

POSTANOWIENIE SĄDU (czwarta izba)

z dnia 23 września 2014 r. (*)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rolnictwo – Interes prawny – Akt regulacyjny
wymagający przyjęcia środków wykonawczych – Brak indywidualnego oddziaływania –
Niedopuszczalność

W sprawie T-178/13

Grzegorz Jaczewski, zamieszkały w Bielanach (Polska), reprezentowany przez M. Gossa,
adwokata,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. Rossiego oraz A. Szmytkowską,
działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wnioszek o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji wykonawczej
Komisji C(2012) 5049 final z dnia 24 lipca 2012 r. zatwierdzającej przyznanie
uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich w Polsce za 2012 r.,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: M. Prek, prezes, I. Labucka i V. Kreuschitz (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

1 W dniu 24 lipca 2012 r. Komisja Europejska wydała – na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16), a w szczególności na podstawie jego art. 132 ust. 2 decyzję wykonawczą C(2012) 5049 final zatwierdzającą przyznanie uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich w Polsce za 2012 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

2 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji stanowi:

„1. W odniesieniu do roku 2012 Polska ma prawo do przyznania krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich zgodnie z warunkami określonymi w swym wniosku z dnia 10 maja 2012 r.

2. W załączniku do niniejszej decyzji określa się pułap, do którego krajowe uzupełniające płatności bezpośrednie mogą być wypłacane, oraz ich maksymalne stawki.

[...]

4. W przypadku, gdy całkowita kwota płatności bezpośrednich, które mają być przyznane rolnikowi na mocy rozporządzenia [...] nr 73/2009, w tym wszystkich krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich, przekracza 5000 EUR, kwota krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich, które mają być przyznane temu rolnikowi zgodnie z załącznikiem do niniejszej decyzji, zostaje pomniejszona o kwotę równą 10% całkowitej kwoty przekraczającej 5000 EUR. Przedmiotową wartość procentową zwiększa się o cztery punkty procentowe w przypadku, gdy całkowita kwota wszystkich płatności bezpośrednich, w tym krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich, przekracza 300 000 EUR, jednak redukcję stosuje się tylko do części całkowitej kwoty przekraczającej 300 000 EUR, składającej się z krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich”.

3 Zgodnie z art. 2 zaskarżonej decyzji jest ona skierowana do Rzeczypospolitej Polskiej.

4 Decyzją nr 0146-2012-000009181 z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie przyznania płatności w ramach wsparcia bezpośredniego (zwaną dalej „decyzją z dnia 28 listopada 2012 r.”) kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w

Sokołowie Podlaskim (Polska) rozpatrzył złożony przez skarżącego Grzegorza Jaczewskiego wniosek o przyznanie płatności na rok 2012.

5 W decyzji tej, po pierwsze, przyznano skarżącemu płatność w łącznej kwocie 40 166 PLN. Na kwotę tę składała się jednolita płatność obszarowa w wysokości 32 993,94 PLN, pochodząca w całości ze środków Unii Europejskiej, oraz dwie uzupełniające płatności obszarowe: do powierzchni grupy upraw podstawowych oraz do powierzchni uprawianych na trwałych użytkach zielonych roślin przeznaczonych na paszę. Te pochodzące w całości ze środków krajowych uzupełniające płatności obszarowe wynosiły odpowiednio 6755,31 PLN i 416,75 PLN. Poza tymi płatnościami obszarowymi przyznano skarżącemu również pochodzącą ze środków unijnych płatność cukrową na kwotę 3293,18 PLN.

6 W decyzji tej wskazano ponadto, że „kwoty początkowe” tych dwóch uzupełniających płatności obszarowych zostały zgodnie z art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji pomniejszone w taki sposób, aby osiągnąć kwoty wskazane w punkcie powyżej.

Przebieg postępowania i żądania stron

7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 marca 2013 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

8 W swej skardze skarżący wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji, w której wprowadzone zostało stosowanie modulacji do uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich powyżej 5000 EUR;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

9 Oddzielnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 września 2013 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na mocy § 114 regulaminu postępowania przed Sądem.

10 W swoim zarzucie niedopuszczalności Komisja wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

11 W swych złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 28 października 2013 r. uwagach w przedmiocie niedopuszczalności skarżący kwestionuje podniesione przez Komisję zarzuty niedopuszczalności, nie podnosząc jednak żadnych formalnych żądań.

