

Věc C-225/20

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

29. května 2020

Předkládající soud:

Curtea de Apel Constanța (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

7. května 2020

Navrhovatelka:

Euro Delta Danube SRL

Odpůrkyně:Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean
Tulcea**Předmět původního řízení**

Opravný prostředek proti občanskoprávnímu rozsudku ze dne 28. června 2019, který vydal Tribunalul Tulcea (soud prvního stupně v Tulcea, Rumunsko), jímž tento soud zamítl žalobu podanou žalobkyní v řízení v prvním stupni, která se týká zrušení rozhodnutí odpůrkyně, tj. žalované v řízení v prvním stupni, kterým nevyhověla jednotné žádosti o platbu za rok 2017.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Na základě článku 267 SFEU Curtea de Apel Constanța (odvolací soud v Konstanze, Rumunsko) žádá o výklad čl. 2 bodu 23 a článku 19 nařízení Rady v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014

Předběžná otázka

Brání ustanovení čl. 2 bodu 23 a článku 19 nařízení v přenesené pravomoci č. 6[4]0/2014, kterým se doplňuje nařízení (EU) č. 1306/2013 Evropského parlamentu a Rady, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, podmínky odmítnutí nebo odnětí plateb, jakož i správní sankce vztahující se na přímé platby, podporu rozvoje venkova a křížové plnění, vnitrostátní právní úpravě, která za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, ukládá zemědělcům správní sankce za vykazování větší rozlohy z důvodu, že nesplňují podmínky oprávněnosti pokud jde o plochu, která je považována za nadhodnocenou, protože obhospodařují půdu v rámci zařízení pro akvakulturu, jejichž držitelé se stali na základě koncesní smlouvy, přičemž neprokázali souhlas zadavatele koncese s využíváním půdy pro zemědělské účely?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 2 bod 23 a článek 19 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost

Uplatňované vnitrostátní předpisy

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 [vyhláška ministra zemědělství a rozvoje venkova č. 476 ze dne 7. dubna 2016 o systému sankcí vztahujícím se na režim přímých plateb a dočasnou státní podporu v odvětvích zemědělství a chovu hospodářských zvířat a týkajícím se jednotných žádostí o platbu podaných Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Zemědělská platební a intervenční agentura, Rumunsko) počínaje rokem žádosti 2015; dále jen „OMADR č. 476/2016“]

– čl. 2 odst. 2 písm. š): „Vykázáním větší rozlohy při nahlašování se rozumí rozdíl mezi ohlášenou plochou pro účely platby a určenou plochou pro účely platby“;

– čl. 6 písm. e): „Pokud ohlášená plocha pro účely platby překročí určenou plochu o více než 50 % určené plochy, je zemědělec vyloučen z platby pro dotyčnou platební skupinu a kromě toho se mu uloží dodatečná sankce rovnající se výši podpory nebo podpory odpovídající rozdílu mezi ohlášenou plochou a určenou plochou. Nelze-li částku vypočtenou jako dodatečnou sankci odečíst v plné výši během tří kalendářních let následujících po kalendářním roce zjištění, nevyrovnaný zůstatek se zruší.“

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (nařízení s mocí zákona č. 3/2015 o schválení režimů plateb určených pro odvětví zemědělství za období 2015-2020 a o změně a doplnění článku 2 zákona č. 36/1991 o zemědělských společnostech a jiných formách sdružování v zemědělství; dále jen „OUG č. 3/2015“)

Článek 2

„Pro účely tohoto nařízení s mocí zákona se rozumí:

[...]

e) „zemědělským podnikem“ soubor všech produkčních jednotek využívaných k zemědělské činnosti a spravovaných zemědělcem, které se nacházejí na území Rumunska;

f) „zemědělcem“ fyzická nebo právnická osoba nebo sdružení fyzických nebo právnických osob, bez ohledu na právní formu tohoto sdružení, jehož zemědělský podnik se nachází na území Rumunska a které vykonává zemědělskou činnost;

[...]

