

## Věc C-343/21

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

2. června 2021

**Předkládající soud:**

Varchoven administrativen sad (Bulharsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

19. května 2021

**Navrhovatel v řízení o kasačním opravném prostředku:**

PV

**Odpůrce v řízení o kasačním opravném prostředku:**Zamestnik ispalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“  
(zástupce výkonného ředitele Státního zemědělského fondu)**Předmět původního řízení**

Podání žaloby proti rozhodnutí o určení veřejné pohledávky státu, jímž byla nařízena náhrada částí dotace, kterou zemědělec obdržel z programu financovaného z Evropského zemědělského programu rozvoje venkova, protože příjemce není schopen plnit dané závazky a zajistit využití všech původně oznámených ploch. Lze-li se domnívat, že se jedná o rozdělení hospodářství, představuje důvod této nemožnosti okolnost, za níž příjemce není odpovědný a která jej opravňuje odmítnout náhradu obdržených prostředků?

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

### **Předběžné otázky**

1. Lze se na základě výkladu čl. 45 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení (ES) č. 1698/2005, domnívat, že se v případě, jako je případ v projednávané věci, jedná o situaci, kdy je hospodářství rozděleno nebo je předmětem pozemkových úprav, v jejichž důsledku není příjemce schopen plnit dané závazky?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, opravňuje skutečnost, že členský stát nepřijal opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství, že není vyžadována náhrada v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný?

3. V případě záporné odpovědi na první otázku, jak musí být vykládán článek 31 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009 s přihlédnutím ke zjištěnému skutkovému stavu v původním řízení a jaké povahy je lhůta podle čl. 75 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Nařízení Rady (EU) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), zejména čl. 36 písm. a) bod iv)

Nařízení Komise (EU) 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), zejména bod 37 odůvodnění a čl. 45 odst. 4.

Nařízení Rady (EU) 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, zejména článek 31

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, zejména článek 75

Nařízení Komise (ES) 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, zejména články 5, 6 a 18

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 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, zejména čl. 47 odst. 3 a 4

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, zejména články 43 a 44

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 807/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňují některá ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a kterým se zavádějí přechodná ustanovení, zejména článek 19

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Danačno-osiguritelen procesualen kodeks (daňový procesní řád a procesní řád sociálního pojištění), zejména čl. 162 odst. 1 a odst. 2 body 8 a 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (zákon o podpoře zemědělců), zejména článek 1, čl. 20 odst. 1, 2 a 4, čl. 27 odst. 3, 5 a 7 § 1 bod 1 dopalnitelni razporedbi (doplňující ustanovení) k tomuto zákonu

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (zákon o vlastnictví a využití zemědělských ploch, dále jen „ZSPZZ“), článek 37c

Naredba № 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na mjarka 214 „Agroekologični plaštania“ ot Programata za razvitie na selskite rajoni za perioda 2007 – 2013 (nařízení č. 11 ze dne 6. dubna 2009 o podmínkách a způsobech použití opatření 214 „agroenvironmentální platby“ programu rozvoje venkova na období 2007 až 2013), které vydal Ministar na zemedelieto i hranite (ministr zemědělství a výživy), zejména článek 18 a čl. 24 § 1 bod 4 a § 2 dopalnitelni razporedbi (doplňující ustanovení)

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba №11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na mjarka 214 „Agroekologični plaštania“ ot Programata za razvitie na selskite rajoni za perioda 2007 – 2013 (nařízení pozměňující a doplňující nařízení č. 11 z roku 2009 o podmínkách a způsobech použití opatření 214 „agroenvironmentální platby“ programu rozvoje venkova na období 2007 až 2013 (zveřejněné v Daržaven vestnik [Státní věstník, dále jen „DV“] č. 29 z roku 2009, se změnami a doplňky) § 5 prehodni i zaključitelni razporedbi (přechodná a závěrečná ustanovení)