Co do prawa

12 Zgodnie z art. 114 §§ 1 i 4 regulaminu postępowania, jeżeli strona tego zażąda, Sąd może rozstrzygnąć o niedopuszczalności skargi bez rozpoznawania istoty sprawy. Zgodnie z art. 114 § 3 pozostała część postępowania w przedmiocie takiej skargi odbywa się ustnie, z zastrzeżeniem odmiennej decyzji Sądu.

13 W niniejszym przypadku Sąd uważa, że ma na podstawie akt sprawy wiedzę wystarczającą, aby orzec w przedmiocie podniesionego przez Komisję żądania bez wszczynania procedury ustnej.

14 Zdaniem Sądu należy w pierwszej kolejności przeanalizować to, czy skarżący ma legitymację procesową do kwestionowania zaskarżonej decyzji.

15 Skarżący podnosi w tym względzie, że ma legitymację procesową ze względu na spełnienie wymogów określonych w drugim i trzecim z wymienionych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków. Po pierwsze, w zakresie dotyczącym trzeciego z wymienionych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków, zaskarżona decyzja stanowi jego zdaniem akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych. Choć jedynym adresatem tej decyzji jest Rzeczpospolita Polska, może ona kształtować krajowy porządek prawny i w ten sposób – uzyskać charakter generalny. Zmniejszenie kwot płatności wynika bezpośrednio z art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji, gdyż organom krajowym nie pozostawiono w tym względzie żadnego zakresu swobodnego uznania. Zaskarżona decyzja oddziałuje na skarżącego bezpośrednio, gdyż art. 1 ust. 4 tej decyzji nie pozostawia władzom krajowym żadnej swobody, a zatem – wywiera bezpośrednie skutki w odniesieniu do sytuacji prawnej skarżącego. Po drugie, w zakresie dotyczącym drugiego z wymienionych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków, skarżący stoi na stanowisku, że pojęcie bezpośredniego oddziaływania należy w drugim i trzecim z wymienionych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków interpretować w identyczny sposób. Skarżący twierdzi, że zaskarżona decyzja dotyczy go indywidualnie, gdyż zbiór podmiotów wchodzących w zakres zastosowania zaskarżonej decyzji jest ograniczony i zamknięty. Ponadto zaskarżona decyzja dotyczy go indywidualnie jako rzeczywistego beneficjenta przyznanej mu pomocy indywidualnej.

16 Komisja odpiera podniesione przez skarżącego argumenty i twierdzi, że nie ma on legitymacji procesowej w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

17 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść [...] skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

18 Artykuł 263 akapit czwarty TFUE przewiduje dwa przypadki, w których osobie fizycznej lub prawnej przysługuje legitymacja procesowa do wniesienia skargi przeciwko aktowi, którego nie jest adresatem. Po pierwsze, w drugim wskazanym w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadku, skarga taka może zostać wniesiona pod warunkiem, że dany akt dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, w trzecim wskazanym w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadku, taka osoba może wnieść skargę na niewymagający środków wykonawczych akt regulacyjny, jeśli dotyczy on jej bezpośrednio.

W przedmiocie istnienia niewymagającego środków wykonawczych aktu regulacyjnego dotyczącego skarżącego bezpośrednio w rozumieniu trzeciego ze wskazanych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków

19 Trybunał miał już okazję rozstrzygnąć, że pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE obejmuje akty o charakterze generalnym z wyłączeniem aktów ustawodawczych (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, Zb.Orz., EU:C:2013:625, pkt 60).

20 W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja jest wydaną przez Komisję decyzją wykonawczą, która nie została przyjęta w ramach procedury ustawodawczej. Co za tym idzie, nie stanowi ona aktu ustawodawczego w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE.

21 Z orzecznictwa wynika, że, dla celów zastosowania trzeciego ze wskazanych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków, dany akt ma charakter generalny, jeśli stosuje się do sytuacji określonych obiektywnie i wywiera on skutki prawne wobec kategorii osób ujmowanych w sposób ogólny i abstrakcyjny [wyrok z dnia 25 października 2011 r., Microban International i Microban (Europe)/Komisja, T-262/10, Zb.Orz., EU:T:2011:623, pkt 23; postanowienie z dnia 4 czerwca 2012 r., Eurofer/Komisja, T-381/11, Zb.Orz., EU:T:2012:273, pkt 43, 29; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Telefónica/Komisja, C-274/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:204, pkt 21].