n) „zemědělskou plochou“ jakákoli plocha orné půdy, trvalých travních porostů a stálých pastvin nebo trvalých kultur;

o) „ornou půdou“ půda obdělávaná za účelem produkce plodin nebo plochy, které jsou k dispozici pro zemědělské pěstování, ale jsou ponechány ladem, bez ohledu na to, zda se tato půda nachází ve sklenících, fotovoltaických sklenících nebo v jiných pevných nebo mobilních ochranných zařízeních, či nikoli;

[...]

r) „využíváním půdy“ využívání zemědělské půdy v rámci zemědělského podniku, který má zemědělec k dispozici v době podání žádosti, v roce žádosti, pro zemědělské činnosti“.

[...]

Článek 8

„(1) Aby mohli zemědělci využívat přímých plateb stanovených v čl. 1 odst. 2, musí:

[...]

n) předložit v okamžiku podání jednotné žádosti o platbu nebo při změnách žádosti dokumenty potřebné k prokázání, že zemědělský pozemek je k dispozici,

nebo případně kopii přílohy č. 24 matričního oddělení územních správních celků. Dokumenty prokazující, že zemědělský pozemek je k dispozici zemědělci, je třeba před podáním jednotné žádosti o platbu podepsat a musí být platné ke dni podání žádosti;

[...]"

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (vyhláška ministra zemědělství a rozvoje venkova č. 619/2015 o schvalování kritérií způsobilosti, zvláštních podmínek a způsobů provádění režimů plateb stanovených v čl. 1 odst. 2 a 3 zákona č. 3/2015 o schválení režimů plateb v zemědělství pro období 2015–2020 a o změně článku 2 zákona č. 36/1991, který se týká zemědělských podniků a jiných forem sdružení v zemědělství, jakož i zvláštních podmínek provádění kompenzačních opatření pro rozvoj venkova použitelných na zemědělskou půdu v rámci Národního programu rozvoje venkova na období 2014–2020; dále jen „OMADR č. 619/2015“)

Článek 2 písm. u), „určenou plochou“ se v rámci režimů podpory „na plochu“ rozumí plocha, ve vztahu k níž byla splněna všechna kritéria či jiné povinnosti týkající se podmínek pro poskytnutí podpory; nebo v rámci opatření podporu na plochu, plocha parcel nebo pozemků určených na základě správních kontrol nebo kontrol na místě“.

Článek 5

„(2) Počínaje rokem žádosti 2015 jsou doklady, které prokazují oprávněné využívání půdy a které jsou předloženy [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Zemědělská platební a intervenční agentura)], v souladu s čl. 8 odst. 1 písm. n) nařízení vlády s mocí zákona, doklady, které se týkají:

- a) podniku, v němž se provádí zemědělská činnost: osvědčení se vyplní podle rámcového vzoru [...] a přiloží se k němu ověřená kopie písemností obsahujících zápis o údajích [...] ze zemědělského rejstříku pro období 2015–2019, v souladu s rámcovým vzorem [...] a
- b) zemědělské půdy, která je zemědělci k dispozici: ověřená kopie listiny zakládající vlastnické právo nebo jiných aktů prokazujících vlastnické právo k půdě nebo jiných dokumentů [...];
- c) jednoznačné identifikace užívaných zemědělských pozemků [...]"

Článek 10

„(5) Plochy, na které nelze poskytnout podporu:

[...]

o) plochy v rámci zařízení pro akvakulturu podle čl. 23 odst. 20 Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (Technické předpisy doplňující zemědělský rejstřík na období 2015–2019) schválené prostřednictvím Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (vyhláška ministra zemědělství a rozvoje venkova, ministra pro regionální rozvoj a veřejnou správu, ministra veřejných financí a předsedy národního statistického úřadu č. 734/480/1.003/3.727/2015)“.

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării“ (zákon č. 283/2015, kterým se pozměňuje zákon č. 82/1993 o vytvoření biosférické rezervace „Dunajská delta“)

Článek I

„1. Na celém území rezervace se změna ve využívání zemědělské půdy využívané jako produktivní zemědělská půda nebo jako zařízení pro akvakulturu provádí se souhlasem správce, a to výhradně na základě technických studií provedených odborníky“.

