

Vec C-343/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

2. jún 2021

Vnútroštátny súd:

Varchoven administrativen sąd

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

19. máj 2021

Navrhovateľ v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

PV

Odporca v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“

Predmet konania vo veci samej

Súdne napadnutie rozhodnutia o konštatovaní existencie verejnoprávnej pohľadávky štátu, ktorým sa nariaďuje vrátenie časti finančnej pomoci, ktorú dostal vlastník poľnohospodárskeho podniku z programu financovaného Európskym poľnohospodárskym fondom pre rozvoj vidieka, pretože príjemca nie je schopný ďalej plniť prijaté záväzky a zabezpečiť využívanie všetkých na začiatku oznámených plôch. Ak možno vychádzať z toho, že ide o opatrenie na zlučovanie verejnej pôdy, predstavuje dôvod tejto prekážky takú okolnosť, ktorú nemožno pričítať príjemcovi a ktorá ho oprávňuje na to, aby odmietol vrátiť prijaté finančné prostriedky?

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Pripúšťa výklad článku 45 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1974/2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia č. 1698/2005, tézu, že v prípade ako je ten v prejednávanej veci ide o „opatrenie na zlučovanie verejnej pôdy“ alebo „opatrenie na zlučovanie pôdy“, v dôsledku ktorého príjemca nie je schopný ďalej plniť prijaté záväzky?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, oprávňuje skutočnosť, že členský štát neprijal opatrenia nevyhnutné na prispôsobenie záväzkov novej situácii podniku, na to, aby sa nevyžadovalo uhradenie finančných prostriedkov za dobu skutočnej existencie záväzku?
3. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, ako sa má vykladať článok 31 nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009 pri zohľadnení zisteného skutkového stavu v konaní vo veci samej a akej povahy je lehota podľa článku 75 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady (ES) č. 73/2009?

Citované ustanovenia práva Únie

Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005 z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), najmä článok 36 písm. a) bod iv

Nariadenie Komisie (ES) č. 1974/2006 z 15. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005

o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), najmä odôvodnenie 37 a článok 45 ods. 4

Nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003, najmä článok 31

Nariadenie Komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva, najmä článok 75

Nariadenie Komisie (EÚ) č. 65/2011 z 27. januára 2011, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005, pokiaľ ide o realizáciu kontrolných postupov a krížového plnenia pri opatreniach na podporu rozvoja vidieka, najmä články 5, 6 a 18

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005, najmä článok 47 ods. 3 a 4

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 640/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na integrovaný administratívny a kontrolný systém, podmienky zamietnutia alebo odňatia platieb a administratívne sankcie uplatniteľné na priame platby, podporné nariadenia na rozvoj vidieka a krížové plnenie, najmä články 43 a 44

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 807/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a ktorým sa zavádzajú prechodné ustanovenia, najmä článok 19

Citované vnútroštátne predpisy

Danačno-osiguriteln procesualen kodeks (zákon o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho poistenia), najmä článok 162 ods. 1 a ods. 2 body 8 a 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (zákon o podpore poľnohospodárskych výrobcov), najmä článok 1, článok 20 ods. 1, 2 a 4,

článok 27 ods. 3, 5 a 7 § 1 bod 1 Doplniteľni razporedbi (doplňujúce ustanovenia) k tomuto zákonu

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (zákon o vlastníctve a využívaní poľnohospodárskej pôdy, ďalej len „ZSPZZ“), článok 37c

Naredba N° 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 (nariadenie č. 11 zo 6. apríla 2009 o predpokladoch a spôsoboch uplatňovania opatrenia 214 „agroenvironmentálne platby“ Programu na rozvoj vidieka prijatého na obdobie rokov 2007 – 2013), vydané Minister na zemedelieto i hranite (minister poľnohospodárstva a výživy, Bulharsko), najmä článok 18 a článok 24 § 1 bod 4 a § 2 doplniteľni razporedbi (doplňujúce ustanovenia)