22 W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja została skierowana, jak stanowi jej art. 2, do Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 288 akapit czwarty TFUE wiąże ona jedynie to państwo członkowskie. Należy jednak podnieść, że zaskarżona decyzja uprawnia Rzeczpospolitą Polską do przyznania uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich za rok 2012 pod pewnymi warunkami, do których należy m.in. obniżenie ich wysokości zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 1 ust. 4 tej decyzji. W tym względzie z art. 132 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 wynika, że takich uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich należy dokonywać celem „uzupełnienia płatności bezpośrednich” wypłacanych na podstawie rozporządzenia nr 73/2009 i pochodzących ze środków Unii. Wynika z tego, że zaskarżona decyzja ma zastosowanie do wszystkich polskich rolników spełniających warunki konieczne do przyznania im płatności bezpośrednich na podstawie rozporządzenia nr 73/2009 i że wywiera ona skutki prawne w odniesieniu do tej kategorii określonych w ogólny i abstrakcyjny sposób podmiotów. Zaskarżona decyzja ma zatem charakter generalny.

23 Ponieważ zaskarżona decyzja jest mającym generalny charakter aktem nieustawodawczym, stanowi ona akt regulacyjny.

24 Aby móc ocenić to, czy dany akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi w ramach trzeciego z przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa (zob. podobnie ww. w pkt 21 opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Telefónica/Komisja, EU:C:2013:204, pkt 48). Ponadto należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi, a w razie gdy skarżący wnosi jedynie o częściowe stwierdzenie nieważności, w danym przypadku należy brać pod uwagę jedynie środki wykonawcze wymagane ewentualnie przez tę część aktu (ww. w pkt 21 opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Telefónica/Komisja, EU:C:2013:204, pkt 33).

25 W tym względzie należy podnieść, że w niniejszym przypadku skarżący kwestionuje jedynie art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji. Przepis ten nie określa zaś szczególnych i konkretnych skutków prawnych obniżki kwoty pomocy w przypadku skarżącego. Przepis ten niewątpliwie ustanawia obowiązek zastosowania danej metody obliczeniowej służącej pomniejszeniu kwot płatności bezpośrednich przyznawanych skarżącemu na podstawie rozporządzenia nr 73/2009 oraz polskiego systemu zatwierdzonych w zaskarżonej decyzji uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich. Ogranicza się on jednak do wskazania w ogólny sposób dokładnej metody obliczeniowej, jaką należy zastosować. Konkretna kwota mającej zastosowanie w odniesieniu do skarżącego obniżki została bowiem dopiero określona w wydanej w dniu 28 listopada 2012 r. decyzji krajowej, w której dokonano tego obliczenia na potrzeby konkretnego przypadku skarżącego z uwzględnieniem dotyczących go dokładnych danych.

26 Wynika z tego, że szczególne i konkretne skutki prawne dla sytuacji prawnej, w której znajduje się skarżący, wynikają z decyzji z dnia 28 listopada 2012 r., a nie – z art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji. Decyzja z dnia 28 listopada 2012 r. stanowi więc jako taka środek wykonawczy, którego wymaga art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji w rozumieniu trzeciego z przypadków przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. analogicznie postanowienie z dnia 21 marca 2012 r., Telefónica/Komisja, T-228/10, Zb.Orz., EU:T:2012:140, pkt 43; ww. w pkt 21 opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Telefónica/Komisja, EU:C:2013:204, pkt 51).

27 Artykuł 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji stanowi zatem akt regulacyjny wymagający środków wykonawczych. Nie można zatem skutecznie zakwestionować tego przepisu w oparciu o trzeci z przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków, nie przeprowadzając analizy tego, czy przepis ten dotyczy skarżącego bezpośrednio.

W przedmiocie bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania na skarżącego w rozumieniu drugiego ze wskazanych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków

28 Decyzja skierowana do jednego podmiotu może dotyczyć indywidualnie innego podmiotu tylko wówczas, gdy decyzja ta ma wpływ na sytuację tego drugiego podmiotu ze względu na szczególne dla niego cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia go od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, s. 223; ww. w pkt 19 wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, EU:C:2013:625, pkt 72).

