

Zadeva C-217/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

6. april 2021

Predložitveno sodišče:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (upravno sodišče Veliko Tarnovo, Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

19. februar 2021

Tožeča stranka:

„AGRO – EKO 2013“ EOOD

Tožena stranka:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba zoper zavrnitev zaradi molka organa Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (izvršni direktor državnega kmetijskega sklada, v nadaljevanju: DFZ), pri odločanju o vlogi imetnika kmetijskega gospodarstva za pomoč v kampanji 2018 v okviru programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 – Spor med strankama o tem, ali je podana takšna zavrnitev zaradi molka organa

Predmet in pravna podlaga za predlog

Razlaga člena 75 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike

člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali izraz „plačilo“, ki je uporabljen v členu 75(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike, pomeni konec postopka, ki se je začel na podlagi zahtevka za plačilo?
2. Ali ima dejanski prejem zneska, ki ga je zahteval imetnik kmetijskega gospodarstva, enak pomen kot pozitivna odločitev plačilne agencije o vlogi za aktiviranje plačilnih pravic oziroma ali neizplačilo denarnih zneskov ob objavi izplačil za zadevni ukrep predstavlja zavrnitev uveljavljanja plačilnih pravic, če oseba ni bila obveščena o nadaljevanju postopka z novimi preverjanji?
3. Ali rok iz člena 75(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike zavezuje države članice, da preverjanje pogojev za upravičenost do podpore opravijo pred iztekom tega roka, in ali je mogoče to preverjanje nadaljevati le izjemoma?
4. Ali nespoštovanje roka iz člena 75(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike predstavlja zavrnitev izplačila pomoči zaradi molka organa, če imetnik kmetijskega gospodarstva ni bil obveščen o izvedbi dopolnilnih preverjanj in o tem ne obstaja noben pisen dokument?

Navedene določbe prava Unije

Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549), zlasti uvodna izjava 27 ter členi 40, 63, 72 in 75

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41

Navedene določbe nacionalnega prava in nacionalna sodna praksa

1. Določbe nacionalnega prava

Administrativnoprotsesualen kodeks (zakonik o upravnem postopku), člena 21 in 54, člen 57(1) in člen 58

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvođačeli (zakon o podpori imetnikom kmetijskih gospodarstev), člena 41, 43

Naredba N° 7 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 10 „Agroekologia i klimat“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 – 2020 (uredba št. 7 z dne 24. februarja 2015 o uporabi ukrepa 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“ programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020), členu 50 in 52

2. Nacionalna sodna praksa

Po mnenju predložitvenega sodišča sodna praksa Varhoven administrativen sad (vrhovnega upravnega sodišča) Republike Bolgarije ni enotna o vprašanju, ali dejstvo, da pristojni organ ni odločil o vlogi imetnika kmetijskega gospodarstva za pomoč, predstavlja zavrnitev zaradi molka organa. V večjem delu sodne prakse tega sodišča se zastopa stališče, da takšna zavrnitev ne obstaja, saj naj v nacionalnem pravu ne bi bil določen rok za odločanje. V členu 75 Uredbe št. 1306/2013 naj bi bil določen rok za plačilo, ne pa za odobritev ali zavrnitev plačil zaprosene pomoči z upravnim aktom; v odstavku 2 te določbe naj ne bi bil urejen rok za izvedbo preverjanj. Hkrati je v nekaterih sodbah Varhoven administrativen sad opozorjeno, da bi bilo, če bi se štelo, da ne gre za zavrnitev zaradi molka organa, imetnikom kmetijskega gospodarstva, ki zaprosijo za pomoč, odvzeto pravno varstvo zoper neaktivnost pristojnega organa.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 „AGRO – EKO 2013“ EOOD je gospodarska družba, ki prideluje kmetijske pridelke in je registrirana kot imetnik kmetijskega gospodarstva.
- 2 Podjetje je vložilo vlogo za pomoč z UIN (enotno identifikacijsko številko) 04/210518/78639 za kampanjo 2018 programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, s katero je zaprosilo za pomoč v okviru naslednjih shem: „shema enotnega plačila na površino“, „shema premij za prestrukturiranje“, „shema plačila za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje – zelena neposredna plačila“, „shema vezanih podpor za ovce in/ali koze pod selektivnim nadzorom“, „shema vezane podpore za sadje“, „shema vezane podpore za zelenjavo“, „shema vezane podpore za stročnice“, „nacionalna prehodna shema pomoči za kmetijske površine po hektarju“, „nacionalna prehodna shema pomoči za ovce in/ali koze, vezana na vzrejo“, ukrep 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“, „izravnalna plačila za gorska območja“ in „izravnalna plačila za območja, ki so iz drugih pomembnih razlogov, izhajajočih iz naravnega okolja, v slabšem položaju“. Vlogi za pomoč so bili priloženi zahtevani dokumenti, podatki, navedeni v njej, pa so bili samodejno preverjeni.
- 3 Pri delu parcel, ki jih obdeluje „AGRO – EKO 2013“ EOOD, so bila izvedena preverjanja na kraju samem, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so bili pogoji za pridobitev pomoči izpolnjeni.
- 4 Družba „AGRO – EKO 2013“ EOOD je prejela plačila iz zahtevane podpore po shemah in ukrepih z izjemo ukrepa 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“, pri čemer ji niso bila poslana nobena pisna obvestila.