Článek II

„(1) Do 12 měsíců ode dne vstupu tohoto zákona v platnost jsou vlastníci, nájemci nebo koncesionáři půdy využívané jako zemědělská zařízení nebo zařízení pro akvakulturu, jejichž používání bylo změněno, povinni se souhlasem správce uskutečnit technické studie provedené odborníky, ze kterých vyplynou způsoby využití předmětných zemědělských zařízení nebo zařízení pro akvakulturu.“

(2) Do 3 let od vstupu tohoto zákona v platnost jsou vlastníci/koncesionáři půdy, jejíž využívání bylo změněno, aniž by to odůvodnily studie provedené odborníky, povinni uvést je do jejich původního stavu [...]“.

Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (nařízení vlády s mocí zákona č. 23 o rybolovu a akvakultuře) ze dne 5. března 2008 - čl. 2 bod 2, který definuje „zařízení pro akvakulturu“

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Společnost Euro Delta Danube SRL je rumunská právnická osoba, jejímž předmětem činnosti je akvakultura a pěstování obilovin. Dne 1. října 2002

uzavřela společnost se Consiliul Local Maliuc (Městská rada Maliuc) koncesní smlouvu na 49 let na plochu 137 hektarů, která měla být využívána pro akvakulturu. V souladu s dodatkem ke koncesní smlouvě se plocha rozšířila ze 137 hektarů na 142,2632 hektarů. Dne 13. května 2016 přijala Městská rada Maliuc rozhodnutí č. 118, kterým schválila výkon zemědělské činnosti na pozemku poskytnutém v rámci koncese o rozloze 142,2632 hektarů, a to na období 5 let.

- 2 Dne 16. února 2006 uvedená společnost obdobně uzavřela koncesní smlouvu s Consiliul Județean Tulcea (Župní rada Tulcea, Rumunsko) na dobu 44 let na plochu 315 hektarů, která měla být využívána pro akvakulturu.
- 3 V souladu s dodatkem č. 2 smlouvy, uzavřeným dne 20. května 2014, bylo stanoveno, že k realizaci předmětu koncesní smlouvy ze dne 16. února 2006 budou činnosti spočívající ve střídání a rotaci plodin a akvakultury vykonávány s cílem mineralizace půdy, jakož i jiné činnosti uložené v souladu s technickými pravidly pro akvakulturu, a to na ploše 200 hektarů z celkového počtu 315 hektarů; tyto činnosti spočívaly v dočasném přerušení akvakulturní produkce v rámci zařízení nebo jeho části na období 6 měsíců až 3 let, a to s cílem zajistit obnovení produktivity půdy prostřednictvím pěstování obilovin. Půda byla poté znovu využívána pro účely akvakultury.
- 4 V hospodářském roce 2 017 společnost Delta Danube SRL částečně využívala oba pozemky poskytnuté v rámci koncese pro zemědělské účely, a proto na základě OUG č. 3/2015 podala dne 15. května 2017 jednotnou žádost o platbu za plochu 288,37 hektarů (100,58 hektarů, které měla na základě koncesní smlouvy uzavřené s Městskou radou Maliuc, a 187,79 hektarů, které měla na základě koncesní smlouvy uzavřené s Župní radou Tulcea).
- 5 Odpůrkyně vydala dne 25. září 2018 platební výměr, ze kterého vyplývá, že podle analýzy dokumentů přiložených k žádosti měla určená plocha rozlohu 100,58 hektarů z celkové ohlášené plochy 288,37 hektarů. Z tohoto důvodu byla stanovena celková částka k zaplacení ve výši 30 360,89 rumunských lei (dále jen „RON“), týkající se určené plochy s rozlohou 100,58 hektarů, jakož i dodatečné sankce za vykázaní větší rozlohy při nahlašování v souladu s článkem 19 nařízení (EU) č. 640/2014 ve výši 364 943,27 RON. Stížnost podaná proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta.
- 6 Dne 10. ledna 2019 podala společnost Euro Delta Danube SRL k Tribunalul Tulcea (Soud prvního stupně v Tulcea) žalobu na zrušení rozhodnutí o stížnosti a částečné zrušení platebního výměru, který vydala Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [APIA] - Centrul Județean Tulcea (Zemědělská platební a intervenční agentura, dále jen „APIA“ - Župní ústředí Tulcea, Rumunsko), konkrétně ustanovení týkajících se uložení sankcí ve výši 364 943,27 RON v důsledku vykázaní větší rozlohy a navrhla uložit odpůrkyni povinnost zaplatit rozdíl do výše příspěvku.

