sprawa C-163/24**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

1 marca 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel București (Rumunia)

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

21 grudnia 2023 r.

Strona wnosząca apelację i strona powodowa w pierwszej instancji:

BX

Druga strona postępowania apelacyjnego i strona pozwana w pierwszej instancji:

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

Curtea de Apel București

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie apelacyjne, w którym wnoszący apelację i powód w pierwszej instancji (zwany dalej „wnoszącym apelację”) kwestionuje wyrok cywilny wydany w dniu 1 lipca 2016 r. przez Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie, Rumunia), który oddalił jako bezzasadne powództwo wnoszącego apelację dotyczące odpowiedzialności deliktowej. Powództwo to zostało wniesione w następstwie oddalenia pierwszej skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencji ds. płatności i interwencji w rolnictwie, Rumunia; zwanej dalej „APIA”) o wykluczeniu wnoszącego apelację z wypłaty dotacji w ramach niektórych systemów płatności za 2007 r. Nadzwyczajne środki zaskarżenia wniesione przez wnoszącego apelację od prawomocnego orzeczenia oddalającego tę skargę zostały odrzucone jako niedopuszczalne.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni art. 20 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i art. 68 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 20 ust. 1 rozporządzenia [Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia] 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników {w brzmieniu przed jego uchyleniem przez [rozporządzenie (WE) nr 73/2009]} stanowi przepis prawa Unii Europejskiej, który przyznaje jednostkom konkretne prawa, których naruszenie może prowadzić do powstania odpowiedzialności państwa z powodu orzeczenia sądu krajowego ostatniej instancji?

2. Czy pojęcie „wniosku poprawnego pod względem faktycznym”, o którym mowa w art. 68 ust. 1 rozporządzenia [Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003], należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono zarówno prawidłową deklarację obszaru przez rolnika, jak i prawidłową identyfikację użytkowanej działki i jej granic?

3. Czy w okolicznościach niniejszej sprawy niewystąpienie przez sąd krajowy ostatniej instancji z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu dokonania wykładni art. 68 rozporządzenia nr 796/[2004] stanowi oczywiste i wystarczająco poważne naruszenie, które powoduje powstanie odpowiedzialności państwa za szkody, jakie miały zostać wyrządzone wyrokiem tego sądu?

Powołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo Unii

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 – *motywy 14, 15 i 16 oraz art. 20 ust. 1*

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa

togo rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców – art. 138 *ust. 1*

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli – *motywy 36, 37, 55–58 i 67, art. 6 i art. 68 ust. 1 i 2 akapit drugi*

Wyroki Trybunału: z dnia 6 października 1982 r., CILFIT, C-283/81, EU:C:1982:335, pkt 16; z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i Bonifaci, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 41–43; z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 51; z dnia 15 września 2005 r., Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, pkt 37; z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 22; z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 95; z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630

Powołane przepisy prawa krajowego

Codul civil (kodeks cywilny, Legea nr. 287/2009 (ustawa nr 287/2009)], obowiązujący od dnia 1 października 2011 r. – art. 1349 *dotyczący odpowiedzialności deliktowej i art. 1357 dotyczący przesłanek powstania odpowiedzialności*

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawa nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) (obowiązująca do dnia 16 grudnia 2022 r.) – art. 96 *regulujący odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane pomyłkami sądowymi i art. 99¹ definiujący złą wiarę i rażące niedbalstwo sędziego*

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (ustawa nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym w jej obecnym brzmieniu, przyjęta po dniu wniesienia rozpatrywanej skargi administracyjnej) – art. 21, *zgodnie z którym wydanie prawomocnych wyroków z naruszeniem zasady pierwszeństwa prawa Unii, zapisanej w konstytucji Rumunii, stanowi podstawę do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, oprócz podstaw przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego*

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 125/2006 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 (nadzwyczajny dekret rządowy nr 125/2006 w sprawie zatwierdzenia systemów płatności bezpośrednich i krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich przyznawanych w rolnictwie od 2007 r. oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o spółkach rolnych i innych formach zrzeszeń rolniczych

