

Věc C-119/20

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

28. února 2020

Předkládající soud:

Augstākā tiesa (Senāts) (Lotyšsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. února 2020

Žalobkyně v prvním stupni a navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

Līga Šenfelde

Další účastník řízení:

Lauku atbalsta dienests*(omissis)*

Senát pro správní věci

Latvijas Republikas Senāts (Nejvyšší soud Lotyšské republiky)

ROZHODNUTÍ

V Rize dne 24. února 2020

(omissis) [složení soudu]

v písemné části řízení projednal kasační opravný prostředek navrhovatelky: Līga Šenfelde (*na žádost navrhovatelky není její název předmětem anonymizace, ale je uveden v plném znění*) proti rozsudku Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud, Lotyšsko) vydanému dne 29. září 2017 v řízení zahájeném správní žalobou, kterou se Līga Šenfelde domáhala, aby Lauku atbalsta dienests (úřadu pro podporu rozvoje venkova, Lotyšsko) byla uložena povinnost vydat [pro ni] příznivé správní rozhodnutí, jímž bude schválen projekt *(omissis)* „ZS „Purenēs“ pārņemšana un attīstība“ („pořízení a rozvoj zemědělského podniku „Purenēs““).

Předmět a relevantní skutečnosti sporu v původním řízení

[1] Dne 5. října 2015 žalobkyně [v prvním stupni a navrhovatelka v řízení o opravném prostředku; dále jen „navrhovatelka“] podala žádost o schválení projektu v rámci podopatření 6.3 opatření pro rozvoj zemědělských podniků a podnikání („Podpora na zahájení podnikatelské činnosti prostřednictvím rozvoje malých zemědělských podniků“; dále jen „podpora na zahájení podnikatelské činnosti“). Dne 15. ledna 2016 Lauku atbalsta dienests schválil tento projekt.

Dne 27. července 2016 navrhovatelka nabyla zemědělský podnik „Purenes“.

Dne 23. srpna 2016 navrhovatelka podala žádost o schválení projektu (*omissis*) „Pořízení a rozvoj zemědělského podniku „Purenes““ v rámci podopatření 6.1 („Podpora na zahájení podnikatelské činnosti pro mladé zemědělce“; dále jen „podpora pro mladé zemědělce“). V tomto okamžiku navrhovatelka také již vyvíjela činnosti uvedené v podopatření 6.3.

Rozhodnutím ze dne 6. ledna 2017 Lauku atbalsta dienests zamítl poskytnutí podpory pro mladé zemědělce s tím, že dne 15. ledna 2016 byl schválen projekt navrhovatelky, prostřednictvím kterého obdržela podporu na zahájení podnikatelské činnosti. Lauku atbalsta dienests uvedl, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (dále jen „nařízení č. 1305/2013“) stanoví, že podniky, které jsou příjemci podpor, spadají do různých kategorií a podpory se nemohou překrývat. Tento závěr vyplývá podle jeho názoru rovněž z bodu 1 Ministru kabineta 2015. gada 9. jūnija noteikumi Nr. 292 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma „Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība“ apakšpasākumā „Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības““ (nařízení Rady ministrů č. 292 ze dne 9. června 2015, kterým se upravují postupy poskytování vnitrostátních podpor a podpor Evropské unie v rámci podopatření „Podpora na zahájení podnikatelské činnosti prostřednictvím rozvoje malých zemědělských podniků“, opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikání“) (dále jen „nařízení vlády č. 292“), a bodu 1 Ministru kabineta 2015. gada 16. jūnija noteikumi Nr. 323 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma „Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība“ apakšpasākumam „Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai““ (nařízení Rady ministrů č. 323 ze dne 16. června 2015, kterým se upravují postupy poskytování vnitrostátních podpor a podpor Evropské unie v rámci podopatření „Podpora na zahájení podnikatelské činnosti pro mladé zemědělce“, opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikání“) (dále jen „nařízení vlády č. 323“), ve kterých je pro účely podpory pro mladé zemědělce a podpory na zahájení podnikatelské činnosti stanovena jednorázová platba. Lauku atbalsta dienests je toho názoru, že v rámci jednoho [a téhož] opatření může žadatel obdržet buď podporu na zahájení podnikatelské činnosti, nebo podporu pro mladé zemědělce.

