

Predmet C-163/24**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

1. ožujka 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Curtea de Apel București (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. prosinca 2023.

Žalitelj – tužitelj:

BX

Druge stranke u žalbenom postupku – tuženici:

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

Curtea de Apel București

Predmet glavnog postupka

Žalbeni postupak u kojem žalitelj – tužitelj pobija presudu koju je u građanskom postupku 1. srpnja 2016. donio Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska) i kojom je kao neosnovana odbijena tužiteljeva tužba za utvrđivanje deliktne odgovornosti. Ta je tužba bila podnesena nakon što je odbijena prva tužba za poništenje odluke Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi, Rumunjska, u daljnjem tekstu: APIA) o isključenju tužitelja iz isplate bespovratnih sredstava za određene programe plaćanja za 2007. Tužitelji izvanredni pravni lijekovi protiv pravomoćne odluke kojom je odbijena ta tužba odbačeni su kao nedopušteni.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 20. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 i članka 68. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 796/2004

Prethodna pitanja

1. Predstavlja li članak 20. stavak 1. Uredbe [Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od] 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima (u verziji koja je prethodila njezinu stavljanju izvan snage [Uredbom (EZ) br. 73/2009]), pravno pravilo Europske unije kojim se pojedincima dodjeljuju konkretna prava, čija povreda može dovesti do odgovornosti države zbog odluke nacionalnog suda koji odlučuje u posljednjem stupnju?
2. Treba li pojam „činjenično točne informacije” predviđen člankom 68. stavkom 1. Uredbe [Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za primjenu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom (EZ) br. 1782/2003] tumačiti na način da obuhvaća kako točnu prijavu površina koju podnosi poljoprivrednik tako i točnu identifikaciju korištene čestice i njezinih granica?
3. Predstavlja li činjenica da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju nije uputio zahtjev za tumačenje članka 68. Uredbe br. 796/[2004] Sudu Europske unije u okolnostima ovog predmeta očitu i dovoljno ozbiljnu povredu koja dovodi do odgovornosti države za štetu za koju se pretpostavlja da je prouzročena presudom tog nacionalnog suda?

Navedene odredbe i sudska praksa Unije

Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima te o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/200[1] – *uvodne izjave 14., 15. i 16. te članak 20. stavak 1.*

Uredba Komisije (EZ) br. 1973/2004 od 29. listopada 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 u pogledu programa potpore predviđenih u glavi IV. i glavi IV.a te uredbe i korištenja zemljišta na ugaru za proizvodnju sirovina – *članak 138. stavak 1.*

Uredba Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za primjenu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava – *uvodne izjave 36., 37., 55. do 58. i 67., članak 6. te članak 68. stavak 1. i članak 68. stavak 2. drugi podstavak*

Presude Suda od 6. listopada 1982., CILFIT, C-283/81, EU:C:1982:335, t. 16.; od 19. studenoga 1991., Francovich i Bonifaci, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, t. 41. do 43.; od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-

48/93, EU:C:1996:79, t. 51.; od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 51.; od 15. rujna 2005., Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, t. 37.; od 28. srpnja 2016., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, t. 22.; od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 95. i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630

Navedene nacionalne odredbe

Građanski zakonik [Legea nr. 287/2009 (Zakon br. 287/2009)] na snazi od 1. listopada 2011. – *članak 1349. o deliktnoj odgovornosti i članak 1357. o uvjetima za nastanak odgovornosti*

Legea nr. 303/2004 (Zakon br. 303/2004) o statusu sudaca i državnih odvjetnika (na snazi do 16. prosinca 2022.) – *članak 96., kojim se uređuje odgovornost države za štetu prouzročenu pravosudnim pogreškama, i članak 99.bis, kojim se definiraju zla vjera i krajnja nepažnja pravosudnog dužnosnika*

