Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 16 września 2015 r.[1]

Sprawa C-330/14

Gergely Szemerey
przeciwko
Miniszterelnökséget vezető miniszter[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Węgry)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym — Dopuszczalność — Wspólna polityka rolna — System wsparcia bezpośredniego — Zintegrowany system administracji i kontroli — Obniżenie albo pozbawienie płatności w przypadku naruszenia zasad kwalifikowalności oraz wzajemnej zgodności — Niewypełnienie przez rolnika wymogu przedstawienia świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin — Proporcjonalność — Praktyka administracyjna — Siła wyższa

1. W postępowaniu głównym rolnik nie załączył do wniosku o płatność pomocy agrośrodowiskowej świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin – co jest wymagane na gruncie przepisów prawa krajowego. Świadectwo takie jest wymagane w celu uzasadnienia wniosku o zwiększoną pomoc ze względu na uprawę rzadkich gatunków roślin. Właściwe organy uznały następnie, że zaistniało zdarzenie o charakterze siły wyższej, zważywszy, że warunki pogodowe uniemożliwiły siew wspomnianych gatunków roślin. Niemniej wniosek o płatność został oddalony w całości, a rolnikowi nakazano uiszczenie dodatkowo administracyjnej kary grzywny, która miała zostać odliczona w ciągu trzech kolejnych lat. Powyższe wynikało zasadniczo z braku przedstawienia przez rolnika świadectwa w wyznaczonym terminie.

2. W opisanym kontekście zwrócono się do Trybunału o wyjaśnienie dwóch kwestii. Pierwsza kwestia dotyczy odpowiedniego zakresu uznania, jakim powinny dysponować państwa członkowskie przy wprowadzeniu mechanizmów zapewniających skuteczną kontrolę rolnych systemów pomocy. Druga kwestia dotyczy, na zasadzie logicznej kontynuacji pierwszej wspomnianej kwestii, tego, czy jest zgodne z właściwym prawodawstwem rolnym Unii, aby nałożyć sankcje w odniesieniu do całego wniosku.

1 — Język oryginału: angielski.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 [2]

3. Zgodnie z jego art. 1 rozporządzenie nr 1698/2005 ustanawia między innymi ogólne zasady wsparcia Unii na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które to wsparcie jest finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW).

4. Cele rozporządzenia mają zostać osiągnięte za pomocą środków ustanowionych w czterech osiach, które zostały określone w tytule IV tego aktu. Na oś 2 składają się środki służące poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich. W tym kontekście art. 36 lit. a) ppkt (iv) stanowi, że wsparcie na podstawie wspomnianej osi dotyczy środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez (między innymi) płatności rolnośrodowiskowe.

5. Artykuł 39 rozporządzenia dotyczy płatności rolnośrodowiskowych. Artykuł 39 stanowi w ust. 2 i 3, że państwa członkowskie udzielają takich płatności rolnikom, którzy dobrowolnie podejmują zobowiązania rolnośrodowiskowe. Wspomniane zobowiązania obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie normy obowiązkowe ustanowione w prawie Unii oraz poza minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, a także poza inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione na gruncie przepisów prawa krajowego.

6. Artykuł 74 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 stanowi, że państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

2. Rozporządzenie (WE) nr 1975/2006 [3]

7. Zgodnie z art. 1 rozporządzenie nr 1975/2006 ustanawia szczegółowe zasady wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do współfinansowanych środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005.

8. Artykuł 4 dotyczy wniosków o wsparcie i wniosków o płatność. Stanowi on:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych niniejszego rozporządzenia, państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie procedury dotyczące składania wniosków o wsparcie.

[…]

3. Wnioski o wsparcie i wnioski o płatność mogą być skorygowane w każdym momencie po ich złożeniu w przypadku stwierdzenia przez właściwe władze oczywistych błędów”.

2 — Rozporządzenie Rady z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 473/2009 z dnia 25 maja 2009 r. (Dz.U. L 144, s. 3).

3 — Rozporządzenie Komisji z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 368, s. 74), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 484/2009 z dnia 9 czerwca 2009 r. (Dz.U. L 145, s. 25).

9. Artykuł 5 określa ogólne zasady kontroli:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych niniejszego rozporządzenia, państwa członkowskie zapewniają, że wszystkie kryteria kwalifikowalności ustanowione we wspólnotowych lub krajowych przepisach prawa lub w programach rozwoju obszarów wiejskich mogą być kontrolowane według grupy weryfikowalnych wskaźników, ustanowionych przez państwa członkowskie.

[…]

3. Bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia".

10. Artykuł 10 stanowi część rozdziału II „Kontrole, redukcje i wykluczenia". Artykuł ten, zatytułowany „Zasady ogólne", brzmi następująco:

„1. Wnioski o wsparcie i kolejne wnioski o płatność są sprawdzane w sposób zapewniający skuteczną weryfikację przestrzegania warunków przyznawania wsparcia.

2. Państwa członkowskie określają odpowiednie metody i sposoby kontroli warunków przyznawania wsparcia w ramach każdego środka.

3. Państwa członkowskie korzystają ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianego w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003, tytuł II rozdział 4, (zwanego dalej »ZSZiK«).

4. Kontrole kryteriów kwalifikowalności obejmują kontrole administracyjne i kontrole na miejscu.

5. Przestrzeganie wzajemnej zgodności sprawdza się poprzez kontrole na miejscu i, w stosownych przypadkach, poprzez kontrole administracyjne.

[…]".