(obowiązujący do dnia 23 marca 2015 r.) – *regulujący zatwierdzanie systemów płatności bezpośrednich i krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich przyznawanych w rolnictwie od 2007 r.*

Artykuł 7 ust. 1

„Aby kwalifikować się do płatności w ramach systemów jednolitej płatności obszarowej, wnioskodawcy muszą być wpisani do rejestru rolników prowadzonego przez APIA, terminowo składać wnioski o płatności oraz muszą spełniać następujące warunki ogólne:

- a) użytkować grunty rolne o powierzchni co najmniej 1 hektara, przy czym powierzchnia działki rolnej musi wynosić co najmniej 0,3 ha, a w przypadku winnic, sadów, upraw chmielu, sadów jabłoniowych, szkółek winorośli i krzewów owocowych minimalna powierzchnia działki rolnej musi wynosić 0,1 ha;
- b) zgłosić wszystkie działki rolne;
- c) przedstawić w formularzu wniosku o jednolitą płatność obszarową i w załączonych do niego dokumentach, pod rygorem odpowiedzialności karnej, rzeczywiste, pełne i w pełni wiarygodne dane, w tym zestawienie powierzchni;
- f) przedstawić dokumenty potwierdzające zgodne z prawem użytkowanie gruntu, którego dotyczy wniosek;
- g) przekazać w przewidzianych terminach wszelkie informacje, o jakie zwróci się APIA;
- h) umożliwić przeprowadzenie kontroli przez APIA lub inne uprawnione do tego podmioty;
- i) wyznaczyć granice użytkowanej działki, gdy uprawia się na niej te same rośliny co na sąsiednich działkach;
- j) powiadomić APIA w terminie 10 dni na piśmie o wszelkich zmianach danych przedstawionych we wniosku o płatność, które nastąpiły między dniem złożenia wniosku a dniem przyznania płatności. Zmiany te dotyczą powierzchni użytków rolnych gospodarstwa, przeniesienia własności gospodarstwa na innego użytkownika rolnego, zatwierdzenia dożywotniej renty rolniczej oraz innych zmian informacji zawartych w formularzu wniosku”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 W dniu 14 maja 2007 r. wnoszący apelację złożył w Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Argeș [APIA w okręgu Ardżesz, zwanej dalej „APIA Ardżesz”] wniosek dotyczący systemów wsparcia SAPS, PNCD i LFA (system jednolitej płatności obszarowej, uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie i obszary o mniej korzystnych warunkach gospodarowania) na rok

2007, w którym to wniosku ubiegał się on o wsparcie dla łącznego obszaru użytków rolnych o powierzchni wynoszącej 264,71 ha.