Legea nr. 554/2004 (Zakon br. 554/2004) o upravnim sporovima u njegovu trenutačnom obliku, nakon podnošenja tužbe kojom se pokreće upravni spor o kojoj je riječ – *članak 21., u skladu s kojim donošenje pravomoćnih presuda protivno načelu nadređenosti prava Unije utvrđenim rumunjskim Ustavom predstavlja razlog za reviziju povrh onih predviđenih Zakonom o građanskom postupku*

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 125/2006 (Uredba sa zakonskom snagom br. 125/2006) o odobrenju programâ izravnih plaćanja i dodatnih izravnih nacionalnih plaćanja koja se dodjeljuju za poljoprivredu od 2007. i izmjeni članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim društvima i drugim oblicima udruživanja u području poljoprivrede (na snazi do 23. ožujka 2015.) – *kojim se uređuje odobrenje programâ izravnih plaćanja i dodatnih izravnih nacionalnih plaćanja koja se dodjeljuju za poljoprivredu od 2007.*

Članak 7. stavak 1.

„Kako bi mogli ostvariti pravo na plaćanja u okviru programâ jedinstvenih plaćanja po površini, podnositelji zahtjeva moraju biti upisani u Registar poljoprivrednika kojim upravlja APIA, podnijeti zahtjev za plaćanje u roku i ispuniti sljedeće opće uvjete:

- (a) koristiti poljoprivredno zemljište površine najmanje 1 hektar u slučajevima kad površina poljoprivredne čestice treba iznositi najmanje 0,3 hektra i najmanje 0,1 hektar u slučajevima vinograda, voćnjaka, nasada hmelja, voćnjaka jabuka, rasadnika vinove loze i voćnih grmova;
- (b) prijaviti sve poljoprivredne čestice;

- (c) dostaviti, pod prijetnjom kaznenog progona, stvarne, potpune i potpuno važeće podatke u obrascu zahtjeva za jedinstvena plaćanja po površini i u priloženim dokumentima, uključujući popis površina;
- (f) podnijeti dokumente koji dokazuju zakonito korištenje zemljišta za koje je podnesen zahtjev;
- (g) dostaviti sve podatke koje zahtijeva APIA, u predviđenim rokovima;
- (h) APIA-i ili drugim tijelima koja su za to ovlaštena omogućiti provedbu provjera;
- (i) označiti granice korištene čestice kada je na njoj zasijan isti usjev kao i na susjednim česticama;
- (j) u roku od 10 dana u pisanom obliku obavijestiti APIA-u o svim promjenama podataka prijavljenih u zahtjevu za plaćanje koje su nastale između datuma podnošenja zahtjeva i datuma dodjele plaćanja. Te promjene odnose se na poljoprivrednu površinu koju koristi gospodarstvo, prijenos vlasništva nad gospodarstvom drugom korisniku u poljoprivredi, odobrenje doživotne zemljišne rente i druge promjene informacija sadržanih u obrascu zahtjeva.”

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelj je APIA-inom Centrulu Județean Argeș (Okružni centar u Argeșu, u daljnjem tekstu: APIA Argeș) podnio zahtjev od 14. svibnja 2007., koji se odnosio na programe potpora SAPS, PNCD i LFA (program jedinstvenih plaćanja po površini, dodatnih izravnih nacionalnih plaćanja i područja s prirodnim ograničenjima) za 2007. i kojim je zatražio potporu za poljoprivrednu površinu od ukupno 264,71 hektra.
- 2 Slijedom administrativne provjere koju je provela APIA Argeș utvrđeno je da su za određene površine koje je prijavio tužitelj zahtjeve podnijele i druge osobe, zbog čega je, kako bi se razjasnila ta situacija, 20. listopada 2007. izdan zahtjev za dostavu pojašnjenja. Tužitelj je zajedno s predstavnicima drugih zainteresiranih stranaka 28. studenoga 2007. pojasnio pitanja o prijavi istih površina, pri čemu su utvrđene površine koje koristi svaki od poljoprivrednika. Istog dana tužitelj je APIA Argeșu dostavio obrazac M.1.1 „Izmjena prijave površine”, kojim je ispravljena prvotna prijava na način da je za jedan fizički blok zemljišta prijavljena površina od 45 hektara umjesto 129,09 hektara, kao što je prijavljeno u prvotnom zahtjevu.
- 3 Tužitelj je pojasnio da je razlika proizlazila iz dviju pogrešaka: iz pogreške od 52 hektra do koje je došlo jer su pogrešno utvrđene granice jedne planine, s obzirom na to da na APIA-inoj karti nisu postojale referentne točke (imena dolina, rijeka, nadmorske visine itd.) te druge pogreške od otprilike 33 hektra koja je