11. Artykuł 11 dotyczy kontroli administracyjnych. Jego ust. 1 brzmi następująco:

„Przeprowadza się kontrole administracyjne wszystkich wniosków o wsparcie i wniosków o płatność; kontrole te obejmują wszystkie elementy, których kontrola za pomocą środków administracyjnych jest możliwa i stosowna. Procedury zapewniają rejestrację podjętych działań kontrolnych, wyników weryfikacji i środków podjętych w odniesieniu do rozbieżności".

12. Artykuł 18, zatytułowany „Redukcje i wykluczenia w przypadku naruszenia kryteriów kwalifikowalności", stanowi:

„1. W przypadku naruszenia jakichkolwiek zobowiązań związanych z przyznawaniem pomocy, innych niż zobowiązania dotyczące wielkości obszaru lub liczby zadeklarowanych zwierząt, wnioskowana pomoc nie jest udzielana bądź jej wysokość ulega zmniejszeniu.

2. Państwo członkowskie określa kwotę redukcji pomocy, biorąc pod uwagę w szczególności ciężar, zakres i trwanie stwierdzonego naruszenia zobowiązań.

Ciężar naruszenia zobowiązań zależy w szczególności od ciężaru skutków tego naruszenia, przy uwzględnieniu celów, którym miały służyć niewypełnione kryteria.

Zakres naruszenia zależy w szczególności od skutków, jakie to naruszenie wywiera na całość operacji.

Fakt, czy naruszenie jest trwałe, zależy w szczególności od długości okresu, w którym występują skutki tego naruszenia, lub od możliwości wyeliminowania tych skutków za pomocą racjonalnych środków.

3. W przypadku gdy nieprzestrzeganie wynika z nieprawidłowości popełnionych umyślnie, beneficjenta wyklucza się z danego środka zarówno na dany rok kalendarzowy, jak i na następny rok kalendarzowy".

3. Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009 [4]

13. Rozporządzenie nr 1122/2009 określa szczegółowe zasady, których poszanowanie jest konieczne przy wdrażaniu zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli ustanowionych na mocy tytułu II rozdział 4 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 [5], a także przy wdrażaniu zasady wzajemnej zgodności ustanowionej w art. 85t i 103z rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 [6]. Zgodnie z jego art. 87 rozporządzenie to stosuje się do wniosków o przyznanie pomocy dotyczących lat gospodarczych lub okresów premiowych rozpoczynających się od dnia 1 stycznia 2010 r.

14. Rozporządzenie nr 1122/2009 zastąpiło rozporządzenie (WE) nr 796/2004 [7]. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1975/2006, w związku z tabelą korelacji zawartą w załączniku II do rozporządzenia nr 1122/2009, art. 14, 23 i 75 rozporządzenia nr 1122/2009 znajdują odpowiednio zastosowanie do sytuacji normowanych rozporządzeniem nr 1975/2006.

15. Artykuł 14 rozporządzenia nr 1122/2009 dotyczy poprawek do pojedynczego wniosku. Artykuł 14 ust. 1 tego rozporządzenia brzmi następująco:

„Po wygaśnięciu terminu składania pojedynczego wniosku poszczególne działki rolne lub indywidualne uprawnienia do płatności można dodać do pojedynczego wniosku, pod warunkiem że przestrzegane są wymogi w ramach odnośnych systemów pomocy.

Zmian dotyczących użytkowania lub systemu pomocy odnośnie do poszczególnych działek rolnych lub odnośnie do uprawnień do płatności zadeklarowanych w pojedynczym wniosku można dokonać na tych samych warunkach.

Jeśli poprawki, o których mowa w akapicie pierwszym i drugim, mają związek z jakimikolwiek dokumentami uzupełniającymi lub umowami, które należy przedłożyć, dozwolone są również stosowne poprawki do tych dokumentów lub umów".

4 — Rozporządzenie Komisji z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316, s. 65).

5 — Rozporządzenie Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16).

6 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 299, s. 1).

7 — Rozporządzenie Komisji z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009, a także szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności przewidzianej rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2008 (Dz.U. L 141, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 44, s. 243), z późniejszymi zmianami.

16. Artykuł 23 ust. 1 tego rozporządzenia w odniesieniu do złożenia wniosków po wyznaczonym terminie stanowi:

„Z wyjątkiem przypadków siły wyższej oraz okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 75, złożenie wniosku o przyznanie pomocy na mocy niniejszego rozporządzenia po wyznaczonym terminie prowadzi do obniżki kwoty płatności, do której uprawniony byłby rolnik, gdyby złożył wniosek w terminie, o 1% za każdy dzień roboczy.

Bez uszczerbku dla jakichkolwiek środków szczególnych podejmowanych przez państwa członkowskie odnośnie do potrzeby składania jakichkolwiek dokumentów uzupełniających w wyznaczonym czasie w celu umożliwienia ustalenia terminów oraz przeprowadzenia skutecznych kontroli, pierwszy akapit stosuje się również odnośnie do dokumentów, umów oraz oświadczeń, które należy przedstawić właściwym organom zgodnie z art. 12 i 13, jeśli takie dokumenty, umowy lub oświadczenia stanowią o kwalifikowalności do przedmiotowej pomocy. W tym przypadku obniżka płatności będzie odnosiła się do kwoty wypłacanej w ramach przedmiotowej pomocy.

Jeśli opóźnienie wynosi ponad 25 dni kalendarzowych, wniosek uznaje się za niedopuszczalny”.

