Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 17 grudnia 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 – Przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników w ramach systemów wsparcia – System płatności podstawowej – Artykuł 24 ust. 2 zdanie pierwsze – Pojęcie „kwalifikującego się hektara w dyspozycji rolnika" – Niezgodne z prawem zagospodarowanie danego obszaru przez osobę trzecią – Artykuł 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) – Wniosek o aktywację uprawnień do płatności za obszar zalesiony – Pojęcie „obszaru, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r." – System płatności jednolitych lub system jednolitej płatności obszarowej

W sprawie C-216/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 28 lutego 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 marca 2019 r., w postępowaniu:

**WQ**

przeciwko

**Land Berlin,**

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 czerwca 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– WQ osobiście,

– w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller oraz D. Klebs, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez i A. Rubio González, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu francuskiego – C. Mosser, w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, J. Langer i J.M. Hoogveld, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – B. Hofstötter i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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 i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 23).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy WQ a Land Berlin (krajem związkowym Berlin, Niemcy) w przedmiocie przepisów mających zastosowanie w przypadku dwóch wniosków o przyznanie uprawnień do płatności dotyczących tego samego obszaru kwalifikującego się do wsparcia rolnego przewidzianego w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), a także przepisów mających zastosowanie do pojęcia „kwalifikującego się hektara” dla potrzeb przyznania uprawnień do płatności za obszar zalesiony.

## Ramy prawne

### *Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999*

3 Artykuł 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.U. 1999, L 160, s. 80) w ust. 1 akapit pierwszy stanowił:

„Udziela się wsparcia na zalesianie użytków rolnych, pod warunkiem że takie zalesienie będzie dostosowane do lokalnych warunków, w tym także środowiskowych”.

### *Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003*

4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 148 s. 1) stanowiło w art. 2 lit. a):

„Do celów niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie następujące definicje:

»rolnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty [Europejskiej], określonym w art. 299 [WE], oraz które prowadzą działalność rolniczą”.

5 Artykuł 22 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wnioski o pomoc”, zawarty w jego tytule II, „Przepisy ogólne”, stanowił:

„1. Każdego roku rolnik składa wniosek o płatności bezpośrednie podlegające zintegrowanemu systemowi, wyszczególniając, stosownie do sytuacji:

– wszystkie działki rolne gospodarstwa,

[…]

– liczbę i kwotę uprawnień do płatności,

– wszelkie inne informacje przewidziane na mocy niniejszego rozporządzenia lub przez odnośne państwo członkowskie.

2. Państwo członkowskie może zdecydować, że wnioski o pomoc mają zawierać jedynie zmiany w odniesieniu do wniosku o pomoc, złożonego w poprzednim roku. Państwo członkowskie rozprowadza wydrukowane uprzednio formularze, w oparciu o powierzchnie określone w poprzednim roku, oraz dostarcza materiały graficzne wskazujące położenie takich powierzchni, a w razie potrzeby umiejscowienie odnośnych drzewek oliwnych.

[…]”.

6 Artykuł 23 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Weryfikacja warunków kwalifikujących”, przewidywał w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o pomoc, obejmujące weryfikację kwalifikujących się powierzchni oraz odpowiadających im uprawnień do płatności.

2. Kontrole administracyjne są uzupełniane systemem kontroli na miejscu w celu zweryfikowania kwalifikowania się do pomocy […]”.

7 Artykuł 25 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Kontrole w zakresie wzajemnej zgodności”, stanowił w ust. 1:

„Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole na miejscu w celu zweryfikowania, czy rolnik wywiązuje się z obowiązków, o których mowa w rozdziale 1”.

8 Artykuł 33 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Wymogi”, znajdujący się w rozdziale 1 tytułu III tego rozporządzenia, stanowił w ust. 1:

„Rolnicy mają dostęp do systemu płatności jednolitych, jeżeli:

a) przyznano im płatność w okresie referencyjnym, o którym mowa w art. 38, na mocy co najmniej jednego z systemów wsparcia, o których mowa w załączniku VI […];

b) otrzymali gospodarstwo lub część gospodarstwa w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia od rolnika, który spełniał warunki, o których mowa w lit. a); lub

c) otrzymali uprawnienie do płatności z rezerwy krajowej lub w drodze cesji”.