proizlazila iz razlike između površine iz ugovora o zakupu i zbroja površina dvaju fizičkih blokova zemljišta od kojih se sastoji planina o kojoj je riječ.

- 4 S obzirom na izmjenu prijave površina APIA Argeș smatrala je da je tužitelj kriv za prekoračenje u prijavi površina s postotnim odstupanjem od 46,56 %, zbog čega je donijela odluku od 28. svibnja 2008., kojom je, u skladu s člankom 138. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1973/2004, isključila njegov zahtjev za plaćanje.
- 5 Tužbom na koju se odnosi postupak br. 44537/3/2008 tužitelj je protiv APIA-e pokrenuo postupak pred Tribunalulom București – Secția de contencios administrativ și fiscal (Viši sud u Bukureštu – Vijeće za upravne i porezne sporove), pri čemu je zatražio da taj sud utvrdi da je imao pravo primiti bespovratna sredstva za 2007., da naloži APIA-i da preispita odluku od 28. svibnja 2008. i utvrdi iznos plaćanja koji mu duguje u skladu sa zakonom (28 168,82 eura) za 263,26 hektara korištenih pašnjaka, a koji se ažurira na dan plaćanja. Tužitelj je podnio dodatni zahtjev kojim je zatražio da se APIA Argeșu naloži plaćanje naknade imovinske i neimovinske štete koju je pretrpio zbog toga što je nezakonito odbijen zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava za programe plaćanja u 2007.
- 6 Zatražio je poništenje APIA-ine odluke kojom je isključen iz dodjele bespovratnih sredstava za 2007. jer se izmjena izvornog zahtjeva za bespovratna sredstva u pogledu korištene površine, a time i postojanje prekoračenja u prijavi površine koje je dovelo do primjene sankcije predviđene člankom 138. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1973/2004, može pripisati isključivo krivnji tužene APIA-e, koja je za utvrđivanje fizičkih blokova korištenih pašnjaka stavila na raspolaganje pogrešne topografske karte koje nisu ispunjavale zahtjeve propisâ Unije (članak 20. Uredbe br. 1782/2003), u smislu da nije osigurana dovoljna kartografska preciznost.
- 7 Također se pozvao na odredbe članka 68. Uredbe br. 796/2004 o detaljnim pravilima za primjenu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, koje se odnose na iznimne slučajeve u kojima se ne primjenjuju sniženja i isključenja predviđena Uredbom. Tužitelj je tvrdio da je dostavio činjenično točne informacije tako da nije došlo do prekoračenja u prijavi površine, nego samo do pogrešne identifikacije, te da svakim dokaznim sredstvom može dokazati svoju nedužnost u smislu da, ako postoji prekoračenje u prijavi, do toga nije došlo zbog njegove krivnje, nego zbog nepreciznosti i pogrešaka u APIA-inim kartama.
- 8 U potporu svojem zahtjevu tužitelj je zatražio da se izvedu dokumentirani dokazi, dokazi saslušanjem svjedoka te provede kartografsko vještačenje. Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (Viši sud u Bukureštu – Vijeće za upravne i porezne sporove) prihvatio je prijedlog za izvođenje dokumentiranih dokaza i odbio dokaze saslušanjem svjedoka te dokaze provođenjem vještačenja u području kartografije jer nisu bili korisni za predmet.

