Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 23 października 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna polityka rolna (WPR) – Systemy wsparcia bezpośredniego – Rozporządzenie delegowane (UE) nr 640/2014 – Artykuł 15 ust. 1 – Wyjątki od stosowania kar administracyjnych – Nieprawidłowy wniosek o przyznanie pomocy – Wycofanie takiego wniosku – Powiadomienie właściwych organów krajowych – Kary administracyjne w przypadku zawyżenia deklaracji obszaru – Kary na podstawie art. 19a rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 – Stosowanie tego artykułu po uchyleniu rozporządzenia delegowanego nr 640/2014

W sprawie C-267/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administrativen sad – Varna (sąd administracyjny w Warnie, Bułgaria) postanowieniem z dnia 4 kwietnia 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 kwietnia 2024 r., w postępowaniu:

Kanevi Komers DS EOOD

przeciwko

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: M. Condinanzi (sprawozdawca), prezes izby, N. Jääskinen, i R. Frendo, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Ilkova i M. Salyková, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: bułgarski.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 15 i 19a rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 181, s. 48), zmienionego rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2016/1393 z dnia 4 maja 2016 r. (Dz.U. 2016, L 225, s. 41) (zwanego dalej „rozporządzeniem delegowanym nr 640/2014”), oraz art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu, którego jedną stroną jest Kanevi Komers DS EOOD, spółka prawa bułgarskiego, a drugą Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (zastępca dyrektora wykonawczego krajowego funduszu „Rolnictwo”, Bułgaria) (funduszu zwanego dalej „DFZ”), w przedmiocie decyzji tego ostatniego o obniżeniu kwoty pomocy finansowej wnioskowanej przez Kanevi Komers DS na rok gospodarczy 2019 z tytułu szeregu systemów wsparcia i środków dotyczących obszarowych płatności bezpośrednich i nałożenia na Kanevi Komers DS sankcji ze względu na zawyżenie zadeklarowanych obszarów.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013

3 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) zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r. przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. 2021, L 435, s. 187). Jednak na mocy art. 104 rozporządzenia 2021/2116 art. 59, 63, 64, 67, 68, 74 i 77 rozporządzenia nr 1306/2013 nadal mają zastosowanie do wydatków poniesionych i płatności dokonanych na rzecz systemów wsparcia na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608) w odniesieniu do roku kalendarzowego 2022 i wcześniejszych lat. Ponieważ wniosek o przyznanie pomocy rozpatrywany w postępowaniu głównym dotyczy roku gospodarczego 2019, rozporządzenie nr 1306/2013 ma w niniejszym przypadku zastosowanie.

4 Artykuł 59 rozporządzenia nr 1306/2013, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień do płatności”, stanowi w ust. 1 i 3:

„1. O ile nie przewidziano inaczej, system kontroli ustanowiony przez państwa członkowskie […] obejmuje systematyczne kontrole administracyjne wszystkich wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność. System ten jest uzupełniany o kontrole na miejscu.

[…]

3. Właściwy organ sporządza sprawozdanie z każdej przeprowadzonej kontroli na miejscu”.

5 Artykuł 63 tego rozporządzenia, zatytułowany „Nienależne płatności i kary administracyjne”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. W przypadku stwierdzenia, że beneficjent nie spełnia kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków związanych z warunkami przyznania pomocy lub wsparcia, określonymi w sektorowym prawodawstwie rolnym, pomoc nie zostaje wypłacona lub zostaje zwrócona w całości lub w części oraz, w stosownych przypadkach, nie zostają przyznane lub zostają zwrócone odpowiednie uprawnienia do płatności, o których mowa w art. 21 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

2. Ponadto, w przypadku gdy jest to przewidziane w sektorowym prawodawstwie rolnym, państwa członkowskie nakładają również kary administracyjne, zgodnie z przepisami określonymi w art. 64 i 77. […]”.

6 Artykuł 64 rozporządzenia nr 1306/2013, zatytułowany „Stosowanie kar administracyjnych”, w ust. 4 stanowi:

„Kary administracyjne mogą przybrać jedną z następujących form:

a) zmniejszenia kwoty pomocy lub wsparcia do wypłaty w związku z wnioskiem o przyznanie pomocy lub wnioskiem o płatność, w których stwierdzono niezgodności, lub w związku z kolejnymi wnioskami; jednakże w odniesieniu do wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości zawieszenia wsparcia, w przypadku gdy można oczekiwać od beneficjenta, że w rozsądnym czasie zajmie się niezgodnością;

b) wypłaty kwoty obliczonej na podstawie wielkości lub okresu, których dotyczy niezgodność;

c) zawieszenia lub wycofania zatwierdzenia, uznania lub zezwolenia;

d) wykluczenia z prawa uczestnictwa w danym systemie pomocy lub środku wsparcia lub z innego odnośnego środka bądź korzystania z nich”.

7 Znajdujący się w tytule V tego rozporządzenia rozdz. 2, zatytułowany „Zintegrowany system zarządzania i kontroli”, zawiera art. 67, który ma następujące brzmienie:

„1. Każde z państw członkowskich ustanawia i prowadzi zintegrowany system zarządzania i kontroli (»system zintegrowany«).

[…]

4. Do celów niniejszego rozdziału:

[…]

b) »bezpośrednia płatność obszarowa« oznacza system płatności podstawowej, system jednolitej płatności obszarowej oraz płatność redystrybucyjną, o której mowa w tytule III rozdziały 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, o której mowa w tytule III rozdział 3 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych, o której mowa w tytule III rozdział 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, płatność dla młodych rolników, o której mowa w tytule III rozdział 5 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, dobrowolne wsparcie związane z produkcją, o którym mowa w tytule IV rozdział 1, w przypadku gdy wsparcie to jest wypłacane na hektar; płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny, o której mowa w tytule IV rozdział 2; system dla małych gospodarstw, o którym mowa w tytule V rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 […]".

8 Artykuł 68 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje:

„System zintegrowany obejmuje następujące elementy:

a) skomputeryzowaną bazę danych;

b) system identyfikacji działek rolnych;

c) system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności;

d) wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność;

e) zintegrowany system kontroli;

f) jednolity system rejestrowania tożsamości każdego beneficjenta wsparcia, o którym mowa w art. 67 ust. 2, który składa wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność".

9 Artykuł 74 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Zgodnie z art. 59, państwa członkowskie, za pomocą agencji płatniczych lub podmiotów przez nie upoważnionych do działania w ich imieniu, przeprowadzają kontrole administracyjne dotyczące wniosków o przyznanie pomocy w celu weryfikacji kryteriów kwalifikowalności do otrzymania pomocy. Te kontrole uzupełniane są przez kontrole na miejscu".

10 Zgodnie z art. 77 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Stosowanie kar administracyjnych":

„1. W odniesieniu do kar administracyjnych, o których mowa w art. 63 ust. 2, niniejszy artykuł ma zastosowanie w przypadku nieprzestrzegania kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków wynikających ze stosowania przepisów dotyczących wsparcia, o których mowa w art. 67 ust. 2.

[…]

4. Kary administracyjne mogą przybrać następujące formy:

a) zmniejszenie kwoty pomocy lub wsparcia wypłaconej lub która miała zostać wypłacona w związku z wnioskiem o przyznanie pomocy lub wnioskiem o płatność, w których stwierdzono niezgodność, lub w związku z wnioskiem o przyznanie pomocy lub wnioskiem o płatność w odniesieniu do poprzednich lub kolejnych lat;

b) wypłaty kwoty obliczonej na podstawie wielkości lub okresu, których dotyczy niezgodność;

c) wykluczenia z prawa uczestnictwa w danym programie pomocy lub środku wsparcia.

[…]”.

Rozporządzenie nr 1307/2013

11 Rozporządzenie nr 1307/2003 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r. przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. 2012, L 435, s. 1). Jednak na mocy art. 154 ust. 2 rozporządzenia 2021/2115 rozporządzenie nr 1307/2013 ma w dalszym ciągu zastosowanie do wniosków o przyznanie pomocy odnoszących się do lat składania wniosków rozpoczynających się przed dniem 1 stycznia 2023 r. Ponieważ wniosek o przyznanie pomocy rozpatrywany w postępowaniu głównym dotyczy roku gospodarczego 2019, rozporządzenie nr 1307/2013 ma w niniejszym przypadku zastosowanie.