**Stručný popis skutkového stavu a řízení**

- 1 Navrhovatel je zemědělec, který v roce 2013 podal žádost o podporu v rámci opatření 214 „agroenvironmentální platby“ z programu rozvoje venkova na období 2007 až 2013.
- 2 Žádost byla schválena a navrhovatel převzal pětiletý agroenvironmentální závazek v rámci uvedeného opatření. Jednou z podmínek, kterou se žadatel zavázal dodržovat, spočívá v tom, že činnosti uvedené v žádosti bude provádět během pěti po sobě následujících let na stejné zemědělské ploše. Tato plocha činí 857 ha zemědělských ploch a PV ji používá na základě dohod z roku 2012. Podle bulharského práva (článek 37c ZSPZZ) představuje uzavření takovýchto dohod komplexní skutkový stav. Ve stručnosti lze říci, že tyto dohody uzavírají vlastníci nebo uživatelé blízkých zemědělských ploch každý hospodářský rok a upravují používání pozemků v příslušném katastrálním území, které nebyly nahlášeny jako obhospodařované plochy. Na základě těchto dohod vznikají soubory ploch, za jejichž využívání lze požádat o podporu. Dohoda o vytvoření souboru užitných ploch nebo jejich rozdělení je považována za právní základ podpor poskytovaných zemědělcům, kteří je využívají. Navrhovatel se takto vytvořených souborů ploch účastní pozemky, které má v pachtu. Dohody za účasti navrhovatele byly uzavřeny rovněž na následující tři hospodářské roky.
- 3 Během těchto let proběhly u navrhovatele všechny nezbytné správní kontroly a kontroly na místě, a na základě jeho žádostí o platbu byly zaplacené částky v celkové výši 1 063 317,54 leva (BGN) v rámci opatření 214 „agroenvironmentální platby“.
- 4 Na hospodářský rok 2016/2017 nebyla uzavřena dohoda o používání všech ploch, které PV nahlásil. Dne 29. května 2017 a tedy deset měsíců poté, co se dozvěděl o tom, že v hospodářském roce 2016/2017 nebude mít oprávnění využívat část pozemků, jimiž se podílel na opatření, a osm měsíců o zániku oprávnění k jejich využívání (tedy osm měsíců po uplynutí platnosti poslední dohody) sdělil navrhovatel dopisem územnímu odboru bulharského platebního místa (Daržaven fond „Zemedelie“ v Targovište) ukončení svého agroenvironmentálního závazku. Dopisem ze dne 6. srpna 2018, který představuje individuální správní akt, bylo navrhovateli oznámeno ukončení jeho agroenvironmentálního závazku v rámci opatření. Rozhodnutí o ukončení několikaletého závazku v rámci opatření z důvodu nesplnění platných podmínek bylo doručeno dne 17. srpna 2018. Navrhovatel toto rozhodnutí nenapadl a rozhodnutí nabylo právní moci čtrnáct dní po svém doručení.
- 5 V důsledku toho zahájil zamestník ispalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ (zástupce výkonného ředitele Státního zemědělského fondu) řízení k vydání rozhodnutí o určení veřejné pohledávky státu (akt za ustanovjavane na publicno daržavno vsemane, dále jen „AUPDV“ nebo „rozhodnutí“), jímž byla od navrhovatele požadována náhrada 20 % z celkové vyplacené částky (1 063 317,54 leva [BGN]), tedy 212 663,51 leva (BGN).

- 6 Vydaným AUPDV byla určena veřejná pohledávka státu ve výši 212 663,51 leva (BGN), která představuje 20 % dotací vyplacených v rámci příslušného opatření za období 2013 až 2016 včetně zákonných úroků za období od [uplynutí] uvedené lhůty pro vrácení (50 dní po oznámení) do okamžiku zaplacení příjemcem nebo započtení platebním místem.
- 7 Správní soud v první stupni shledal, že poskytnutá podpora byla snížena právoplatně a že se v projednávané věci nejedná o vyšší moc ve smyslu článku 31 nařízení (ES) č. 73/2009. Soud proto žalobu podanou PV proti AUPDV zamítl.
- 8 PV napadl rozhodnutí soudu prvního stupně v řízení o kasačním opravném prostředku u předkládajícího soudu. Má za to, že pro rozhodnutí sporu je nezbytný výklad unijního práva. Z tohoto důvodu předkládá Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, dále jen „VAS“) tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

#### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 9 Ve správním řízení, v němž bylo napadeno AUPDV, které je předmětem sporu, navrhovatel v zásadě tvrdí, že používal zemědělské plochy, které přihlásil, po dobu čtyř let na základě dohody uzavřené podle článku 37c ZSPZZ. Argumentuje, že z důvodu právních ustanovení v říjnu 2015 se mnoho zemědělců vzdalo svých agroenvironmentálních závazků a část účastníků předchozích dohod uzavřených podle článku 37c ZSPZZ neuzavřela pro hospodářský rok 2016/2017 novou dohodu. Navrhovatel má za to, že se jedná o okolnosti, které nemohl v okamžiku předložení žádosti o podporu předvídat. Je proto nutno je považovat za vyšší moc ve smyslu vnitrostátního práva.
- 10 Řídicí orgán se odvolává na velký počet ustanovení vnitrostátního a unijního práva a námitky předložené PV neuznává.
- 11 Soud prvního stupně vychází z toho, že se nejedná o vyšší moc ve smyslu definice v článku 31 nařízení (ES) č. 73/2009. Soud to odůvodňuje tím, že příjemce podpory nemohl legitimně očekávat, že vlastníci zemědělských ploch, s nimiž uzavřel dohody podle článku 37c ZSPZZ, tyto dohody po uplynutí roční doby platnosti prodlouží. Okolnost, že osoby odmítly uzavřít takovéto dohody ha hospodářský rok 2016/2017, nepředstavuje okolnost, která byla v okamžiku převzetí závazku nepředvídatelná. Tím, že se navrhovatel účastnil programu s cizími plochami, se sám vystavil riziku, že své agroenvironmentální závazky nebude moci splnit, a toto riziko se na konci pětileté lhůty naplnilo.
- 12 Tento soud má za to, že dokonce i při domněnce existence vyšší moci nebo mimořádných okolností navrhovatel nedodržel prekluzivní lhůtu pro sdělení těchto okolností řídicímu orgánu. Podle vnitrostátního práva musí být dohody podle článku 37c ZSPZZ uzavřeny nejpozději do 30. srpna každého roku. Mimoto měl žalobce nejpozději do 9. září 2016 informovat platební místo o existenci

okolnosti, která mu objektivně brání, aby splnil svůj závazek za hospodářský rok 2016/2017. Takovéto sdělení ovšem učinil až 29. května 2017.

- 13 V řízení o kasačním opravném prostředku PV tvrdí, že se soud prvního stupně neprávem domníval, že se v projednávané věci nejedná o vyšší moc nebo mimořádné okolnosti, které by odůvodňovaly jeho osvobození od náhrady části obdržených plateb v rámci příslušného opatření. Navíc tvrdí, že soud neprávem konstatoval, že nebyla dodržena lhůta pro oznámení a že se jedná o prekluzivní lhůtu.
- 14 Navrhovatel argumentuje, že nařízením pozměňujícím a doplňujícím nařízení č. 11 ze dne 6. dubna 2009 (v platnosti od 20. října 2015) byly přijaty přísnější a obtížněji splnitelné podmínky v rámci opatření 214, které část příjemců opatření přinutily k tomu, aby se dobrovolných dohod podle článku 37c ZSPZZ neúčastnili. S tím související změna ZSPZZ současně nepřispěla k nápravě situace. Podle názoru navrhovatele se jedná o mimořádné okolnosti, jež ho zbavují povinnosti náhrady části obdržené podpory. Pro doplnění se navrhovatel dovolává rovněž čl. 45 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006, který odpovídá čl. 47 odst. 3 a 4 nařízení (EU) č. 1305/2013.
- 15 Odpůrce považuje rozsudek soudu prvního stupně za správný.

