

Věc C-373/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

6. srpna 2020

Předkládající soud:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Polsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

18. června 2020

Žalobce/Odvolatel:

A.M.

Žalovaný/Odpůrce:Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa**Předmět sporu v původním řízení**

Žaloba podaná k předkládajícímu soudu, na základě které zemědělec A.M. tvrdí, že došlo k porušení ustanovení čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 jeho nesprávným výkladem, podle kterého část půdy v důsledku střídání plodin nepředstavuje stále pastviny a skutečnost, že došlo k zaplavení nebo zatopení půdy, je irelevantní, přičemž prokázání pravidelných záplav má zásadní význam pro určení, zda došlo ke střídání plodin a přerušení zemědělského využívání, a v důsledku toho, zda by měly být poskytnuty agroenvironmentální platby, a pokud ano, v jaké výši.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Předmětem předběžné otázky je výklad definice „stále pastviny“ uvedené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 a finanční důsledky, jaké má chápání tohoto pojmu ze strany vnitrostátních orgánů v souvislosti s vyplácením agroenvironmentální platby pro zemědělce a přerušení kontinuity pětiletého období provádění

agroenvironmentálního programu. Tato otázka byla předložena na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Předběžná otázka

Mají vnitrostátní orgány chápat definici „stálé pastviny“ – uvedenou v čl. 2 písm. c) nařízení Komise (ES) č. 1120/2009 ze dne 29. října 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle hlavy III nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce – tak, že přirozené pravidelné záplavy a zátopy luk a pastvin ve zvláštním ochranném pásmu přírody (oblast Natura 2000; Iínski Park Krajobrazowy (Iínský krajinářský park)), způsobují, že je tato půda zahrnuta do tzv. „střídání plodin“, a mají za následek přerušení pětiletého (nebo delšího) období, kdy se na danou půdu toto „střídání plodin“ nevztahuje, což následně také představuje důvod k zastavení nebo omezení agroenvironmentálních plateb pro zemědělce, jakož i další finanční důsledky spojené s přerušením kontinuity pětiletého období provádění agroenvironmentálního programu?

Relevantní ustanovení unijního práva

Nařízení Komise (ES) č. 1120/2009 ze dne 29. října 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle hlavy III nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. 2009, L 316, s. 1) – článek 2 písm. c)

Nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. 2009, L 316, s. 65) – článek 2

Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. 2009, L 30, s. 16) – článek 6 a čl. 146 odst. 2

Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES)

č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, 21. 10. 2003, s. 1) – body 3 a 4 odůvodnění

Nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. 2011, L 25, s. 8) – čl. 7 odst. 1

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608) – čl. 4 odst. 1 písm. h) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2393 ze dne 13. prosince 2017

Relevantní ustanovení vnitrostátního práva

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (zákon ze dne 7. března 2007 o podpoře rozvoje venkova za pomoci prostředků z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova v rámci Programu rozvoje venkova na období 2007–2013) – čl. 5 odst. 1 bod 14, článek 18a

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (nařízení ministra zemědělství a rozvoje venkova ze dne 13. března 2013 o podrobných podmínkách a postupu pro poskytování finanční pomoci v rámci „Agroenvironmentálního programu“, na který se vztahuje Program rozvoje venkova na období 2007–2013) – § 1, 2, 4, 38

Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (nařízení západopomořanského vojvodství č. 14/2005 ze dne 27. července 2005 o Ińském krajinářském parku) – §3 odst. 1

Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (nařízení západopomořanského vojvodství č. 36/2005 ze dne 10. listopadu 2005 o plánu ochrany Ińského krajinářského parku) – §2 odst.1, § 3 odst. 1 a §4

Stručný popis skutkového stavu, původního řízení a hlavních argumentů účastníků řízení