9 Artykuł 34 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wniosek”, stanowił w ust. 3:

„Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej oraz nadzwyczajnych okoliczności w rozumieniu art. 40 ust. 4 uprawnienia nie są przyznawane rolnikom, o których mowa w art. 33 ust. 1 lit. a) i b), oraz rolnikom, którzy otrzymują uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej, jeżeli nie złożą oni wniosku z tytułu systemu płatności jednolitych przed dniem 15 maja pierwszego roku stosowania systemu płatności jednolitych.

[…]”.

10 Artykuł 44 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień do płatności”, stanowił:

„1. Każde uprawnienie do płatności na kwalifikujący się hektar daje prawo do otrzymania płatności w kwocie określonej przez uprawnienie do płatności.

2. »Kwalifikujący się hektar« oznacza grunty rolne gospodarstwa, z wyjątkiem powierzchni lasów oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych.

3. Rolnik zgłasza działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi powiązanemu z uprawnieniem do płatności. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych działki takie pozostają w dyspozycji rolnika w dniu określonym przez państwo członkowskie, który nie przypada później niż ustalony przez to państwo członkowskie termin zmiany wniosku o pomoc.

[…]”.

11 Artykuł 54 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień z tytułu odłogowania”, stanowił:

„1. Uprawnienie z tytułu odłogowania związane z hektarem kwalifikującym [się] do uprawnienia z tytułu odłogowania daje prawo do płatności kwoty ustalonej przez uprawnienie z tytułu odłogowania.

2. W drodze odstępstwa od przepisów art. 44 ust. 2 »hektar kwalifikujący do uprawnienia z tytułu odłogowania« oznacza powierzchnię gruntów rolnych gospodarstwa zajętą przez grunty orne, z wyjątkiem gruntów, które w dniu przewidzianym na składanie wniosków o pomoc obszarową za rok 2003 były wykorzystywane na potrzeby upraw trwałych, lasów lub do celów nierolniczych bądź na potrzeby trwałych pastwisk […].

Jednakże następujące grunty mogą zostać zaliczone jako odłogowane w następstwie złożenia wniosku po dniu 28 czerwca 1995 r.:

[…]

– grunty zalesione stosownie do przepisów art. 31 rozporządzenia [1257/1999].

[…]”.

### *Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013*

12 Artykuł 58 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1200/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549) stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne systemy zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem regulującym unijne systemy wsparcia, zmierzające do zminimalizowania ryzyka strat finansowych dla Unii [Europejskiej]”.

13 Artykuł 59 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„O ile nie przewidziano inaczej, system kontroli ustanowiony przez państwa członkowskie zgodnie z art. 58 ust. 2 obejmuje systematyczne kontrole administracyjne wszystkich wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność. System ten jest uzupełniany o kontrole na miejscu”.

14 Zgodnie z brzmieniem art. 63 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia:

„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 [nr 1307/2013]”.

### *Rozporządzenie (WE) nr 1307/2013*

15 W motywie 2 rozporządzenia nr 1307/2013 wskazano:

„Jednym z najważniejszych celów i jednym z kluczowych wymogów reformy WPR jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Należy to ściśle uwzględniać przy redagowaniu odpowiednich przepisów dotyczących systemu wsparcia bezpośredniego.”.

16 Artykuł 24 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Pierwszy przydział uprawnień do płatności”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Uprawnienia do płatności przydziela się rolnikom uprawnionym do otrzymania płatności bezpośrednich zgodnie z art. 9 niniejszego rozporządzenia, pod warunkiem że:

a) złożą wniosek o przydział uprawnień do płatności w ramach systemu płatności podstawowej przed ostatecznym terminem składania wniosków w 2015 r., który zostanie ustalony zgodnie z art. 78 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności; oraz

[…]

2. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności liczba uprawnień do płatności przydzielona [przydzielonych] rolnikowi w 2015 r. jest równa liczbie kwalifikujących się hektarów, które rolnik ten deklaruje w swoim wniosku o przyznanie pomocy zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia [nr 1306/2013] na 2015 r. i które są w jego dyspozycji w dniu określonym przez dane państwo członkowskie. Dzień ten nie może przypadać później niż ustalona w tym państwie członkowskim data zmiany wniosku o przyznanie pomocy”.