Podle Lauku atbalsta dienests může členský stát v souladu s programem rozvoje venkova dohodnutým s Evropskou komisí odmítnout uplatnění kumulace u jednoho zemědělce, když nebyla dodržena posloupnost kumulace stanovená programem rozvoje venkova. Z úvah tohoto úřadu plyne, že není dovoleno žádat nejprve podporu na zahájení podnikatelské činnosti a poté podporu pro mladé zemědělce, neboť tím není naplněn požadavek prvního založení nebo prvního pořízení podniku.

[2] Navrhovatelka nebyla s tímto rozhodnutím spokojená, a tak podala správní žalobu. Administratīvā rajona tiesa (správní soud prvního stupně, Lotyšsko) ani Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud) jejím návrhovým žádáním nevyhověly.

Tyto soudy se ztotožnily s názorem Lauku atbalsta dienests a rovněž dospěly k závěru, že z cílů uvedených v projektech plyne, že druhý projekt je pokračováním dosahování cíle započatého prvním projektem. Účel podpory pro mladé zemědělce, spočívající v podporování mladých lidí, kteří poprvé zakládají podnik, proto nelze považovat za naplněný. Přiznání podpory pro mladé zemědělce by bylo v rozporu s pravidlem jednorázové platby. Z výkladu ustanovení nařízení vlády č. 292, nařízení vlády č. 323 a nařízení č. 1305/2013 ve vzájemném spojení nevyplývá, že by záměrem normotvůrců bylo poskytovat podpory jednomu a témuž žadateli. Bod 22 nařízení vlády č. 323 stanoví, že Lauku atbalsta dienests posoudí kvalitu podnikatelského záměru a soulad zamýšlených investic se sledovanými cíli, jakož i přiměřenost cílů ve vztahu k celkové částce podpory, a ověří, že podpora je poskytována co nejefektivněji. Poskytnutí podpor dvakrát na týž cíl nelze považovat za přiměřené využívání prostředků ve vztahu k ostatním žadatelům. Podle ustanovení nařízení vlády č. 323 musí žadatel k obdržení podpory pro mladé zemědělce poprvé založit (nebo pořídit nebo zdědit) podnik jako vedoucí tohoto podniku. Naproti tomu podle ustanovení nařízení vlády č. 292 je podpora na zahájení podnikatelské činnosti přiznávána na rozvoj již existujících podniků. Body 1 obou nařízení vlády stanoví, že formy podpory se poskytují v podobě jednorázové platby. To znamená, že podporu lze v průběhu ekonomické aktivity poskytnout jen jedenkrát, protože jednotlivé formy podpor jsou koncipovány jako jediná pobídka k podpoře rozvoje malých podniků.

[3] Navrhovatelka podala kasační opravný prostředek, ve kterém namítá, že soudy nesprávně vyložily mj. ustanovení nařízení č. 1305/2013. Podle jejího názoru se získání podpory z jednotlivých podopatření řídí různými právními normami a omezení, podle kterého nelze získat podporu více než jedenkrát, platí jen pro každé podopatření zvlášť. Podle názoru navrhovatelky mohou příjemci podpory na zahájení podnikatelské činnosti žádat o podporu pro mladé zemědělce, protože je logicky v souladu s cíli rozvoje podnikání, že větší podnik může vyrůst z malého.

[4] V projednávané věci je tudíž sporné, zda navrhovatelka může obdržet jen jednu podporu, nebo obě.