- 5 Podjetje je z vlogo z dne 21. februarja 2020 z vhodno številko 02-040-2600/3712#4, naslovljeno na izvršnega direktorja DFZ, zahtevalo, naj se izvede izplačilo na podlagi vloge za pomoč z UIN 04/210518/78639 za kampanjo 2018 programa za razvoj podeželja 2014–2020 v zvezi z ukrepom 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“. V zvezi s to vlogo ne obstaja nobena odločitev.
- 6 Med sodnim postopkom je bil na obravnavi 24. junija 2020 predložen dopis z vhodno številko 02-040-2600/37121/5/09.03.2020, s katerim sta bila zahtevana ponovna presoja vloge za pomoč z UIN 04/210518/78639 za kampanjo 2018 programa za razvoj podeželja 2014–2020 v zvezi z ukrepom 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“, in izdaja pisnega obvestila o odobritvi in izplačilu pomoči v zvezi s tem ukrepom. Razlog za zahtevano ponovno presojo je drug dopis Direktsia „Tehniški Inspektorat“ (direkcija za tehnično inšpekcijo, Bolgarija) z dne 8. novembra 2019 o preverjanju ene parcele. Do konca dokaznega postopka niso bile podane navedbe o prejemu odgovora na dopis, o uvedbi upravnega postopka ter popravku in izdaji pisne odločbe o odobritvi. Iz izpisa podatkovnih baz, ki ga je predložila tožena stranka, izhaja, da do konca dokaznega postopka dne 20. januarja 2021 v zvezi z ukrepom 10 za kampanjo 2018 ni bilo izvedeno nobeno izplačilo podpore, za katero je zaprosilo omenjeno podjetje. Iz tega je razvidno tudi, da znesek, ki je bil zahtevan iz naslova tega ukrepa, ni bil odobren.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 7 Po mnenju tožeče stranke je izvršni direktor DFZ z molkom organa zavrnil vlogo za pomoč z UIN 04/210518/78639 za kampanjo 2018 programa za razvoj podeželja 2014–2020 glede ukrepa 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“. Odločitev bi morala biti sprejeta v roku iz člena 75(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike, saj tožeča stranka ni bila obveščena o tem, da bodo poleg pri njej že opravljenih preverjanj na kraju samem potrebna še nadaljnja dopolnila preverjanja.
- 8 Tožena stranka meni, da zavrnitev zaradi molka organa – izvršnega direktorja DFZ – ni podana, če ne obstaja obveznost izdaje ločenega upravnega akta. Zavrnitev zaradi molka organa naj prav tako ne bi bila dopustna zato, ker za izdajo odločbe upravnega organa ni določen noben rok.

Povzetek obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 Dejansko stanje med strankama ni sporno. Tožeča stranka je vložila prošnjo za pomoč za kampanjo 2018, o kateri organ ni pisno odločil, za ukrep 10 pa ni bilo izvedeno nobeno plačilo. Ne obstaja upravni akt tožene stranke, s katerim bi bila odrejena prekinitev upravnega postopka, začetega na podlagi vloge, ali izvedba potrebnih dopolnilnih preverjanj.