- 1 Zemědělec A.M. zahájil v roce 2009 provádění pětiletého agroenvironmentálního programu na období 2009–2013 v rámci balíčku 2 (ekologické zemědělství, varianta 2.3 – stálé pastviny, vykázaná plocha: 45,37 ha) a balíčku 3 (extenzivní stálé pastviny, varianta 3.1.2 – extenzivní hospodaření na loukách a pastvinách v oblastech Natura 2000, vykázaná plocha: 20,00 ha).
- 2 V letech 2009–2011 byly tomuto zemědělci vyplaceny platby za vykázané plochy. V roce 2012 prvostupňový orgán, Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (vedoucí okresního úřadu P. Agentury pro restrukturalizaci a modernizaci zemědělství) – na základě žádosti zemědělce, který snížil plochu vykázanou pro účely plateb o 9,83 ha, jelikož z důvodu dlouhotrvajícího zatopení a zaplavení těchto ploch nemohl louky a pastviny posekat v požadovaných termínech – v (konečném) rozhodnutí o poskytnutí agroenvironmentální plateb na rok 2012 uvedl, že výměra, za kterou lze přiznat platby, je 35,51 ha ve variantě 2.3 a 17,18 ha ve variantě 3.1.2. Zemědělec obdržel snížené platby. V roce 2013, v souvislosti s nímž spor vznikl, podal zemědělec žádost o agroenvironmentální platby, ve které vykázal plochy v balíčcích jako v letech 2009–2011, jelikož se domníval, že vyloučení plochy 9,83 ha v roce 2012 nemá vliv na vykázání ploch v roce 2013 vzhledem k tomu, že vyloučení nebylo způsobeno jeho vinou, jelikož louky a pastviny posekal později, než bylo požadováno, tj. v říjnu 2012, což potvrdila kontrola prvostupňového orgánu ze dne 15. října 2012.
- 3 Správní orgány prvního a druhého stupně vydaly v této věci již šest rozhodnutí a o případu již dvakrát rozhodoval Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (vojvodský správní soud ve Štětíně, Polsko). V současné době je případ postoupen témuž soudu již potřetí. V šestém rozhodnutí ve věci prvostupňový orgán konstatoval, že ve vztahu k 9,83 ha byla přerušena kontinuita využívání půdy jako stálé pastviny, a přestože je možné na této půdě v relativně krátké době obnovit zemědělskou výrobu, půdu nelze považovat za stálou pastvinu, dokud neuplyne pětileté období využívání k pěstování trav nebo jiných zelených píceňin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách bez střídání plodin. Orgán proto dospěl k závěru, že zemědělec přistoupil k střídání plodin, což bylo důsledkem zaplavení a zatopení půdy kvalifikované jako stálé pastviny. Orgán druhého stupně, Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ředitel regionální pobočky Z. Agentury pro restrukturalizaci a modernizaci zemědělství), souhlasil s posouzením orgánu prvního stupně, pokud jde o přerušování kontinuity využívání a o střídání plodin na stálých pastvinách, jež byla způsobena záplavami a zátopami, a nezávisle na tomto hodnocení navíc vyjádřil názor, že zemědělec v roce 2012 neoznámil orgánu prvního stupně existenci tzv. případu vyšší moci uvedeného v čl. 47 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu

pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2008, L 332M, s. 305), a to do deseti pracovních dnů ode dne, kdy tak zemědělec mohl učinit, takže půda, i když jen dočasně zaplavená nebo zatopená, nebyla v roce 2012 využívána pro zemědělské účely.

- 4 Na základě takového posouzení orgány vycházely z toho, že v rámci varianty 3.1.2 byla zjištěná plocha 17,19 ha oproti vykázané ploše 20,00 ha, a proto – podle čl. 16 odst. 5 prvního pododstavce nařízení č. 65/2011 – zemědělci měly být poskytnuty platby na základě zjištěné plochy snížené o dvojnásobek zjištěného rozdílu z titulu provedení varianty 3.1.2, a v rámci varianty 2.3 – podle čl. 16 odst. 5 druhého pododstavce uvedeného nařízení – platba měla být zamítnuta.

