

Marika Scheibe-Dobosz*

Ograniczenia administracyjnoprawne działalności rolniczej w związku z ochroną dziedzictwa kulturowego z perspektywy prawa Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia

Legal and administrative restraints of agricultural activity in relation to cultural heritage protection from the European Union law perspective. Selected issues

Słowa kluczowe: prawo UE – wspólna polityka rolna – ochrona dziedzictwa kulturowego – mogiły – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z warunkami środowiskowymi

Key words: EU law – common agricultural policy – preservation of cultural heritage – cairns – standards for good agricultural and environmental condition

Wydaje się, że prawo ochrony dziedzictwa kulturowego nie ma punktów styecznych z rolnictwem, a w szczególności wspólną polityką rolną. Rzecz jednak ma się inaczej. Na kanwie niniejszego artykułu poddano analizie to jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozstrzygnął pewną sprawę estońską, a mianowicie *Argo Kalda Mardi talu*¹, w której pojawiły się wątki związane zarówno z rolnictwem, jak i kulturą. Ponadto omówiono szczególnie, w tym kontekście, znaczenie wspólnej polityki rolnej. Wreszcie, w podsumowującej części opracowania zaprezentowano wynikające z owego orzeczenia potencjalne implikacje wraz z zaproponowanym postulatem.

From the first glance, law laid down to protect cultural heritage does not feature common problems with agriculture, especially EU agricultural policy. Nonetheless, it is not entirely correct. This paper presents how Court of Justice of the European Union dealt with the Estonian case, namely *Argo Kalda Mardi talu*¹, in which both agricultural and cultural aspects occurred at once. In addition, the very role played by the common agricultural policy has been explained alike. Finally, potential implications stemming from the ruling, so as a postulate, are to be formulated at the end of the article.

1. WPROWADZENIE DO SPRAWY – TŁO PRAWNE

Zanim wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także jako „Trybunał Sprawiedliwości” lub „TSUE”) zostanie należycie omówiony, w pierwszej kolejności należy opisać kontekst prawny sprawy. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości zostało wszczęte w związku z wnioskiem Tartu Halduskohus (Sądu Administracyjnego w Tartu, Estonia) o wydanie wyroku w trybie prejudycjalnym na mocy art. 267 Trak-

1. INTRODUCTION TO THE CASE – LEGAL BACKGROUND

Prior the judgement of the Court of Justice of the European Union (hereinafter also “the Court of Justice” and “the CJEU”) will be meticulously discussed, the legal context of the case shall be described in the first place. The proceedings before the Court of Justice were initiated by a request for a preliminary ruling under Article 267 Treaty of the Functioning of the European Union² (hereinafter as “TFEU”) from

* Radca prawny, doktorantka w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

* Attorney at law, Ph.D. Candidate in the Chair of Administrative Procedure of Jagiellonian University

Cytowanie / Citation: Scheibe-Dobosz M. Legal and administrative restraints of agricultural activity in relation to cultural heritage protection from the European Union law perspective. Selected issues. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2019;58:118-127

Otrzymano / Received: 15.12.2018 • **Zaakceptowano / Accepted:** 15.06.2019

doi:10.17425/WK58LEGAL

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

tatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej² (dalej jako „TFUE”). Oprócz wyroku, w przedmiotowej sprawie Rzecznik Generalna Eleanor Sharpston przygotowała opinię³, co również zostanie uwzględnione w dalszych rozważaniach.

Sąd Administracyjny w Tartu miał wątpliwości odnośnie do wykładni art. 72 ust. 1 lit. a), art. 93 ust. 1 i 2, art. 94 oraz Załącznika II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej⁴ (dalej też jako „Rozporządzenie nr 1306/2013”), a także art. 4 ust. 1 lit. b), c) i e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej⁵ (dalej też jako „Rozporządzenie nr 1307/2013”). U podstaw tego zagadnienia prawnego leżał spór pomiędzy Argo Kalda Mardi talu oraz Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (biurem ewidencji i informacji rolnej, Estonia, zwanym dalej „PRIA”), który dotyczył redukcji płatności bezpośrednich przyznanych wnioskodawcy w postępowaniu głównym ze względu na naruszenie wymogów, zgodnie z którymi wnioskodawcy zobowiązani są do utrzymania gruntu w dobrej kulturze rolnej, a także zgodnie z warunkami środowiskowymi.

Nie wchodząc nazbyt w szczegóły, nakreślmy główne i ogólne motywy z powyżej wspomnianych źródeł prawa UE. Rozporządzenie nr 1306/2013 przewiduje generalne wymogi, które muszą zostać spełnione w celu ubiegania się o pomoc ze środków Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki rolnej. W związku z tym zasady wzajemnej zgodności odnoszące się do dobrej kultury rolnej zgodnej z warunkami środowiskowymi powinny zostać ustanowione przez państwa członkowskie. W myśl artykułu 93 ust. 1 Rozporządzenia nr 1306/2013 zasady te powinny być skorelowane przynajmniej z jednym z następujących obszarów: środowisko, zmiana klimatu oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin, dobrostan zwierząt. Otrzymujący pomoc jest zobowiązany do przestrzegania tych zasad również wtedy, gdy na mocy art. 72 ust. 1 lit. a Rozporządzenia nr 1306/2013 rokrocznie składa wniosek o płatność bezpośrednią lub wniosek o płatność w odniesieniu do stosownych środków obszarowych⁶.

Jak wyjaśnia motyw 54 Rozporządzenia nr 1306/2013: „(z)asada (...) wzajemnej zgodności ma na celu przyczynienie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez zwiększenie świadomości po stronie beneficjentów co do potrzeby przestrzegania tych podstawowych norm”. Dlatego działania sprzeczne z tą zasadą winny spotkać się z odpowiednią sankcją. W przypadku naruszenia kara administracyjna powinna zostać nałożona na beneficjenta, a dokładniej wówczas gdy naruszenie, w postaci działania lub zaniechania, można przypisać danemu beneficjentowi, jak również gdy jeden lub oba z następujących warunków zostaje zrealizowanych: (a) niezgodność związana jest z działalnością rolniczą beneficjenta lub (b) dotyczy

the Tartu Halduskohus (Tartu Administrative Court, Estonia). Aside the judgement, Advocate General Eleanor Sharpston has presented her opinion³ on the case at issue what will be brought up below accordingly.