12 W motywie 4 rozporządzenia nr 1307/2013 wskazano:

„Niezbędne jest wyjaśnienie, że rozporządzenie [nr 1306/2013] oraz przepisy przyjęte na jego podstawie mają mieć zastosowanie do środków określonych w niniejszym rozporządzeniu. […]”.

13 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 przewiduje:

„W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się:

a) przepisy wspólne dotyczące płatności przyznawanych bezpośrednio rolnikom w ramach systemów wsparcia wymienionych w załączniku I (»płatności bezpośrednie«);

b) przepisy szczegółowe dotyczące:
   (i) płatności podstawowej dla rolników (»system płatności podstawowej«) oraz przejściowego uproszczonego systemu (»system jednolitej płatności obszarowej«);
   (ii) dobrowolnego przejściowego wsparcia krajowego dla rolników;
   (iii) dobrowolnej płatności redystrybucyjnej;
   (iv) płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska;
   (v) dobrowolnej płatności dla rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi;
   (vi) płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność rolniczą;

(vii) systemu dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją;

[…]”.

Rozporządzenie delegowane nr 640/2014

14 Rozporządzenie delegowane nr 640/2014 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r. rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2022/1172 z dnia 4 maja 2022 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli we wspólnej polityce rolnej oraz stosowania i obliczania wysokości kar administracyjnych w związku z warunkowością (Dz.U. 2022, L 183, s. 12). Jednak zgodnie z art. 13 rozporządzenia delegowanego 2022/1172 rozporządzenie delegowane nr 640/2014 stosuje się nadal do wniosków o przyznanie pomocy w ramach płatności bezpośrednich złożonych przed dniem 1 stycznia 2023 r. Zatem biorąc pod uwagę datę wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, rozporządzenie delegowane nr 640/2014 ma w niniejszym przypadku zastosowanie.

15 Motywy 2, 8 i 17 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 brzmią, jak następuje:

„(2) W szczególności należy ustanowić zasady uzupełniające niektóre inne niż istotne elementy rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (»system zintegrowany«), terminów składania wniosków o przyznanie pomocy lub wniosków o płatność, warunków częściowej lub całkowitej odmowy przyznania pomocy i częściowego lub całkowitego wycofania nienależnej pomocy lub nienależnego wsparcia, ustalenia kar administracyjnych w odniesieniu do niezgodności dotyczących warunków otrzymania pomocy w ramach systemów ustanowionych rozporządzeniem (UE) nr 1307/2013 […].

[…]

(8) Aby zapewnić prawidłowe wdrożenie systemu płatności podstawowej oraz powiązanych płatności przewidzianych w tytule III rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, państwa członkowskie powinny ustanowić system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, który umożliwi identyfikowalność uprawnień do płatności oraz, między innymi, kontrole krzyżowe obszarów zgłoszonych w systemie płatności podstawowej z uprawnieniami do płatności dostępnymi dla każdego rolnika oraz w ramach różnych uprawnień do płatności.

[…]

(17) Beneficjenci, którzy w jakimkolwiek momencie powiadomią właściwe organy krajowe o nieprawidłowościach we wnioskach o przyznanie pomocy lub wnioskach o płatność, nie powinni podlegać karom administracyjnym, bez względu na powód niezgodności, chyba że właściwe organy powiadomiły wcześniej beneficjenta o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu albo o wykrytych niezgodnościach we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność”.

16 Artykuł 2 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, zatytułowany „Definicje”, stanowi w ust. 1:

„[…]

Stosuje się […] następujące definicje:

[…]

2) »niezgodność« oznacza:
   a) w odniesieniu do kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków związanych z warunkami przyznania pomocy lub wsparcia, o których mowa w art. 67 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 – każdy przypadek nieprzestrzegania tych kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków; […]

[…]".

17 Artykuł 15 przywołanego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki od stosowania kar administracyjnych", przewiduje:

„1. Kar administracyjnych przewidzianych w niniejszym rozdziale nie stosuje się w odniesieniu do części wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność, co do których beneficjent poinformował właściwy organ na piśmie, że wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność jest nieprawidłowy lub stał się niepoprawny od czasu jego złożenia, chyba że właściwy organ powiadomił wcześniej beneficjenta o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu lub o jakichkolwiek niezgodnościach we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność.

2. Podane przez beneficjenta informacje, o których mowa w ust. 1, powodują dostosowanie wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność do faktycznej sytuacji".

18 Artykuł 19a tego rozporządzenia delegowanego, zatytułowany „Kary administracyjne w przypadku zawyżenia deklaracji obszaru w odniesieniu do systemu płatności podstawowej, systemu jednolitej płatności obszarowej, płatności redystrybucyjnej, systemu dla młodych rolników, płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi, systemu dla małych gospodarstw, płatności z tytułu obszarów Natura 2000, płatności związanych z ramową dyrektywą wodną oraz płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami", stanowi w ust. 1–3:

„1. Jeżeli w odniesieniu do danej grupy upraw, o której mowa w art. 17 ust. 1, obszar zgłoszony do celów systemów pomocy przewidzianych w tytule III rozdział 1, 2, 4 i 5 oraz tytule V rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 oraz środków wsparcia, o których mowa w art. 30 i 31 [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. 2013, L 347, s. 487)], przekracza obszar zatwierdzony zgodnie z art. 18 niniejszego rozporządzenia, pomoc lub wsparcie oblicza się na podstawie obszaru zatwierdzonego, pomniejszonego o wartość 1,5 raza większą od stwierdzonej różnicy, jeśli różnica ta wynosi więcej niż 3 % zatwierdzonego obszaru lub dwa hektary.

Kara administracyjna nie przekracza 100 % wartości kwot obliczonych w oparciu o zgłoszony obszar.

2. Jeśli na beneficjenta nie nałożono jeszcze kary administracyjnej zgodnie z ust. 1 za zawyżenie deklaracji obszaru w odniesieniu do danego systemu pomocy lub środka wsparcia, wówczas karę administracyjną, o której mowa w tym ustępie, zmniejsza się o 50 %, jeżeli różnica pomiędzy obszarem zgłoszonym a obszarem zatwierdzonym nie przekracza 10 % obszaru zatwierdzonego.

3. Jeżeli beneficjentowi zmniejszono karę administracyjną zgodnie z ust. 2 i ten beneficjent ma zostać ponownie objęty karą administracyjną, o której mowa w niniejszym artykule i w art. 21, w odniesieniu do danego systemu pomocy lub środka wsparcia w kolejnym roku składania wniosków, wówczas płaci on pełną karę administracyjną w odniesieniu do tego kolejnego roku składania wniosków oraz płaci kwotę, o jaką kara administracyjna obliczona zgodnie z ust. 1 została zmniejszona zgodnie z ust. 2".

Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 809/2014

19 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 227, s. 69) zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r. rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2022/1173 z dnia 31 maja 2022 r. ustanawiającym zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli we wspólnej polityce rolnej (Dz.U. 2022, L 183, s. 23). Jednak zgodnie z art. 14 rozporządzenia wykonawczego 2022/1173 rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014 stosuje się nadal do wniosków o przyznanie pomocy w ramach płatności bezpośrednich złożonych przed dniem 1 stycznia 2023 r. Biorąc pod uwagę datę wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014 ma w niniejszym przypadku zastosowanie.

20 Artykuł 25 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 stanowi:

„Kontrole na miejscu mogą zostać zapowiedziane, pod warunkiem że nie koliduje to z ich celem lub skutecznością. Zapowiedzenie kontroli następuje z wyprzedzeniem ściśle ograniczonym do niezbędnego minimum i nie przekracza 14 dni.

[…]".