- 7 Občanskoprávním rozsudkem ze dne 28. června 2019 Tribunalul Tulcea (Soud prvního stupně v Tulcea) žalobu zamítl jako neopodstatněnou. Společnost Euro Delta Danube SRL napadla rozsudek soudu prvního stupně před Curtea de Apel Constanța (Odvolací soud v Konstanze) dne 13. srpna 2019.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 8 Navrhovatelka uvádí, že vykázání větší rozlohy představuje situaci, v níž existují nadměrné rozdíly mezi plochami, které zemědělec nahlásila jako zemědělské pozemky využívané v rámci určitého fyzického bloku a referenčními plochami fyzických bloků začleněných do integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS), které skutečně obhospodařuje. Z toho důvodu má navrhovatelka za to, že soud prvního stupně nesprávně použil ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. s) OMADR č. 476/2016, kde je vymezen pojem vykázání větší rozlohy.
- 9 Z tohoto důvodu se navrhovatelka domáhá, aby soud potvrdil, že sankce za vykázání větší rozlohy se uplatní pouze v případě, že na základě nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 zemědělec vykáže o více než 50 % větší plochu, než je plocha skutečně využívaná v rámci fyzického bloku a stanovená na základě správní kontroly na místě ze strany APIA, ne však v případě, že zemědělec nepřiloží k žádosti o platbu potřebnou písemnou dokumentaci.
- 10 Pokud by APIA měla za to, že dokumenty předložené ke dni podání žádosti o platbu neprokazovaly právo na užívání půdy, měl úředník pověřený správní kontrolou žádosti o platbu podle navrhovatelky odmítnout registraci žádosti na základě kritérií nepřijatelnosti. APIA měla ostatně možnost požádat o doplňující informace, které považovala za nezbytné.
- 11 Navrhovatelka se domáhá, aby soud potvrdil, že nedodržení podmínek přijatelnosti pro celou plochu, pro kterou byla platba požadována (tedy nepředložení důkazů o využívání půdy k produktivnímu zemědělskému využití) nepředstavuje důvod pro uplatnění sankcí spočívajících ve víceletých platbách za vykázání větší rozlohy obdělávaných ploch.
- 12 Odpůrkyně tvrdí, že na půdu užívanou v rámci koncese pro účely akvakultury, která se však bez souhlasu zadavatele koncese a bez splnění zákonných požadavků na změnu kategorie využití půdy využívá jako zemědělská půda, nelze poskytnout podporu, což je důvod, proč byly sankce za vykázání větší rozlohy uloženy správně.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 13 Odvolací soud je povinen rozhodnout o legalitě správních aktů, kterými byl částečně zamítnut návrh navrhovatelky na poskytnutí finanční podpory. Ve vztahu k části ohlášené plochy totiž nebyla dodržena ustanovení vnitrostátních právních předpisů, na jejichž základě se příspěvek na půdu v rámci zařízení pro akvakulturu

využívanou jako orná půda vyplácí pouze v případě splnění určitých formálních náležitostí. Odpůrkyně posoudila vzniklou situaci jako „vykázání větší rozlohy“, a v důsledku toho uložila navrhovatelce sankce.