Tartu Administrative Court had doubts that arouse around Article 72(1)(a), Article 93(1) and (2), Article 94 and Annex II to Regulation (EU) No 1306/2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy⁴ (hereinafter also as “Regulation No 1306/2013”) and of Article 4(1)(b), (c) and (e) of Regulation (EU) No 1307/2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy⁵ (hereinafter also as “Regulation No 1307/2013”). Specifically, the legal conundrum emerged within a conflict between Argo Kalda Mardi talu and Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (Agricultural Registers and Information Office, Estonia; hereinafter also as “PRIA”) which pertained to the reduction of direct payments granted to the applicant in the main proceedings due to the breach of requirements relating to maintaining land in good agricultural and environmental condition.

To make it as simple as possible, the main and overall motifs of aforementioned sources of EU law will be adumbrated. Regulation No 1306/2013 provides for general requirements that must be satisfied if one applies for the support from the European Union within the common agricultural policy. To this end, the rules on cross-compliance concerning standards for good agricultural and environmental condition of land shall be set out by the Member States. Pursuant to Article 93(1) of Regulation No 1306/2013, they should correlate to at least one of the following areas: environment, climate change and good agricultural condition of land, public, animal and plant health and/or animal welfare. A beneficiary of the aid is obliged to comply with those rules as long as an application for direct payments or a payment claim for the relevant area⁶ is to be submitted on the annual basis in line with Article 72(1) (a) of Regulation No 1306/2013.

As recital 54 of Regulation No 1306/2013 explains “[c]ross-compliance aims to contribute to the development of sustainable agriculture through better awareness on the part of beneficiaries of the need to respect those basic standards”. Therefore actions conducive to non-compliance are supposed to be sanctioned adequately. In a case of the infringement, an administrative penalty shall be imposed on a beneficiary. To be precise, the administrative penalty shall only apply where the non-compliance is the result of an act or omission directly attributable to the beneficiary concerned; and where one, or both, of the following additional conditions are met: (a) the non-compliance is connected to the agricultural activity of the beneficiary and/or (b) the area of the holding of the beneficiary is involved (Article 91 of Regulation No 1306/2013). “Holding” is defined as all the production units and areas managed by the beneficiary situated within the territory of the same Member State⁷.

ona obszaru gospodarstwa rolnego beneficjenta (art. 91 Rozporządzenie nr 1306/2013). „Gospodarstwo rolne” jest definiowane jako wszystkie jednostki produkcyjne i obszary zarządzane przez beneficjenta, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego⁷.

Ponadto – w myśl art. 94 – państwa członkowskie powinny zapewnić, że wszystkie obszary rolne, w tym obszar niesłużący już do celów produkcyjnych, są utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w zgodzie z warunkami środowiskowymi. W ślad za tym obowiązkiem państwa członkowskie powinny ustanowić, na poziomie krajowym lub regionalnym, minimalne standardy dobrej kultury rolnej zgodnej z warunkami środowiskowymi – adresowane do beneficjentów – na podstawie Załącznika II, mając na uwadze specyfikę danych obszarów, wliczając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw. Jednakowoż państwa członkowskie nie są uprawnione do ustanowienia minimalnych wymogów, o których nie ma mowy w Załączniku II. Załącznik ten bowiem zawiera katalog wymogów normatywnych w zakresie zarządzania i norm dotyczących utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej w zgodzie z warunkami środowiskowymi. W tym kontekście, norma dobrej kultury rolnej w zgodzie z warunkami środowiskowymi, określona jako „GAEC 7” i której główny motyw brzmi „Krajobraz, minimalny poziom utrzymania”, jest zdefiniowana w sposób następujący: „(z)achowanie cech krajobrazu, obejmujących w stosownych przypadkach żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienie liniowe, grupowe lub pojedyncze, obrzeża pól i tarasy (...)”.

Odnosząc się do relewantnych regulacji estońskich, należy wskazać §32 ust. 3 Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ustawy o wykonywaniu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej), który stanowi, że wymogi dla utrzymania gruntu w stanie dobrej kultury rolnej zgodnej z warunkami środowiskowymi winny zostać zawarte w rozporządzeniu ministra właściwego w tej dziedzinie. Owo rozporządzenie⁸ (dalej jako Rozporządzenie nr 4) zapewnia ochronę zabytku nieruchomego, o którym mowa w §3 ust. 2 ustawy o ochronie dziedzictwa, stanowiącego miejsce pochówku, prehistoryczne pole, menhir z wyrzeźbionym otworem, miejsce kultu, drogę lub most, jeśli tylko ulokowany jest na gruncie rolnym⁹. Pozostałe estońskie regulacje powtarzają obowiązek przestrzegania powyższych przepisów unijnych i krajowych¹⁰.

2. POSTĘPOWANIA PRZED ESTOŃSKIMI ORGANAMI I SĄDAMI

Argo Kalda Mardi talu, skarżący w postępowaniu krajowym, wniosł o jednolitą płatność powierzchniową i płatności za praktyki rolne korzystne dla klimatu i środowiska. Z uwagi na naruszenie § 3 Rozporządzenia nr 4, PRIA zaproponowała obniżenie płatności o 3%. Skarżący postąpił wbrew przepisom, gdyż kamienie zabytku archeologicznego, czyli mogiły, usytuowane na

Additionally – as Article 94 treats – Member States shall ensure that all agricultural areas, including land which is no longer used for production purposes, is maintained in good agricultural and environmental condition. Doing so, Member States have to establish, at national or regional level, minimum standards for beneficiaries for good agricultural and environmental condition of land on the basis of Annex II, taking into consideration the specificity of the areas involved, including soil and climatic condition, existing farming systems, land use, crop rotation, farming practices and farm structures. However, Member States are not entitled to set minimum requirements that Annex II does not contain. The annex enlists statutory management requirements and standards for good agricultural and environmental condition of land. In this respect, the standard for good agricultural and environmental conditions called ‘GAEC 7’, the main topic of which is entitled ‘Landscape, minimum level of maintenance’, is defined as follows: “[r]etention of landscape features, including where appropriate, hedges, ponds, ditches, trees in line, in group or isolated, field margins and terraces (...)”.

As regards the Estonian law, it is laid down under Paragraph 32(3) of the Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (Law implementing the common agricultural policy of the European Union) that the requirements for maintaining land in a good agricultural and environmental state shall be set out in a regulation of the minister responsible for that matter. To be concrete, that domestic regulation⁸ (hereinafter as “Regulation No 4”) enshrines the preservation of an immovable monument within the meaning of Paragraph 3(2) of the Law on heritage conservation which is a burial ground, ancient field, cup-marked stone, place of worship, road or bridge as long as it is located on an agricultural land⁹. Other Estonian legal acts reiterate an obligation to comply with the already discussed European Union and domestic provisions¹⁰.