21 Artykuł 41 tego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Sprawozdanie z kontroli", brzmi następująco:

„1. Z każdej kontroli na miejscu przeprowadzonej zgodnie z przepisami niniejszej sekcji sporządza się sprawozdanie z kontroli, które umożliwia szczegółowy przegląd przeprowadzonych kontroli oraz wyciągnięcie wniosków na temat zgodności z kryteriami kwalifikowalności, zobowiązaniami i innymi obowiązkami. […]

2. Beneficjentowi umożliwia się podpisanie sprawozdania podczas kontroli, aby potwierdził swoją obecność w czasie kontroli oraz zgłosił uwagi. W przypadku gdy państwa członkowskie korzystają ze sprawozdania z kontroli sporządzanego podczas kontroli za pośrednictwem środków elektronicznych, właściwy organ zapewnia beneficjentowi możliwość złożenia podpisu elektronicznego lub sprawozdanie z kontroli niezwłocznie przesyła się do beneficjenta, dając mu możliwość podpisania sprawozdania i dodania ewentualnych uwag. W przypadku wykrycia jakichkolwiek niezgodności beneficjent otrzymuje kopię sprawozdania z kontroli.

[…]".

Prawo bułgarskie

ZPZP

22 Artykuł 41 Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (ustawy o wsparciu rolników) (DV nr 58 z dnia 22 maja 1998 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ZPZP”), stanowi:

(1) Rolnicy zarejestrowani zgodnie z art. 7 mogą wnioskować o pomoc w ramach systemów, o których mowa w art. 38a ust. 1, składając wniosek o przyznanie pomocy zgodnie z art. 32 ust. 1 na dany rok kalendarzowy.

[…]

(3) Grunty rolne, o których mowa we wniosku o przyznanie pomocy, muszą pozostawać w posiadaniu rolników w dniu 31 maja danego roku kalendarzowego zgodnie z art. 36 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, co jest poświadczone przez podstawę prawną użytkowania zarejestrowaną na podstawie [Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (ustawy o własności i użytkowaniu gruntów rolnych)].

(4) Podstawa prawna użytkowania gruntów rolnych jest rejestrowana przez służby komunalne dla rolnictwa w miejscu, gdzie znajdują się nieruchomości, za pośrednictwem specjalnego oprogramowania zarządzanego przez ministerstwo rolnictwa, żywności i leśnictwa. Rejestracji dokonuje się do upływu terminów przewidzianych w zarządzeniu, o którym mowa w art. 32 ust. 5, na złożenie wniosku o przyznanie pomocy i na dokonanie w nim zmian.

(5) Ministerstwo rolnictwa, żywności i leśnictwa klasyfikuje i przekazuje agencji płatniczej, jednorazowo lub etapami, dane dotyczące zarejestrowanych podstaw prawnych użytkowania gruntów rolnych. […]

(6) Przy składaniu wniosku o przyznanie pomocy za pośrednictwem zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli agencja płatnicza weryfikuje dane zawarte we wniosku, które są porównywane z danymi, o których mowa w ust. 5. Jeżeli rolnik uwzględnił we wniosku grunty rolne znajdujące się poza obszarami, dla których istnieje podstawa prawna, lub w zakresie wykraczającym poza zarejestrowaną podstawę prawną użytkowania, system generuje zgłoszenie błędu. Zgłoszenie błędu przedkłada się rolnikowi do podpisu.

(7) Po upływie przewidzianych w zarządzeniu, o którym mowa w art. 32 ust. 5, terminów składania wniosku o przyznanie pomocy i dokonywania w nich zmian agencja płatnicza przeprowadza kontrolę administracyjną wszystkich złożonych wniosków o przyznanie pomocy, w odniesieniu do których system dokonał zgłoszenia błędu. Podczas kontroli informacje zawarte we wnioskach o przyznanie pomocy są porównywane z danymi, o których mowa w ust. 5, dotyczącymi spełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 i 4.

[…]

(9) Jeżeli weryfikacja przeprowadzona na mocy ust. 7 i 8 nie wykaże żadnej zarejestrowanej podstawy prawnej w rozumieniu ust. 4, agencja płatnicza stosuje przepisy art. 43 ust. 3”.

23 Artykuł 43 ZPZP stanowi:

„(1) Agencja płatnicza dokonuje płatności bezpośrednich w odniesieniu do złożonych wniosków, jeżeli stwierdzi, że:

1. wnioskodawca użytkuje zgłoszone we wniosku użytki rolne i prowadzi na nich działalność rolniczą;

[…]

3. obszar użytkowany przez rolnika i wielkość działek rolnych są nie mniejsze niż określone w art. 38c;

4. obszary zgłoszone do celów pomocy uznaje się za kwalifikujące się do pomocy w trakcie kontroli, o których mowa w art. 37 ust. 3 i 4.

(2) Agencja płatnicza kontroluje wnioski o przyznanie pomocy w ramach systemów płatności bezpośrednich zgodnie z art. 37.

(3) Agencja płatnicza zmniejsza kwotę płatności lub odmawia dokonania płatności w ramach systemów płatności bezpośrednich, jeżeli:

1. wnioskodawca uprawia obszary lub działki rolne o rozmiarach mniejszych niż określone w art. 38c;

2. organ ten stwierdził, że warunki wzajemnej zgodności nie zostały spełnione w odniesieniu do odnośnych obszarów;

3. wnioskodawca uniemożliwia przeprowadzenie kontroli na miejscu;

4. wnioskodawca zgłosił obszary, których nie uprawia, lub zgłosił obszary, które nie spełniają kryteriów kwalifikowalności określonych w zarządzeniu, o którym mowa w art. 40;

5. w odniesieniu do tego samego obszaru złożono dwa wnioski lub więcej, a nakładanie się obszarów nie zostało wyeliminowane;

[…]

(4) Agencja płatnicza zmniejsza kwotę płatności lub odmawia dokonania płatności, o której mowa w ust. 3, zgodnie z kryteriami określonymi w prawodawstwie Unii Europejskiej”.

Zarządzenie nr 5 z dnia 27 lutego 2009 r.

24 Artykuł 2 naredba nº 5 za usloviyata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (zarządzenia nr 5 w sprawie warunków i zasad składania wniosków w ramach systemów i środków płatności bezpośrednich) z dnia 27 lutego 2009 r. (DV nr 22 z 2009 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „zarządzeniem nr 5"), stanowi:

„(1) Wsparcie w ramach systemów i środków, o których mowa w art. 1, jest dostępne dla rolników uprawiających grunty rolne lub hodujących zwierzęta gospodarskie, którzy spełniają wymogi art. 41 [ZPZP].

(2) Osoby, o których mowa w ust. 1, składają wniosek o wsparcie w ramach systemów i środków, o których mowa w art. 1, na formularzu zatwierdzanym corocznie przez [DFZ] – agencję płatniczą (Razplashtatelna agentsia – RA). Składając pierwszy wniosek o przyznanie pomocy, osoby, o których mowa w ust. 1, muszą również wypełnić wniosek o rejestrację".

25 Artykuł 11 tego zarządzenia stanowi:

„(1) Do dnia 31 maja wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie mogą wprowadzić zmiany do swoich wniosków i załączonych dokumentów, w tym poprzez dodanie dodatkowych systemów i środków, a także działek rolnych lub zwierząt w ramach wnioskowanych systemów lub środków. W przypadku gdy dzień 31 maja nie jest dniem roboczym, termin na zmianę wniosków upływa pierwszego dnia roboczego po tym dniu.

[…]

(3) Wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie nie mogą dokonać zmian, o których mowa w ust. 1, jeżeli:

1. zostali poinformowani o niezgodnościach stwierdzonych we wniosku;

2. zostali poinformowani, że zostaną poddani kontroli na miejscu;

3. zostali poddani kontroli na miejscu i stwierdzono niezgodności.