- 2 W wyniku kontroli administracyjnej przeprowadzonej przez APIA Ardżesz okazało się, że inne osoby również złożyły wnioski w odniesieniu do niektórych obszarów zadeklarowanych przez wnoszącego apelację, w związku z czym w dniu 20 października 2007 r. wystosowano wniosek o udzielenie wyjaśnień w odniesieniu do tej sytuacji. W dniu 28 listopada 2007 r. wnoszący apelację wraz z przedstawicielami innych zainteresowanych stron wyjaśnił kwestie związane z zadeklarowaniem tych samych obszarów, określając obszary wykorzystywane przez każdego z rolników. W tym samym dniu wnoszący apelację złożył w APIA Ardżesz formularz M1.1 „Zmiana deklaracji obszaru”, w którym skorygował pierwotną deklarację w ten sposób, że deklaruje w odniesieniu do określonego bloku fizycznego obszar o powierzchni 45 ha zamiast obszaru o powierzchni 129,09 ha, jak zadeklarował w pierwotnym wniosku.
- 3 Wnoszący apelację wyjaśnił, że różnica wynika z dwóch błędów: błędu wynoszącego 52 ha, który był spowodowany błędnym określeniem granic góry, ponieważ na mapie APIA nie było punktów odniesienia (nazw dolin, rzek, wysokości bezwzględnych itp.), oraz innego błędu wynoszącego około 33 ha, wynikającego z różnicy między powierzchnią, o której mowa w umowie dzierżawy, a sumą powierzchni dwóch fizycznych bloków tworzących wspomnianą górę.
- 4 W świetle zmiany deklaracji obszaru APIA Ardżesz uznała, że wnoszący apelację przyznał, iż jest winny zawyżenia zadeklarowanego obszaru z odchyleniem procentowym wynoszącym 46,56 %, w związku z czym wydała w dniu 28 maja 2008 r. decyzję, w której wykluczyła jego wniosek o płatność na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1973/2004.
- 5 Wnoszący apelację złożył do Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sądu okręgowego w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych, Rumunia) pozew przeciwko APIA, będący przedmiotem postępowania nr 44537/3/2008, wnosząc do tego sądu o stwierdzenie, że jest on uprawniony do otrzymania dotacji za 2007 r., nakazanie APIA zmiany decyzji z dnia 28 maja 2008 r. i ustalenie kwoty należnej mu płatności w świetle prawa (28 168,82 EUR) w odniesieniu do użytkowanych pastwisk o powierzchni 263,26 ha, która to kwota miała zostać zaktualizowana na dzień płatności. Wnoszący apelację złożył pozew uzupełniający mający na celu zasądzenie od APIA Ardżesz odszkodowania za szkody majątkowe i zadośćuczynienia za krzywdę, jakich doznał on w wyniku niezgodnego z prawem oddalenia jego wniosku o przyznanie dotacji dotyczących systemów płatności w 2007 r.
- 6 Wnoszący apelację wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji APIA wykluczającej go z przyznania dotacji na rok 2007 ze względu na to, że zmiana pierwotnego wniosku o przyznanie dotacji w odniesieniu do wykorzystywanego

obszaru – a tym samym istnienie zawyżenia zadeklarowanego obszaru, które doprowadziło do nałożenia sankcji przewidzianej w art. 138 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1973/2004 – wynikała wyłącznie z przyczyn leżących po stronie APIA, będącej drugą stroną postępowania, która udostępniła błędne mapy topograficzne w celu wskazania fizycznych bloków użytkowanych pastwisk, niespełniające wymogów określonych w przepisach prawa Unii (art. 20 rozporządzenia nr 1782/2003) w tym znaczeniu, że nie zapewniono wystarczającej dokładności map.

- 7 Powołano się również na przepisy art. 68 rozporządzenia nr 796/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli, odnoszące się do wyjątkowych sytuacji, w których nie stosuje się obniżek i wyłączeń przewidzianych w tym rozporządzeniu. Wnoszący apelację podniósł, że złożył wniosek poprawny pod względem faktycznym, w związku z czym nie doszło do zawyżenia zadeklarowanego obszaru, a jedynie do błędnej identyfikacji, oraz że może wykazać za pomocą wszelkich środków dowodowych, iż jest niewinny w tym znaczeniu, że jeśli doszło do zawyżenia zadeklarowanego obszaru, nie wynikało to z jego winy, lecz z nieścisłości i błędów w mapach APIA.
- 8 Na poparcie swojego pozwu wnoszący apelację wniósł o przeprowadzenie dowodów w postaci dokumentów, zeznań świadków i opinii biegłego z zakresu topografii. Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd okręgowy w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) uwzględnił dowód w postaci dokumentu i odrzucił dowody z zeznań świadków oraz opinii biegłego z zakresu topografii jako nieistotne dla sprawy.
- 9 W wyroku cywilnym nr 220 z dnia 20 stycznia 2011 r. Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd okręgowy w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) oddalił pozew wnoszącego apelację, stwierdzając zasadniczo, że jego zarzut oparty na art. 68 rozporządzenia (WE) nr 796/2004, dotyczący braku jego winy w odniesieniu do zawyżenia zadeklarowanego obszaru, jest bezzasadny, ponieważ wiedział on na podstawie umowy dzierżawy i umowy sprzedaży, że określona w dokumentacji powierzchnia gruntu wynosi 211,06 ha, a nie 264,71 ha, jak zadeklarował, zaś dla oceny winy wnoszącego apelację w chwili złożenia wniosku istotne jest zawyżenie zadeklarowanego obszaru w stosunku do powierzchni wskazanej w tytule prawnym wnoszącego apelację do gruntów.
- 10 Wnoszący apelację zaskarżył ten wyrok, wnosząc do Curtea de Apel București – Secția a VII a contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, VII izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych, Rumunia) o uchylenie wyroku i ponowne rozpoznanie sprawy poprzez przeprowadzenie rozstrzygających dowodów, a mianowicie dowodu z opinii biegłego z zakresu topografii i dowodu z zeznań świadków.