Naredba za izmenenie i dopalenie na Naredba N°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 (nariadenie, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 11 z roku 2009 o predpokladoch a spôsoboch uplatňovania opatrenia 214 „agroenvironmentálne platby“ Programu na rozvoj vidieka prijatého na obdobie rokov 2007 – 2013 (uverejnené v Daržaven vestnik [Štátny vestník, ďalej len „DV“] č. 29 z roku 2009, zmenené a doplnené), § 5 der prechodni i zaključiteľni razporedbi (prechodné a záverečné ustanovenia)

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Navrhovateľ v konaní o kasačnom opravnom prostriedku (ďalej len „navrhovateľ“) je vlastníkom poľnohospodárskeho podniku a v roku 2013 podal žiadosť o pomoc v rámci opatrenia 214 „agroenvironmentálne platby“ z programu rozvoja vidieka na roky 2007 – 2013.
- 2 Žiadosť bola schválená a navrhovateľ v rámci uvedeného opatrenia prevzal päťročný agroenvironmentálny záväzok. Jedna z povinností, ktoré sa žiadateľ zaviazal splniť, spočíva v tom, že činnosti uvedené v žiadosti bude vykonávať počas piatich po sebe nasledujúcich rokov na tej istej poľnohospodárskej pôde. Táto pôda sa rozkladá na ploche 857 ha poľnohospodárskej pôdy a PV ju využíva na základe dohôd uzavretých v roku 2012. Podľa bulharského práva (článok 37c ZSPZZ) uzavretie takých dohôd predstavuje komplexnú skutkovú podstatu. V krátkosti, vlastníci a/alebo užívatelia blízko seba ležiacich poľnohospodárskych plôch ich uzatvárajú na každý hospodársky rok a týmito dohodami je upravené užívanie pozemkov v príslušnom katastrálnom území, ktoré neboli prihlásené na obhospodarovanie. Na základe týchto dohôd sa vytvárajú zostavy plôch, na obhospodarovanie ktorých je možné požiadať o pomoc. Dohoda o vytvorení zostáv využívaných plôch alebo o ich rozdelení sa považuje za právny základ pre pomoc pre vlastníkov poľnohospodárskych podnikov, ktoré ich využívajú. Navrhovateľ sa na takto vytvorených zostavách plôch zúčastňuje pozemkami, ktoré má prenajaté. Dohody, na ktorých sa zúčastňuje aj navrhovateľ, boli uzavreté aj na nasledujúce tri hospodárske roky.