(4) Zmian, o których mowa w ust. 1, dokonuje się poprzez złożenie kopii wniosku o wsparcie z należycie zaznaczonym polem »zmiany«, uzupełnionej i podpisanej przez wnioskodawcę. Wspomniana kopia jest przekazywana do systemu rejestracji wnioskodawców, wniosków o wsparcie i wniosków o płatność (SRKZPZP) przy właściwej służbie komunalnej rolnictwa (OSZ), do którego zostały wprowadzone dane dotyczące wniosku o wsparcie złożonego przez wnioskodawcę. Dane są wprowadzane zgodnie z art. 10 ust. 1.

[…]

(6) Wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie mogą skorygować oczywiste błędy faktyczne w złożonych wnioskach w dowolnym momencie do czasu zatwierdzenia płatności (w całości lub w części) lub jej odmowy".

26 Artykuł 14 zarządzenia nr 5 stanowi:

„(1) Wnioskodawca ubiegający się o pomoc może wycofać złożony wniosek lub jeden bądź kilka systemów, z wyjątkiem systemu pomocy dla małych gospodarstw, do momentu dokonania płatności w ramach danego systemu, ale nie później niż do dnia 1 grudnia roku, w którym złożono wniosek. Przedmiotem wycofania nie może być część działki rolnej. Wycofania dokonuje się pisemnym wnioskiem do właściwej dyrekcji regionalnej DFZ regionu, w którym znajduje się:

1. stały adres wnioskodawcy – osoby fizycznej;

2. siedziba wnioskodawcy – osoby prawnej lub przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą.

(2) Wniosek – lub jeden bądź kilka systemów stanowiących jego część – zostaje wycofany wraz z wnioskiem o zmianę poprzez wypełnienie formularza wniosku ze zmianami zaznaczonymi w rubrykach.

[…]

(6) Wnioskodawca ubiegający się o pomoc nie może wycofać wniosku lub jednego bądź kilku systemów, jeżeli:

1. został poinformowany o pokrywaniu się gruntów wskazanych we wniosku w odniesieniu do działek, w przypadku których stwierdzono nakładanie się na siebie;

2. został poinformowany, że został wybrany do kontroli na miejscu w odniesieniu do obszarów lub zwierząt objętych kontrolą;

3. został poddany kontroli na miejscu i poinformowany o stwierdzonych niezgodnościach w odniesieniu do obszarów lub zwierząt, co do których stwierdzono niezgodności.

(7) Wnioski o wycofanie wniosków o przyznanie pomocy nie są przyjmowane w okresie przeprowadzania kontroli krzyżowych tych wniosków. Okres kontroli krzyżowych zostaje ogłoszony na stronie internetowej krajowego funduszu rolnego.

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

27 Spółka Kanevi Komers DS złożyła wniosek o przyznanie pomocy za rok gospodarczy 2019 w ramach szeregu systemów pomocy i z tytułu szeregu systemów wsparcia i środków dotyczących obszarowych płatności bezpośrednich finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i budżetu krajowego Republiki Bułgarii.

28 Wniosek ten został poddany weryfikacjom administracyjnym i kontrolom na miejscu, z których to kontroli pierwsza została przeprowadzona w dniach 8–28 sierpnia 2019 r., a druga w dniach 22–25 października 2019 r.

29 Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. skierowanym do dyrekcji regionalnej DFZ miasta Tyrgowiszte (Bułgaria) spółka Kanevi Komers DS wycofała na podstawie art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 5 swój wniosek o przyznanie pomocy w odniesieniu do niektórych działek rolnych. W dniu 5 listopada 2019 r. to samo pismo zostało złożone w siedzibie głównej DFZ.

30 Pismem z dnia 18 grudnia 2019 r. DFZ poinformował spółkę Kanevi Komers DS, po pierwsze, że wycofanie wniosku o przyznanie pomocy jest nieważne, ponieważ nie zostało dokonane poprzez zintegrowany system zarządzania i kontroli (zwany dalej „ZSZiK”), a po drugie, że odmowa tego wycofania była uzasadniona ze względu na okoliczność, iż DFZ już zaplanował i podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli. DFZ nie przedstawił jednak dokumentów potwierdzających decyzję w sprawie tej kontroli.

31 Pismem z dnia 5 grudnia 2022 r. DFZ poinformował spółkę Kanevi Komers DS o zatwierdzeniu wsparcia i jego płatności na podstawie obszarów zadeklarowanych w odniesieniu do roku gospodarczego 2019. W piśmie tym wskazano, że całkowita kwota zatwierdzonej pomocy została obliczona za pomocą ZSZiK po przeprowadzeniu obowiązkowych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu dotyczących danych zawartych we wniosku o wsparcie złożonym przez spółkę Kanevi Komers DS, że kwoty wnioskowane przez tę spółkę zostały zmniejszone oraz że kwoty kar mające zastosowanie do tej spółki z powodu nakładania się obszarów zostały obliczone zgodnie z art. 19a rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

32 Spółka Kanevi Komers DS wniosła do Administrativen sad – Varna (sądu administracyjnego w Warnie, Bułgaria), który jest sądem odsyłającym, odwołanie od tego pisma.

33 Przed owym sądem spółka Kanevi Komers DS podnosi w istocie, że mogła wycofać ze swojego wniosku o pomoc działki, w odniesieniu do których złożyła wniosek o wsparcie, nie za pośrednictwem ZSZiK, lecz w poszanowaniu przesłanek materialnych i proceduralnych ustanowionych w art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 i w art. 14 zarządzenia nr 5, a mianowicie w drodze pisemnego powiadomienia skierowanego do dyrekcji regionalnej DFZ, w przypadku gdy beneficjent nie został powiadomiony o tym, że właściwy organ zamierza przeprowadzić kontrolę na miejscu, i nie został już poinformowany przez ten organ o niezgodnościach stwierdzonych we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność.

34 Spółka Kanevi Komers DS wyjaśnia w tym względzie, że zgłosiła do DFZ wniosek o wycofanie niektórych obszarów ze swojego wniosku o przyznanie pomocy w terminach przewidzianych w prawie krajowym i że dochowała formy pisemnej przewidzianej w art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014. Podnosi ona również, że w decyzji nakazującej przeprowadzenie kontroli na miejscu w dniach 8–28 sierpnia 2019 r. nie wskazano żadnej działki i że w konsekwencji organ administracyjny nie dysponuje żadnym dowodem na to, iż obszarami, których dotyczył wniosek o wycofanie, były właśnie obszary wyznaczone do kontroli. W związku z tym uważa ona, że DFZ naruszył art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, po pierwsze, poprzez uwzględnienie przy obliczaniu pomocy obszarów, których dotyczył wniosek o wycofanie, a po drugie, poprzez nałożenie kar bez uwzględnienia korekty dokonanej we wniosku o przyznanie pomocy.

35 DFZ podnosi, że aby wycofanie działek z wniosku o przyznanie pomocy było ważne, musi ono zostać dokonane za pośrednictwem ZSZiK zgodnie z zasadami umożliwiającymi właściwe rozpatrzenie tego wniosku. Wskazuje on, że w ZSZiK opracowano funkcjonalność, która przy składaniu wniosku o całkowite lub częściowe wycofanie obszarów umożliwia kontrolę kwalifikowalności tego wniosku w celu zatwierdzenia lub niezatwierdzenia takiego wycofania.

DFZ wyjaśnia, że wszelkie inne sposoby dokonania wspomnianego wycofania, które nie dają obiektywnej możliwości sprawdzenia dopuszczalności wniosku o wycofanie, nie mogą być traktowane jako taki wniosek.

36 Zdaniem sądu odsyłającego powstaje pytanie, czy w świetle art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 wystarczy, aby powiadomienie o wniosku o wycofanie zostało dokonane na piśmie i wpłynęło do właściwego organu, czy też konieczne jest, aby powiadomienie to zostało dokonane w określonym formacie i poprzez specjalnie do tego przeznaczoną platformę informatyczną. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że rozporządzenie delegowane nr 640/2014 nie przewiduje ani tego, że wniosek o wycofanie powierzchni należy złożyć za pośrednictwem takiej platformy, ani kompetencji państw członkowskich do ustanowienia przepisów uzupełniających w celu wykonania tego rozporządzenia delegowanego.