17 Artykuł 32 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Aktywacja uprawnień do płatności", stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Wsparcie w ramach systemu płatności podstawowej przyznaje się rolnikom po aktywacji – w formie zgłoszenia zgodnie z art. 33 ust. 1 – uprawnienia do płatności na kwalifikujący się hektar w państwie członkowskim, w którym przydzielono uprawnienie. Aktywowane uprawnienia do płatności zapewniają prawo do rocznej płatności określonych w nich kwot […].

2. Do celów niniejszego tytułu »kwalifikujący się hektar« oznacza:

[…]

b) każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [nr 1782/2003] i który:

[…]

(ii) w okresie, w którym mają zastosowanie odnośne zobowiązania danego rolnika, jest zalesiony zgodnie z art. 31 rozporządzenia [nr 1257/1999] […]".

### *Rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014*

18 Motyw 16 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia nr 1307/2013 oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1) stanowi:

„Zgodnie z orzecznictwem Trybunału […] [wynikającym z wyroku z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 50 i nast.)] uprawnienia do płatności powinno się przydzielać osobie, która posiada uprawnienia decyzyjne, odnosi korzyści i ponosi ryzyko finansowe w odniesieniu do działalności rolniczej na gruntach, co do których wnioskuje się o taki przydział. Należy wyjaśnić, że zasada ta ma w szczególności zastosowanie, gdy kwalifikujący się hektar jest przedmiotem wniosku o przydział uprawnień do płatności ze strony więcej niż jednego rolnika".

19 Artykuł 15 tego rozporządzenia delegowanego, zatytułowany „Ustalenie kwalifikujących się hektarów do celów art. 24 ust. 2 oraz art. 39 ust. 2 rozporządzenia [nr 1307/2013]", przewiduje w ust. 2:

„W przypadku gdy kwalifikujący się hektar, o którym mowa w ust. 1, jest przedmiotem wniosku o przydział uprawnień do płatności złożonego przez dwóch lub więcej wnioskodawców, decyzja, komu należy przyznać uprawnienie do płatności, opiera się na kryterium, kto korzysta z uprawnień do podejmowania decyzji w odniesieniu do działalności rolniczej wykonywanej na tym hektarze oraz kto czerpie korzyści i ponosi ryzyko finansowe związane z tą działalnością".

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 W 2006 r. Amt für Landwirtschaft und Forsten (urząd ds. rolnictwa i leśnictwa, Niemcy) przyznał WQ płatności bezpośrednie na mocy tytułu III rozporządzenia nr 1782/2003. Przy aktywowaniu uprawnień do płatności nie wziął on jednak pod uwagę obszarów zalesionych zainteresowanego, ponieważ zostały one uznane za obszary odłogowane.

21 W ramach wniosków złożonych później na podstawie rozporządzenia nr 1782/2003, a w szczególności we wniosku złożonym w odniesieniu do roku 2008, WQ nie zgłaszał już tych obszarów zalesionych, ponieważ według jego twierdzeń organ poinformował go w 2007 r., że obszary zalesione nie kwalifikowały się do korzystania z przedmiotowej pomocy.

22 W dniu 6 maja 2014 r. WQ nabył dwie działki gruntu położone w Gräningen (Niemcy). W umowie sprzedaży zapisano, że tereny te nie były przedmiotem najmu. W dniu 19 grudnia 2014 r. prawo własności tych gruntów zostało wpisane do księgi wieczystej na rzecz WQ.

23 W dniu 8 maja 2015 r. skarżący złożył wniosek o przyznanie pomocy za rok 2015. Wniosek ten obejmował między innymi działki znajdujące się w Gräningen oraz część działki znajdującej się na obszarze katastralnym Bernau (Niemcy). Zastosowaniem wskazanym przez WQ w odniesieniu do tych działek było: „Użytki rolne wyłączone z produkcji".