- 11 Wnoszący apelację argumentował, że w niniejszej sprawie nie doszło do zawyżenia zadeklarowanego obszaru, lecz raczej do błędnej identyfikacji granic góry, która to okoliczność nie podlega karze na podstawie ani przepisów prawa Unii, ani przepisów prawa krajowego, w szczególności dlatego, że nie można jej przypisać rolnikowi. Ponadto podniósł on, że winę wnoszącego apelację lub APIA można ustalić jedynie w odniesieniu do rzeczywistej okoliczności faktycznej oraz że w celu ustalenia rzeczywistej powierzchni konieczne byłoby przeprowadzenie albo opinii biegłego z zakresu topografii, albo kontroli na miejscu przez APIA; tymczasem taka kontrola została przeprowadzona na części powierzchni wspomnianej góry i nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.
- 12 Wnoszący apelację podniósł także, że granice rzeczony góry są wyraźnie wymienione w zawartej przez niego umowie dzierżawy oraz że granice te są takie same jak te określone w akcie własności właściciela, od którego wnoszący apelację wydzierżawił grunt, w którym to akcie wskazana powierzchnia wynosi 261,76 ha.
- 13 Wnoszący apelację oświadczył również, że błędnie złożył wniosek o odłogowanie obszaru o powierzchni 84,09 ha za pomocą formularza odłogowania, ponieważ nie wiedział wówczas, że niektóre dane zostały błędnie wprowadzone do map APIA. W piśmie procesowym złożonym w dniu 15 maja 2008 r. do APIA Ardiesz wnoszący apelację poinformował o tej sytuacji faktycznej, w związku z czym APIA powinna była wycofać formularz odłogowania M.1.1, w szczególności dlatego, że procedura płatności rozpoczęłaby się pięć dni później, a zgodnie ze swoimi własnymi procedurami i przepisami prawa Unii APIA była zobowiązana do zweryfikowania twierdzeń rolnika, w tym za pomocą kontroli na miejscu.
- 14 Wnoszący apelację wniósł do sądu apelacyjnego [Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia), będącego sądem ostatej instancji w niniejszej sprawie] o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.
- 15 W dniu 2 kwietnia 2012 r. Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) oddalił wniosek o wystąpienie do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, uzasadniając to tym, że kwestie, które wnoszący apelację zamierzał podnieść, nie wymagały dokonania przez Trybunał wykładni w ramach orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 16 W (prawomocnym) wyroku cywilnym nr 1606 wydanym w dniu 9 kwietnia 2012 r. Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) oddalił apelację wnoszącego apelację jako bezzasadną.