- 9 Presudom u građanskom postupku br. 220 od 20. siječnja 2011. Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (Viši sud u Bukureštu – Vijeće za upravne i porezne sporove) odbio je tužiteljevu tužbu, pri čemu je u biti smatrao da je neosnovan njegov prigovor koji se temelji na članku 68. Uredbe (EZ) br. 796/2004 u pogledu toga da nije kriv za prekoračenje u prijavi površine, s obzirom na to da je na temelju ugovora o zakupu i ugovora o kupoprodaji znao da je površina zemljišta navedena u aktima iznosila 211,06 hektara, a ne 264,71 hektar, kao što je prijavio, te da je prekoračenje u prijavi u odnosu na površinu koja je navedena u aktima iz kojih tužitelj izvodi svoja prava na zemljištu ono što je relevantno za ocjenu tužiteljeve krivnje u trenutku podnošenja zahtjeva.
- 10 Tužitelj je pobijao tu presudu, pri čemu je od Curtee de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove, Rumunjska) zatražio da ukine presudu i ponovno odluči o predmetu uz izvođenje uvjerljivih dokaza, odnosno dokaza provođenjem kartografskog vještačenja i dokaza saslušanjem svjedoka.
- 11 Tvrdio je da u ovom slučaju nije bila riječ o prekoračenju u prijavi, nego o pogrešnoj identifikaciji granica planine, što je okolnost koja nije kažnjiva ni na temelju propisâ Unije ni nacionalnih propisa, osobito zato što se ne može pripisati poljoprivredniku. Osim toga, naveo je da se tužiteljeva ili APIA-ina krivnja mogla utvrditi samo s obzirom na stvarnu činjenicu te da je za utvrđivanje stvarne površine bilo potrebno provođenje kartografskog vještačenja ili je APIA trebala provesti kontrolu na terenu; međutim, ta kontrola provedena je na dijelu površine planine o kojoj je riječ pri čemu nisu utvrđene nikakve nepravilnosti.
- 12 Stoga je tužitelj naveo da su granice planine o kojoj je riječ izričito navedene u njegovu ugovoru o zakupu i da su to iste granice koje se spominju u vlasničkom listu vlasnika od kojeg je tužitelj zakupio zemljište, u kojem se navodi površina od 261,76 hektara.
- 13 Tužitelj je također naveo da je pogrešno zatražio da se zahtjev povuče u pogledu površine od 84,09 hektara na temelju obrasca za povlačenje jer u to vrijeme nije imao saznanja o tome da su određeni podaci u APIA-inim kartama pogrešno navedeni. U podnesku koji je 15. svibnja 2008. dostavljen APIA Argeșu tužitelj je izvijestio o toj činjeničnoj situaciji, zbog čega je APIA trebala opozvati obrazac za povlačenje M.1.1, osobito zato što je postupak plaćanja započeo pet dana nakon toga i APIA je na temelju vlastitih postupaka i propisâ Unije bila dužna provjeriti tvrdnje koje je naveo poljoprivrednik, što je uključivalo i kontrolu na terenu.
- 14 Pred sudom koji odlučuje o žalbi [Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), koja je u ovom predmetu sud koji odlučuje u posljednjem stupnju] tužitelj je zatražio da se pokrene postupak pred Sudom Europske unije kako bi taj sud donio prethodnu odluku o tumačenju članka 68. stavaka 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 796/2004.