#### **Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 16 Článek 45 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006 stanoví: Pokud příjemce není schopen nadále plnit dané závazky, protože hospodářství je rozděleno nebo je předmětem veřejných pozemkových úprav nebo pozemkových úprav schválených příslušnými veřejnými orgány, mohou členské státy přijmout opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství. Pokud se taková úprava ukáže jako nemožná, závazek vyprší a náhrada v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný, není vyžadována.
- 17 Podle názoru předkládajícího soudu upravuje toto ustanovení tři případy: rozdělení hospodářství; účast příjemce na veřejných pozemkových úpravách nebo na pozemkových úpravách schválených příslušnými veřejnými orgány.
- 18 Má za to, že na základě gramatického výkladu výrazu „hospodářství je rozděleno“ (s přihlédnutím k anglickému a francouzskému znění ustanovení – „the holding is reparcelled“; „son exploitation fait l’objet d’un remembrement“) se lze domnívat, že první případ se týká situace, o níž se jedná v projednávané věci. Vyplývá to předně ze systematického postavení čl. 45 odst. 4 nařízení (ES) 1974/2006 – totiž podle ustanovení o rozšíření agroenvironmentálního závazku z důvodu zvýšení výměry hospodářství – které hovoří pro to, že se dotčená právní úprava týká případu zmenšení výměry hospodářství v důsledku přerozdělení jeho částí mezi příjemcem a dalšími osobami (jako v projednávané věci). Dotčená právní úprava navíc neuvádí žádný důvod pro přerozdělení, z čehož lze usuzovat, že důvod není

relevantní a že se jedná především o objektivní výsledek, nezávisle na tom, zda příjemce dříve vycházel z toho, že je tento výsledek možný.

- 19 Druhý a třetí případ, které upravuje čl. 45 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006, se však týkají situací, v nichž je příjemce nezávisle na své vůli podroben správním opatřením, v jejichž důsledku nemůže plnit své dané závazky.
- 20 Budeme-li předpokládat, že projednávanou věc lze zahrnout do některého z případů upravených v čl. 45 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006, nepatřila by povinnost částečné nebo úplné náhrady obdržené podpory mezi právní důsledky ukončení agroenvironmentálního závazku, pokud závazky nejsou přizpůsobeny nové situaci v hospodářství, ačkoliv příslušný členský stát přijal k tomu nezbytná opatření.
- 21 Z toho vyplývá, že dotčená právní úprava propůjčuje práva jedinci a ten se jich může přímo dovolávat, aby bylo určeno, že proti němu neexistuje pohledávka, která je předmětem sporného AUPDV. V případě, že projednávaná věc spadá do jednoho z případů dotčené právní úpravy, je nutno na druhé straně zjistit, zda skutečnost, že Bulharsko nepřijalo nezbytná opatření, aby závazky příjemce přizpůsobilo nové situaci v hospodářství, opravňuje nepožadovat náhradu v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný.
- 22 V případě záporné odpovědi na první otázku se pak předkládající soud táže, jak má být článek 31 nařízení (ES) č. 73/2009 s ohledem na projednávanou věc vykládán.
- 23 Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) uvádí, že potřebuje vodítka pro výklad, aby přednostně použil ustanovení unijního práva. Na jedné straně příjemce věděl, jak konstatoval i soud prvního stupně, že dohody o používání cizích pozemků podle článku 37c ZSPZZ byly uzavírány vždy na dobu jednoho roku a že vlastníci a uživatelé části ploch, za něž obdržel podporu, mohli odmítnout uzavření dohody na každý následující hospodářský rok. Na druhé straně návrhové tvrzení, že nařízením pozměňujícím a doplňujícím nařízení č. 11 ze dne 6. dubna 2009 (v platnosti od 20. října 2015) byly přijaty přísnější podmínky v rámci opatření 214, které část příjemců opatření přiměly k tomu, aby se vzdali účasti na dobrovolných dohodách podle článku 37c ZSPZZ. VAS potvrzuje, že schválenou změnu ZSPZZ příjemce nemohl využít.
- 24 Předkládající soud, který rozhoduje v posledním stupni, shledává, že pro rozhodnutí sporu je relevantní, jak má být vykládán článek 31 nařízení (ES) č. 73/2009, rovněž s přihlédnutím ke lhůtě pro oznámení stanovené v čl. 75 odst. 2 nařízení (ES) č. 1122/2009.
- 25 Pochybnosti ohledně významu unijních předpisů při jejich přímém použití jsou důvodem žádosti o výklad Soudním dvorem Evropské unie, jenž je k tomu příslušný.