Relevantní vnitrostátní a unijní právní předpisy

[5] Právní předpisy Evropské unie

[5.1] Článek 19 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 stanoví:

[„]1. Podpora v rámci tohoto opatření zahrnuje:

a) podporu na zahájení podnikatelské činnosti pro:

i) mladé zemědělce,

[...]

iii) rozvoj malých zemědělských podniků;

[...]

2. Podpora podle odst. 1 písm. a) bodu i) se poskytuje mladým zemědělcům.

[...]

Podpora podle odst. 1 písm. a) bodu iii) se poskytuje malým zemědělským podnikům vymezeným členskými státy.

4. [...]

V případě mladých zemědělců, kterým je vyplácena podpora podle odst. 1 písm. a) bodu i), podnikatelský plán stanoví, že mladý zemědělec splní podmínky podle článku 9 nařízení (EU) č. 1307/2013 týkající se aktivních zemědělců do 18 měsíců od zahájení činnosti.

Členské státy stanoví horní a spodní prahovou hodnotu, která zemědělským podnikům umožňuje přístup k podpoře podle odst. 1 písm. a) bodu i) a iii). Spodní prahová hodnota u podpory podle odst. 1 písm. a) bodu i) musí být vyšší než horní prahová hodnota u podpory podle odst. 1 písm. a) bodu iii). Podpora je omezena na podniky, které spadají do definice mikropodniků a malých podniků.

[...][“]

[5.2] Bod [(35) odst. 29] [oddílu 2.4 („Definice“)] pokynů Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020 stanoví, že „mladým zemědělcem“ se rozumí osoba, které ke dni podání žádosti o podporu není více než 40 let, má odpovídající profesní dovednosti a způsobilost a poprvé začíná působit v zemědělském podniku ve funkci vedoucího tohoto podniku.

[6] Vnitrostátní právní předpisy

[6.1] Nařízení Rady ministrů č. 292 ze dne 9. června 2015, kterým se upravují postupy poskytování vnitrostátních podpor a podpor Evropské unie v rámci podopatření „Podpora na zahájení podnikatelské činnosti prostřednictvím rozvoje malých zemědělských podniků“, opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikání“

Bod 1: [„]Tímto nařízením se upravují postupy poskytování vnitrostátních podpor a podpor Evropské unie v rámci podopatření „Podpora na zahájení podnikatelské činnosti prostřednictvím rozvoje malých zemědělských podniků“, opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikání“, *v podobě jednorázové platby*.[“]

Bod 20: [„]V rámci jednoho programového období může žadatel o podporu obdržet podporu podle tohoto nařízení jen jedenkrát.[“]

[6.2] Nařízení Rady ministrů č. 323 ze dne 16. června 2015, kterým se upravují postupy poskytování vnitrostátních podpor a podpor Evropské unie v rámci podopatření „Podpora na zahájení podnikatelské činnosti pro mladé zemědělce“, opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikání“

Bod 1: [„]Tímto nařízením se upravují postupy poskytování vnitrostátních podpor a podpor Evropské unie v rámci podopatření „Podpora na zahájení podnikatelské činnosti pro mladé zemědělce“, opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikání“, *v podobě jednorázové platby*.[“]

Důvody, proč má předkládající soud pochybnosti o výkladu unijního práva

[7] Z vysvětlení Lauku atbalsta dienests – se kterým se ztotožnily i nižší soudy – vyplývá, že zemědělec přestává být „mladým zemědělcem“ již z toho prostého důvodu, že dva roky dříve obdržel podporu na rozvoj malých podniků podle čl. 19 odst. 1 písm. a) bodu iii) nařízení.

Senāts (Nejvyšší soud, Lotyšsko) má pochybnosti o tom, zda tato pouhá okolnost odůvodňuje ztrátu uvedeného postavení.

[8] Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 808/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (dále jen „nařízení č. 808/2014“), v článku 11 upravuje kombinaci opatření, avšak toto ustanovení výslovně neupravuje kombinaci opatření uvedených v čl. 19 odst. 1 nařízení č. 1305/2013, ani nestanoví případnou diskreční pravomoc členského státu upravit možná omezení pro vyplácení podpor, které se vztahují k jednomu a témuž opatření.