- 15 Curtea de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove) odbila je 2. travnja 2012. prijedlog da se pokrene postupak pred Sudom zato što aspekti koje je tužitelj namjeravao istaknuti nisu zahtijevali tumačenje Suda u prethodnom postupku.
- 16 Odlukom br. 1606 donesenom 9. travnja 2012. u građanskom postupku (koja je postala pravomoćna) Curtea de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove) odbila je tužiteljevu žalbu kao neosnovanu.
- 17 Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) smatrala je u biti da su ispunjeni uvjeti iz članka 138. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1973/2004 za izricanje sankcije izostanka dodjele potpora tužitelju za 2007. jer je prijavio veći broj korištene površine za koju je zatražio potporu, kao što je to utvrđeno slijedom administrativne provjere koju je provela tužena APIA Argeș, a nakon koje je tužitelj priznao da prvotno prijavljena površina ne odgovara stvarnoj površini te je izmijenio prijavu.
- 18 Kad je riječ o površini koju treba navesti u zahtjevu za potporu, taj je sud smatrao da je površina koju treba prijaviti stvarna neto poljoprivredna površina koja proizlazi iz mjerenja koje provodi osoba koja posjeduje česticu i koja se može razlikovati od površine navedene u vlasničkom listu. Međutim, u ovom slučaju dva su poljoprivrednika utvrdila da tužitelj zapravo nije zakupio 129,09 hektara kao što je prijavio u prvotnom zahtjevu, nego samo 45 hektara. Podnošenjem obrasca kojim je ispravio prvotnu prijavu tužitelj je priznao da njegova prvotna prijava sadržava pogrešku.
- 19 Na temelju istih APIA-inih karata sastavljene su i prvotna prijava i prijava izmjene površine, zbog čega je opravdanje da je do prekoračenja u prijavi došlo zbog pogrešaka u APIA-inim kartama neosnovano. Budući da te karte nisu sadržavale dovoljno informacija za pravilnu identifikaciju površina, tužitelj je trebao poduzeti dodatne radnje kako bi utvrdio točnu površinu koju je koristio kako bi izbjegao prekoračenja u prijavi, tim više jer je bila vidljiva znatna razlika između površine koju je prvotno utvrdio i površine navedene u ugovoru o zakupu, zbog koje je dovedena u pitanje točnost površine utvrđene u APIA-inim kartama.
- 20 Netočnost APIA-inih karata ne može opravdati tužiteljevo prekoračenje u prijavi površina koje koristi ni s obzirom na obveze iz članka 7. stavka 1. točaka (c) i (f) OUG-a br. 125/2006. Tužitelj je bio dužan osigurati da je prijavljena površina ona koju stvarno koristi i u pogledu koje raspolaže dokumentima koji dokazuju pravo korištenja te nije mogao opravdati prijavu veće površine od one koju koristi na temelju „netočnosti” APIA-inih karata jer se time može opravdati samo pogrešna identifikacija površina s obzirom na njihov položaj na karti, ali ni u kojem slučaju pogreška u prijavi površine od 46,56 %.

- 21 Nije prihvaćen ni tužiteljev argument prema kojem je podneskom od 15. svibnja 2008. opozvao izjavu o povlačenju jer se Uredbom (EZ) br. 796/2004 ne dopušta opoziv zahtjeva za povlačenje određene čestice, nego samo zahtjeva za povlačenje površina.
- 22 Taj sud smatrao je da tužiteljeva situacija nije obuhvaćena ni slučajevima iz članka 68. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 796/2004, kojim se uređuju iznimke od primjene sniženja i isključenja.
- 23 Kad je riječ o dokazima koje je zatražio tužitelj, Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) smatrala je da dokazi saslušanjem svjedoka nisu relevantni za potrebe predmeta jer se imovinska šteta mogla dokazati dokumentima koji su uloženi u spis, a zahtjev za naknadu štete odbijen je jer je odbijen glavni dio tužbe, a ne zato što nije dokazana imovinska šteta. U pogledu dokaza provođenjem kartografskog vještačenja smatralo se da on nije koristan za potrebe predmeta s obzirom na razloge na kojima se temeljila pobijana odluka (utvrđenje prekoračenja u prijavi koje se temeljilo na tome da je tužitelj povukao zahtjev u pogledu određene površine zemljišta) i činjenicu da se netočnošću ili nepravilnošću APIA-inih karata nisu mogle opravdati tužiteljeve pogrešne prijave u pogledu površina koje je koristio i za koje je zatražio potporu.
- 24 Izvanredni pravni lijekovi (revizije, tužbe za poništenje) koje je tužitelj podnio protiv presude Curtee de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove) br. 1606 od 9. travnja 2012. odbačeni su kao nedopušteni.
- 25 Zahtjevom koji je 8. travnja 2013. podnesen Tribunalulu București – Secția a IV-a Civilă (Viši sud u Bukureštu – IV. građanski odjel) protiv tuženika statul român (rumunjska država), koji je tužen posredstvom Ministerula Finanțelor Publice (Ministarstvo javnih financija), i Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) tužitelj je zatražio da se utvrdi da Curtea de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove) nije primijenila (odnosno da je povrijedila) pravo Unije i da se utvrdi imovinska odgovornost rumunjske države u smislu priznavanja naknade prouzročene imovinske i neimovinske štete.
- 26 Tužitelj je istaknuo da dva suda (Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) i Curtea de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove)) nisu primijenila članak 20. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 u vezi s člankom 68. Uredbe (EZ) br. 796/2004 te da se nije poštovao članak 267. UFEU-a u vezi s člankom 148. stavcima 2. i 4. rumunjskog Ustava jer je sud koji odlučuje o žalbi neopravdano odbio prijedlog da se Sudu Europske unije uputi zahtjev za prethodnu odluku.