37 Ponadto w świetle brzmienia art. 15 tego rozporządzenia delegowanego powstaje pytanie, czy artykuł ten należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy beneficjent nie został powiadomiony o zamiarze przeprowadzenia kontroli przez właściwy organ i nie został poinformowany o niezgodnościach stwierdzonych we wniosku o przyznanie pomocy, może on pisemnie poinformować właściwy organ, że jego wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność są nieprawidłowe lub stały się nieprawidłowe od czasu złożenia wniosku, co może uczynić do dnia, w którym został powiadomiony o zaistnieniu warunków uniemożliwiających takie poinformowanie.

38 Wreszcie, co się tyczy art. 19a rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, na podstawie którego DFZ nałożył kary na Kanevi Komers DS, sąd odsyłający zauważa, że to rozporządzenie delegowane, mimo iż zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r., stosuje się nadal do wniosków o przyznanie pomocy dotyczących płatności bezpośrednich złożonych przed tą datą, jak ma to miejsce w sprawie w postępowaniu głównym. Stwierdza on jednak, że wersja skonsolidowana wspomnianego rozporządzenia delegowanego nie zawiera już tego art. 19a. W związku z tym sąd odsyłający zastanawia się, czy wspomniany artykuł należy uznać za obowiązujący w dniu nałożenia kar na spółkę Kanevi Komers DS, czyli w dniu 5 grudnia 2022 r.

39 W tych okolicznościach Administrativen sad – Varna (sąd administracyjny w Warnie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 15 [rozporządzenia delegowanego nr 640/2014] jest bezpośrednio stosowany przez państwa członkowskie, czy też jego stosowanie wymaga przyjęcia przepisów krajowych?

2) Czy należy przyjąć, że art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 stanowi, że aby właściwy organ został należycie powiadomiony przez beneficjenta o tym, że jego wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność jest nieprawidłowy lub stał się nieprawidłowy po jego złożeniu, wystarczy, aby powiadomienie zostało dokonane jedynie w formie pisemnej i dotarło do właściwego organu – bez przewidzenia konieczności złożenia go poprzez specjalnie do tego przeznaczoną platformę?

3) Czy ustanowione w art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 ograniczenia prawa beneficjenta do powiadomienia właściwego organu – bez nałożenia kar – o tym, że jego wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność jest nieprawidłowy lub stał się nieprawidłowy po jego złożeniu, polegające na tym, że »właściwy organ powiadomił wcześniej beneficjenta o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu« oraz że »[organ poinformował już beneficjenta o] niezgodnościach we wniosku o przyznanie pomocy lub

wniosku o płatność«, należy interpretować w ten sposób, że wymagają one istnienia dowodu powiadomienia beneficjenta przez organ administracyjny o zamiarze przeprowadzenia kontroli przez organ lub o niezgodności we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność? W tym względzie, biorąc pod uwagę, że beneficjent nie został poinformowany o zamiarze przeprowadzenia przez właściwy organ kontroli na miejscu oraz że organ ten nie poinformował wcześniej beneficjenta o niezgodności we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność, czy na podstawie tego przepisu rozporządzenia dopuszczalne jest wycofanie przez beneficjenta – przed poinformowaniem go przez organ administracji, w sytuacji gdy kontrola została już przeprowadzona, a organ stwierdził istnienie niezgodności?

4) Czy zgodnie z motywem 17 i art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 dopuszczalny jest przepis krajowy, zgodnie z którym »podmiot ubiegający się o wsparcie nie może wycofać złożonego wniosku ani jednego lub większej liczby systemów, których dotyczy ten wniosek, jeżeli: 1. został poinformowany o ustalonych w nim stanowiskach w odniesieniu do działek o ustalonych stanowiskach; 2. został poinformowany tym, że wybrano go do kontroli na miejscu; 3. przeprowadzono wobec niego kontrolę na miejscu i został poinformowany o stwierdzonych niezgodnościach w odniesieniu do obszarów i/lub zwierząt, co do których dokonano takich ustaleń«, a także praktyka organu krajowego związana z kontrolą na miejscu (bez powiadomienia beneficjenta o kontroli lub o jej wyniku) oraz praktyka organu krajowego, w ramach której wymaga się, aby pisemne powiadomienie o wycofaniu przez beneficjenta zostało dokonane w ramach konkretnego systemu – wyłącznie ze względów związanych z łatwiejszym administrowaniem wniosku?

5) Czy w postępowaniu sądowym ma zastosowanie art. 49 ust. 1 zdanie trzecie [Karty], jeśli chodzi o karę nałożoną na producenta rolnego na podstawie art. 19a rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 [uchylonego rozporządzeniem delegowanym 2022/1172, którego motyw 16 stanowi, że »[w] celu zapewnienia jasności i pewności prawa należy uchylić rozporządzenie delegowane (UE) nr 640/2014. Rozporządzenie to powinno jednak nadal mieć zastosowanie do wniosków o przyznanie o płatności bezpośrednie złożonych przed 1 stycznia 2023 r., do wniosków o płatność złożonych w związku ze środkami wsparcia wdrażanymi na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 oraz do systemu kontroli i kar administracyjnych w odniesieniu do przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności«], które obowiązywało w roku gospodarczym z 2019 r. i w momencie nałożenia kary w piśmie powiadamiającym o dokonanym zatwierdzeniu i pomocy finansowej wypłaconej w ramach systemów i środków bezpośrednich płatności obszarowych w roku gospodarczym 2019 r., o [numerze z dnia grudnia 2022 r.], w sytuacji gdy w momencie rozpatrywania sprawy przez sąd w rozporządzeniu nr 640/2014, w wersji mającej zastosowanie od dnia 1 stycznia 2023 r. […], nie zawarto przepisu art. 19a?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

40 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które zobowiązują wnioskodawcę ubiegającego się o pomoc do poinformowania właściwego organu krajowego o wszelkich błędach lub zmianach we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność wyłącznie za pośrednictwem specjalnie do tego przeznaczonej platformy informatycznej.

41 W tym względzie należy przypomnieć przede wszystkim, że chociaż przepisy rozporządzeń mają z reguły ze względu na sam ich charakter i ich funkcję w systemie źródeł prawa Unii bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe, wprowadzenie w życie niektórych ich przepisów może jednakże wymagać przyjęcia środków wykonawczych przez państwa członkowskie (zob. podobnie wyrok z dnia 25 października 2012 r., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli środki te nie stanowią przeszkody dla bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia, nie ukrywają jego charakteru jako aktu prawa Unii oraz określają korzystanie z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (wyrok z dnia 25 października 2012 r., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Należy więc odwołać się do właściwych przepisów danego rozporządzenia, interpretowanych w świetle jego celów, aby ustalić, czy przepisy te zakazują, nakazują lub umożliwiają państwu członkowskiemu przyjęcie niektórych środków wykonawczych, a w szczególności w tym ostatnim przypadku, czy rozważany środek wpisuje się w ramy zakresu uznania przyznanego każdemu państwu członkowskiemu (wyrok z dnia 25 października 2012 r., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Ponadto przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 19 września 2024 r., Agrarmarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 W tym względzie należy wskazać, po pierwsze, że art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 stanowi, iż kar administracyjnych nie stosuje się w odniesieniu do części wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność, co do których beneficjent poinformował właściwy organ na piśmie, że wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność jest nieprawidłowy lub stał się niepoprawny od czasu jego złożenia, chyba że właściwy organ powiadomił wcześniej beneficjenta o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu lub o jakichkolwiek niezgodnościach we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność.

46 W konsekwencji z brzmienia tego przepisu wynika, że nie zezwala on ani nie zakazuje wyraźnie państwom członkowskim ustanowienia dodatkowych uregulowań dotyczących spoczywającego na beneficjencie obowiązku poinformowania na piśmie właściwego organu o części wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność uważanej za nieprawidłową lub za taką, która stała się nieprawidłowa po jego złożeniu.

