

**Z ORZECZNICTWA
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

**Wyrok TSUE z 25 października 2012 r.
w sprawie C-592/11 – *Anssi Ketelä*¹**

Podejmowanie po raz pierwszy działalności w gospodarstwie
jako kierujący gospodarstwem przesłanką uzyskania pomocy w ramach działania
„Ułatwianie startu młodym rolnikom”

Artykuł 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 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) należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w tym przepisie wymóg, by zainteresowana osoba podjęła działalność po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym „jako kierujący gospodarstwem”, oznacza w sytuacji, w której zainteresowany podejmuje działalność, posługując się spółką akcyjną, że sprawuje on faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i nad jego zarządem.

O ile państwa członkowskie mogą określić konkretnie warunki, w których można przyjąć, że kandydat do pomocy posiada przymiot „kierującego gospodarstwem”, jest to jednak poddane zastrzeżeniu, że warunki te nie będą wykraczać poza ramy, które mają one określać, i że w zgodzie z celami rozporządzenia nr 1698/2005 zapewnią tym samym, by ów kandydat posiadał faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i nad jego zarządem. Wymogi takie spełniają przepisy krajowe takie jak przepisy, których dotyczy sprawa przed sądem odsyłającym, przewidujące, że jeżeli młody rolnik podejmuje działalność, posługując się osobą prawną, uzyskanie wsparcia jest w szczegól-

¹ Lex, nr 1222356.

ności uzależnione od tego, czy przysługują mu uprawnienia decyzyjne w tej osobie prawnej, co wymaga, by posiadał on ponad połowę udziałów w tej osobie prawnej i by udziały te dawały ponad połowę głosów.

1. Wprowadzenie

Działania osi pierwszej „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” w ramach Programu Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 mają znaczący wpływ na stymulowanie zmian strukturalnych i demograficznych w rolnictwie. W ich uzasadnieniu wskazuje się na fakt, że w Polsce w ogólnej liczbie ponad 780 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha użytków rolnych, których użytkownicy są ubezpieczeni w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, blisko 33% kierowanych jest przez rolników będących w wieku od 50 do 59 lat² oraz że około jedna piąta jest prowadzona przez osoby powyżej 55 roku życia³. Dużego znaczenia w tej sytuacji nabierają więc dwa działania: „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty strukturalne”. Kolejne rozważania dotyczyć będą jednak jedynie pierwszego z wymienionych.

Problematyka zdefiniowania beneficjenta działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wydaje się nieskomplikowana, a warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o pomoc, nie budzą wątpliwości. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia Rady nr 1698/2005⁴ wsparcia udziela się osobom spełniającym określone wymogi. Profitem musi mieć mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmować działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący, posiadać odpowiednie umiejętności i kwalifikacje zawodowe, a także zobowiązany jest do przedłożenia planu biznesowego dotyczącego rozwoju własnej działalności rolniczej. Są to jednak obowiązki określone ogólnie, a każde z państw członkowskich precyzuje wymagania, jakie powinien spełniać zainteresowany uzyskaniem pomocy⁵. Szczególnie istotny dla pełnego odkodowania definicji beneficjenta, przede wszystkim zaś sformułowania podejmowania działalności w gospodarstwie rolnym po raz pierwszy jako osoba kierująca gospodarstwem, jest komentowany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), M.P. 2007, Nr 94, poz. 1035 – zał., s. 186.

³ Ibidem, s. 180.

⁴ Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 2005, nr 277, poz. 1.

⁵ W Polsce pełen wykaz uzyskania pomocy został określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1443 ze zm.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

A. Ketelä był od 1 stycznia 2004 r. do 29 marca 2007 r. prezesem spółki Louhikon Sikako Oy z siedzibą w Finlandii, której przedmiot działalności stanowiła głównie hodowla trzody chlewnej. Posiadał 30% udziałów, pozostałe 70% należało do drugiego wspólnika. W tym czasie część rocznego dochodu przedsiębiorstwa jemu przypadającego wynosiła – proporcjonalnie do jego udziału w kapitale – 10 000 euro. Udziały w spółce posiadał do 25 lutego 2008 r. – tego dnia sprzedał je wspólnikowi.

A. Ketelä złożył 30 grudnia 2008 r. wniosek o wsparcie na podjęcie działalności w związku z nabyciem rodzinnego gospodarstwa rolnego, które zostało mu przyznane decyzją z 24 lutego 2009 r. wydaną przez Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia Ostrobotnii Południowej. W wyniku kontroli przeprowadzonej 12 czerwca 2009 r. organ postanowił wstrzymać wypłatę świadczenia, uznając, że skoro już raz podjął działalność jako rolnik w charakterze udziałowca spółki, to nie mógł ubiegać się ponownie o wnioskowane wsparcie. Wskazał, że art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006⁶ pozwala ustawodawcy krajowemu na określenie kryteriów, na podstawie których uznaje się, że dana osoba po raz pierwszy „podejmuje działalność” w gospodarstwie rolnym.