2. THE PROCEEDINGS BEFORE THE ESTONIAN AUTHORITIES AND COURTS

Argo Kalda Mardi talu, the applicant in the national proceedings, applied for a single area payment and a payment for agricultural practices beneficial to the climate and the environment. Due to an infringement of Paragraph 4 of Regulation No 4, PRIA proposed to reduce the payment applied for by 3%. The applicant contravened the law when the stones of an archaeological monument, namely a cairn, situated at the edge of an agricultural plot, had been moved to the edge of the field and the existing brushwood had been removed. PRIA consequently proposed to reduce the payment applied for by 3%. Argo Kalda Mardi talu put forward objections towards that position but PRIA pointed out that the breached requirement resulted from Paragraph 3 of Regulation No 4 and that it

obrzeżu działki rolnej, zostały przeniesione na kraniec pola, a rosnące tam krzewy zostały usunięte. PRIA konsekwentnie pozostawała przy zamiarze obniżenia płatności o 3%. Argo Kalda Mardi talu wniósł zastrzeżenia wobec takiego stanowiska, ale PRIA podniosła, że naruszenie wymogu wynikało z § 3 Rozporządzenia nr 4, a także, iż obowiązek pozostania w zgodzie pozostawał aktualny również w stosunku do gruntu, który leży poza granicami działki rolnej i którego nie ujęto we wniosku o płatność. Następnie, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet w grudniu 2016 roku wydał dwie decyzje redukując o 3% płatność jednolitą przyznaną skarżącemu w postępowaniu głównym oraz płatność za praktyki rolne korzystne dla klimatu i środowiska (tj. odpowiednio 2554,94 EUR oraz 1161,34 EUR)¹¹.

W kolejnym roku odwołanie Argo Kalda Mardi talu zostało oddalone przez organ estoński, który argumentował, że ustalenie, iż obowiązek zachowania zabytku nieruchomego nie został dotrzymany, było prawidłowe. Podobnie, PRIA stwierdził, że rzezone wymogi należy spełnić w odniesieniu do całego gospodarstwa rolnego, w tym obszaru nieobjętego wnioskiem o płatność, jak również, że wszystkie okoliczności zostały uwzględnione i wreszcie, że prawo do bycia wysłuchanym nie doznało uszczerbku.

Skarżący nie zaakceptował takiego wyniku postępowania, w konsekwencji czego wniósł do Tartu Halduskohus o unieważnienie decyzji PRIA. Ponadto domagał się zapłaty kwot, które na mocy przedmiotowych decyzji nie zostały wypłacone. Swe stanowisko motywował interpretacją zakładającą, że kamienie nie stanowiły mogiły, a PRIA nie miał kompetencji do oceny stanu zabytku nieruchomego. Argo Kalda Mardi talu zarzucił nadto, że Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet nieprawidłowo ustalił odpowiedzialność skarżącego. Metodologia kalkulacji wysokości kary administracyjnej była też kwestionowana, gdyż PRIA użyła matrycy ewaluacyjnej nie uzasadniającej rzezonego aktu administracyjnego, który był uważany za formalnie niezgodny z prawem. Co więcej, zgodnie z jednym z zarzutów, obszar dotyczący domniemanego naruszenia znajduje się poza polem rolnym i nie stanowi części objętej uprawami¹².

PRIA natomiast utrzymywała, że ów zabytek archeologiczny, który stanowiła mogiła oznaczona kamieniami, jest wpisany do krajowego rejestru, co widnieje na stronie internetowej Muinsuskaitseamet (estońskiego biura ochrony dziedzictwa). Gdy zaś zabytek zostaje wpisany do księgi wieczystej, państwo uzyskuje prawo pierwokupu względem niego. Także i tę okoliczność organ estoński wziął pod uwagę. Ponadto sam skarżący, we własnym zakresie, przyznał we wniosku o płatność, iż posiada element krajobrazu wymagający obowiązkowej ochrony. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego metody kalkulacji, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet wyjaśnił, że zważono przy niej na kwoty płatności, wagę oraz trwałość naruszenia. Wreszcie PRIA zauważył, że ów obszar jest częścią pola rolnego, więc wymogi dobrej kultury rolnej w zgodzie z warunkami środowiskowymi musiały być zachowane przez Argo Kalda Mardi talu.

should have been complied with for the part of the land which lies outside the boundaries of the field area and for which no payment had been requested. Subsequently Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet issued two decisions in December 2016 reducing by 3% the single payment granted to the applicant in the main proceedings and the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment (that is by EUR 2554.94 and EUR 1161.34, respectively)¹¹.

Next year, the complaint from Argo Kalda Mardi talu was dismissed by the Estonian authority which argued that the finding that the obligation to preserve an immovable monument was violated, was correct. Alike, PRIA stated that the requirements had to be complied with on the whole of a holding, including land in respect of which a payment had not been requested, that it had evaluated the facts for reducing the payments as a whole and that there had been no infringement of the right to be heard.

The applicant did not accept the outcome of the proceedings and in consequence applied to the Tartu Halduskohus for annulment of the PRIA's decisions. Besides, the applicant called for the payment of the sums which, under those decisions, had not been paid. Its view was grounded by the interpretation that the stones did not constitute a stone funeral cairn and that PRIA lacked competence to assess the state of an immovable monument. Argo Kalda Mardi talu also claimed that Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet incorrectly reached the finding of the applicant's responsibility. The methodology of calculation of the amount of the administrative penalty was questioned as well because PRIA made use of an evaluation matrix, failing to give reasons for the administrative act at issue, which was asserted to be formally unlawful. More importantly, according to one of the objections the area of the alleged breach is outside the field area concerned and is not part of its agricultural cultivation¹².

PRIA, in turn, contended that the archaeological monument concerned, which was comprised of a cairn marked by stones, is entered in the national register, which features on the Muinsuskaitseamet internet site (Heritage Protection Office, Estonia). Indeed once such a monument is registered in the land register, the state obtains entitlement to preempt it. That circumstance was taken into account by the authority as well. What is more, it was the applicant who admitted on his own, in the request for payment, possessing a landscape element that has to be compulsorily preserved. Referring to the objection regarding a calculation method, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet explained that it was fixed heeding the amount of the payments, the seriousness and the permanence of the violation. Finally PRIA noted that the land in question is part of the agricultural area, hence the requirements relating to good agricultural and environmental conditions must have been fulfilled by Argo Kalda Mardi talu.