- 3 Počas týchto troch rokov boli u navrhovateľa vykonané všetky povinné administratívne kontroly a kontroly na mieste, a na základe jeho žiadostí o platbu boli v rámci opatrenia 214 „Agroenvironmentálne platby“ vyplatené sumy v celkovej výške 1 063 317,54 leva (BGN).
- 4 Pre hospodársky rok 2016/2017 nedošlo k uzavretiu dohody o využívaní všetkých plôch, ktoré PV oznámil. Dňa 29. mája 2017, teda takmer desať mesiacov po tom, ako sa dozvedel, že v hospodárskom roku 2016/2017 nebude mať oprávnenie na využívanie časti pozemkov, s ktorými sa zúčastňoval na opatrení, a osem mesiacov po zániku oprávnenia na ich využívanie (t. j. osem mesiacov po uplynutí doby poslednej dohody) navrhovateľ listom adresovaným miestnemu oddeleniu bulharskej platobnej agentúry (Daržaven fond „Zemedelie“ Targovište) oznámil ukončenie svojho agroenvironmentálneho záväzku. Listom zo 6. augusta 2018, ktorý predstavuje individuálny správny akt, bol navrhovateľ upovedomený o ukončení jeho agroenvironmentálneho záväzku v rámci opatrenia. Rozhodnutie o ukončení viacročného záväzku v rámci opatrenia z dôvodu nesplnenia uplatniteľných podmienok bolo doručené 17. augusta 2018. Navrhovateľ toto rozhodnutie nenapadol opravným prostriedkom a po uplynutí štrnástich dní od jeho doručenia nadobudlo právoplatnosť.
- 5 V dôsledku toho zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ (zástupca výkonného riaditeľa Štátneho poľnohospodárskeho fondu, Bulharsko) začal konanie o vydanie rozhodnutia o konštatovaní existencie verejnoprávnej pohľadávky štátu (Akt za Ustanovjavane na Publichno Daržavno Vsemane, ďalej len „AUPDV“ alebo „rozhodnutie“), ktorým sa od navrhovateľa žiadalo vrátenie 20 % celkovej vyplatenej sumy [1 063 317,54 Leva (BGN)], teda 212 663,51 Leva (BGN).
- 6 Vo vydanom AUPDV bola konštatovaná verejnoprávna pohľadávka štátu vo výške 212 663,51 leva (BGN), ktorá predstavuje 20 % subvencie vyplatenej v rámci príslušného opatrenia za obdobie rokov 2013 – 2016 s prirátaním zákonných úrokov za obdobie od [uplynutia] uvedenej lehoty na vrátenie (50 dní od oznámenia) do okamihu zaplataenia zo strany príjemcu alebo započítania vykonaného platobnou agentúrou.
- 7 Prvostupňový správny súd rozhodol, že poskytnutá podpora bola krátená v súlade s právom a že v tomto prípade nejde o vyššiu moc v zmysle článku 31 nariadenia (ES) č. 73/2009. Preto tento súd žalobu PV proti AUPDV zamietol.
- 8 Rozsudok prvostupňového súdu PV napadol kasačným opravným prostriedkom podaným na vnútroštátny súd. Zastáva názor, že na rozhodnutie sporu je potrebný výklad práva Únie. Z tohto dôvodu predkladá Varchoven administrativen sad (Najvyšší správny súd, Bulharsko; ďalej len „VAS“) tento návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 9 V správnom konaní, v ktorom bolo napadnuté AUPDV, ktoré je predmetom tohto sporu, navrhovateľ v podstate tvrdí, že poľnohospodárske plochy, ktoré oznámil, počas štyroch rokov užíval na základe dohody podľa článku 37c ZSPZZ. Tvrdí, že na základe zmien v ustanoveniach právnych predpisov v októbri 2015 sa v roku 2015 viacerí majitelia poľnohospodárskych podnikov vzdali svojich agroenvironmentálnych záväzkov a časť účastníkov predchádzajúcich dohôd podľa článku 37c ZSPZZ upustila od toho, aby na hospodársky rok 2016/2017 uzavrela novú dohodu. Navrhovateľ si myslí, že toto všetko sú okolnosti, ktoré v čase podania žiadosti o pomoc nemohol predvídať. Preto majú byť považované za vyššiu moc podľa vnútroštátneho práva.
- 10 Správny orgán sa odvoláva na množstvo ustanovení vnútroštátneho práva aj práva Únie a námietky PV neuznáva.
- 11 Prvostupňový súd vychádza z toho, že nejde o zásah vyššej moci v zmysle definície v článku 31 nariadenia (ES) č. 73/2009. Súd to odôvodňuje tým, že príjemca dotácie nemohol legitímne očakávať, že vlastníci poľnohospodárskych plôch, s ktorými uzavrel dohody podľa článku 37c ZSPZZ, tieto dohody po uplynutí jednoročnej doby ich trvania predĺžia. Okolnosť, že osoby odmietli uzavrieť takéto dohody na hospodársky rok 2016/2017, nepredstavuje okolnosť, ktorá bola v čase vytvorenia záväzku nepredvídateľná. Navrhovateľ sa tým, že sa na programe zúčastnil s cudzími plochami, vystavil riziku, že nebude môcť splniť svoju agroenvironmentálnu povinnosť a toto riziko sa na konci päťročnej lehoty naplnilo.
- 12 Tento súd zastáva názor, že ani za predpokladu uznania existencie zásahu vyššej moci alebo mimoriadnych okolností navrhovateľ nedodrжал prekluzívnu lehotu na oznámenie týchto okolností správne mu orgánu. Podľa vnútroštátneho práva sa dohody podľa článku 37c ZSPZZ musia uzavrieť najneskôr do 30. augusta každého roka. Okrem toho navrhovateľ bol povinný najneskôr 9. septembra 2016 informovať platobnú agentúru o existencii okolnosti, ktorá mu objektívne bráni splniť si svoj záväzok prevzatý na hospodársky rok 2016/2017. To sa však stalo až 29. mája 2017.
- 13 V konaní o kasačnom opravnom prostriedku PV tvrdí, že prvostupňový súd nesprávne usúdil, že v tomto prípade sa nejedná o zásah vyššej moci ani mimoriadne okolnosti, ktoré by odôvodňovali jeho oslobodenie od povinnosti vrátiť časť platieb prijatých v rámci príslušného opatrenia. Súd navyše nesprávne konštatoval, že nebola dodržaná lehotu na oznámenie a že ide o prekluzívnu lehotu.
- 14 Navrhovateľ tvrdí, že nariadením, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 11 zo 6. apríla 2009 (účinné od 20. októbra 2015) boli zavedené nové prísnejšie a ťažšie splniteľné podmienky v rámci opatrenia 214, ktoré donútili časť príjemcov z tohto opatrenia, aby upustili od svojej účasti na dobrovoľných dohodách podľa