24 Jeśli chodzi o działki położone w Gräningen, w dniu 10 lipca 2015 r. stwierdzono, że grunty, o których mowa, były zagospodarowane przez osobę trzecią. Ta osoba trzecia również złożyła wniosek o przyznanie pomocy za rok 2015, który to wniosek został oddalony. Decyzja o oddaleniu wniosku nie została zaskarżona. Jeśli chodzi o działkę położoną na obszarze katastralnym Bernau, której część również była przedmiotem złożonego przez osobę trzecią wniosku o przyznanie pomocy, to osobie tej przyznano związane z tą działką uprawnienia do płatności.

25 Decyzją Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (urzędu krajowego ds. rozwoju wsi, rolnictwa i reparcelacji gruntów, Niemcy) z dnia 17 grudnia 2015 r. Land Berlin przyznał WQ uprawnienia do płatności za rok 2015 z tytułu płatności podstawowej, o której mowa w art. 24 rozporządzenia nr 1307/2013. Odmówił natomiast przyznania płatności w odniesieniu do działek położonych w obrębach Gräningen i Bernau, co do których złożono dwa wnioski i które były zagospodarowane przez osoby trzecie, jak również w odniesieniu do obszarów zalesionych uznawanych za obszary odłogowane.

26 WQ wniósł odwołanie od tej decyzji i zażądał przyznania dodatkowych uprawnień do płatności. Jego zdaniem niesłusznie nie przyznano mu żadnego prawa do płatności w odniesieniu do działek znajdujących się w Gräningen i Bernau, jak również w odniesieniu do obszarów zalesionych, których był właścicielem.

27 Decyzją urzędu krajowego ds. rozwoju wsi, rolnictwa i reparcelacji gruntów z dnia 15 września 2016 r. Land Berlin oddalił to odwołanie ze względu na to, że jest ono bezzasadne, stwierdzając, że jeśli chodzi o działki znajdujące się w Gräningen i Bernau, to grunty rolne, o których mowa, należały do gospodarstwa osoby trzeciej, która również wniosła o przyznanie uprawnień do płatności. W związku z tym zdaniem urzędu działki te nie były faktycznie „w […] dyspozycji" WQ w rozumieniu art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. Aby działki te były „w jego dyspozycji" w rozumieniu tego przepisu, WQ musiałby rzeczywiście je wykorzystywać. W odniesieniu do obszarów zalesionych Land Berlin stwierdził, że wniosek za rok 2008 nie został przez zainteresowanego złożony, czego wymagały przepisy.

28 W dniu 11 października 2016 r. WQ wniósł na tę decyzję skargę do Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjnego w Berlinie, Niemcy). W skardze podniósł on, że jeśli chodzi o działki rolne położone w Gräningen i Bernau, zagospodarowanie tych działek przez osoby trzecie odbywało się w sposób niezgodny z prawem i działki te pozostawały „w jego dyspozycji" w rozumieniu art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. W odniesieniu do obszarów zalesionych wyjaśnił, że art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013 wymaga jedynie, aby obszary kwalifikowały się do objęcia pomocą, a złożenie wniosku i uzyskanie pomocy w przeszłości nie mają w tym względzie znaczenia.

29 Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) uważa, po pierwsze, na podstawie w szczególności art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, że nikt nie może być pozbawiony swojej własności z tego tylko powodu, że osoba trzecia bezpodstawnie powołuje się na prawa do tej własności. W szczególności sąd ten ma wątpliwości co do tego, czy grunty rolne można uznać za niepozostające w dyspozycji ich właściciela, jeżeli osoba trzecia zagospodarowała je bez upoważnienia. Sąd odsyłający dodaje, że inaczej może być w przypadku skutecznego prawa użytkowania, na które powołuje się osoba trzecia.

30 Sąd ów uważa, po drugie, że warunkiem kwalifikowalności danego obszaru zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 jest złożenie we właściwym czasie wniosku zgodnie z rozporządzeniem nr 1782/2003. W tym względzie zastanawia on się, czy wystarczy, jak twierdzi strona skarżąca, że powierzchnia została uznana za kwalifikującą się w 2007 r. niezależnie od złożenia jakiegokolwiek wniosku.