3. SPOSTRZEŻENIA SĄDU ODSYŁAJĄCEGO I PYTANIA PREJUDYCJALNE

Sporna mogiła została uznana przez Tartu Halduskohus za zabytek nieruchomy Rozporządzeniem nr 59 ministra kultury z dnia 1 września 1997 r. Natomiast *ratio* § 3 ust. 9 Rozporządzenia nr 4 leży w ochronie mogił oznaczonych kamieniami jako zabytków, aczkolwiek taka wykładnia nie może zostać wyprowadzona wprost z uwagi na brzmienie art. 93 ust. 1 Rozporządzenia nr 1306/2013. Podobnie jeśli chodzi o Załącznik II do tego rozporządzenia, którego bezpośrednim celem jest ochrona środowiska, ale jedynie systemu ekologicznego i biologicznego. Jak zatem widać – zdaniem sądu krajowego – system kulturowy czy historyczny nie jest przynajmniej literalnie objęty tymi przepisami. Poza tym Sąd Administracyjny w Tartu skonstatował, iż sporny obszar był usytuowany w granicach pola rolnego, lecz w żadnym razie nie był uwzględniony we wniosku o płatność. Mając te wszystkie okoliczności na względzie, nie można dopatrzeć się żadnych przepisów, które definitywnie wskazywałyby na możliwość zastosowania wymogów dobrej kultury rolnej i warunków środowiskowych do całości gospodarstwa rolnego.

Z tych przyczyn Halduskohus w Tartu wystosował następujące pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości, które powinny być w całości przytoczone celem ukazania sposobu rozumowania sądu estońskiego:

„1) Czy wymóg zachowania mogił oznaczonych kamieniami (kivikalmed), który państwo członkowskie nakłada na tego, kto składa wniosek o jednolitą płatność obszarową oraz o płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, i którego naruszenie powoduje zastosowanie określonej w art. 39 rozporządzenia delegowanego [Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 181, s. 48)] kary administracyjnej zmniejszenia płatności o 3%, jest zgodny z art. 93 ust. 1 i art. 94 [rozporządzenia nr 1306/2013] oraz ustalonymi w załączniku II do tego rozporządzenia minimalnymi normami?

2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej: czy ten, kto występuje z wnioskiem o jednolitą płatność obszarową oraz o płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, musi przestrzegać zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. a), art. 91 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i art. 94 [rozporządzenia nr 1306/2013] oraz art. 4 ust. 1 lit. b), c) i e) [rozporządzenia nr 1307/2013] wymogów dotyczących dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na całym swoim gospodarstwie rolnym, aby uniknąć zastosowania kary administracyjnej, czy też tylko na użytku rolnym, dla którego konkretnie jest wnioskowana płatność?”¹³

3. REFERRING COURT'S INSIGHTS AND PRELIMINARY QUESTIONS

The cairn in question was deemed by the Tartu Halduskohus as an immovable monument by Regulation No 59 of the Minister for Culture of 1 September 1997. Relatedly the *ratio* of Paragraph 3(9) of Regulation No 4 lies in protecting cairns marked by stones as monuments albeit this interpretation cannot be straightforwardly perceived whilst Article 93(1) of Regulation No 1306/2013 is at stake. In the same vein Annex II to that regulation can be considered it directly aimed at the protection of the environment only as an ecological and biological system. Apparently a cultural and historical system is not, at least literally stipulated by those rules, the national court observed. Besides, Tartu Administrative Court asserted that the land at issue was located within the agricultural area but the part thereof was not, in any event, included in the request for payment. Taking it all as a whole, there were no definite premises determining that the requirements relating to good agricultural and environmental conditions of land are capable to be applied to all agricultural holdings.

Thus the Tartu Halduskohus referred the following preliminary questions to the Court of Justice that should be quoted in their entirety in order to demonstrate properly the way of apprehending of the Estonian court:

“(1) Is a requirement to preserve cairns, established by a Member State for an applicant for a single area payment and a payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment, for the breach of which a reduction of the payment by 3% is imposed as an administrative penalty laid down by Article 39 of Commission Delegated Regulation [(EU) No 640/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation No 1306/2013 with regard to the integrated administration and control system and conditions for refusal or withdrawal of payments and administrative penalties applicable to direct payments, rural development support and cross-compliance (OJ 2014 L 181, p. 48)], compatible with Article 93(1) and Article 94 of Regulation No 1306/2013 and the minimum standards laid down in Annex II to that regulation?

(2) If the answer to Question 1 is No, must, in accordance with Article 72(1)(a), Article 91(1) and (2), Article 93(1) and Article 94 of Regulation No 1306/2013 ... and Article 4(1)(b), (c) and (e) of Regulation No 1307/2013 ..., an applicant for a single area payment and a payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment comply with the requirements of good agricultural and environmental condition on the whole of his holding or solely on the agricultural area in respect of which the payment is specifically applied for, in order to exclude the imposition of an administrative penalty?”¹³

4. UWAGI TSUE W ODNIESIENIU DO PYTANIA PIERWSZEGO

Na wstępie Trybunał Sprawiedliwości podsumował pierwsze pytanie wskazując, że sąd estoński w istocie zmierza do ustalenia, czy prawo UE wyklucza, aby państwo członkowskie ustanowiło prawo chroniące, zgodnie z unijną normą dobrej kultury rolnej i warunkami środowiskowymi, mogły oznaczone kamieniami znajdujące się na polu rolnym, a także uprawniające organy krajowe do nałożenia sankcji za naruszenia sprzeniewierzające się temu celowi. Zważając na dotychczasowe orzecznictwo, a dokładniej wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Horvath*¹⁴, przypomniano, że należy zwrócić uwagę na specyfikę danych obszarów przy ustalaniu przez państwa członkowskie minimalnych wymogów prowadzących do utrzymania w dobrym stanie rolnym i środowiskowym wszystkich gruntów rolnych. Państwa członkowskie są zatem wprawdzie ograniczone wspomnianym załącznikiem prawa UE, ale trzeba też przyznać, iż posiadają pewien zakres swobody. Ogólne koncepcje i pojęcia, zawarte w załączniku, pozwalają na sformułowanie właściwego dookreślenia tych wymogów¹⁵. Co na tym etapie rozważań może nasuwać wątpliwości, to stwierdzenie TSUE, że z samego brzmienia wyrażenia „dobre warunki rolne i środowiskowe” wypływa konkluzja, iż państwa członkowskie mogą przyjmować dobre warunki rolne i środowiskowe dla celów ochrony środowiska naturalnego¹⁶. Ten argument – wobec sedna rozpatrywanej sprawy – nie wydaje się być klarowny i odpowiednio uzasadniony bez obszerniejszego wyjaśnienia, które zostało przedstawione poniżej.