- 27 Tužitelj se pozvao, među ostalim, i na odredbu članka 267. UFEU-a i sudsku praksu Suda u predmetima Köbler, Cilfit, Francovich i Bonifaci, Brasserie du Pêcheur i Factortame.
- 28 Rumunjska država, tužena posredstvom Ministarstva javnih financija, u prilog svojoj obrani tvrdila je u biti da se ne može ponovno odlučivati o svim aspektima o kojima je pravomoćno odlučio sud koji je odlučivao u predmetu na način da se ti aspekti istaknu u okviru nove tužbe te da način na koji je o predmetu odlučeno pravomoćnom odukom sud koji odlučuje u predmetu može ispitati samo ako se podnesu izvanredni pravni lijekovi u skladu s uvjetima utvrđenima zakonom. Navela je da je odgovornost države izravna odgovornost, ali je ona ograničena na štetu prouzročenu pravosudnim pogreškama počinjenima u kaznenim postupcima, i da nisu ispunjeni uvjeti za nastanak građanskopravne odgovornosti Ministarstva javnih financija za vlastito postupanje.
- 29 Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) prihvatio je prigovor nepostojanja procesne legitimacije Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) istaknut po službenoj dužnosti, pri čemu je smatrao da je rumunjska država, posredstvom Ministarstva javnih financija, jedini subjekt protiv kojeg se mogu podnijeti te tužbe u pogledu građanskopravne odgovornosti.
- 30 Presudom br. 960 od 1. srpnja 2016. donesenom u građanskom postupku Tribunalul București – Secția a IV-a Civilă (Viši sud u Bukureštu – IV. građanski odjel) odbio je kao neosnovanu tužbu podnesenu protiv rumunjske države, koja je tužena posredstvom Ministarstva javnih financija.
- 31 Iz navedenih odredbi prava Unije ne proizlazi da se pojedincima dodjeljuju prava, dok je pravo na informacije na koje upućuje tužitelj, u smislu da treba imati pristup informacijama koje su korisne u postupku dobivanja zatraženih bespovratnih sredstava i točne identifikacije čestice, općenito pravo koje se može priznati u vezi s većim dijelom odredbi kojima se utvrđuju uvjeti koji se odnose na funkcioniranje određenog mehanizma. Međutim, ustaljena sudska praksa Suda u okviru analize uvjeta potrebnih za nastanak odgovornosti države odnosi se na pravila prava Unije o dodjeli posebnih prava pojedincima na koja se oni mogu pozvati pred nacionalnim sudovima, a ne na općenita prava koja se mogu izvesti iz tumačenja zakonodavnih odredbi.
- 32 Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) naveo je da je Sud u presudama Francovich i Bonifaci te Brasserie du Pêcheur i Factortame priznao načelo odgovornosti države za štetu koja je prouzročena zbog toga što nije primijenjeno pravo Unije te je uz široko upućivanje na uvjete utvrđene u presudama Köbler i Traghetti del Mediterraneo utvrdio da Rumunjska ne raspolaže posebnim propisima o odgovornosti države za slučajeve koji proizlaze iz sudske prakse u predmetu Köbler, zbog čega treba primijeniti odredbe članka 96. Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika.