Lauku atbalsta dienests v kasační odpovědi uvádí, že Lotyšsko se na základě povinnosti stanovené v článku 10 nařízení č. 1305/2013 dohodlo s Evropskou komisí na programovém dokumentu (program rozvoje venkova v Lotyšsku) na

období let 2014 až 2020 (dostupném na webových stránkách ministerstva zemědělství <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Podle něj lze z tohoto dokumentu vyvodit, že Lotyšsko se nerozhodlo umožnit vzájemnou kumulaci podopatření 6.1 a 6.3. Lauku atbalsta dienests poukazuje na body 8.2.5.3.1.11 (podmínka kumulace uvedená na straně 276 dotčeného dokumentu) a 8.2.5.3.2.11 (podmínka kumulace uvedená na straně 283 dotčeného dokumentu) zmíněného programu. Při vypracovávání programu na období let 2014 až 2020 byla sledována zásada, že přípustné jsou jen činnosti uvedené v daném dokumentu, a činnosti v něm neuvedené přípustné nejsou.

Podle Senāts (Nejvyšší soud) není jasné, zda unijní právní předpisy dovolují členskému státu zavést právní úpravu, podle které nebude zemědělci vyplacena podpora podle čl. 19 odst. 1 písm. a) bodu i) nařízení, byla-li mu již poskytnuta podpora podle bodu iii) téhož ustanovení. Existují tedy pochybnosti o správném výkladu relevantní právní úpravy Evropské unie.

[9] Senāts (Nejvyšší soud) dále uvádí, že z vyjádření Lauku atbalsta dienests vyplývá, že okolnost, že při podávání žádosti přesahuje celková částka požadované podpory a dříve obdržené podpory horní hranici (40 000 eur), nemůže sama o sobě odůvodnit neposkytnutí podpory. Nesmějí-li členské státy zakázat kumulované vyplácení podpor, pak by Lauku atbalsta dienests po obdržení žádosti navrhovatelky o poskytnutí druhé podpory a po konstatování, že požadovaná částka spolu s částkou již poskytnuté podpory přesahuje danou hranici, mohl s ohledem na zásadu řádné správy navrhovatelce sdělit, že požadovaná částka musí být z důvodu překročení horní hranice opravena a snížena nejméně o 15 000 eur.

[10] Senāts (Nejvyšší soud) dospěl k závěru, že pro účely objasnění výkladu ustanovení nařízení č. 1305/2013 a jeho prováděcího nařízení č. 808/2014 je nezbytné obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Výrok

Na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (*omissis*) [odkaz na procesní normy vnitrostátního práva] rozhodl Senāts (Nejvyšší soud)

takto:

Soudnímu dvoru Evropské unie se k rozhodnutí předkládají následující předběžné otázky:

Musí být čl. 19 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ve spojení s ostatními ustanoveními tohoto nařízení a s pokyny Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020 vykládán v tom smyslu, že:

- 1) zemědělec ztrácí postavení „mladého zemědělce“ již z toho prostého důvodu, že dva roky dříve obdržel podporu na rozvoj malých podniků podle čl. 19 odst. 1 písm. a) bodu iii) nařízení;
- 2) uvedené předpisy dovolují členským státům zavést právní úpravu, podle které nebude zemědělci vyplacena podpora podle čl. 19 odst. 1 písm. a) bodu i) nařízení, byla-li mu již poskytnuta podpora podle bodu iii) téhož ustanovení;
- 3) členský stát může odmítnout uplatnění kumulace podpor u jednoho zemědělce, když nebyla dodržena posloupnost kumulace stanovená programem rozvoje venkova dohodnutým s Evropskou komisí?

Řízení se přerušuje do vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.

Proti tomuto rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.

(*omissis*) [podpisy a formální náležitosti]

PRACOVNÍ DOKUMENT