W kolejnych punktach wyroku¹⁷ Trybunał Sprawiedliwości dodatkowo nakreślił wzajemną relację między analizowanymi normami unijnymi a rolą krajowego ustawodawstwa przyznającego kompetencję do nakładania kar administracyjnych. Szczególne znaczenie dla środowiska także zostało zaakcentowane. TSUE eksplikował nadto, że „zachowanie cech krajobrazu” może być też rozumiane z perspektywy prawa Unii Europejskiej; rozważał również, czy mogła oznaczona kamieniami może być zaklasyfikowana jako „cecha krajobrazu”, tak aby objąć ją szczególną ochroną prawną¹⁸. Wobec braku definicji tej koncepcji, próby jej wykładni powinny obejmować jej zwyczajowe znaczenia oraz kontekst, w jakim jest generalnie używana. Trybunał Sprawiedliwości przy tym opowiedział się przeciwko interpretacji zawężającej, albowiem wyeliminowanie cech będących produktem działalności człowieka leżałoby w opozycji do wspomnianej swobody¹⁹. Dodatkowo zauważono, że cechy krajobrazu są elementami fizycznymi środowiska naturalnego, a wymogi odnoszące się do zachowania tych cech powinny jako takie przyczyniać się do ochrony tych elementów. Na kanwie tych obserwacji wywieziono, że utrzymanie mogił oznaczonych kamieniami (tj. elementów fizycznych) prowadzi do zabezpieczenia dziedzictwa kulturowego i historycznego państwa członkowskiego.

4. THE CJEU'S OBSERVATIONS IN RESPECT OF THE FIRST QUESTION

Primarily, the Court of Justice encapsulated the meaning of the first question pointing out that the Estonian court intended to ascertain whether the EU law precludes a Member State from establishing the law according to which the preservation, on an agricultural area, of cairns marked by stones is congruent with the EU standard for good agricultural and environmental conditions so that national authorities may sanction violations of pursuance of that objective. Bearing in mind the past case-law, namely the judgement of the Court of Justice – *Horvath*¹⁴ – it was recalled that the specificity of the areas concerned have to be taken into account while the Member States are setting out minimum requirements conducive to maintain, in good agricultural and environmental condition, all agricultural lands. Doing so, the Member States are – on the one hand – limited by already the EU annex but it has to be admitted that still they are vested with a certain degree of discretion. General concepts and terms, expressed by the annex, enable to formulate actual determinations of those requirements¹⁵. What seems to be vague at this stage, the CJEU added that from the wording of “good agricultural and environmental conditions” arrives the conclusion that the Member States may adopt good agricultural and environmental conditions for environmental purposes¹⁶. This argument does not appear to be clear and well grounded without further elucidation that is presented below.

In subsequent paragraphs¹⁷ the Court of Justice additionally outlined the interrelation between the EU norms at issue and the role for the national legislation indicating the competence to impose administrative penalties. Particular meaning for the environment was accentuated alike. In turn, the CJEU noted how “the retention of landscape features” can be understood from the EU law perspective and, ultimately, the Court of Justice contemplated whether a cairn marked by stones can be classified as a ‘landscape feature’ so as to be covered by that very special legal protection¹⁸. In lack of a definition of that concept, attempts to construe it should embrace its usual meaning and the context in which it is generally used. The Court of Justice also militated against a restrictive interpretation inasmuch as exclusion of features resulting from human intervention would be contrary to the mentioned discretion¹⁹. Furthermore, it was noted that landscape features are physical elements of the environment and that the requirements relating to the retention of those features must contribute to their preservation as such. As that conclusion has been drawn, there was no obstacle to state that the conservation of cairns marked by stones (i.e. physical elements) contributes to the safeguard of the Member State’s cultural and historical heritage.

5. UWAGI TSUE W ODNIESIENIU DO PYTANIA DRUGIEGO

Cel drugiego pytania nie jest tak istotny dla analizy dokonywanej na łamach niniejszego opracowania, gdyż dotyczy ono wątpliwości, czy omawiane wymogi powinny znaleźć zastosowanie odnośnie do całego gospodarstwa rolnego lub jedynie pola rolnego objętego wnioskiem o płatność. Tym samym zagadnienie to wydaje się być wtórne wobec istoty prowadzonych rozważań.

Dlatego przytoczenie w wersji skróconej uzasadnienia TSUE będzie zabiegiem zupełnie wystarczającym. Po pierwsze Trybunał Sprawiedliwości, na mocy m.in. art. 94 Rozporządzenia nr 1306/2013 i wcześniej wspomnianego motywu 54, orzekł, iż skoro przedmiotowe wymogi mają mieć związek z działalnością rolną lub gruntem rolnym, to w tym zawiera się już obszar, który nie służy już aktywności rolnej. Po drugie, nakładanie kar za naruszenie popełnione wyłącznie na obszarze, który uwzględniono w złożonym wniosku, byłoby nieracjonalne. W ten sposób niektórzy beneficjenci mogliby próbować obejść przepisy dotyczące wsparcia finansowego.

6. SENTENCJA WYROKU

Trybunał Sprawiedliwości, po rozpatrzeniu wszystkich faktów i podniesionych argumentów, orzekł, że:

„Artykuł 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 (...) oraz załącznik II do niego należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się temu, by państwo członkowskie nakładało w postaci normy dotyczącej dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o której mowa w tym załączniku II, obowiązek zachowania na użytkach rolnych mogił oznaczonych kamieniami, których przemieszczenie prowadzi do naruszenia takiej normy, a w konsekwencji do obniżenia płatności należnych danemu rolnikowi.

(...) Artykuł 72 ust. 1 lit. a), art. 91 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013, a także art. 4 ust. 1 lit. b) c) i e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (...) należy interpretować w ten sposób, że obowiązki w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, przewidziane w Rozporządzeniu nr 1306/2013, powinny być przestrzegane na całym gospodarstwie rolnym, a nie jedynie na użytkach rolnych, w odniesieniu do których złożono konkretnie wnioski o wsparcie”.