31 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy »kwalifikujący się hektar« jest w dyspozycji jego właściciela w rozumieniu art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013, jeżeli żadnej osobie trzeciej nie przysługuje prawo użytkowania tego »kwalifikującego się hektara«, w szczególności prawo użytkowania pochodzące od właściciela, czy też obszar ten jest w dyspozycji osoby trzeciej lub nie jest w niczyjej dyspozycji, jeżeli osoba trzecia bez prawa użytkowania faktycznie wykorzystuje rolniczo ten obszar?

2) Czy zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 sformułowanie »każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVA rozporządzenia [nr 1782/2003]« należy interpretować w ten sposób, że dany obszar musiał w 2008 r. spełniać warunki wymagane, odpowiednio, w tytule III oraz IVA rozporządzenia nr 1782/2003 dla zapewnienia prawa do płatności w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej?

3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie: czy zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia 1307/2013 sformułowanie »każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [nr 1782/2003]« należy interpretować w ten sposób, że dla zakwalifikowania obszaru zalesionego zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 1257/1999 jako kwalifikującego się hektara w rozumieniu art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013 niezbędne jest korzystanie ze związanego z tym obszarem prawa do płatności z tytułu odłogowania lub innego prawa do płatności w rozumieniu art. 44 ust. 1 lub art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003?

4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie: czy zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 sformułowanie »każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVA rozporządzenia [nr 1782/2003]« należy interpretować w ten sposób, że dla zakwalifikowania obszaru zalesionego zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 1257/1999 jako kwalifikującego się hektara w rozumieniu art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013 niezbędne jest, żeby rolnik złożył w 2008 r. wniosek na podstawie art. 22 ust. 1 lub art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz spełnił pozostałe warunki uzyskania płatności bezpośrednich zgodnie z tytułami III lub IVA?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, „kwalifikujące się hektary" odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji", w rozumieniu art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013, pierwszego lub drugiego z wnioskodawców, czy też nie są w dyspozycji żadnego z nich.

33 W tym względzie art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi, że z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności liczba uprawnień do płatności przydzielonych rolnikowi w 2015 r. jest równa liczbie kwalifikujących się hektarów, które rolnik ten deklaruje we wniosku o przyznanie pomocy na 2015 r. i które są w jego dyspozycji w dniu określonym przez dane państwo członkowskie.

34 Stwierdzając, że wyrażenie „w jego dyspozycji" nie zostało zdefiniowane w tym przepisie, należy jednak zauważyć, że ani art. 24 rozporządzenia nr 1307/2013, ani żaden inny przepis prawa Unii nie wymaga, aby wnioskodawca przedstawił tytuł własności lub jakikolwiek dowód podstawy prawnej użytkowania na poparcie wniosku o przyznanie uprawnień do płatności w celu wykazania, że zadeklarowane kwalifikujące hektary pozostają w jego dyspozycji.

35 Trybunał orzekł już, że państwom członkowskim przysługuje zakres swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów wymaganych od wnioskodawcy dotyczących obszarów przeznaczonych pod uprawę roślin paszowych uwzględnionych we wniosku o przyznanie pomocy. Jednak w ramach zakresu swobodnego uznania w odniesieniu do dowodów wymaganych jako uzasadnienie wniosku o przyznanie pomocy, szczególnie jeżeli chodzi o możliwość zobowiązania wnioskodawcy do przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do użytkowania obszarów będących przedmiotem wniosku, państwa członkowskie powinny uwzględniać cele odnośnych przepisów Unii i przestrzegać ogólnych zasad prawa Unii, w szczególności zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Pontini i in., C-375/08, EU:C:2010:365, pkt 82, 86).

36 Państwa członkowskie mają zatem prawo domniemywać, że kwalifikujące się hektary związane ze złożonym wnioskiem o przyznanie uprawnień do płatności są „w […] dyspozycji" rolnika, który składa ten wniosek, w rozumieniu tego przepisu.