Komitet Odwoławczy ds. Działalności Rolniczej decyzją z 17 grudnia 2009 r. oddalił odwołanie strony. Organ stwierdził, że A. Ketelä jako udziałowiec i prezes Louhikon Sikako był odpowiedzialny za funkcjonowanie spółki.

A. Ketelä, skarżąc obie decyzje do Najwyższego Sądu Administracyjnego, podniósł, że mógł ubiegać się o powyższe wsparcie i że w zaskarżonych decyzjach nieprawidłowo ustalono datę podjęcia przez niego działalności, ponieważ ani nabycie przez niego mniejszościowego udziału w kapitale spółki Louhikon Sikako, ani pełnienia funkcja prezesa zarządu nie były wystarczające do umożliwienia uzyskania tego wsparcia z powodu braku posiadania przez zainteresowanego uprawnień decyzyjnych i ponoszenia odpowiedzialności charakteryzującej „kierownika gospodarstwa”.

Sąd krajowy wskazał, że kwestią sporną jest to, czy ze względu na zaistniałe okoliczności faktyczne można uznać wnioskodawcę za osobę fizyczną, która podjęła już działalność w charakterze kierownika gospodarstwa rolnego. Zdaniem strony działalność rolnicza wykonywana przez osobę fizyczną w formie spółki nie stanowi przeszkody do uzyskania tego wsparcia. Sąd zwrócił uwagę na to, że pojęcie „kierujący gospodarstwem”, zawarte w art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, nie jest w tym akcie prawnym zdefiniowane. Dlatego przedmiotem ustalenia były kryteria określenia cechy „kierowania gospodarstwem” oraz to, czy państwa członkowskie dysponują zakresem uznania przy ich wyznaczaniu. Trybunał rozważał też, czy odmowa przyznania wsparcia oparta na wykonywaniu wcześniejszej działalności wymaga, by wnioskodawca kwalifikował się co do zasady do jego uzyskania na podstawie uprzedniej aktywności.

⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 2006, nr 368, poz. 15.

Najwyższy Sąd Administracyjny Finlandii skierował do Trybunału trzy pytania prawne dotyczące interpretacji art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 i zawartego w nim sformułowania: „po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem” oraz art. 13 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 1974/2006, w szczególności określenia: „gdy działalność rolnicza stanowi część działalności spółki”.

Pierwsze pytanie odnosiło się do ustalenia, kiedy zachodzi przesłanka kierowania gospodarstwem, gdy działalność prowadzi spółka, a kolejne tego, czy pojęcie „podjęcie działalności jako kierujący gospodarstwem rolnym” należy interpretować w taki sam sposób, jeżeli chodzi o aktywność wykonywaną wcześniej w formie spółki, jak i działalność, odnośnie do której złożono wnioski o pomoc. Ostatnie pytanie brzmiało, czy zgodnie z art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006 kryteria uznania podejmującego działalność w gospodarstwie rolnym za kierującego nim mogą być szczegółowo określone lub bliżej sprecyzowane w prawie krajowym.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby określić zakres przesłanki kwalifikowalności związanej z podjęciem pierwszej działalności w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem (art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005) należy oprzeć się najpierw na treści interpretowanego przepisu w świetle kontekstu oraz celów tego aktu prawnego. Rozporządzenie ma na celu, za pomocą przedmiotowego wsparcia, ułatwienie podjęcia działalności przez młodych rolników, a w konsekwencji – wzmocnienie potencjału ludzkiego, poprawy konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnictwa oraz przyczynienia się w ten sposób do zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także do strukturalnej zmiany gospodarstw rolnych.

Zdaniem Trybunału przepisy rozporządzenia nr 1698/2005 nie stoją na przeszkodzie temu, by ze wsparcia, o którym mowa w art. 20 lit. a) ppkt ii), skorzystała osoba fizyczna, która podejmuje działalność jako młody rolnik, posługując się w tym celu osobą prawną. Brzmienie art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, które odnosi się do „[osób], które [...] po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem”, nie przesądza formy prawnej, którą przybierze to gospodarstwo, a wykluczenie z grupy potencjalnych beneficjentów osób posługujących się w tym celu osobą prawną byłoby niezgodne z celami rozporządzenia i mogłoby naruszyć zasadę niedyskryminacji.

Trybunał wskazał, że pojęcie „kierujący gospodarstwem” może się zmieniać w zależności od szczególnych celów realizowanych przez dane przepisy unijne. Aby określić zakres tego sformułowania w rozumieniu art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, należy zaznaczyć, że różne warunki przyznania wsparcia na podjęcie działalności, jakie ustanawia wspomniany art. 22 ust. 1 (czyli posiadanie odpowiednich umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz przedłożenie planu biznesowego), przyczyniają się łącznie do osiągnięcia celów rozporządzenia.