7. SPOSTRZEŻENIA

Co zaskakujące, wydaje się, że TSUE (i Rzecznik Generalna) skoncentrowali się na ochronie środowiska, a nie dziedzictwa kulturowego, chociaż sporne obiekty (archeologiczne i zabytkowe) są przecież relewantne dla tej drugiej kategorii ochrony. Niezależnie od brzmienia przytaczanych przepisów, ich podejście jest zgoła zrozumiałe, podczas gdy znacznie trudniejszym zabiegiem jest uzasadnienie realizacji jedynie celu ochrony dziedzictwa kulturowego. Naturalnie, przepisy estońskie *expressis verbis* odwołują się do krajowego ustawodawstwa zakładającego

5. THE CJEU'S OBSERVATIONS IN RESPECT OF THE SECOND QUESTION

The purpose of the second question is not that pertinent for the article's analysis insofar as it regards doubts whether the discussed requirements should be confronted with the whole of the agricultural holding or merely on the agricultural area covered by the request for payment. Hence this issue appears to be collateral.

Therefore it is absolutely sufficient to provide a summary of the CJEU's reasoning. Firstly, the Court of Justice, on the basis of i.a. Article 94 of Regulation No 1306/2013 and aforementioned recital 54, ruled that since the requirements at issue have to be connected with agricultural activity or farming land, it amounts to include land which is no longer used for farming in the scope of that premise. Secondly, it would not be rationale to impose sanctions in relation to infringements perpetrated on the areas with regard to which the request was submitted. Thereby some beneficiaries may endeavour to circumvent the rules on the financial support.

6. THE RULING'S SENTENCE

The Court of Justice, having in mind all discussed facts and arguments, ruled that:

“Article 93(1), Article 94 and Annex II to Regulation (EU) No 1306/2013 (...) must be interpreted as not precluding a Member State from requiring, as a standard for good agricultural and environmental conditions referred to in that Annex II, the preservation, on an agricultural area, of cairns marked by stones, the removal of which breaches such a requirement and, consequently, the reduction of payments owed to the farmer concerned.

(...) Article 72(1)(a), Article 91(1) and (2), Article 93(1) and Article 94 of Regulation No 1306/2013 and Article 4(1)(b), (c) and (e) of Regulation (EU) No 1307/2013 (...) must be interpreted as meaning that the requirements relating to good agricultural and environmental conditions, provided for by Regulation No 1306/2013 must be complied with on the whole of the agricultural holding and not solely on the agricultural area in respect of which the payment is specifically requested”.

7. COMMENTS

Surprisingly both the CJEU (and Advocate General) seemingly pay more attention to the protection of environment in lieu of cultural heritage although the (archeological or monumental) sites in question are definitely more relevant from the latter perspective. Irrespective of the wording of the provisions at hand that approach appears to be more comprehensible whilst an attempt to justify such an assessment (purely) on the objective to protect cultural heritage would be far more challenging. Obviously, Estonian

ochronę zabytków, ale związek pomiędzy właśnie nimi a pryzmatem ochrony środowiska nie mógłby zostać ukonstytuowany bez zaangażowania TSUE. Jak przyjął Trybunał Sprawiedliwości w punktach 44 i 45 orzeczenia – na środowisko naturalne składają się również cechy krajobrazu, spośród których znajdują się też produkty działalności ludzkiej. Stąd ich utrzymanie jest tak ważne nawet przez pryzmat wspólnej polityki rolnej. Tym sposobem Trybunał Sprawiedliwości powiązał oba, pozornie różne, elementy o rolnej i kulturowej charakterystyce.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości sięgnął do swego wcześniejszego dorobku, a konkretniej wyroku w sprawie *Horvath*. Dotyczył on utrzymania publicznego prawa przechodu, czyli wątku zupełnie odmiennego od ochrony dziedzictwa kulturowego. Niemniej ochrona prawa przechodu w tamtej sprawie przeważała. Jeśli produkt współczesnej działalności ludzkiej stał się tak istotny, że objęto go omawianymi wymaganiami, to *a fortiori* historyczne, archeologiczne czy zabytkowe cechy krajobrazu zasługują na porównywalny poziom ochrony, zwłaszcza gdy ich zniszczenie lub zmiana może być w ostatecznym rozrachunku działaniem nieodwracalnym.

Omawiana sprawa jest ważna jeszcze z jednego powodu – pomimo, że beneficjent naruszył przepisy na obszarze, który teoretycznie mógł w ogóle znaleźć się poza sferą zainteresowania organu, wyprowadzono jednoznaczny wniosek, iż cel zachowania elementu kultury jest wart pełnej ochrony prawnej w tym zakresie. Ten argument można bezpośrednio lub pośrednio zastosować w innych postępowaniach, niekoniecznie związanych ze wspólną polityką rolną. Przykładowo w postępowaniu dotyczącym inwestycji budowlanych organ może przywołać ten wyrok jako dodatkowy argument przemawiający za przyjęciem perspektywy uwzględniającej cały obszar dotknięty pracami budowlanymi zamiast zaledwie fragmentu gruntu, na którym są one szczególnie skoncentrowane. Co do dziedzictwa kulturowego, powinno się pamiętać, że jego ochrona sięga dalej aniżeli pewne formalne ramy czy prawo własności. Czasami, zamiarem zabezpieczenia najważniejszych elementów dziedzictwa kulturowego, analiza powinna być przeprowadzona w szerokim spektrum. W przeciwnym razie zakres ochrony ulegnie nieakceptowanemu zawężeniu.

Trzeba przypomnieć, że jeśli chodzi o polski porządek prawny, Polska nie zdecydowała się ustanowić prawnych ram mających chronić dziedzictwo kulturowe z pozycji reguł dotyczących wspólnej polityki rolnej. Minimalne wymagania w polskim prawie są obecnie uregulowane w czterech rozporządzeniach – jednym głównym²⁰ i trzech będących jego (niewielką) nowelizacją²¹. Niestety, żadne z nich nie dotyczy problematyki dziedzictwa kulturowego. Dlatego tytułem postulatu *de lege ferenda* zaleca się włączenie aspektów historycznych, zabytkowych i archeologicznych do krajowego unormowania. Spójność na płaszczyźnie prawnej tworzy znaczącą wartość dla całej Wspólnoty. Stąd postulat wprowadzenia tych aspektów do walorów powszechnie uznawanych powinien być priorytetem, zwłaszcza że w Polsce status np. mógł nie różni się w porównaniu do Estonii, nie wspominając o innych kulturowych pozostałościach na gruntach rol-

rules *expressis verbis* refer to national legislation aimed at protection of monuments but the link between them and environment's prism could not have been established without the CJEU's intervention. As the Court of Justice held in the paragraph 44 and 45 – the environment is also comprised by landscape features among which the products of human activity may be classified as well. Therefore their retention is that crucial even through the lens of the common agricultural policy. This is how the Court of Justice dovetailed both, apparently various, elements of agricultural and cultural nature.