37 Takie podejście jest zgodne z jednym z kluczowych wymogów reformy WPR wdrożonej rozporządzeniem nr 1307/2013, który jest opisany w motywie 2 tego rozporządzenia i zakłada zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

38 Niemniej jednak zakres swobodnego uznania państw członkowskich w odniesieniu do dowodów, jakie należy przedstawić na poparcie wniosku o przyznanie uprawnień do płatności, jest kompensowany, jak podniósł rząd niderlandzki w swoich uwagach, wprowadzeniem przez państwa członkowskie mechanizmu systematycznej kontroli administracyjnej wszystkich wniosków o przyznanie pomoc i wszystkich wniosków o płatność zgodnie z art. 58 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 59 ust. 1 tego rozporządzenia w celu wykrywania wniosków stanowiących nadużycie. Ponadto zgodnie z art. 63 ust. 3 tego rozporządzenia w przypadku gdy nienależne płatności są dokonywane w ramach przyznania pomocy, kwota nienależnie wypłaconej pomocy musi zostać odzyskana.

39 I tak o ile państwa członkowskie mają prawo domniemywać, że kwalifikujące się hektary związane z wnioskiem o przydzielenie uprawnień do płatności są w dyspozycji rolnika składającego wniosek, o tyle mają one obowiązek systematycznego przeprowadzania kontroli wniosków o przyznanie uprawnień do płatności i odpowiadających im wniosków o płatność w celu zapobiegania nieprawidłowościom i, w razie potrzeby, korygowania popełnionych nieprawidłowości oraz odzyskiwania nienależnych płatności.

40 W przypadku złożenia dwóch lub więcej konkurencyjnych wniosków o przyznanie uprawnień do płatności, jak miało to miejsce w sprawie przed sądem krajowym, domniemanie, zgodnie z którym kwalifikujące się hektary związane z wnioskiem o przydzielenie uprawnień do płatności są w dyspozycji rolnika składającego wniosek, zostaje jednak podważone.

41 W takiej sytuacji właściwe organy państw członkowskich są zobowiązane do sprawdzenia, w dyspozycji którego z tych dwóch wnioskodawców pozostają kwalifikujące się hektary.

42 Prawdą jest, że art. 15 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 stanowi, iż w przypadku gdy kwalifikujący się hektar jest przedmiotem wniosku o przydział uprawnień do płatności złożonego przez dwóch lub więcej wnioskodawców, decyzja, komu należy przyznać uprawnienie do płatności, opiera się na kryterium, kto korzysta z uprawnień do podejmowania decyzji w odniesieniu do wykonywanej działalności rolniczej oraz kto czerpie korzyści i ponosi ryzyko finansowe związane z tą działalnością.

43 Należy jednak stwierdzić, że jak wynika z motywu 16 tego rozporządzenia delegowanego, kryteria te wynikają z pkt 50 i nast. wyroku z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Wyrok ten został wydany w odniesieniu do sytuacji faktycznej charakteryzującej się istnieniem stosunków i powiązań prawnych między różnymi osobami, które mogły twierdzić, że mają w swojej dyspozycji różne grunty, których dotyczyła sprawa.

44 Natomiast jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pytanie pierwsze odnosi się do sytuacji odmiennej od sytuacji, w której zapadł wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). W niniejszym przypadku, zdaniem sądu odsyłającego, osoby trzecie nie podnoszą żadnego tytułu prawnego w odniesieniu do danych obszarów rolnych. Należy zatem stwierdzić, że w takich okolicznościach nie należy stosować kryteriów ustanowionych w art. 15 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014.

45 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, iż art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, w rozumieniu tego przepisu kwalifikujące się hektary odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji" jedynie właściciela tych obszarów.