- 10 Bistvo spora med strankama je v vprašanju, ali je tožena stranka pomoč za kampanjo 2018 zavrnila zaradi molka organa.
- 11 Ob strogi uporabi določb Administrativnoprotsesualen kodeks (zakonika o upravnem postopku, v nadaljevanju: APK) za izdajo posamičnega upravnega akta (nedvomno gre za tak akt takrat, kadar upravni organ odloča, ali so izpolnjeni pogoji za izplačilo zaprosene podpore v okviru shem in ukrepov podpore), je rok za izdajo pisnega obvestila največ 14 dni od vložitve vloge za pomoč. Očitno 14-dnevni rok, ki je določen v APK, ne zadošča za izvedbo preizkusa pogojev za upravičenost do podpore. V teh okoliščinah bi bilo potrebno za vsako vlogo izdati dokument o prekinitvi postopka. Ob upoštevanju pretoka dokumentov, ki otežuje postopke preverjanja vlog za pomoč za neposredna plačila, je sodna praksa v postopkih izdaje posamičnih upravnih aktov o vlogah za pomoč za neposredna plačila zavrnila uporabo rokov, ki so določeni v APK.
- 12 Hkrati v pravilih materialnega prava niso določeni posebni roki za izdajo pisnih obvestil o avtorizaciji in plačilu podpore, za katero je bilo zaproseno na podlagi shem in ukrepov podpore. Poleg tega v Zakon za podpomagane na zemedelski proizvoditeli (zakonu o podpori imetnikom kmetijskih gospodarstev) ni predvidena niti izdaja ločenega upravnega akta o vloženi vlogi za pomoč. V členu 43 tega zakona je govora o „neposrednih plačilih“, pri čemer so določeni pogoji za izvedbo, zavrnitev ali znižanje plačil. Ta zakonodajni pristop je skladen z Uredbama št. 1306/2013 in št. 1307/2016, v katerih so vloge za pomoč imenovane „vloge za plačilne pravice“, in so določeni roki za plačilo.
- 13 V podzakonski ureditvi o pogojih ukrepa 10 „Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila“ je določena obveznost plačilne agencije (DFZ), da pisno obvesti imetnike kmetijskih gospodarstev, pri čemer za to obveznost ni določen rok, informacija, ki je pripravljena za imetnika kmetijskega gospodarstva, pa vsebuje pisno obvestilo o izplačani pomoči.
- 14 Hkrati se na spletni strani plačilne agencije (DFZ) objavi vsako plačilo, izvedeno v okviru posameznih ukrepov, tako da so imetniki kmetijskih gospodarstev tudi preko medijev obveščeni o opravljenih plačilih.
- 15 Ker upravni organ uporablja izraze „avtorizacija“, „odobritev“ in „plačilo“ kot posamezne elemente postopka za dokončno obravnavo vlog za pomoč, medtem ko v Uredbi št. 1306/2013 ni predvidena zahteva, da bi se moral postopek preverjanja vlog za plačilne pravice končati z izdajo ločenega upravnega akta, je po mnenju senata potrebno pojasniti naravo roka iz člena 75(1) Uredbe št. 1306/2013 in izraza „plačilo“, ki je tam uporabljen.
- 16 Po mnenju predložitvenega sodišča preverjanje vlog za neposredno plačilo, ki ni vezano na rok, ni združljivo z načelom dobrega upravljanja iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ta se v obravnavanem primeru uporablja, ker tako upravni organ kakor tudi sodišče izvajata pravila Unije. V zvezi s pravnim varstvom in možnostjo za izplačilo sodno priznane pomoči je zaskrbljujoče, da od

kampanje 2016 do danes ni bilo izdano nobeno pisno obvestilo o neposrednih plačilih, kakor je razvidno iz podatkov o nevročenih pisnih obvestilih, objavljenih na spletni strani tožene stranke.

- 17 Predložitvenemu sodišču ni poznana nobena sodna praksa Sodišča Evropske unije, ki bi se nanašala na razlago člena 75 Uredbe št. 1306/2013 v luči pravice do dobrega upravljanja v smislu člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kadar država članica izvaja določbe prava Unije.

DELOVNI DOKUMENT