17. Artykuł 58 rozporządzenia nr 1122/2009 ustanawia zasady, które należy stosować w przypadku zawyżenia deklaracji. Artykuł ten brzmi następująco:

„Jeśli w odniesieniu do danej grupy upraw obszar zadeklarowany na cele jakichkolwiek systemów pomocy obszarowej […] przekracza obszar zatwierdzony zgodnie z art. 57 niniejszego rozporządzenia, wysokość pomocy oblicza się na podstawie obszaru zatwierdzonego, pomniejszonego o dwukrotność stwierdzonej różnicy, jeśli różnica ta wynosi więcej niż 3% lub dwa hektary, ale nie więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru.

Jeśli różnica ta przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, w odniesieniu do danej grupy upraw nie przyznaje się żadnej pomocy obszarowej.

Jeśli różnica ta przekracza 50%, rolnika wyklucza się również z otrzymywania pomocy do wysokości równej kwocie odpowiadającej różnicy między obszarem zadeklarowanym a zatwierdzonym zgodnie z art. 57 niniejszego rozporządzenia […]. Jeśli nie jest możliwe odliczenie całej kwoty […] w ciągu trzech kolejnych lat kalendarzowych następujących po roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia, pozostałe saldo zostaje anulowane”.

18. Artykuł 75 dotyczy siły wyższej i okoliczności nadzwyczajnych. Stanowi on:

„1. Jeśli rolnik nie był w stanie wypełnić swych zobowiązań w wyniku siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych […], zachowuje prawo do pomocy w odniesieniu do obszaru lub zwierząt kwalifikowalnych w momencie wystąpienia siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych. Ponadto właściwych obniżek nie stosuje się, jeżeli niezgodność będąca następstwem siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych dotyczy wzajemnej zgodności.

2. Przypadki siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych […] wraz z odpowiednią dokumentacją wymaganą przez właściwy organ zgłaszane są temu organowi na piśmie w terminie dziesięciu dni roboczych od dnia, w którym rolnik uzyskuje taką możliwość”.

B – *Prawo węgierskie*

19. Paragraf 29 ust. 3 rozporządzenia nr 61/2009[8] stanowi, że w przypadku gdy rzadkie rośliny uważa się za posiadające szczególne znaczenie historyczne, kulturalne albo genetyczne w rozumieniu załącznika 12 albo 13 do tego rozporządzenia, osoba kwalifikująca się do uzyskania pomocy ma prawo do otrzymania zwiększonej kwoty pomocy pod warunkiem, że właściwy organ poświadczy, iż dana odmiana rośliny jest wymieniona we wspomnianych załącznikach.

20. Paragraf 55 ust. 4 rozporządzenia nr 61/2009 stanowi dalej, iż w przypadku gdy kontrole na miejscu ujawnią, że osoba kwalifikująca się do uzyskania pomocy nie posiada świadectwa, o którym mowa w § 29 ust. 3, odmawia się przyznania całej kwoty pomocy na czas jednego roku gospodarczego w odniesieniu do danej działki.

21. Nowy § 43 ust. 6 został dodany do rozporządzenia nr 61/2009 na podstawie § 16 ust. 2 rozporządzenia nr 31/2010[9]. Zgodnie z tym przepisem w przypadku uprawy rzadkich gatunków roślin do wniosku o płatność należy dołączyć świadectwo dotyczące rzadkich gatunków roślin, o którym mowa w § 29 ust. 3 rozporządzenia nr 61/2009. Nowy przepis wszedł w życie w dniu 31 marca 2010 r.

II – **Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania i pytania prejudycjalne**

22. Z postanowienia odsyłającego można wywieść następujące okoliczności faktyczne.

23. W dniu 26 lipca 2009 r. G. Szemerey złożył wniosek o pomoc rolną. Wniosek ten został zatwierdzony przez właściwy organ w dniu 21 stycznia 2010 r. Następnie w dniu 16 maja 2010 r. G. Szemerey złożył wniosek o jednolitą płatność obszarową w ramach programu rolnictwa ekologicznego ziem uprawnych.

24. Ściślej rzecz ujmując, po zmianie swojego wniosku w dniu 31 maja 2010 r. G. Szemerey złożył wniosek o płatność pomocy rolnośrodowiskowej na kwotę odpowiadającą 52,9 ha. W powyższym kontekście rolnik ten złożył również wniosek o pomoc priorytetową – uprawniającą do zwiększenia pomocy normalnie należnej – w odniesieniu do kwoty odpowiadającej 29,69 ha (ze wszystkich 52,9 ha) na uprawę rzadkich i zagrożonych wymarciem gatunków roślin, priorytetowych z perspektywy historycznej, kulturalnej i genetycznej. W tym celu G. Szemerey nabył nasiona nostrzyka białego (*Melilotus alba Medik*) i koniczyny białoróżowej (*Trifolium hybridum* L.).

25. Wiosną i wczesnym latem 2010 r. wysiew wspomnianych rzadkich gatunków roślin został udaremniony w szczególności z powodu powodzi. Z tego względu G. Szemerey złożył dwie deklaracje zaistnienia zdarzenia o charakterze siły wyższej: pierwszą w dniu 29 czerwca 2010 r., a następną w dniu 28 lipca 2010 r. W następstwie wskazówek udzielonych przez organy węgierskie G. Szemerey także zastąpił kod wykorzystania odnośnej powierzchni na kod właściwy dla „gruntów wycofanych z produkcji". W dniu 30 września 2010 r. deklaracja zaistnienia zdarzenia o charakterze siły wyższej została zaakceptowana przez właściwe organy.