### *W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego*

46 W pytaniach od drugiego do czwartego, które powinny zostać zbadane łącznie, sąd krajowy zastanawia się w istocie, czy wyrażenie „każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [nr 1782/2003]" zawarte w art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 zakłada jedynie, że dany obszar zalesiony musi formalnie spełniać warunki wymagane w tytule III oraz IVa rozporządzenia nr 1782/2003, lub czy niezbędne jest także korzystanie ze związanego z tym obszarem prawa do płatności z tytułu odłogowania lub innego prawa do płatności w rozumieniu art. 44 ust. 1 lub art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, lub czy

wniosek na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 musiał zostać złożony w 2008 r. i czy w tym roku musiały zostać spełnione pozostałe warunki niezbędne do uzyskania płatności bezpośredniej na mocy tytułu III lub tytułu IVa.

47 Należy przede wszystkim przypomnieć, że pytania od drugiego do czwartego wpisują się w kontekst wniosku o pierwsze przyznanie uprawnień do płatności w odniesieniu do obszaru zalesionego złożonego na podstawie art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. Przepis ten przewiduje, że liczba uprawnień do płatności przyznanych na rolnika w 2015 r. jest równa liczbie kwalifikujących się hektarów, które rolnik zadeklarował we wniosku o przyznanie pomocy na rok 2015.

48 Pojęcie kwalifikującego się hektara zostało zdefiniowane w szczególności w art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013, przewidującym, że każdy obszar zalesiony zgodnie z prawem Unii lub w ramach systemu krajowego, który w 2008 r. zapewnił rolnikowi prawo do płatności w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej, pozostaje obszarem kwalifikującym się, pod warunkiem podtrzymania zobowiązania do utrzymania zalesienia.

49 W tym względzie należy zastanowić się nad kwestią ustalenia, czy zawarte w tym przepisie sformułowanie „zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r.” należy interpretować jako oznaczające „spowodował zaistnienie”, czy jako oznaczające „kwalifikował się do” takich płatności.

50 Zważywszy, że analiza porównawcza różnych wersji językowych tego przepisu nie pozwala rozstrzygnąć tej kwestii interpretacyjnej, należy odnieść się do przepisów obowiązujących w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, a w szczególności do rozporządzenia nr 1782/2003, które w tym czasie wprowadziło w życie system płatności jednolitych i system jednolitej płatności obszarowej.

51 Przede wszystkim należy zauważyć, że zgodnie z art. 33 rozporządzenia nr 1782/2003 jedynie rolnicy, zdefiniowani w art. 2 tego rozporządzenia, mieli dostęp do systemu płatności jednolitych.

52 Następnie, zgodnie z art. 34 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z art. 57 tego rozporządzenia, rolnicy, o których mowa w art. 33 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, musieli złożyć wniosek z tytułu systemu płatności jednolitych przed dniem 15 maja pierwszego roku stosowania tego systemu, pod rygorem nieprzyznania im żadnych uprawnień do płatności ani uprawnień z tytułu odłogowania.

53 Przyznanie uprawnienia do płatności lub uprawnienia z tytułu odłogowania w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej wprowadzonego rozporządzeniem nr 1782/2003 było uzależnione od złożenia wniosku z tytułu jednego z tych systemów przez osobę będącą rolnikiem. W konsekwencji należy stwierdzić, że istnienie obszaru rolnego nie mogło samo w sobie, w braku złożenia przez rolnika wniosku z tytułu jednego ze wspomnianych systemów, stanowić podstawy uprawnienia do płatności lub uprawnienia do odłogowania w ramach jednego z tych systemów.

54 Wreszcie okoliczność, że uprawnienia do płatności lub uprawnienia z tytułu odłogowania zostały przyznane w odniesieniu do danego obszaru, nie oznaczała jeszcze, że obszar ten dawał prawo do płatności. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 1 i art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 owe uprawnienia do płatności musiały jeszcze zostać wykorzystane, aby mogły kwalifikować się do płatności w kwocie określonej przez uprawnienie do płatności lub uprawnienie z tytułu odłogowania.

55 Co się tyczy konkretnie uprawnień z tytułu odłogowania odnoszących się do płatności za obszary zalesione, w odniesieniu do których to uprawnień w art. 53–56 rozporządzenia nr 1782/2003 przewidziane zostały pewne przepisy wprowadzające odstępstwa, należy przypomnieć, że zgodnie

z art. 54 ust. 2 akapit drugi tiret drugie rozporządzenia nr 1782/2003 w następstwie złożenia wniosku po dniu 28 czerwca 1995 r. obszary zalesione stosownie do przepisów art. 31 rozporządzenia nr 1257/1999 były uznawane za odłogowane.