Stručné shrnutí odůvodnění podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 5 Předkládající soud se potýkal s nutností rozhodnout, zda pravidelné záplavy nebo zátopy pozemků vykázaných v žádosti o agroenvironmentální platby, které se nacházejí ve zvláštním ochranném pásmu přírody (Natura 2000, Iňský krajinářský park, přírodní stanoviště uvedená ve 14 kategoriích v příloze I směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102)), a z tohoto důvodu podléhají přirozeným pravidelným záplavám a zátopám, které jsou mimo jiné způsobovány omezeními v oblasti meliorace a zadržování vody vyplývající z nařízení západopomořanského vojvodství č. 36/2005 ze dne 10. listopadu 2005 o plánu ochrany Iňského krajinářského parku, představují zavedení zemědělského pěstování tzv. střídáním plodin, a v důsledku toho nemožnost uznat půdu, na níž dochází ke střídání plodin, jako stálou pastvinu ve smyslu čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, což má za následek také zastavení nebo omezení agroenvironmentálních plateb pro zemědělce, jakož i další finanční důsledky spojené s přerušением kontinuity pětiletého období provádění agroenvironmentálního programu a nutností vrátit všechny přijaté platby také za roky 2009–2012, nebo jejich část. Základem pro žádost o vrácení zaplacených agroenvironmentálních plateb, zcela nebo zčásti, i za předchozí roky, jsou unijní i vnitrostátní předpisy, tj. čl. 18 odst. 2 nařízení č. 65/2011, který se použije v rozsahu vyplývajícím z názvu tohoto aktu, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů. V článku 6 odst. 1 písm. a) nařízení č. 65/2011 bylo jasně uvedeno, že ustanovení nařízení č. 65/2011 se použijí na podporu poskytnutou podle čl. 36 nařízení č. 1698/2005, tj. také na agroenvironmentální platby. Další konkretizaci tohoto nařízení lze nalézt ve vnitrostátních právních předpisech, tj. v § 39 a násl. nařízení ministra zemědělství a rozvoje venkova ze dne 13. března 2013 o podrobných podmínkách a postupu pro poskytování finanční pomoci v rámci „Agroenvironmentálního programu“ v rámci Programu rozvoje venkova na období 2007–2013.
- 6 Otázka toho, že zemědělec neoznámil existenci tzv. vyšší moci způsobené záplavami a zátopami je pro řešení sporu týkajícího se plateb za rok 2013 irelevantní, jelikož se týká okolností významných pro výpočet plateb za rok 2012.

- 7 Před vydáním rozhodnutí ve věci považoval předkládající soud za nutné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku za účelem objasnění pochybností vyplývajících z výkladu čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, protože nemůže vyjasnit hlavní otázku, tj. zda stále pastviny ztrácí svůj charakter a účel tím, že na nich dochází ke střídání plodin, k němuž podle chápání vnitrostátních orgánů dochází záplavami a zátopami.
- 8 Definice pojmu „stálá pastvina“ přijatá v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 byla po roce 2013 dále upravena, a to na základě čl. 4 odst. 1 písm. h) nařízení č. 1307/2013, které bylo později změněno nařízením 2017/2393. Tyto změny v definici stále pastviny však pochybnosti předkládajícího soudu neodstraňují a neobjasňují ani otázku střídání plodin, a to tím spíše, že po poslední z těchto změn se může členský stát rozhodnout, zda orba bude mít vliv na existenci střídání plodin, či nikoli. Tyto změny proto nemají vliv na výklad této definice ve znění z roku 2013.
- 9 Ve své judikatuře se Soudní dvůr opakovaně zabýval výkladem definice „stálé pastviny“, včetně rozsudku ze dne 11. listopadu 2010, C-152/09, ve kterém posuzoval existenci příčinné souvislosti mezi změnou užívání z orné půdy na stálé pastviny v agroenvironmentálním programu, nebo rozsudků ze dne 15. května 2019, C-341/17 P, a ze dne 13. února 2020, C-252/18 P, ve kterých posuzoval, zda je rozhodujícím kritériem pro klasifikaci stále pastviny druh vegetace zemědělské plochy (výskyt dřevin a keřů), nebo faktické určení této oblasti zemědělské činnosti jako typické pro stálé pastviny. Tyto rozsudky tedy nejsou užitečné pro vyjasnění pochybností předkládajícího soudu.
- 10 Naproti tomu v rozsudku ze dne 14. října 2010, C-61/09, ve kterém se jednalo o otázku zohlednění určitých pozemků pro účely stanovení nároku zemědělce na platby v rámci režimu jednotné platby, Soudní dvůr uvedl, že „[č]lánek 44 odst. 2 [nařízení č. 1782/2003] musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby k podpoře byla způsobilá půda, která ač se využívá rovněž pro zemědělské účely, slouží především uchování krajiny a ochraně přírody. Skutečnost, že zemědělec podléhá pokynům orgánů ochrany přírody, krom toho nezbavuje činnost, která odpovídá definici obsažené ve čl. 2 písm. c) uvedeného nařízení, její zemědělské povahy“. V tomto rozsudku Soudní dvůr připomněl – s odkazem na rozsudek ze dne 16. července 2009, C-428/07, Horvath –, že ochrana životního prostředí, která je jedním ze zásadních cílů Evropské unie, musí být považována za součást společné politiky v oblasti zemědělství (bod 39), a že by bylo protismyslné, kdyby zemědělská půda ztrácela způsobilost k podpoře, využívá-li se pro účely uchování krajiny a ochrany přírody (bod 40), a proto rozhodl, že to, že účel určité půdy má v převažující míře povahu ochrany přírody a krajiny, nezbavuje tuto půdu její zemědělské povahy ve smyslu čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003, je-li půda v takovém případě skutečně využívána jakožto orná půda nebo jako pastvina (bod 41).
- 11 Pouze v rozsudku ze dne 2. října 2014, C-47/13, ve kterém Soudní dvůr, který se zabýval pochybnostmi vnitrostátního soudu v souvislosti s přímými platbami, řešil