- 17 Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) uznał zasadniczo, że spełnione zostały określone w art. 138 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1973/2004 przesłanki nałożenia na wnoszącego apelację sankcji polegającej na nieprzyznaniu pomocy za 2007 r., ponieważ wnoszący apelację zawyżył zadeklarowaną powierzchnię wykorzystywanego obszaru, w odniesieniu do której złożył wniosek o przyznanie wsparcia, co ustalono w wyniku kontroli administracyjnej przeprowadzonej przez APIA Ardżesz będącą drugą stroną postępowania, w następstwie której to kontroli wnoszący apelację przyznał, że pierwotnie zadeklarowana powierzchnia nie odpowiada rzeczywistej powierzchni, i zmienił deklarację.
- 18 Jeśli chodzi o powierzchnię, którą należy wskazać we wniosku o przyznanie wsparcia, sąd uznał, że powierzchnią, którą należy zadeklarować, jest rzeczywista powierzchnia użytków rolnych netto wynikająca z pomiaru dokonanego przez posiadacza działki, która może różnić się od powierzchni określonej w akcie własności. Jednakże w niniejszej sprawie obaj rolnicy stwierdzili, że w rzeczywistości wnoszący apelację nie wydzierżawił obszaru o powierzchni 129,09 ha, jak zadeklarował w pierwotnym wniosku, lecz tylko obszar o powierzchni 45 ha. Wnoszący apelację, składając formularz, w którym skorygował pierwotną deklarację, przyznał, że błąd jest zawarty w jego pierwotnej deklaracji.
- 19 Zarówno pierwotna deklaracja, jak i deklaracja dotycząca zmiany powierzchni zostały sporządzone na podstawie tych samych map APIA, w związku z czym uzasadnienie zawyżenia zadeklarowanej powierzchni z powodu błędów w mapach APIA jest bezzasadne. Ponieważ mapy te nie zawierały wystarczających informacji umożliwiających prawidłową identyfikację obszaru, wnoszący apelację powinien był podjąć dalsze działania w celu ustalenia dokładnej powierzchni obszaru, który wykorzystywał, aby uniknąć zawyżenia deklarowanego obszaru, tym bardziej, że istniała znaczna różnica między obszarem, który pierwotnie określił, a obszarem wskazanym w umowie dzierżawy, budząca wątpliwości co do dokładności obszaru określonego w mapach APIA.
- 20 Niedokładność map APIA nie może uzasadniać zawyżenia przez wnoszącego apelację deklarowanego obszaru, który on wykorzystuje, także w świetle obowiązków wynikających z art. 7 ust. 1 lit. c) i f) OUG 125/2006. Wnoszący apelację był zobowiązany do zapewnienia, że zadeklarowany obszar jest obszarem rzeczywiście wykorzystywanym, w odniesieniu do którego posiada on dokumenty potwierdzające prawo użytkowania, oraz nie mógł uzasadnić zadeklarowania obszaru większego niż obszar wykorzystywany na podstawie „niedokładności” map APIA, które mogą uzasadniać jedynie błędną identyfikację obszarów w odniesieniu do ich położenia na mapie, ale w żadnym wypadku nie mogą uzasadniać błędu w deklaracji obszaru, wynoszącego 46,56 %.
- 21 Argument wnoszącego apelację, zgodnie z którym w piśmie procesowym z dnia 15 maja 2008 r. cofnął on deklarację odłogowania ze względu na to, że

- rozporządzenie (WE) nr 796/2004 nie pozwala na cofnięcie wniosku o odłogowanie działki, lecz jedynie na odłogowanie obszaru, również nie został uwzględniony.
- 22 Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) uznał, że sytuacja wnoszącego apelację nie jest również objęta zakresem przypadków określonych w art. 68 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 796/2004, który reguluje wyjątki od stosowania obniżek i wyłączeń.
- 23 W odniesieniu do dowodów, o których przeprowadzenie wnioskował wnoszący apelację, Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) uznał, że dowód z zeznań świadków nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ szkody majątkowe można wykazać za pomocą dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, a oddalenie roszczenia o odszkodowanie wynikało z oddalenia głównego żądania pozwu, nie zaś z braku wykazania szkody majątkowej. W odniesieniu do dowodu z opinii biegłego z zakresu topografii uznano, że nie jest on użyteczny do celów niniejszej sprawy, biorąc pod uwagę podstawy, na których opierało się zaskarżone orzeczenie (stwierdzenie zawyżenia zadeklarowanego obszaru w oparciu o odłogowanie obszarów gruntu przez wnoszącego apelację), oraz fakt, że niedokładność lub nieprawidłowość map APIA nie mogła uzasadniać błędnych deklaracji wnoszącego apelację, dotyczących obszarów, które wykorzystywał, a w odniesieniu do których złożył wniosek o przyznanie wsparcia.
- 24 Nadzwyczajne środki zaskarżenia (skargi rewizyjne, skargi o stwierdzenie nieważności) złożone przez wnoszącego apelację od wyroku cywilnego Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) nr 1606 z dnia 9 kwietnia 2012 r. zostały odrzucone jako niedopuszczalne.
- 25 W dniu 8 kwietnia 2013 r. wnoszący apelację, w pozwie wniesionym do Tribunalul București, Secția a IV-a Civilă (sądu okręgowego w Bukareszcie, IV izba cywilna, Rumunia) przeciwko pozwanym: statul român (państwu rumuńskiemu), reprezentowanemu przez Ministerul Finanțelor Publice (ministerstwo finansów publicznych), i Curtea de Apel București (sądowi apelacyjnemu w Bukareszcie) wniósł o stwierdzenie zaniechania zastosowania (naruszenia) prawa Unii przez Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) i stwierdzenie odpowiedzialności majątkowej państwa rumuńskiego poprzez przyznanie odszkodowania za spowodowane szkody majątkowe i zadośćuczynienia za krzywdę.
- 26 Wnoszący apelację podniósł, że oba sądy [Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie) i Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych

- i podatkowych)] nie zastosowały art. 20 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w związku z art. 68 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 oraz że nie przestrzegano postanowień art. 267 TFUE w związku z art. 148 ust. 2 i 4 konstytucji Rumunii w zakresie, w jakim sąd apelacyjny bezzasadnie oddalił wniosek o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 27 Wnoszący apelację powołał się między innymi na art. 267 TFUE oraz orzecznictwo Trybunału w sprawach: Köbler; Cilfit; Francovich i Bonifaci; Brasserie du Pêcheur i Factortame.
 - 28 Pozwane państwo rumuńskie, za pośrednictwem ministerstwa finansów publicznych, broniło się, argumentując zasadniczo, że niemożliwe jest ponowne rozpatrzenie wszystkich kwestii, które zostały prawomocnie rozstrzygnięte przez sąd orzekający w sprawie, poprzez ich podniesienie w ramach nowego powództwa oraz że sposób, w jaki sprawa została rozstrzygnięta prawomocnym orzeczeniem, może zostać zbadany przez sąd orzekający w sprawie jedynie w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia na warunkach określonych w ustawie. Państwo rumuńskie podniosło, że odpowiedzialność państwa jest odpowiedzialnością bezpośrednią, ale ograniczoną do szkód spowodowanych pomyłkami sądowymi popełnionymi w postępowaniach karnych oraz że nie zostały spełnione przesłanki powstania odpowiedzialności cywilnej ministerstwa finansów za własne działania.
 - 29 Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie) uwzględnił podniesiony z urzędu zarzut braku legitymacji procesowej Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych), uznając, że państwo rumuńskie, reprezentowane przez ministerstwo finansów, jest jedynym podmiotem, który może być pozwanym w takich powództwach dotyczących odpowiedzialności cywilnej.
 - 30 W wyroku cywilnym nr 960 z dnia 1 lipca 2016 r. Tribunalul București, Secția a IV-a Civilă (sąd okręgowy w Bukareszcie, IV izba cywilna) oddalił jako bezzasadne powództwo przeciwko pozwanemu państwu rumuńskiemu, reprezentowanemu przez ministerstwo finansów publicznych.
 - 31 Z przywołanych przepisów prawa Unii nie wynika, aby jakiegokolwiek prawa zostały przyznane jednostkom, natomiast prawo do informacji, na które powołuje się wnoszący apelację, w rozumieniu dostępu do informacji przydatnych w procesie uzyskania wnioskowanej dotacji i prawidłowej identyfikacji działki jest prawem ogólnym, które mogłoby zostać uznane w odniesieniu do większości przepisów ustanawiających warunki dotyczące funkcjonowania określonego mechanizmu. Tymczasem utrwalone orzecznictwo Trybunału odnosi się, w ramach analizy przesłanek koniecznych do powstania odpowiedzialności państwa, do tych przepisów prawa Unii, które mają na celu przyznanie jednostkom konkretnych praw, na które mogą się one powoływać przed sądami

krajowymi, a nie do praw ogólnych, które można wywnioskować z wykładni przepisów ustawowych.