47 Co się tyczy, po drugie, kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, jest on zawarty w rozdziale IV tytułu II rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, poświęconym sposobom obliczania pomocy i kar administracyjnych w przypadku niezgodności związanych z systemami płatności bezpośredniej i środkami rozwoju obszarów wiejskich objętych ZSZiK.

48 Samo wyrażenie „niezgodność” zostało zaś zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a) tego rozporządzenia delegowanego jako: „w odniesieniu do kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków związanych z warunkami przyznania pomocy lub wsparcia […] – każdy przypadek nieprzestrzegania tych kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań lub innych obowiązków”.

49 Ponieważ art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 wpisuje się w kontekst obliczania pomocy i kar administracyjnych w przypadku niezgodności i przewiduje, że możliwość skorygowania wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność zakłada, iż właściwy organ nie powiadomił jeszcze beneficjenta o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu lub o przypadkach niezgodności stwierdzonych we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność, należy uznać, że przepis ten ma na celu zagwarantowanie, iż korekta dokonana a posteriori przez beneficjenta zostanie dokonana z przyczyn autonomicznych i dobrowolnych, charakteryzujących się dobrą wiarą beneficjenta.

50 Po trzecie, co się tyczy celów realizowanych w sposób bardziej ogólny przez rozporządzenie delegowane nr 640/2014, należy je ustalić w świetle zadań wynikających z zarządzania funduszami Unii dzielonego z państwami członkowskimi w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), uregulowanego w rozporządzeniu nr 1306/2013, które zostało uzupełnione tym rozporządzeniem delegowanym w odniesieniu do elementów innych niż istotne.

51 W tym względzie z przepisów Unii dotyczących ochrony interesów finansowych Unii, finansowania WPR, a także ZSZiK jasno wynika, że obowiązkiem państw członkowskich jest ustanawianie środków odpowiednich do zapewnienia prawidłowego funkcjonowanie ZSZiK i że są one między innymi zobowiązane do przyjęcia środków koniecznych w celu upewnienia się o rzeczywistej i prawidłowej realizacji transakcji finansowanych przez Unię, a także w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i odpowiedniego ich traktowania (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 75). Obowiązki te zostały określone przez prawodawcę Unii w art. 59 rozporządzenia 2021/2116, odpowiadającym art. 58 rozporządzenia nr 1306/2013, które zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r.

52 W tym celu z jednej strony zgodnie z art. 63, 64 i 77 rozporządzenia nr 1306/2013 państwa członkowskie nakładają kary administracyjne, które są proporcjonalne i stopniowe w zależności od wagi, zasięgu, czasu trwania i powtarzalności stwierdzonej niezgodności i które mogą mieć formę zmniejszenia kwoty pomocy lub kwoty wsparcia, płatności kwoty obliczonej na podstawie ilości lub czasu, którego dotyczy niezgodność, zawieszenia lub cofnięcia pozwolenia, uznania lub zatwierdzenia, lub wykluczenia prawa do udziału w systemie pomocy, środka wsparcia lub innego odnośnego środka lub prawa do korzystania z nich.

53 Z drugiej strony na mocy art. 67–73 tego rozporządzenia państwa członkowskie ustanawiają ZSZiK i zarządzają nim, w szczególności w celu weryfikacji autentyczności i zgodności transakcji finansowanych z budżetu Unii w ramach WPR oraz w celu poprawy skuteczności i monitorowania wsparcia udzielanego przez Unię, ułatwiając zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz stosowanie niezbędnych kar.

54 W związku z tym żaden element w rozporządzeniu delegowanym nr 640/2014 nie pozwala uznać, że państwa członkowskie nie mogą przyjmować środków wykonawczych przewidujących, że pisemne powiadomienie na podstawie wspomnianego art. 15 powinno zostać dokonane za pośrednictwem konkretnej platformy informatycznej.

55 W tym względzie Trybunał orzekł już, że państwa członkowskie korzystają z zakresu uznania przy wdrażaniu systemów wsparcia i przy wyborze środków krajowych, które uznają za konieczne dla skutecznego zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom oraz ich karania (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 76).

56 Niemniej jednak korzystanie przez państwa członkowskie z przysługującego im zakresu uznania w odniesieniu do dowodów, jakie należy przedstawić na poparcie wniosku o przyznanie pomocy, oraz uregulowania krajowe wdrażające ten zakres uznania powinny być zgodne z celami realizowanymi przez dane uregulowania Unii oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii, takimi jak zasady proporcjonalności i pewności prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2019 r., Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, pkt 57; a także z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 63).

57 O ile sądu krajowego należy zbadanie, czy w niniejszym przypadku zasady te były przestrzegane (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 89), o tyle Trybunał – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – jest właściwy do udzielenia sądowi krajowemu wszelkich wskazówek w zakresie wykładni prawa Unii umożliwiających temu sądowi ocenę takiej zgodności w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nim sprawie (wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Co się tyczy zasady pewności prawa, którą Trybunał bierze pod uwagę w dziedzinie pomocy dla rolników, w szczególności w odniesieniu do przepisów dotyczących kar administracyjnych (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2024 r., Kaszamás, C-79/23, EU:C:2024:329, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo), należy przypomnieć, że wymaga ona nie tylko, aby takie uregulowania Unii umożliwiały zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakładają, lecz również aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że na mocy art. 14 zarządzenia nr 5 wycofanie wniosków o przyznanie pomocy następuje w drodze pisemnego powiadomienia skierowanego do danej dyrekcji regionalnej DFZ. Jednakże z jednej strony z akt tych nie wynika, że w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym przepis prawa bułgarskiego nakładał obowiązek złożenia powiadomienia o tym wycofaniu za pośrednictwem wyspecjalizowanej platformy informatycznej. Z drugiej strony zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający wymóg, aby owo wycofanie zostało dokonane za pomocą tego środka, wynikał z samej praktyki władz krajowych.

60 O ile ostatecznie do sądu odsyłającego należy zbadanie przestrzegania przez prawo krajowe zasady pewności prawa, o tyle trzeba wyjaśnić, że w przypadku gdyby obowiązek złożenia wycofania wniosku o przyznanie pomocy za pośrednictwem konkretnej platformy informatycznej był oparty nie na podstawie prawnej, lecz na zwykłej praktyce władz krajowych, taka praktyka okazuje się niezgodna z wymogiem przewidywalności stosowania przepisów prawa wynikającym z tej zasady, ponieważ może ona mieć wpływ na obowiązki beneficjenta pomocy.

61 Co się tyczy zasady proporcjonalności, która zdaniem Trybunału wymaga, aby środki wynikające z zastosowania przepisu były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, należy przypomnieć, że zasada ta musi być

przestrzegana zarówno przez prawodawcę Unii, jak i przez ustawodawców i sądy krajowe stosujące prawo Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 87). W konsekwencji ta zasada powinna być przestrzegana przez właściwe władze krajowe przy stosowaniu przepisów rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

62 Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, aby beneficjenci pomocy, niezależnie od tego, w jakim stopniu opanowali posługiwanie się narzędziem informatycznym, mieli szybki i łatwy dostęp do infrastruktury umożliwiającej im, bez żadnych trudności i w rozsądnym terminie, skierowanie do właściwego organu powiadomień, o których mowa w art. 15 tego rozporządzenia delegowanego. Jeżeli możliwość ta nie jest zagwarantowana w danym państwie członkowskim, nałożony przez to państwo członkowskie obowiązek dokonania takiego powiadomienia za pośrednictwem wyspecjalizowanej platformy informatycznej należy uznać za nieproporcjonalny, ponieważ niedopełnienie tego obowiązku zgodnie z krajowym prawem administracyjnym może skutkować nieważnością powiadomienia na podstawie art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

63 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze i drugie brzmi następująco: art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które zobowiązują wnioskodawcę ubiegającego się o pomoc do poinformowania właściwego organu krajowego o wszelkich błędach lub zmianach we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność wyłącznie za pośrednictwem specjalnie do tego przeznaczonej platformy informatycznej, o ile cele realizowane przez dane uregulowania Unii i ogólne zasady prawa Unii, w szczególności zasady proporcjonalności i pewności prawa, są przestrzegane.