8 — Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet (rozporządzenie ministerstwa rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie wymogów dotyczących składania wniosków o przyznanie pomocy agrośrodowiskowej z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

9 — Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet (rozporządzenie ministerstwa rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich z dnia 30 marca 2010 r. zmieniające rozporządzenie nr 61/2009 w sprawie wymogów dotyczących składania wniosków o przyznanie pomocy agrośrodowiskowej z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz rozporządzenia ministerialne w sprawie pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

26. W dniu 19 marca 2011 r. właściwy organ oddalił w całości wniosek o płatność złożony przez G. Szemereyego, mimo iż uznał zaistnienie zdarzenia o charakterze siły wyższej, i nałożył administracyjną karę grzywny w wysokości 2 483 953 HUF, która to kwota miała zostać odliczona od jednolitej płatności obszarowej w ciągu trzech kolejnych lat. G Szemerey wniósł odwołanie od tej decyzji w przedmiocie nałożonej sankcji.

27. W dniu 13 stycznia 2012 r. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (centralny urząd ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, zwany dalej „urzędem") utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję ze względu na to, że G. Szemerey nie przedstawił świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin, które powinno było zostać przedstawione w dniu 15 maja 2010 r. (tj. w chwili złożenia wniosku o płatność) lub najpóźniej do dnia 9 czerwca 2010 r. W powyższym kontekście urząd stwierdził także, iż nie ma możliwości usunięcia braku przedstawienia dokumentów potwierdzających informacje we wniosku. Z powyższego względu urząd uznał, że G. Szemerey nie był uprawniony do uzyskania pomocy priorytetowej z tytułu rzadkich gatunków roślin, a obszar gruntów w odniesieniu do rzadkich gatunków roślin w celu ustalenia prawa do otrzymania pomocy należy uznać za 0 hektarów. Ze względu na to, że wynikające z powyższego zawyżenie deklaracji przekroczyło 50% zatwierdzonego obszaru, urząd skorzystał z art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009 w celu nałożenia kary grzywny.

28. Gergely Szemerey zaskarżył tę decyzję do Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny oraz pracy miasta Gyula). Powziąwszy wątpliwość co do zgodności właściwych przepisów prawa krajowego z prawem Unii, sąd postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasadę elastyczności i możliwości zmiany w rozumieniu [motywów] 20 i 27 rozporządzenia nr 796/2004 oraz [motywów] 18, 23 i 26 rozporządzenia nr 1122/2009 należy interpretować w ten sposób, że jest sprzeczny z nimi przepis prawa krajowego, zobowiązujący, w przypadku uprawy rzadkich gatunków roślin, do załączenia do wniosku o płatność świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków, biorąc pod uwagę praktykę administracyjną, zgodnie z którą złożenie wniosku o świadectwo możliwe było jedynie przed złożeniem wniosku o płatność w okresie od 2 do 15 kwietnia 2010 r., przy czym jego załączenie możliwe było jedynie w chwili złożenia pojedynczego wniosku, a wspomniany przepis nie pozwalał na późniejsze usunięcie wady wniosku polegającej na braku świadectwa?

2) Czy wspomniany przepis jest zgodny z obowiązkiem państw członkowskich do nienarażania celów wspólnej polityki rolnej lub też czy można stwierdzić, że skuteczne wykonywanie prawa do wynikającej z prawa Unii pomocy rolnej przez rolników, którzy uprawiają rzadkie gatunki roślin, stało się niemożliwe, lub nadmiernie utrudnione i niemożliwe do przewidzenia w 2010 r. w chwili zmiany przepisów prawa [zmiana § 43 ust. 6 (rozporządzenia nr 61/2009), wprowadzona do przepisów prawa przez (rozporządzenie nr 31/2010)]?

3) Czy jest sprzeczna z motywem 57 rozporządzenia nr 796/2004 lub z motywem 75 rozporządzenia nr 1122/2009, a w szczególności z zasadą proporcjonalności praktyka administracyjna, która w przypadku braku świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin, bez uwzględnienia intencji, zaniedbania lub okoliczności sprawy, nakłada sankcję z tytułu zawyżenia deklaracji w odniesieniu do całego wniosku, przy czym wniosek o płatność w pozostałej części w odniesieniu do całej działki spełnia przesłanki przyznania pomocy, a rolnik uprawia zadeklarowaną roślinę na zadeklarowanym obszarze?

4) Czy powody zwalniające z odpowiedzialności przewidziane w [motywach] 67 lub 71 rozporządzenia nr 796/2004 lub w [motywie] 75 rozporządzenia nr 1122/2009 mają zastosowanie, w przypadku gdy rolnik zarzuca, że szkodliwa lub nieodpowiednia praktyka administracyjna stanowi wyjątkową okoliczność, i zamierza wykazać, iż jego błąd został spowodowany praktyką organu administracyjnego?

5) Czy zaakceptowana deklaracja zaistnienia zdarzenia o charakterze siły wyższej przedstawiona przez rolnika w związku z utratą wszystkich zbiorów (siewu) ma status prawidłowej informacji, w świetle [motywu] 67 rozporządzenia nr 796/2004 i motywu 93 rozporządzenia nr 1122/2009, która mogłaby usprawiedliwić brak przedstawienia przez rolnika świadectwa dotyczącego rzadkiej rośliny, a w konsekwencji czy oznacza ona zwolnienie z sankcji w odniesieniu do całego wniosku?”.

29. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez G. Szemereyego, urząd, rządy węgierski i grecki oraz Komisję Europejską, przy czym wszystkie wspomniane podmioty, z wyjątkiem rządu greckiego, przedstawiły swoje stanowiska na rozprawie, która odbyła się w dniu 24 czerwca 2015 r.