W związku z powyższym przesłankę, by zainteresowany podjął działalność „jako kierujący gospodarstwem”, należy interpretować jako wymagającą zasadniczo, aby

ten, kto posiada wspomniane umiejętności i kwalifikacje, sprawował również faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i jego zarządem, gdyż daje to rękojmię skuteczności i trwałości rozwoju tego gospodarstwa. Państwa członkowskie mogą określić konkretnie warunki, w których można przyjąć, że ubiegający się o pomoc posiada cechy „kierującego gospodarstwem”, tak aby wzmocnić pewność prawa poprzez zwiększenie przewidywalności tego wymogu.

Trybunał stwierdził w rozpatrywanej sprawie, że z § 6 ustawy o pomocy strukturalnej⁷ i § 3 dekrety w sprawie wsparcia na podjęcie działalności⁸ wynika, że jeżeli wnioski o wsparcie dotyczą działalności wykonywanej w formie osoby prawnej, uprawnienia decyzyjne powinna posiadać osoba fizyczna, która nie osiągnęła wieku 40 lat i podejmuje działalność po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem, i że takie uprawnienia decyzyjne wymagają w szczególności, by posiadała ona ponad 50% udziałów w tej osobie prawnej i by udziały te dawały ponad połowę głosów.

Mając na uwadze całość rozważań, TSUE orzekł, że nie można uznać, iż zainteresowany mógł sprawować faktyczną i trwałą kontrolę nad danym gospodarstwem i nad jego zarządem, a w konsekwencji – że ze względu na wspomnianą wcześniejszą aktywność w spółce podjął już działalność w charakterze „kierującego gospodarstwem” w rozumieniu art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005. Wynika z tego również, że wspomniana uprzednia aktywność A. Ketelä nie może stanowić przeszkody do przyznania wsparcia na podjęcie działalności, zgodnie z wnioskiem zainteresowanego w związku z przejściem przez niego gospodarstwa rodzinnego.

4. Uwagi końcowe

W odróżnieniu od Finlandii, w Polsce beneficjentem wsparcia w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” może być jedynie osoba fizyczna⁹. Wobec tego rozważania Trybunału dotyczące możliwości ubiegania się o pomoc przez osobę po raz pierwszy podejmującą działalność w gospodarstwie rolnym w formie spółki prawa handlowego jako osoba kierująca gospodarstwem nie mają w naszym kraju aktualnie zastosowania w praktyce.

Istotne jest natomiast stanowisko TSUE w zakresie interpretacji sformułowania „kierujący gospodarstwem”. Nie będzie miało ono jednak większego znaczenia dla działalności rolniczej, w związku z którą wnioskodawca ubiega się o wsparcie, gdyż jednym z warunków jego uzyskania jest prowadzenie gospodarstwa samodzielnie. Może zatem być ważne przy rozważaniach dotyczących ewentualnej, uprzedniej działalności rolniczej tej osoby fizycznej.

⁷ Ustawa o pomocy strukturalnej dla rolnictwa (1476/2007).

⁸ Dekret Rady Ministrów w sprawie wsparcia inwestycyjnego dla rolnictwa i wsparcia na podjęcie działalności przez młodych rolników (299/2008).

⁹ § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1443 ze zm.

P. Blajer¹⁰ jest zdania, że w ramach tego działania pomoc udzielana jest osobom, które dopiero mają zostać rolnikami, gdyż nie prowadziły dotychczas działalności rolniczej i po raz pierwszy rozpoczną prowadzenie gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ k.c. Twierdzenie to jest słuszne, aczkolwiek niepełne. Na gruncie komentowanego orzeczenia należy więc je rozszerzyć o warunek określony w art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, to jest by osoba po raz pierwszy podejmowała działalność w gospodarstwie rolnym, jako kierująca gospodarstwem. Możliwe jest jednak, by potencjalny beneficjent, podobnie jak w przedstawionym stanie faktycznym, wcześniej podejmował działalność rolniczą (np. w formie spółki), lecz nie kierował gospodarstwem. Nie pozwoliłoby mu to ubiegać się o wsparcie w ramach niniejszego działania ze względu na wcześniejszą aktywność, gdyż przepisy krajowe umożliwiają to jedynie osobom fizycznym. Nie mogłoby to jednak pozbawić takiej osoby możliwości uzyskania pomocy na działalność podejmowaną po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 55³ k.c., jako kierującej nim, przy spełnieniu pozostałych warunków, ponieważ – choć uprzednio prowadziła działalność rolniczą – nigdy nie prowadziła samodzielnie gospodarstwa i nim nie kierowała.

ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

¹⁰ P. Blajer, *Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 15.