29 W tym względzie sama możliwość określenia z większą czy mniejszą dokładnością liczby lub nawet tożsamości podmiotów prawa, do których ma zastosowanie dany środek, wcale nie oznacza, że należy uznać, iż środek ten dotyczy tych podmiotów indywidualnie, skoro środek ów podlega zastosowaniu ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2001 r., Antillean Rice Mills/Rada, C-451/98, Rec, EU:C:2001:622, pkt 52).

30 Niemniej jednak z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w sytuacji gdy decyzja dotyczy grupy osób, które zostały zidentyfikowane lub mogą być zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na określone cechy właściwe członkom tej grupy, ten akt może dotyczyć tych osób w sposób indywidualny i że może to mieć miejsce w szczególności wówczas, gdy ta decyzja zmienia prawa nabyte przez jednostkę przed jej wydaniem (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM, C-125/06 P, Zb.Orz., EU:C:2008:159, pkt 71, 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że, jak podnosi skarżący, zaskarżona decyzja, wydana z uwzględnieniem przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 73/2009, pozwala na zidentyfikowanie grupy polskich rolników mogących ewentualnie wchodzić w zakres jej zastosowania.

32 Niemniej jednak w momencie jej wydawania nie można było w żaden sposób zidentyfikować polskich rolników, w odniesieniu do których decyzja ta znajdowałaby rzeczywiście zastosowanie, gdyż warunkiem tego zastosowania było w każdym razie złożenie przez tych rolników wniosków o przyznanie krajowych płatności bezpośrednich uzupełniających przysługujące im jednolite płatności obszarowe. Zastosowanie zaskarżonej decyzji było więc uzależnione od tego, czy polscy rolnicy chcieli złożyć taki wniosek. W takich okolicznościach nie można uznać, że w momencie wydawania tego aktu można było zidentyfikować grupę osób, których ta decyzja dotyczyła.

33 Wynika z tego, że z samego istnienia możliwości ustalenia z pewną dokładnością liczby czy też nawet tożsamości podmiotów prawnych, wobec których znajduje zastosowanie zaskarżona decyzja, w żaden sposób nie wynika, iż należy uznać, że decyzja ta dotyczy ich indywidualnie, skoro stosowana jest ona ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej określonej w niej i w rozporządzeniu nr 73/2009.

34 Wniosku tego nie można też obalić za pomocą podniesionego przez skarżącego argumentu, zgodnie z którym decyzja ta dotyczy go indywidualnie ze względu na to, że jest on rzeczywistym beneficjentem przyznanej mu pomocy indywidualnej. W tym względzie wystarczy podnieść, że w odniesieniu do jedynego rozpatrywanego w niniejszym przypadku roku 2012 skarżącemu przyznano uzupełniającą krajową płatność bezpośrednią w już pomniejszonej wysokości zgodnie z art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji. Zaskarżona decyzja nie skutkowała zatem obniżeniem całkowitej uzupełniającej krajowej płatności bezpośredniej, która została przyznana skarżącemu już wcześniej. Wynika z tego, że nie można go w każdym razie uznać za rzeczywistego beneficjenta przyznanej mu już pomocy indywidualnej.

35 Ponieważ zaskarżona decyzja nie dotyczy skarżącego indywidualnie, wniesiona przezeń skarga nie spełnia kumulatywnych warunków określonych w drugim ze wskazanych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków, a zatem – bez konieczności analizowania tego, czy zaskarżona decyzja dotyczy go bezpośrednio – należy uznać, iż skarżący nie może twierdzić, że przysługuje mu na tej podstawie legitymacja procesowa.

36 W świetle powyższych rozważań należy odrzucić niniejszą skargę jako niedopuszczalną. Nie ma zatem potrzeby wydawania rozstrzygnięcia w przedmiocie pozostałych podniesionych przez Komisję zarzutów niedopuszczalności.

W przedmiocie kosztów

37 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

postanawia, co następuje:

- 1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**
- 2) Grzegorz Jaczewski zostaje obciążony kosztami postępowania.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 23 września 2014 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

M. Prek

* Język postępowania: polski.