III – **Analiza**

A – *Uwagi wstępne*

30. Przede wszystkim należy pamiętać, że sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z szeregiem pytań, które, bez wyjątku, odnoszą się do motywów rozporządzenia nr 796/2004 oraz rozporządzenia nr 1122/2009, natomiast nie do prawnie wiążących przepisów wspomnianych aktów prawa. Co więcej, pytania prejudycjalne nie odnoszą się w ogóle do rozporządzenia nr 1698/2005 i do rozporządzenia nr 1975/2006 dotyczących EFFROW, które stanowią ramy prawne będące podstawą rozwiązywania problemów wskazanych w postanowieniu odsyłającym. Przede wszystkim jednak postanowienie odsyłające nie zawiera wyjaśnień dotyczących pewnych istotnych kwestii odnoszących się do krajowego kontekstu prawnego i faktycznego.

31. Chociaż pod wieloma względami należy żałować, że tak się stało, to jednak opisana okoliczność nie wystarcza, aby stwierdzić, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny [10]. Powyższa konkluzja wynika z ducha współpracy, który przyświeca procedurze ustanowionej w art. 267 TFUE. Jak Trybunał wielokrotnie zauważył wcześniej, w tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie na podstawie całości informacji dostarczonych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu [11].

32. Wobec powyższego pragnę podkreślić wagę przedstawienia w postanowieniu odsyłającym jasno określonych ram analizy (zarówno co się tyczy aspektów prawnych, jak i stanu faktycznego). Ma to na celu po prostu ułatwienie zadania Trybunałowi, ale także zapewnienie, że wszystkie podmioty chcące przedstawić uwagi mogą to uczynić [12]. W istocie, w przeciwnym razie – co jasno ilustrują uwagi przedstawione w niniejszej sprawie – brakuje jasności co do mających zastosowanie ram prawnych, jak również co do stanu faktycznego, na którym opiera się odesłanie.

33. Okoliczność, że sąd odsyłający nie nawiązał do właściwych przepisów prawa Unii, moim zdaniem nie stoi na przeszkodzie, by Trybunał udzielił mu wykładni prawa Unii we wszystkich aspektach, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, jak wymaga tego orzecznictwo [13]. Mimo opisanych już niedociągnięć postanowienia odsyłającego, w niniejszej sprawie stosunkowo łatwo da się wywieść z tego postanowienia kwestie, co do których sąd odsyłający zwraca się o wskazówki.

10 — W przedmiocie granic dopuszczalności zob. opinię, którą przedstawiłem w sprawie Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, w szczególności pkt 20.

11 — Niedawny wyrok Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjeria, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także, między innymi, wyrok Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — Zobacz na przykład postanowienie Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 — Zobacz na przykład wyrok Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

34. Jak rozumiem, w istocie sąd odsyłający zwraca się o wskazówki co do dwóch kwestii. Pierwsza kwestia dotyczy uznania, a raczej zakresu uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu mechanizmów kontroli systemów pomocy. Druga kwestia dotyczy tego, jakie są odpowiednie konsekwencje niepełnego wniosku o płatność w ramach konkretnego systemu pomocy.

35. Odniosę się do tych dwóch kwestii po kolei. Jak już wskazałem w innym miejscu [14], nie należy zapominać, że rolnictwo stanowi działalność zawodową. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy dokonywaniu interpretacji oraz przy stosowaniu prawodawstwa rolnego Unii.

B – *Obowiązek zapewnienia skutecznej kontroli systemów pomocy*

36. Pytania pierwsze i drugie, które przeanalizuję łącznie, dotyczą zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, które wymagają, by rolnik przedstawił w chwili składania wniosku o płatność, świadectwo dotyczące rzadkich gatunków roślin stanowiących podstawę wniosku (o płatność pomocy priorytetowej). W powyższym względzie urząd i rząd węgierski twierdziły na rozprawie, że świadectwa można wymagać niezależnie od siewu nasion omawianych roślin. Podmioty te twierdziły ponadto, że świadectwo ma na celu wskazanie rzadkich gatunków roślin, które uprawniają do uzyskania pomocy priorytetowej, a zatem ułatwienie zadania organom w zakresie ustalania kwalifikowalności do objęcia tym konkretnym rodzajem pomocy.

37. Na wstępie należy zauważyć, że nie ma wątpliwości co do tego, iż państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczną kontrolę systemów pomocy. W rzeczywistości państwa członkowskie są do tego zobowiązane. Powyższe wynika jasno z art. 74 rozporządzenia nr 1698/2005 oraz z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1975/2006. Zgodnie z tymi przepisami państwa członkowskie, po pierwsze, przyjmują wszystkie niezbędne przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie powinny zapewnić w powyższym względzie, po drugie, by kryteria kwalifikowalności odnoszące się do różnych typów pomocy mogły być kontrolowane zgodnie z szeregiem weryfikowalnych wskaźników, które zostaną ustalone przez państwa członkowskie. Jest to konieczne, by uniknąć nadużyć.

38. Niemniej jednak państwom członkowskim przysługują uprawnienia dyskrecjonalne w odniesieniu do decyzji o konkretnym przeprowadzeniu kontroli zarówno administracyjnych, jak i kontroli na miejscu, które mają zapewnić skuteczną weryfikację przestrzegania warunków przyznawania wsparcia. Powyższe wynika z art. 10 rozporządzenia nr 1975/2006.