- 33 Prilikom analize članka 96. Zakona br. 303/2004 Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) utvrdio je da postoji imovinska odgovornost države za štetu prouzročenu pravosudnim pogreškama i da se pravo oštećene strane na naknadu imovinske štete prouzročene pravosudnim pogreškama počinjenima u postupcima koji nisu kazneni postupci može ostvariti samo ako je pravomoćnom presudom prethodno, ovisno o slučaju, utvrđena kaznena ili stegovna odgovornost suca ili državnog odvjetnika za radnju počinjenu tijekom postupka i ako iz takve radnje može proizići pravosudna pogreška.
- 34 Žalitelj je pobijao tu presudu pred sudom koji je uputio zahtjev, odnosno Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu).

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 35 Tužitelj tvrdi da je ocjena suda koji odlučuje o meritumu, prema kojoj se odredbama članka 20. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 ne dodjeljuju prava pojedincima, pogrešna i da se protivi sudskoj praksi Unije i stajalištima institucija Unije. Upućuje na presudu Suda od 14. srpnja 1967., Kampffmeyer i drugi te na presude Općeg suda od 10. travnja 2002., Lamberts/Ombudsman, t. 87. i od 23. studenoga 2011., Sison/Vijeće.
- 36 Ocjena suda koji odlučuje o meritumu protivi se stajalištu Europske komisije, čija istraga AA/2008/24 dokazuje da netočan kartografski sustav ne ispunjava funkciju osiguravanja učinkovitosti administrativnih unakrsnih provjera (opći interes), nego dovodi i do toga da poljoprivrednici često pogrešno određuju lokacije poljoprivrednih čestica u sustavu LPIS GIS, zbog čega ih se kažnjava odnosno ne primaju bespovratna sredstva ili naknade za troškove.
- 37 Prema sudskoj praksi Suda utvrđenje nepravilnosti može izazvati odgovornost institucije koja je kriva i obvezati je na naknadu prouzročene štete u skladu s člankom 41. stavkom 3. u vezi s člankom 51. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, što očito uključuje i priznavanje prava pojedincima zbog povrede članka 20. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1782/2003.
- 38 Kad je riječ o uvjetu da je nacionalni sud očito povrijedio primjenjive zakonske odredbe, tužitelj tvrdi da sud koji odlučuje o žalbi (Curtea de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove)) ni na koji način nije pokazao savjesnost i dužnu pažnju: s jedne strane, taj je sud mogao uputiti prethodno pitanje Sudu i, s druge strane, nije primijenio očite odredbe relevantnih pravnih pravila Unije, odnosno odredbe koje su tužitelju pružale mogućnost dokazivanja vlastite nedužnosti bilo kojim dokaznim sredstvom, te je uzeo u obzir samo izjave tijela, a ne i tužiteljeve dokaze. Čini se da nedostaci kad je riječ o savjesnosti i dužnoj pažnji Curtee de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove) u tom pogledu predstavljaju povredu prava na pravično suđenje.