- 32 Wskazując, że zasada odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wskutek niezastosowania prawa Unii została uznana przez Trybunał w wyrokach: Francovich i Bonifaci; Brasserie du Pêcheur i Factortame, oraz odnosząc się obszernie do przesłanek określonych w wyrokach: Köbler i Traghetti del Mediterraneo, Tribunalul București, Secția a IV-a Civilă (sąd okręgowy w Bukareszcie, IV izba cywilna) stwierdził, że w Rumunii nie ma szczególnych przepisów dotyczących odpowiedzialności państwa w przypadkach wynikających z orzecznictwa Köbler, w związku z czym należy zastosować przepisy art. 96 ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów.
- 33 Analizując art. 96 ustawy nr 303/2004, Tribunalul București, Secția a IV-a Civilă (sąd okręgowy w Bukareszcie, IV izba cywilna) stwierdził, że państwo ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody spowodowane pomyłkami sądowymi oraz że prawo poszkodowanego do naprawienia szkód majątkowych spowodowanych pomyłkami sądowymi popełnionymi w postępowaniach innych niż postępowania karne może być wykonywane, tylko jeżeli odpowiedzialność karna lub dyscyplinarna, w zależności od przypadku, sędziego lub prokuratora za czyn popełniony w toku postępowania została wcześniej stwierdzona prawomocnym wyrokiem oraz jeżeli czyn ten może prowadzić do pomyłki sądowej.
- 34 Wnoszący apelację zaskarżył ten wyrok do sądu odsyłającego, Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie).

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 35 Wnoszący apelację utrzymuje, że ocena sądu rozpatrującego sprawę co do istoty, zgodnie z którą przepisy art. 20 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 nie przyznają praw jednostkom, jest błędna i sprzeczna z orzecznictwem Unii oraz ze stanowiskami instytucji Unii. Wnoszący apelację powołuje się na wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1967 r., Kampffmeyer i in., a także na wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2002 r., Lamberts/Rzecznik Praw Obywatelskich, pkt 87 oraz na wyrok Sądu z dnia 23 listopada 2011 r., Sison/Rada.
- 36 Ocena sądu rozpatrującego sprawę co do istoty jest sprzeczna ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, której dochodzenie AA/2008/24 dowodzi, że błędny system tworzenia map nie tylko nie spełnia funkcji zapewnienia skuteczności administracyjnych kontroli krzyżowych (interes ogólny), lecz także prowadzi często do błędnej lokalizacji działek rolnych w systemie LPIS GIS przez rolników, którzy ostatecznie doświadczają negatywnych skutków lub nie otrzymują dotacji lub zwrotów poniesionych kosztów.
- 37 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału stwierdzenie nieprawidłowości może skutkować powstaniem odpowiedzialności instytucji, która dopuściła się

nieprawidłowości, i zobowiązaniem jej do naprawienia wyrządzonych szkód zgodnie z art. 41 ust. 3 w związku z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, co oczywiście obejmuje przyznanie praw jednostkom w wyniku naruszenia art. 20 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

- 38 W odniesieniu do wymogu, zgodnie z którym sąd krajowy w sposób oczywisty naruszył mające zastosowanie przepisy prawa, wnoszący apelację utrzymuje, że ostrożność i staranność sądu apelacyjnego [Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych)] nie przejawiały się w żaden sposób: po pierwsze, sąd ten miał możliwość skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału, a po drugie, nie zastosował on oczywistych odpowiednich przepisów prawa Unii, a mianowicie przepisów, które przyznają wnoszącemu apelację możliwość udowodnienia jego niewinności za pomocą wszelkich środków dowodowych, natomiast sąd ów wziął pod uwagę jedynie oświadczenia organu, nie zaś dowody wnoszącego apelację. Z tego punktu widzenia brak ostrożności i staranności ze strony Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych) wydaje się być naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego.
- 39 Wnoszący apelację utrzymuje, że sąd apelacyjny [Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (sąd apelacyjny w Bukareszcie, izba do spraw sporów administracyjnych i podatkowych)] pominął oczywiste znaczenie przepisów art. 68 rozporządzenia (WE) nr 796/2004, które nakładały na sąd szereg obowiązków: przeprowadzenie dochodzenia sądowego, przeprowadzenie rozstrzygających, użytecznych i istotnych dowodów oraz uzasadnienie odrzucenia dowodów, co w praktyce doprowadziło do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wnoszący apelację uważa, że naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego dowodzi umyślnego charakteru naruszenia, a odmowa wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wzmacnia ten wniosek.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 40 Pytanie pierwsze dotyczy wykładni art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, w szczególności tego, czy artykuł ten stanowi przepis prawa Unii Europejskiej, który przyznaje jednostkom szczególne prawa, których naruszenie może prowadzić do powstania odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu krajowego ostatniej instancji. Analizując roszczenie wnoszącego apelację, Tribunalul București, Secția a IV-a Civilă (sąd okręgowy w Bukareszcie, IV izba cywilna) stwierdził, że naruszenie tego przepisu nie może być uznane za czyn niedozwolony, ponieważ przepis ów nie przyznaje praw jednostkom.
- 41 Wnoszący apelację zakwestionował ten wniosek sądu, powołując się na decyzje Komisji Europejskiej z 2010 i 2011 r., w których nałożono na Rumunię sankcje za