39. Wydaje się, że w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że wymóg ustanowiony na gruncie przepisów prawa krajowego, aby przedstawić świadectwo w chwili składania wniosku o płatność, służy umożliwieniu właściwym organom zweryfikowania ex ante, że warunki przyznawania wsparcia w kontekście konkretnego systemu pomocy są spełnione. W tym znaczeniu wspomniany wymóg przyczynia się do skuteczności kontroli administracyjnych oraz weryfikacji, że beneficjent kwalifikuje się do uzyskania omawianej pomocy agrośrodowiskowej. Tak więc wymóg przedstawienia w chwili złożenia wniosku świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin wydaje się być w pełni zgodny z prawem Unii. Jest tak w szczególności dlatego, gdyż służy on zapewnieniu, by kontrole przeprowadzane przez właściwe organy były skuteczne w rozumieniu art. 74 rozporządzenia nr 1698/2005.

40. Co więcej, z akt sprawy oraz z uwag przedstawionych przez urząd i rząd węgierski na rozprawie wynika, że przepisy prawa krajowego w rzeczywistości zezwalają beneficjentom na przedstawienie spornego świadectwa najpóźniej 25 dni kalendarzowych po terminie wyznaczonym na złożenie wniosku o płatność dotyczącego danego roku, w którym przyznano pomoc (mianowicie 9 czerwca). Powyższe wydaje się być w pełni spójne z art. 23 rozporządzenia nr 1122/2009, który zezwala beneficjentowi

14 — Zobacz opinia, którą przedstawiłem w sprawie Demmer, C-684/13, EU:C:2015:131, pkt 71.

bądź na złożenie wniosku po upływie wyznaczonego terminu, bądź na uzupełnienie wniosku po jego złożeniu. Obniżka, która ma zastosowanie zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009, wynosi za każdy dzień roboczy 1% kwoty płatności, do której byłby uprawniony rolnik, gdyby złożył w terminie wniosek oraz dokumenty uzupełniające. W tym przypadku obniżka płatności odnosi się do kwoty wypłacanej w ramach przedmiotowej pomocy. Jeśli opóźnienie wynosi ponad 25 dni kalendarzowych, wniosek uznaje się za niedopuszczalny.

41. Wydaje mi się, że wspomniany przepis przewidujący pewien okres prolongaty, jeśli chodzi o złożenie wniosku o płatność (zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1122/2009), wyraża elastyczność, o której wspomina również sąd odsyłający. W świetle powyższych uwag nie rozumiem, dlaczego właściwe przepisy prawa krajowego dotyczące składania przedmiotowego świadectwa miałyby być niezgodne z prawem Unii.

42. Należy odnieść się jednak do dwóch kolejnych kwestii.

43. Pierwsza kwestia dotyczy tego, czy w 2010 r. możliwe było uzyskanie świadectwa, a w konsekwencji – pomocy priorytetowej. Mając na względzie fakt, że Trybunał przyjął zawężające podejście odnośnie do obowiązków państw członkowskich polegających na zapewnieniu skuteczności kontroli systemów pomocy [15], jedynie wyjątkowo można by uznać, iż środek służący zapewnieniu skutecznych kontroli narusza zasadę proporcjonalności. Miałoby to miejsce wyłącznie w przypadku, gdyby uzyskanie pomocy było praktycznie niemożliwe albo co najmniej nadmiernie utrudnione.

44. W powyższym względzie G. Szemerey twierdzi, że świadectwo można otrzymać wyłącznie w odniesieniu do zasianych nasion przy czym, aby uzyskać przedmiotowe świadectwo, stosowny wniosek musi zostać złożony do dnia 15 kwietnia. W swoich uwagach wskazuje on, iż wspomniane okoliczności skutkują w sumie uniemożliwieniem uzyskania pomocy priorytetowej przez rolnika, albo przynajmniej sprawiają, że jest to nadmiernie utrudnione, również w przypadku gatunków roślin, które można siać później niż w marcu [16]. Przy założeniu, że opisana sytuacja w rzeczywistości ma miejsce, moim zdaniem w świetle zasady proporcjonalności nie da się obronić szczegółowych zasad dotyczących stosowania właściwych przepisów prawa krajowego w odniesieniu do roku 2010.

45. Wydaje mi się jednak, że błędne byłoby wyprowadzenie takiego wniosku, pod warunkiem że sąd odsyłający może ustalić, iż następujące informacje przedstawione przez urząd oraz przez rząd węgierski na rozprawie są prawdziwe.

46. W istocie na podstawie wyjaśnień udzielonych przez obie strony na rozprawie wydaje się, iż sporne świadectwo można uzyskać przed wysiewem nasion (gdyż na jego podstawie zaświadcza się po prostu o rzadkim występowaniu danej odmiany rośliny w rozumieniu właściwych przepisów prawa krajowego). Ponadto w przepisach prawa krajowego nie wyznaczono żadnego ostatecznego terminu złożenia wniosku o świadectwo, a jedyny wymóg sprowadza się do konieczności załączenia przez rolnika świadectwa do wniosku o płatność (data 15 kwietnia nie ma charakteru wiążącego). Jeśli tak jest, nie znajduję powodu, aby uznać wspomniane wymogi odnoszące się do przedstawienia świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin za nieproporcjonalne do zamierzonego celu, a mianowicie zapewnienia skutecznej kontroli ex ante. Do sądu odsyłającego należy jednak ustalenie, czy opisana sytuacja ma miejsce.

15 — W powyższym względzie w orzecznictwie dokonano zawężającej wykładni obowiązków państw członkowskich, i obwarowano je wymogiem przeprowadzenia skutecznych i odpowiednich kontroli. Zobacz analogicznie wyrok Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, pkt 21–23 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Strony nie zgadzają się również co do tego, kiedy, zgodnie ze standardami zawodowymi, powinno się siać te gatunki roślin, które zamierzał siać G. Szemerey (w szczególności nostrzyk biały).