- 39 Tužitelj tvrdi da je sud koji odlučuje o žalbi (Curtea de Apel București – Secția a VII-a contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Bukureštu – VII. odjel za upravne i porezne sporove)) zanemario očiti značaj odredbi članka 68. Uredbe (EZ) br. 796/2004, kojima se sudu određivao niz obveza: provedba sudske istrage, izvođenje uvjerljivih, korisnih i relevantnih dokaza te obrazlaganje odbijanja dokaza, što je u praksi dovelo do povrede prava na pravično suđenje. Smatra da povreda prava na pravično suđenje dokazuje da je povreda počinjena namjerno, a taj zaključak potkrepljuje i odbijanje upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 40 Prvo pitanje odnosi se na tumačenje članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 i, konkretno, predstavlja li taj članak pravno pravilo Europske unije kojim se pojedincima dodjeljuju posebna prava, čija povreda može dovesti do odgovornosti države zbog odluke nacionalnog suda koji odlučuje u posljednjem stupnju. Tribunalul București – Secția a IV-a Civilă (Viši sud u Bukureštu – IV. građanski odjel) analizirao je tužiteljev zahtjev i utvrdio da se povreda tog pravnog pravila ne može smatrati građanskim deliktom jer se njime ne dodjeljuju prava pojedincima.
- 41 Tužitelj je osporavao taj zaključak suda, pri čemu se pozvao na odluke Europske komisije iz 2010. i 2011. kojima je Rumunjska kažnjena zbog nedostataka u sustavu LPIS GIS, administrativnih provjera i načina primjene sankcija na poljoprivrednike zbog dostave netočnih informacija i zbog neučinkovitosti kontrola na terenu u pogledu potpora za površine. Naveo je da se taj zaključak suda protivi Komisijinu stajalištu, kako ono proizlazi iz istrage Europske komisije br. AA/2008/24, kojom se dokazuje da netočan kartografski sustav ne ispunjava svoju ulogu osiguravanja učinkovitih administrativnih unakrsnih provjera (opći interes), nego često dovodi i do pogrešnog određivanja lokacija poljoprivrednih čestica s posljedičnim kažnjavanjem poljoprivrednika, pri čemu se stoga povređuje i privatni interes, odnosno interes poljoprivrednika.
- 42 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da tumači pojam „činjenično točne informacije” predviđen člankom 68. stavkom 1. Uredbe br. 796/2004, na način da se utvrdi obuhvaća li taj pojam i točnu prijavu površina koju podnosi poljoprivrednik i točnu identifikaciju korištene čestice i njezinih granica. Relevantnost pitanja proizlazi iz potrebe da se ocijeni jesu li ispunjeni uvjeti za nastanak odgovornosti države predviđeni sudskom praksom Suda.
- 43 Trećim pitanjem od Suda se traži da utvrdi predstavlja li činjenica da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju nije uputio zahtjev za tumačenje članka 68. Uredbe br. 796/2004 Sudu u okolnostima ovog predmeta očitu i dovoljno ozbiljnu povredu koja izaziva odgovornost države za štetu koju je navodno prouzročila odluka tog suda.
- 44 Prema sudskoj praksi Suda država članica može se smatrati odgovornom za štetu prouzročenu presudom nacionalnog suda koji odlučuje u posljednjem stupnju

kojom se povređuje pravilo prava Unije samo u iznimnim slučajevima u kojima je nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju očito povrijedio primjenjivo pravo. Osim toga, kako bi se utvrdilo postoji li dovoljno ozbiljna povreda prava Unije, nacionalni sud koji odlučuje o zahtjevu za naknadu štete treba uzeti u obzir sve okolnosti slučaja o kojem odlučuje, među kojima je i povreda obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a koju ima predmetni nacionalni sud (presude od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame*/Komisija, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56.; od 30. rujna 2003., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 54. i 55. te od 28. srpnja 2016., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, t. 25.).

- 45 Iako je sud koji odlučuje o upravnom sporu i koji je donio odluku u predmetu, kao sud koji odlučuje u posljednjem stupnju, u ovom slučaju bio dužan od Suda zatražiti tumačenje članka 68. Uredbe (EZ) br. 796/2004, pri čemu je u protivnom trebao obrazložiti svoju odluku u skladu s kriterijima koje je Sud naveo u predmetu *Cilfit*, taj je sud samo utvrdio da pitanja koja je istaknuo tužitelj nisu zahtijevala tumačenje Suda u prethodnom postupku a da nije pružio nikakvo detaljno obrazloženje u pogledu toga zašto je zauzeo takvo postupovno stajalište.
- 46 S obzirom na sva navedena razmatranja ovaj sud smatra da je Sudu potrebno uputiti tri pitanja.