Moreover, the Court of Justice employed its past adjudication, namely the judgement *Horvath*. That case concerned maintenance of visible public rights of way, so a topic remote from the preservation of cultural heritage. Nonetheless the rights of way prevailed then. If the product of contemporary human activity became such salient contribution to be covered by the requirements at issue, *a fortiori* historical, archeological or monumental landscape features deserve comparable level of legal protection inasmuch as their destruction or alteration may be irreparable at the end of the day.

This case is that meaningful also because of one more reason. In spite of the fact that the beneficiary breached the rules solely in the area that theoretically might not have been pertinent for the authority, it was concluded definitively that the objective of preservation of cultural is worthy of an absolute legal protection in this respect. This argument can be directly or indirectly utilised in other proceedings, unnecessarily regarding common agricultural policy. For instance, in proceedings regarding building constructions, the authority may invoke this ruling as an ancillary argument to behold the whole relevant area instead of the mere part of land under construction works that the proceedings concern *stricto*. As regards cultural heritage, it should be borne in mind that its protection goes beyond formal framework and rights of property. At times, in order to safeguard the very essence of the cultural heritage the adopted approach has to include a big picture. Otherwise the extent of protection would be egregiously diminished.

In terms of the Polish legal order, it should be recalled that Poland did not decide to set the legal framework aimed at protection of cultural heritage in context of rules related to common agricultural policy. The minimal requirements in the Polish law are currently provided for in four regulations – the main one²⁰ and three other by which it was (slightly) amended²¹. Unfortunately, none of them touches upon the issues of cultural heritage. Thus, as a desideratum *de lege ferenda*, an inclusion of historical, monumental and archeological aspects in the national regulation is recommended. The cohesion in respect of law constitutes a significant value for the European Community. Hence adherence to commonly respected values should be a priority, especially as the Polish situation concern-

nich. Ponadto Adwokat Generalna Eleanor Sharpston była tak odważna w swej opinii, że wskazała²² przykłady tysiącletniego drzewa czy pozostałości fortu z epoki żelaza pomimo niedogodności dla beneficjenta, jakie niesłaby ich ochrona w ramach prawa UE.

8. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Niewątpliwie analizowany wyrok można uznać za wartość dodaną dla ochrony dziedzictwa kulturowego w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Z jednej strony samo ograniczenie zakresu sprawy do jedynie estońskiego systemu prawnego jest tylko hipotetyczną jego wadą. Z drugiej bowiem strony nie dyskredytuje to szczególnego sposobu, którym posłużył się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej łącząc dwa, *prima facie*, całkowicie różne elementy – rolnictwo i dziedzictwo kulturowe. W przyszłości TSUE może odwoływać się do tego orzeczenia i, co ważniejsze, w sprawach, w których ochrona dziedzictwa kulturowego konfrontowana jest z wartościami rolnymi lub, tak naprawdę, wszelkimi wartościami, które będą musiały w konsekwencji ustąpić ochronie historycznych pozostałości działalności człowieka.

Wysunięty postulat *de lege ferenda* zakładający inkorporację podobnych rozwiązań w Polsce na przykładzie konstruktu estońskiego stawowi zarazem konkluzję uwzględniającą całokształt przeprowadzonych na tym polu badań. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że historyczne, zabytkowe i archeologiczne dobra mogą potrzebować uzupełniającej ochrony. Pojawienie się takiego wątku przy tematyce płatności bezpośrednich dla rolników wydaje się być unikalną sposobnością, aby na te kwestie zwrócić uwagę. Pozwoliłoby to również zwiększyć świadomość społeczną w tym obszarze. Aktualny *status quo* polskiej regulacji w tym kontekście jest możliwie najmniej skomplikowany, ale z pewnością najmniej efektywny, gdy idzie o ochronę tych dziedzin i elementów, które nie stanowią z natury rzeczy składnika działalności rolnej. Trybunał Sprawiedliwości dokładnie wyjaśnił, że analizowane wymogi muszą być powiązane z działalnością rolną albo nawet jedynie gruntem rolnym i to takim, który nie służy już prowadzeniu dalszych upraw. Dlatego można prognozować, że w dłuższej perspektywie bierność państw członkowskich w uwzględnianiu takich pośrednich aspektów rolnych może urosnąć do rangi uchybienia zasadzie skuteczności prawa UE, w tym prawa funduszy europejskich. Z tej przyczyny test efektywności²³ powinien być wykorzystywany jako miernik zgodności przepisów krajowych z wartościami i celami, które UE honoruje na mocy art. 167 TFEU.

Oryginalna wersja artykułu została przygotowana w języku angielskim.

ing e.g. Cairns does not differentiate in comparison to Estonia, not to mention any other cultural remnants situated on farming land. Besides, Advocate General Eleanor Sharpston was so bold in her reasoning that she indicated²² examples of a millennial tree and the remains of an Iron Age fort that, despite being inconvenient for a beneficiary, ought to be protected, even on the EU level.

8. FINAL REMARKS

Undoubtedly the analysed judgment may be deemed an added value for preservation of cultural heritage through the European Union and its members. On one hand, the very fact that the case was limited only to the Estonian legal system is its hypothetical drawback. On the other hand, it does not erase the manner in which the Court of Justice of the European Union combined two, *prima facie*, totally separate elements – agriculture and cultural heritage. To that ruling, the CJEU may in future refer and, more importantly, in any cases where preservation of cultural heritage clashes with agricultural values or, actually, all other values that may be hence overridden by safeguarding historic remnants of human activity.