47. Druga kwestia, blisko związana z pierwszą, dotyczy zasady pewności prawa. G. Szemerey podniósł również argument – punkt widzenia, który zdaje się podzielać sąd odsyłający – że właściwe przepisy prawa zostały zmienione bardzo niepostrzeżenie, a beneficjentom wyznaczono w przybliżeniu dwutygodniowy termin (31 marca 2010 r. – 15 kwietnia 2010 r.) na dostosowanie się do nowych wymogów. Istotnie na mocy wcześniej obowiązujących przepisów świadectwo można było także przedstawić na późniejszym etapie, w trakcie kontroli na miejscu (które mogły wedle urzędu zostać przeprowadzone najwcześniej w dniu 10 czerwca).

48. Chociaż do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy zmiana przepisów prawa – czy raczej szczegółowych zasad związanych z ich wejściem w życie w odniesieniu do roku 2010 – są sprzeczne z wymogami pewności prawa [17], chciałbym jednak zauważyć, co następuje.

49. Po pierwsze, wymóg przedstawienia świadectwa dotyczącego rzadkich gatunków roślin nie jest nowy; zmienił się jedynie termin, w jakim należało przedstawić wspomniane świadectwo właściwym organom. Po drugie, rolnik mógł najwyraźniej otrzymać takie świadectwo bez siewu nasion omawianych rzadkich roślin. Po trzecie, nie istnieje prawny obowiązek składania wniosku o świadectwo do dnia 15 kwietnia [18]. W tym względzie rząd węgierski wyjaśnił na rozprawie, że jeśli rolnik chce mieć pewność, iż będzie posiadał przedmiotowe świadectwo w chwili, kiedy powinien złożyć swój wniosek o pomoc, data ta jest de facto ostatnią datą, w której można złożyć wniosek o świadectwo (o ile rolnik chce uniknąć jakiegokolwiek potrącenia). Powyższe oznacza, że w odniesieniu do roku 2010 czas składania wniosku o świadectwo był nieznacznie krótszy (25 dni) aniżeli w odniesieniu do roku poprzedniego. W mojej opinii nie jest to problematyczne z perspektywy pewności prawa.

50. W świetle powyższego wnioskuję, że rozporządzenie nr 1698/2005 oraz rozporządzenie nr 1975/2006 w związku z rozporządzeniem nr 1122/2009, co do zasady nie stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, na mocy którego, w przypadku uprawy rzadkich gatunków roślin należy załączyć do wniosku o płatność świadectwo dotyczące tej rzadkiej rośliny.

C – *Brak przedstawienia świadectwa oraz odpowiednie sankcje*

51. Pytania trzecie, czwarte i piąte odnoszą się zasadniczo do proporcjonalności sankcji nałożonej w następstwie braku przedstawienia przedmiotowego świadectwa.

52. Strony nie są zgodne co do szeregu zasadniczych elementów, na których oparta jest sprawa zawisła przed sądem odsyłającym. Z przyczyn oczywistych do sądu odsyłającego należy sprawdzenie słuszności twierdzeń przedstawionych przez strony.

53. Gwoli przypomnienia G. Szemerey twierdzi, że nie mógł otrzymać przedmiotowego świadectwa, gdyż siew nie mógł mieć miejsca, oraz że złożył wniosek o uznanie zaistnienia omawianego zdarzenia o charakterze siły wyższej, najszybciej jak było to możliwe. Twierdził on także, iż z powodu obowiązujących terminów (wprowadzonych na mocy zmian w przepisach w odniesieniu do konieczności przedstawiania świadectwa w chwili złożenia wniosku o płatność), praktycznie niemożliwe stało się otrzymanie świadectwa w celu przedstawienia go w chwili składania wniosku o płatność.

17 — Postanowienie Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 — Zobacz pkt 46 powyżej, jeśli chodzi o możliwość otrzymania przez rolnika świadectwa bez wysiewu oraz jeśli chodzi o niewiążący charakter terminu 15 kwietnia.

54. Z drugiej strony urząd twierdzi, że siew nie stanowił warunku koniecznego do otrzymania świadectwa oraz że w każdym razie ze względu na to, iż jedną z roślin (nostrzyk biały) wysiewa się na wiosnę, G. Szemerey powinien był wiedzieć w chwili składania wniosku, że nie będzie mógł siać nasion omawianych rzadkich gatunków roślin. Chociaż uznano, że zdarzenie o charakterze siły wyższej zaistniało, urząd nałożył jednak sankcję zgodnie z art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009, która znajduje zastosowanie w przypadku (odnoszącego się do obszaru) zawyżenia deklaracji.

55. Rozumiem, na podstawie postanowienia odsyłającego oraz pytań prejudycjalnych, że nawet przy założeniu, iż G. Szemerey nie był uprawniony do uzyskania pomocy priorytetowej z powodu braku przedstawienia spornego świadectwa, był on jednak uprawniony do otrzymania podstawowej kwoty pomocy w ramach omawianego systemu pomocy. Na tej właśnie podstawie dokonam oceny proporcjonalności nałożonej sankcji.

56. Pozwolę sobie zacząć od uwagi, że mimo niejasności co do charakteru spornego świadectwa (kryterium kwalifikowalności otrzymania pomocy priorytetowej [19] albo dokument uzupełniający) [20], nie budzi wątpliwości iż brak dostarczenia świadectwa w wyznaczonym terminie (przed dniem 9 czerwca) prowadzi do odmowy przyznania pomocy priorytetowej. Jak rozumiem, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy oprócz odmowy przyznania pomocy priorytetowej organy państwa członkowskiego mogą nałożyć dalsze sankcje zgodnie z art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009 ze względu na zawyżenie deklaracji.