W przedmiocie pytania trzeciego

64 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, zastosowanie kar administracyjnych w przypadku nieprawidłowego wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność wymaga od właściwego organu krajowego wykazania, iż obie wymienione w nim przesłanki nie zostały spełnione, a po drugie, przepis ten pozwala beneficjentowi zmienić lub wycofać wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność, dopóki beneficjent nie zostanie poinformowany, że właściwy organ przeprowadził kontrolę lub stwierdził niezgodność w jego wniosku.

65 Najpierw, co się tyczy części pierwszej pytania trzeciego, dotyczącej dowodu spełnienia przesłanek określonych w art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, a mianowicie, że beneficjent nie został powiadomiony o tym, iż właściwy organ zamierza przeprowadzić kontrolę na miejscu, i że nie został on uprzednio poinformowany przez właściwy organ o niezgodnościach stwierdzonych we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność, należy stwierdzić, że ani ten przepis, ani inne, bardziej szczegółowe przepisy tego rozporządzenia delegowanego nie regulują postępowania dowodowego.

66 Z utrwalonego orzecznictwa wynika zaś, że w zakresie, w jakim rozporządzenie nie zawiera bardziej szczegółowych przepisów dotyczących w szczególności postępowania dowodowego, do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy, na mocy zasady autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności, określenie szczegółowych zasad postępowania dowodowego, dopuszczalnych środków dowodowych czy też

zasad rządzących oceną mocy dowodowej dowodów, jak również wymaganego standardu dowodowego (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Vinařství U Kapličky, C-86/20, EU:C:2022:320, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W konsekwencji w niniejszym przypadku do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie oceny dowodów, ich mocy dowodowej, a także wymaganego standardu dowodowego na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego i w poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności.

68 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z zasadą dobrej administracji i zasadą kontradyktoryjności art. 59 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 41 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 przewidują obowiązek sporządzenia przez właściwy organ sprawozdań z kontroli na miejscu. Z brzmienia tego art. 41 w szczególności wynika, że sprawozdanie z kontroli powinno umożliwiać szczegółowy przegląd przeprowadzonych kontroli, że beneficjentowi umożliwia się podpisanie sprawozdania podczas kontroli, aby potwierdził swoją obecność w czasie kontroli oraz zgłosił uwagi, oraz że w przypadku wykrycia jakichkolwiek niezgodności otrzymuje on kopię takiego sprawozdania. Okazuje się zatem, że właściwy organ administracyjny posiada niezbędne dowody do celów oceny spełnienia dwóch negatywnych przesłanek przewidzianych w art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

69 Następnie, jeśli chodzi o część drugą pytania trzeciego, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 15 tego rozporządzenia delegowanego beneficjent pomocy ma możliwość wycofania lub zmiany wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność bez zastosowania wobec niego kar administracyjnych, pod warunkiem że nie został on powiadomiony o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu przez właściwy organ i że nie został jeszcze poinformowany przez ten organ o niezgodnościach stwierdzonych we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność. Artykuł ten uzależnia zatem stosowanie wyjątku od nałożenia kar administracyjnych od dwóch przesłanek, sformułowanych w sposób negatywny, które muszą być spełnione w chwili, gdy beneficjent wnosi o zmianę lub wycofanie swojego wniosku.

70 W świetle pkt 46–56 niniejszego wyroku, a w szczególności jego pkt 48–51, dotyczących logiki leżącej u podstaw tego art. 15, jeżeli pierwsza z dwóch przesłanek negatywnych nie jest spełniona, to znaczy w przypadku gdy beneficjent został powiadomiony o zamiarze przeprowadzenia kontroli przez właściwy organ, nie może on bowiem być objęty wyjątkiem od stosowania kar administracyjnych.

71 Jak z tego wynika, dopóki beneficjent nie został powiadomiony o zamiarze przeprowadzenia przez właściwy organ kontroli na miejscu i dopóki w następstwie kontroli na miejscu nie otrzyma od tego organu informacji dotyczących niezgodności stwierdzonej we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność, nic nie stoi na przeszkodzie, by poinformował on ten organ na piśmie o zmianach, jakie należy wprowadzić we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność, zgodnie z art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, bez nakładania kar administracyjnych.

72 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie trzecie brzmi następująco: art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, zastosowanie kar administracyjnych w przypadku nieprawidłowego wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność wymaga od właściwego organu krajowego wykazania, iż obie wymienione w nim przesłanki nie zostały spełnione, co powinno zostać wykazane w poszanowaniu – z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności – szczegółowych zasad postępowania dowodowego, warunków dopuszczalności środków dowodowych czy też zasad

regulujących ocenę mocy dowodowej dowodów, a także wymaganego standardu dowodowego, określonych przez prawo krajowe, a po drugie, przepis ten pozwala beneficjentowi zmienić lub wycofać wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność, dopóki beneficjent nie zostanie poinformowany, że właściwy organ przeprowadził kontrolę lub stwierdził niezgodność w jego wniosku.

W przedmiocie pytania czwartego

73 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie, po pierwsze, przepisowi krajowemu, na mocy którego wnioskodawca ubiegający się o wsparcie nie może wycofać swojego wniosku, w przypadku gdy został poinformowany o stwierdzonym nakładaniu się działek objętych wnioskiem lub gdy został poinformowany, iż został wybrany do kontroli na miejscu, czy też gdy został poddany kontroli na miejscu i został poinformowany o niezgodnościach stwierdzonych w odniesieniu do obszarów lub zwierząt, których dotyczy wniosek, oraz po drugie, praktyce właściwego organu krajowego, na mocy której beneficjent pomocy nie jest informowany o kontroli na miejscu ani o wyniku tej kontroli.

74 Jeżeli chodzi o część pierwszą pytania czwartego, dotyczącą zgodności z prawem Unii sytuacji przewidzianych w prawie krajowym, w których wycofanie wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność jest dozwolone, z postanowienia odsyłającego wynika, że art. 14 ust. 6 zarządzenia nr 5 stanowi, iż wnioskodawca ubiegający się o wsparcie nie może wycofać wniosku ani jednego lub większej liczby systemów lub środków, o których mowa w tym wniosku, w przypadku gdy został on poinformowany, że działki, o których mowa we wniosku o przyznanie pomocy, pokrywają się ze sobą lub o tym, że został wybrany do kontroli na miejscu, czy też gdy został poddany kontroli na miejscu i został poinformowany o niezgodnościach stwierdzonych w odniesieniu do obszarów lub zwierząt.

75 W świetle rozważań przedstawionych w pkt 69–72 niniejszego wyroku zgodność tego przepisu krajowego z prawem Unii wymaga, aby trzy wskazane w nim sytuacje, niepozwalające wnioskodawcy ubiegającemu się o przyznanie pomocy na wycofanie wniosku, odpowiadały wymogom z art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

76 Co się tyczy sytuacji pierwszej, do której odsyła prawo bułgarskie, polegającej mianowicie na tym, że wnioskodawca ubiegający się o przyznanie pomocy może wycofać swój wniosek, jeżeli nie został poinformowany o stwierdzonych we wniosku o przyznanie pomocy przypadkach pokrywania się działek objętych tym wnioskiem, należy stwierdzić – biorąc pod uwagę realizowany przez art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 cel, o którym mowa w pkt 51 niniejszego wyroku – że sytuacja ta dotyczy przypadków niezgodności, które są objęte przesłanką drugą określoną w art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, a mianowicie, że wnioskodawca ubiegający się o pomoc nie został jeszcze poinformowany przez właściwy organ o stwierdzonych niezgodnościach we wniosku o przyznanie pomocy, która to przesłanka dotyczy wszelkich przypadków niezgodności, bez żadnej różnicy.

77 Co do sytuacji drugiej, o której mowa w art. 14 ust. 6 zarządzenia nr 5, a mianowicie sytuacji, w której wnioskodawca nie został poinformowany, że został wybrany do kontroli na miejscu, jest ona zgodna z przesłanką pierwszą przewidzianą w art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, a mianowicie, że wnioskodawca nie został poinformowany o tym, iż właściwy organ zamierza przeprowadzić kontrolę na miejscu.