56 Należy zauważyć, że ani art. 44 rozporządzenia nr 1782/2003, ani jego art. 54 nie precyzują pojęcia „wykorzystania" uprawnienia do płatności lub uprawnienia z tytułu odłogowania. Te dwa artykuły przewidywały jedynie w ust. 1, że uprawnienie do płatności lub uprawnienie z tytułu odłogowania związane z kwalifikującym się hektarem „daje prawo", to znaczy w niniejszym przypadku uprawnia do płatności kwoty określonej przez prawo.

57 W celu wykorzystania uprawnień do płatności lub uprawnień z tytułu odłogowania związanych z kwalifikującym się hektarem należało na podstawie art. 44 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z art. 57 tego rozporządzenia zgłosić działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi związanemu z uprawnieniem do płatności lub z uprawnieniami z tytułu odłogowania. Zgłoszenie to było dokonywane w ramach wniosku o płatności bezpośrednie złożonego na podstawie art. 22 tego rozporządzenia.

58 Jednak, poza wyjaśnieniem, że informacje powinny zostać dołączone do wniosku o przyznanie pomocy, art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowił, że rolnik powinien każdego roku złożyć wniosek o płatności bezpośrednie. Zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia wniosek ten powinien podlegać kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności, a w niektórych przypadkach – kontroli na miejscu na podstawie art. 25 tego rozporządzenia.

59 W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał podkreślił znaczenie, jakie ma złożenie rocznego wniosku o płatności, w szczególności w celu skutecznego zbadania, czy spełnione są warunki wymagane do przyznania pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lutego 2013 r., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, pkt 33).

60 Zatem aby można było uznać, że obszar – zalesiony lub nie – „zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych", konieczne jest, aby wniosek o płatności bezpośrednie został złożony w związku z tą powierzchnią w 2008 r., zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 1782/2003, co oznacza wykorzystanie uprawnień do płatności i uprawnień z tytułu odłogowania, o których mowa w art. 44 i 54 tego rozporządzenia. Wniosek ten powinien być przedmiotem kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia oraz, w razie potrzeby, kontroli na miejscu na podstawie art. 25 tego rozporządzenia.

61 W świetle całości powyższych rozważań na pytania od drugiego do czwartego trzeba odpowiedzieć, iż art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013, a w szczególności wyrażenie „każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia nr 1782/2003", należy interpretować w ten sposób, że w ramach wniosku o aktywację uprawnień z tytułu odłogowania dla obszaru zalesionego na mocy tego przepisu dany obszar musiał być w roku 2008 przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy zgodnie z art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, a następnie kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia oraz, w stosownych przypadkach, kontroli na miejscu zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia. Ponadto muszą zostać spełnione wszystkie pozostałe warunki wymagane w tytule III oraz IVa tego rozporządzenia dla celów uzyskania płatności bezpośrednich.

## W przedmiocie kosztów

62 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 (szósta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 24 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia (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 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w rozumieniu tego przepisu kwalifikujące się hektary odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji" jedynie właściciela tych obszarów.**

2) **Artykuł 32 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 1307/2013, a w szczególności wyrażenie „każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych, odpowiednio, w tytule III oraz IVa rozporządzenia [Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r.]", należy interpretować w ten sposób, że w ramach wniosku o aktywację uprawnień z tytułu odłogowania dla obszaru zalesionego na mocy tego przepisu dany obszar musiał być w roku 2008 przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy zgodnie z art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, zmienionego rozporządzeniem nr 479/2008, a następnie kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikowalności zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia oraz, w stosownych przypadkach, kontroli na miejscu zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia. Ponadto muszą zostać spełnione wszystkie pozostałe warunki wymagane w tytule III oraz IVa tego rozporządzenia dla celów uzyskania płatności bezpośrednich.**

Podpisy