57. Stoję na stanowisku, że bez naruszenia zasady proporcjonalności nie można nałożyć żadnych dalszych sankcji.

58. Z zastrzeżeniem ustaleń dokonanych przez sąd odsyłający, jest tak dlatego, że brak przedstawienia świadectwa w wyznaczonym terminie nie skutkuje całkowitym pozbawieniem pomocy, ale po prostu brakiem kwalifikowalności do zwiększenia podstawowej kwoty pomocy – dodatku nazywanego pomocą priorytetową. Mając powyższe na względzie, trudno mi zgodzić się z faktem, że właściwe organy węgierskie prawidłowo zastosowały art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009 do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy. Istotnie przepis ten znajduje zastosowanie do konkretnych okoliczności (odnoszącego się do obszaru) zawyżenia deklaracji [21]. W omawianym przypadku jednak wielkość całego zadeklarowanego obszaru (52,9 ha) nie jest przedmiotem sporu. We wspomnianych okolicznościach nałożenie sankcji z tytułu zawyżenia deklaracji budzi raczej wątpliwości z perspektywy zasady proporcjonalności [22].

59. Co się tyczy odpowiedniej podstawy prawnej dla określenia konsekwencji braku przedstawienia spornego świadectwa, zależy ona w ostatecznej analizie od tego, czy świadectwo ma samo w sobie charakter kryterium kwalifikowalności, czy też jest dokumentem uzupełniającym.

19 — Charakter świadectwa jest kwestią z zakresu prawa krajowego i do sądu odsyłającego należy dokonanie odnośnych ustaleń. Niemniej nawiązanie w piątym pytaniu prejudycjalnym do motywów dotyczących kryteriów kwalifikowalności przemawia za poglądem, iż świadectwo samo w sobie stanowi kryterium kwalifikowalności. Również wyjściowe założenie sądu odsyłającego, a mianowicie, że G. Szemerey jest uprawniony do otrzymania podstawowej kwoty pomocy mimo przedstawienia świadectwa po wyznaczonym terminie, sugeruje, że świadectwo to stanowi kryterium kwalifikowalności otrzymania pomocy priorytetowej.

20 — Z drugiej strony wyjaśnienia udzielone przez urząd oraz przez rząd węgierski na rozprawie sugerują, iż świadectwo jest dokumentem uzupełniającym.

21 — Zobacz także art. 16 rozporządzenia nr 1975/2006 w sprawie zawyżenia deklaracji w kontekście EFFROW.

22 — Zobacz na przykład wyrok Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, EU:C:2012:808, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

60. Z jednej strony, gdyby świadectwo miało stanowić kryterium kwalifikowalności do uzyskania pomocy – co powinien ustalić sąd odsyłający – zastosowanie znajduje art. 18 rozporządzenia nr 1975/2006. Zgodnie z tym przepisem wnioskowana pomoc może nie zostać przyznana bądź jej wysokość ulega obniżeniu w przypadku niewypełnienia kryteriów kwalifikowalności. Jedynie umyślne niewypełnienie kryteriów kwalifikowalności uzasadnia bezwzględną odmowę przyznania pomocy zarówno na dany rok kalendarzowy, jak i na następny rok kalendarzowy.

61. Z drugiej strony, jeśli należałoby uznać, że sporne świadectwo jest jedynie dokumentem uzupełniającym, art. 23 rozporządzenia nr 1122/2009 – mającego odpowiednie zastosowanie w kontekście EFFROW – ustanawia konkretne zasady, które znajdują zastosowanie do przypadków przedstawienia dokumentów uzupełniających po wyznaczonym terminie. Konsekwencje braku złożenia pełnego wniosku zostały określone w tym samym przepisie: jak wyjaśniono w pkt 40 powyżej, jeśli opóźnienie wynosi ponad 25 dni, wniosek uznaje się za niedopuszczalny i nie dokonuje się żadnej płatności.

62. Zatem w okolicznościach wynikających z postanowienia odsyłającego zasada proporcjonalności stoi na przeszkodzie nałożeniu sankcji z tytułu zawyżenia deklaracji, i w konsekwencji sankcji odnoszących się do całego wniosku, w rozumieniu art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009.

63. Celem uzupełnienia poczynię następującą uwagę co do kwestii siły wyższej. W niniejszym kontekście siła wyższa mogłaby być pozbawiona znaczenia – dla celów płatności pomocy priorytetowej – chyba że twierdzenie G. Szemereyego, że świadectwa nie można było otrzymać po wysiewie, jest prawdziwe, co i tym razem powinien ustalić sąd odsyłający. W tym przypadku okoliczność, że rolnik nie mógł dokonać wysiewu, mogłaby w każdym razie usprawiedliwiać brak przedstawienia przez niego świadectwa, o ile warunki ustanowione w art. 75 ust. 2 rozporządzenia nr 1122/2009 dotyczące zgłoszenia siły wyższej zostały spełnione.

IV – **Wnioski**

64. Wobec powyższego proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság w następujący sposób:

1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (z późniejszymi zmianami), w związku z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, co do zasady nie stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, na mocy którego, w przypadku uprawy rzadkich gatunków roślin, należy załączyć do wniosku o płatność świadectwo dotyczące tej rzadkiej rośliny.

2) W okolicznościach wynikających z postanowienia odsyłającego zasada proporcjonalności stoi na przeszkodzie nałożeniu sankcji z tytułu zawyżenia deklaracji w rozumieniu art. 58 rozporządzenia nr 1122/2009.