Posited desideratum *de lege ferenda* to introduce similar solutions in Poland, modeled on the Estonian construct, is the spinning conclusion arriving from the whole study of this contribution. It is indeed unquestionable that historical, monumental and archeological goods may need supplementary protection. Dealing with direct payments for farmers is seemingly a unique opportunity to pay attention to that problem. It would enhance society's awareness thereof as well. Current *status quo* of the Polish legislation is the simplest possible but for sure the least effective measure in terms of safeguarding also these areas or elements that are not involved in the agricultural operation on the regular basis. The Court of Justice thoroughly explicated that the requirements at issue have to be connected with agricultural activity or even solely farming land, and the relevant scope captures also land which is no longer used for farming. Therefore it can be deduced in the long run that if the Member States stay idle to encompass that indirect agricultural facet, it may be even considered a failure to enforce the EU law (so as EU funds) effectively. For that reason, the test of effectiveness²³ should be employed as a touchstone gearing the national rules to the values and objectives the EU respects in line with Article 167 TFEU.

The original version of the article was prepared in English.

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 sierpnia 2018 roku, sprawa C-435/17, Argo Kalda Mardi talu p. Põllumajanduse Registre ja Informatsoonini Amet (PRIA), ECLI:EU:C:2018:637. Wyrok jest dostępny na stronie internetowej: <http://curia.europa.eu/>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dc571aa687b93c46b3869aef804ced5eac.e34KaxiLc3eQc-40LaxqMbN4Pb3yOe0?text=&docid=204746&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=580982>

- ² Skonsolidowana wersja Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 326, 26.10.2012, s. 47–390.
- ³ Opinia Rzecznik Generalnej Eleanor Sharpston przedstawiona dnia 7 czerwca 2018 roku, sprawa C-435/17, Argo Kalda Mardi talu p. Põllumajanduse Registre ja Informatiooni Amet (PRIA), ECLI:EU:C:2018:410. Wyrok dostępny jest na stronie internetowej: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202644&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=446882#Footref34>.
- ⁴ A dokładnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549; sprostowania: Dz.U. 2014, L 61, s. 11; Dz.U. 2016, L 130, s. 13; Dz.U. 2017, L 327, s. 83).
- ⁵ Pełny tytuł to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).
- ⁶ Który dotyczy wszystkich działek rolnych na gospodarstwie rolnym, jak również nierolniczego obszaru, dla którego również występowało o wsparcie.
- ⁷ Jednakże art. 4 Rozporządzenia 1307/2013 wprowadza zgoła inną definicję uznającą za „gospodarstwo rolne” zbiór wszystkich jednostek służących do działalności rolniczej oraz zarządzanych przez rolnika, o ile znajdują się w obrębie granic tego samego państwa członkowskiego.
- ⁸ Tj. the põllumajandusministrimäärus No 4 ‘Maaheaspõllumajandus – ja keskkonnaseisundishoidmisenõuded’ (Rozporządzenie nr 4 Ministra Rolnictwa — Wymogi dotyczące utrzymania gruntu w dobrym stanie rolnym i środowiskowym) z dnia 14 stycznia 2015 roku.
- ⁹ Prawo ochrony dziedzictwa, traktując o zabytkach niematerialnych, odnosi się dokładnie do prehistorycznych, średniowiecznych lub nowożytnych siedlisk ludności, miast, miejsc schronienia, miejsc kultu, mogił, prehistorycznych pól, menhirów z wyrzeźbionymi otworami (lohkivid), dróg, mostów, terenów portowych i skupisk handlowych.
- ¹⁰ Zob. pkt 15 analizowanego wyroku.
- ¹¹ Co jest zatem zaskakujące, dyskrepancja w kwotach przyznanych i wnioskowanych pozostaje w kontraście do wagi problemów prawnych w sprawie.
- ¹² Poza tymi zarzutami, pojawiły się też inne dotyczące estońskiej konstytucji i zasady *ne bis in idem*. Zamiarem ograniczenia ram niniejszego artykułu, nie będą one objęte analizą. W razie jednak zainteresowania tym zagadnieniami na gruncie prawa UE i owej zasady poleca się: I.G. Anagnostopoulos, *Ne bis in idem in der Europäischen Union: Offene Fragen*, w: „Festschrift für Winfried Hassemer”, red. F. Herzog, U. Neumann, Heidelberg 2010 oraz B. van Bockel, *The Ne Bis in Idem Principle in EU Law*, Alphenaan den Rijn 2010.
- ¹³ Pkt 33 omawianego wyroku.
- ¹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 2009 roku, sprawa C428/07, Mark Horvath p. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, EU:C:2009:458, pkt 25. Wyrok dostępny jest na stronie internetowej: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72487&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4684481>.
- ¹⁵ Poprzez analogię, wyrok w sprawie *Horvath* został raz jeszcze przywołany.
- ¹⁶ Zob. pkt 37 omawianego wyroku.
- ¹⁷ Pkt 39 i n.
- ¹⁸ Powinno się dodać, że nie tylko pełnomocnicy strony estońskiej, lecz także Komisji Europejskiej opowiadali się za taką interpretacją.
- ¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości wysunął taki sam wniosek na kanwie sprawy *Horvath*, pkt 37.
- ²⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 roku w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. poz. 344).
- ²¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 marca 2016 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. 2016 poz. 330), Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2018 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. 2018 poz. 532) oraz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 lipca 2018 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. 2018 poz. 1444).
- ²² Zob. pkt 58 opinii.
- ²³ Zasadniczo był on używany w różnych dziedzinach prawa UE, zob. więcej np. w: D. Miąsik, *Zasada efektywności*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 225 i in.

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na dwóch zgoła odmiennych zagadnieniach – dobrej kulturze rolnej oraz ochronie dziedzictwa kulturowego. W oparciu o niedawne orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawiono kierunek interpretacji przepisów unijnych i krajowych (estońskich) z zakresu wspólnej polityki rolnej, które mogą stanowić dodatkową ochronę dla zabytków ruchomych znajdujących się na polu rolnym. Tym samym ukazano, jak mogiła oznaczona kamieniami może zostać uznana za cechę krajobrazu objętą ochroną. Artykuł zawiera również postulat wobec polskiego prawodawcy, aby inkorporować rozwiązanie prawne z Estonii do krajowego porządku prawnego.

Abstract

The article focuses on two quite opposite issues – good agricultural condition and preservation of cultural heritage. On the basis of the recent ruling of the Court of Justice of the European Union, the employed method of interpretation of EU and national (Estonian) rules was presented in terms of common agricultural policy what may constitute additional protection of immovable monuments situated on the agricultural area. Thereby it was demonstrated how the cairn may be deemed landscape element under protection. The paper contains also a desideratum addressed to the Polish lawmaker to incorporate the legal solution from Estonia to the domestic legal system.