uchybień w systemie LPIS GIS, kontrole administracyjne i zasady nakładania sankcji za przekazywanie rolnikom nieprawidłowych informacji oraz za nieskuteczność kontroli na miejscu w zakresie pomocy obszarowej. Wnoszący apelację wskazał, że ten wniosek sądu jest sprzeczny ze stanowiskiem Komisji, jak wynika z dochodzenia Komisji nr AA/2008/24, które dowodzi, że nieprawidłowy system tworzenia map nie tylko nie spełnia funkcji zapewnienia skuteczności administracyjnych kontroli krzyżowych (interes ogólny), lecz także prowadzi często do błędnej lokalizacji działek rolnych, czego konsekwencją jest to, że rolnicy doświadczają negatywnych skutków, w związku z czym w grę wchodzi również interes prywatny rolnika.

- 42 W ramach pytania drugiego sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni pojęcia „wniosku poprawnego pod względem faktycznym” zawartego w art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 w celu ustalenia, czy obejmuje ono zarówno prawidłowe zadeklarowanie obszarów przez rolnika, jak i prawidłową identyfikację użytkowanej działki i jej granic. Znaczenie tego pytania dla sprawy wynika z konieczności dokonania oceny, czy spełnione zostały przesłanki powstania odpowiedzialności państwa przewidziane w orzecznictwie Trybunału.
- 43 W pytaniu trzecim zwrócono się do Trybunału o ustalenie, czy w okolicznościach niniejszej sprawy niewystąpienie przez sąd krajowy ostatniej instancji do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym w celu dokonania wykładni art. 68 rozporządzenia nr 796/2004 stanowi wyraźne i wystarczająco poważne naruszenie, które powoduje powstanie odpowiedzialności państwa za szkodę, która miała zostać wyrządzona orzeczeniem tego sądu.
- 44 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności za szkody spowodowane wyrokiem sądu krajowego ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii, jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy sąd krajowy ostatniej instancji w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo. Ponadto w celu ustalenia, czy nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, sąd krajowy rozpatrujący roszczenie o odszkodowanie musi wziąć pod uwagę wszystkie elementy charakteryzujące przedstawioną mu sytuację, w tym również uchybienie przez dany sąd krajowy obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE (wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du Pêcheur i Factortame/Komisja*, sprawy połączone C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56; z dnia 30 września 2003 r., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 54, 55; z dnia 28 lipca 2016 r., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 25).
- 45 W niniejszej sprawie sąd, który rozstrzygnął spór administracyjny jako sąd ostatniej instancji, był wprawdzie zobowiązany zwrócić się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 68 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 – lub w przeciwnym razie miał obowiązek uzasadnić swoje orzeczenie w świetle kryteriów wymienionych przez Trybunał w sprawie *Cilfit* – jednak poprzestał on na stwierdzeniu, że kwestie podniesione przez wnoszącego apelację nie wymagają dokonania wykładni w trybie prejudycjalnym przez Trybunał, nie przedstawiając

żadnego szczegółowego uzasadnienia dla przyjęcia takiego stanowiska procesowego.

- 46 W świetle wszystkich powyższych rozważań sąd ten uznaje za konieczne przedłożenie trzech pytań Trybunałowi.

DOKUMENT ROBOCZY