78 O ile dwie pierwsze sytuacje przewidziane w art. 14 ust. 6 zarządzenia nr 5 wydają się zgodne z brzmieniem i celem art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, o tyle nie jest tak w przypadku sytuacji trzeciej wskazanej w tym przepisie krajowym, która wydaje się odbiegać od przesłanki drugiej przewidzianej we wspomnianym art. 15.

79 Jest tak w zakresie, w jakim wydaje się, że sytuacja trzecia przewidziana w art. 14 ust. 6 zarządzenia nr 5 może być interpretowana – czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego – w ten sposób, iż korekty wniosku o przyznanie pomocy są dopuszczalne, w przypadku gdy organ administracji stwierdzi niezgodności w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a) rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, pod warunkiem wszakże, że stwierdzenie to nie wynika z kontroli na miejscu lub, w przypadku gdy w wyniku kontroli na miejscu wnioskodawca ubiegający się o przyznanie pomocy został poinformowany o niezgodnościach swojego wniosku, które nie są związane z obszarami lub ze zwierzętami.

80 Należy zaś przypomnieć, że przepisy krajowe nie są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby zapewnić stosowanie zgodne z prawem Unii, jeżeli przepisy te mogą być przedmiotem rozbieżnych nurtów wykładni, z których jedne pociągają za sobą stosowanie tych przepisów zgodnie z prawem Unii, a inne prowadzą do ich stosowania niezgodnego z tym prawem [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo].

81 Jeżeli chodzi o część drugą pytania czwartego, dotyczącą zgodności z prawem Unii praktyki właściwego organu krajowego, na mocy której beneficjent pomocy nie jest informowany o kontroli na miejscu ani o wyniku tej kontroli, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że nawet jeśli zgodnie z art. 25 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 właściwe organy administracyjne nie mają żadnego obowiązku powiadomienia o kontrolach na miejscu, to są one jednak, na mocy art. 41 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014, zobowiązane dostarczyć beneficjentowi kopię sprawozdania z kontroli w przypadku stwierdzonych niezgodności.

82 W konsekwencji praktyka właściwego organu krajowego, na mocy której beneficjent nie jest informowany o wynikach kontroli na miejscu w przypadku stwierdzenia niezgodności, jest sprzeczna z art. 41 ust. 2 oraz z zasadą dobrej administracji.

83 W drugiej kolejności taka praktyka może zagrozić celowi realizowanemu przez art. 15 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, polegającemu na zachęcaniu do zgłaszania właściwemu organowi nieprawidłowych wniosków o przyznanie pomocy lub wniosków o płatność, aby chronić interesy finansowe Unii. Jak zauważa Komisja, rozpowszechniona praktyka polegająca na nieogłaszaniu wyników kontroli na miejscu w przypadku stwierdzenia niezgodności zwiększałaby bowiem możliwość dokonywania przez beneficjentów zmian a posteriori bez nakładania na nich kar administracyjnych.

84 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytanie czwarte brzmi następująco: art. 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie, po pierwsze, przepisowi krajowemu, na mocy którego wnioskodawca ubiegający się o wsparcie nie może wycofać swojego wniosku, w przypadku gdy został poddany kontroli na miejscu i gdy został poinformowany o stwierdzonych niezgodnościach ograniczających się wyłącznie do obszarów lub do zwierząt, których dotyczy wniosek, a po drugie, praktyce właściwego organu krajowego, na mocy której beneficjent pomocy nie jest informowany o kontroli na miejscu ani o wyniku tej kontroli.

W przedmiocie pytania piątego

85 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 ust. 1 zdanie trzecie Karty ma zastosowanie do kary takiej jak nałożona na rolnika na podstawie art. 19a rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 w sytuacji, w której ten ostatni przepis obowiązywał w dniu złożenia wniosku o wsparcie, a także w dniu nałożenia wspomnianej kary, lecz w dniu rozpatrzenia odwołania wniesionego od tej kary był usunięty z wersji skonsolidowanej tego rozporządzenia delegowanego, które – choć zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r. – nadal ma zastosowanie do wniosków złożonych przed tą datą zgodnie z art. 13 rozporządzenia delegowanego 2022/1172.

86 W tym względzie w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i który powinien przyjąć na siebie odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym po to, aby tenże sąd krajowy był w stanie wydać swoje orzeczenie, jak i znaczenia dla sprawy pytań zadanych Trybunałowi. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 17 października 2024 r., FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, pkt 33).

87 Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 17 października 2024 r., FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, pkt 34).

88 Przede wszystkim należy przypomnieć, że w niniejszym przypadku rozporządzeniem delegowanym 2022/1172 uchylono rozporządzenie delegowane nr 640/2014 i że z art. 13 tego pierwszego rozporządzenia delegowanego wynika, iż to drugie rozporządzenie delegowane nadal ma zastosowanie do wniosków o przyznanie pomocy dotyczących płatności bezpośrednich złożonych przed dniem 1 stycznia 2023 r. Oznacza to, że ponieważ wniosek o przyznanie pomocy rozpatrywany w postępowaniu głównym został złożony w 2019 r., art. 19a rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 ma nadal zastosowanie ratione temporis do sporu w postępowaniu głównym, mimo że to ostatnie rozporządzenie delegowane zostało uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r. Okoliczność, że kara została nałożona po uchyleniu rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, nie ma w tym względzie znaczenia.

89 Następnie należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi sąd odsyłający, art. 19a nadal stanowił część zarówno wersji rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 mającej zastosowanie ratione temporis do sprawy w postępowaniu głównym, jak i ostatniej wersji skonsolidowanej tego rozporządzenia przed jego uchyleniem.

90 W tych okolicznościach pytanie piąte, jako że opiera się na błędnym założeniu, dotyczy problemu o charakterze hipotetycznym w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 87 tego wyroku, a zatem należy je uznać za niedopuszczalne (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 stycznia 2025 r., Stangalov, C-644/23, EU:C:2025:16, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie kosztów

91 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności, zmienionego rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2016/1393 z dnia 4 maja 2016 r.,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które zobowiązują wnioskodawcę ubiegającego się o pomoc do poinformowania właściwego organu krajowego o wszelkich błędach lub zmianach we wniosku o przyznanie pomocy lub we wniosku o płatność wyłącznie za pośrednictwem specjalnie do tego przeznaczonej platformy informatycznej, o ile cele realizowane przez dane uregulowania Unii i ogólne zasady prawa Unii, w szczególności zasady proporcjonalności i pewności prawa, są przestrzegane.

2) **Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, zmienionego rozporządzeniem delegowanym 2016/1393,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   po pierwsze, zastosowanie kar administracyjnych w przypadku nieprawidłowego wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność wymaga od właściwego organu krajowego wykazania, iż obie wymienione w nim przesłanki nie zostały spełnione, co powinno zostać wykazane w poszanowaniu – z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności – szczegółowych zasad postępowania dowodowego, warunków dopuszczalności środków dowodowych czy też zasad regulujących ocenę mocy dowodowej dowodów, a także wymaganego standardu dowodowego, określonych przez prawo krajowe, a po drugie, przepis ten pozwala beneficjentowi zmienić lub wycofać wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność, dopóki beneficjent nie zostanie poinformowany, że właściwy organ przeprowadził kontrolę lub stwierdził niezgodność w jego wniosku.

3) **Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, zmienionego rozporządzeniem delegowanym 2016/1393,**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie, po pierwsze, przepisowi krajowemu, na mocy którego wnioskodawca ubiegający się o wsparcie nie może wycofać swojego wniosku, w przypadku gdy został poddany kontroli na miejscu i gdy został poinformowany o stwierdzonych niezgodnościach ograniczających się wyłącznie do obszarów lub do zwierząt, których dotyczy wniosek, a po drugie, praktyce właściwego organu krajowego, na mocy której beneficjent pomocy nie jest informowany o kontroli na miejscu ani o wyniku tej kontroli.

Podpisy