otázku vlivu zorání a osetí půdy jinou odrůdou zelené píce, než tou, jež tam byla pěstována v předchozím období, na kvalifikaci stálé pastviny, a vyjádřil se – provedením výkladu definice stálé pastviny obsažené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 – k otázce střídání plodin. V tomto rozsudku Soudní dvůr uvedl, že střídání různých zelených píce nemá být považováno za střídání plodin, a proto nevyklučuje kvalifikaci jako stálé pastviny.

- 12 Generální advokátka Sharpston se problematikou střídání plodin zabývala podrobněji ve svém stanovisku předloženém dne 30. dubna 2014 ve výše uvedené věci C-47/13, EU:C:2014:293 (viz zejména body 43, 46 a poznámka pod čarou 25 stanoviska). Argumentace předložená generální advokátkou ohledně významu pojmu „střídání plodin“, i když je užitečná z hlediska poznání, neobjasňuje otázku, zda zaplavení nebo zatopení luk a pastvin nacházejících se v oblastech se zvláštní právní ochranou vede k střídání plodin a v důsledku toho zbavuje půdu vlastností stálé pastviny.
- 13 Polské správní soudy se definicí stálé pastviny obsažené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 a zopakované ve vnitrostátním předpisu, tj. v § 4 odst. 2 nařízení ministra zemědělství a rozvoje venkova ze dne 13. března 2013, zabývaly mnohokrát, nejčastěji však v souvislosti s výskytem případů tzv. vyšší moci a nutností nahlásit takový případ včas. Dosavadní judikatura vnitrostátních soudů se však dosud nezabývala problémem, který vyvstal ve věci projednávané před předkládajícím soudem. Tento problém nebyl vyřešen ani předchozí judikaturou Soudního dvora. Předkládající soud si navíc není vědom toho, že by soud jiného členského státu EU položil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se problému shodného s použitím unijního práva v daném případě. V důsledku toho předkládající soud rozhodl, že v projednávané věci je třeba položit předběžnou otázku.
- 14 Podle předkládajícího soudu je za účelem vyřešení věci nutné správně vyložit definici stálé pastviny uvedenou v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009. Správný výklad umožní předkládajícímu soudu rozhodnout, zda pravidelné záplavy a zátopy luk a pastvin nacházejících se v chráněných přírodních oblastech představují střídání plodin a zbavují takovou půdu charakteru stálých pastvin, a v důsledku toho jí vylučují z agroenvironmentálních plateb na rok 2013 (a v samostatném řízení stanoví povinnost vrácení plateb přijatých za roky 2009–2012).
- 15 Podle předkládajícího soudu by taková okolnost, jako jsou pravidelné záplavy a zátopy luk a pastvin nacházejících se v oblastech, které jsou právně chráněny z důvodu jejich přírodní hodnoty (která způsobuje, že se období sečení nebo pastvy posouvají oproti lhůtám stanoveným v uvedených vnitrostátních právních předpisech a zemědělec tyto požadavky plní později), neměla být kvalifikována jako zavedení střídání plodin zemědělcem. Tento postoj se rovněž nachází ve stanovisku generálního advokáta Jána Mazáka ze dne 11. května 2010 ve věci C-61/09, EU:C:2010:265 (viz bod 20 výše uvedeného stanoviska).

- 16 Předkládající soud rovněž navrhuje Soudnímu dvoru jmenování znalce nebo znalců za účelem rozhodnutí, jaký je účel a základní charakteristiky střídání plodin ve smyslu agronomie, a zda pravidelné záplavy a zátopy luk a pastvin v oblastech zvláště chráněných právem z důvodu jejich přírodní hodnoty mají takový účel nebo základní charakteristiky.

PRACOVNÍ DOKUMENT