- 14 Ustanovení vnitrostátních právních předpisů definují „vykázání větší rozlohy“ jako rozdíl mezi *plochou, pro kterou je požadována platba, a plochou určenou pro účely platby*; unijní právo však neobsahuje definici „vykázání větší rozlohy“ a stanoví pouze podmínky platby a sankce v případě „vykázání větší rozlohy“.
- 15 Jak vyplývá z jednotné žádosti o platbu za rok 2017, ohlášená plocha (plocha, pro kterou navrhovatelka žádá o platbu), činí 288,37 hektarů.
- 16 Pokud jde o určenou plochu, rumunský zákonodárce v souladu s unijními právními předpisy – čl. 2 písm. u) vyhlášky č. 619/2015 a čl. 2 bod 23 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 – že tato plocha v rámci režimů podpor „na plochu“ odpovídá ploše, u níž jsou splněny všechny podmínky a povinnosti týkající se podmínek pro poskytnutí podpor bez ohledu na počet platebních nároků, které má příjemce podpory, nebo pokud jde o opatření podpory na plochu, ploše parcel nebo pozemků určených prostřednictvím správní kontroly nebo kontroly na místě.
- 17 Je třeba poznamenat, že vnitrostátní zákonodárce i unijní normotvůrce rozlišují mezi režimy podpor „na plochu“ a opatřeními podpory na plochu. Jak vyplývá z vydaného platebního výměru, v případě navrhovatelky byla částka, která má být zaplacená, stanovena v rámci režimu plateb.
- 18 Předkládající soud již předložil Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 4 odst. 1 písm. b), c), e) a f); článku 10, čl. 21 odst. 1 a čl. 32 odst. 1 až 5 nařízení (EU) č. 1307/2013 pokud jde o to, že vnitrostátní právní předpisy vylučují ze zaplacení nároků na podporu zemědělce, a to z toho důvodu, že zařízení pro akvakulturu používaná jako orná půda nepředstavují „zemědělskou plochu“ ve smyslu článku 4 nařízení (věc C-304/2019, Ira Invest).
- 19 Vzhledem ke zjištění, že část ohlášené plochy půdy, která je v rámci koncese poskytnuta pro účely akvakultury, je využívána k zemědělským účelům bez souhlasu pronajímatele se změnou kategorie využití půdy, dospěly příslušné orgány v projednávané věci nejen k závěru, že nelze poskytnout podporu, jelikož se nejedná o „zemědělskou plochu“, ale současně uvedly, že vzniklá situace představuje „vykázání větší rozlohy“, která má za následek zaplacení sankce vypočítané na základě rozdílu ve vztahu k ohlášené ploše.
- 20 Vnitrostátní právní předpisy totiž umožňují nepřiznat nárok na příspěvek za plochu v případě půdy, která je ze zákona považována za půdu, na kterou nelze poskytnout příspěvek, ale zároveň v totožných situacích umožňují vyloučit půdu, kterou zemědělec označil jako „ohlášená plocha“, takže z toho vznikne rozdíl mezi ohlášenou plochou (za niž je požadována platba) a plochou, kterou určil

příslušný orgán (vyločením půdy považovaného za plochu, na kterou nelze poskytnout příspěvek), tj. nastane situace, v níž se ukládají sankce.

- 21 Za těchto podmínek je potřeba určit, zda je definice pojmu „vykázání větší rozlohy“ podle vnitrostátní právní úpravy v souladu s unijními právními předpisy a zda „plocha určená“ příslušným orgánem na základě vyloučení plochy považované za plochu, na niž nelze poskytnout příspěvek odpovídá v případě vykázání větší rozlohy ploše zjištěné použitím pojmu „určená plocha“, jak je vymezen ve vnitrostátních a unijních právních předpisech.
- 22 Z těchto důvodů, jelikož existují pochybnosti týkající se uplatňování vnitrostátních právních předpisů odlišným způsobem v totožných situacích (nepřiznání nároku na platbu v případě půdy nesplňující podmínky oprávněnosti pro poskytnutí podpory a současně nepřiznání nároku na platbu a uložení sankce), má překládající soud za to, že je třeba obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou.

PRACOVNÍ DOKUMENT