článku 37c ZSPZZ. Zároveň k napraveniu situácie neprispela ani s tým súvisiaca zmena ZSPZZ. Podľa názoru navrhovateľa pritom ide o výnimočné okolnosti, ktoré ho oslobodzujú od povinnosti vrátiť časť prijatej subvencie. Na doplnenie sa navrhovateľ odvoláva aj na článok 45 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1974/2006, ktorý zodpovedá článku 47 ods. 3 a 4 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013.

- 15 Odporca v konaní o kasačnom opravnom prostriedku považuje rozsudok prvostupňového súdu za správny.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 16 Článok 45 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1974/2006 stanovuje: Ak príjemca nie je schopný ďalej plniť prijaté záväzky, pretože jeho podnik je rozdelený na jednotlivé časti alebo je predmetom opatrení na zlučovanie verejnej pôdy alebo opatrení na zlučovanie pôdy schválených príslušnými verejnými orgánmi, členské štáty prijímajú opatrenia nevyhnutné na to, aby sa záväzky mohli prispôsobiť novej situácii podniku. Ak sa ukáže, že takéto prispôsobenie nie je možné, účinnosť záväzku uplynie a uhradenie sa nevyžaduje za obdobie, v ktorom záväzok nebol účinný.
- 17 Podľa názoru vnútroštátneho súdu toto ustanovenie upravuje tri prípady: opatrenia na zlučovanie verejnej pôdy; účasť príjemcu na verejných opatreniach na zlučovanie pôdy alebo opatreniach na zlučovanie pôdy uznaných príslušnými verejnými orgánmi.
- 18 Zastáva názor, že podľa gramatického výkladu pojmu „opatrenia na zlučovanie verejnej pôdy“ (pri zohľadnení anglického a francúzskeho znenia ustanovenia – „the holding is reparable“; „son exploitation fait l'objet d'un remembrement“) možno usudzovať, že prvý prípad sa týka prípadu, ako je ten v prejednávanej veci. Vyplýva to najprv zo systematického umiestnenia článku 45 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1974/2006 – a to za ustanoveniami týkajúcimi sa rozšírenia agroenvironmentálneho záväzku z dôvodu zväčšenia podniku – ktoré svedčí v prospech toho, že predmetná právna úprava sa týka prípadu zmenšenia podniku v dôsledku nového rozparcelovania jeho jednotlivých častí medzi príjemcom a inými osobami (ako v tomto prípade). V predmetnej právnej úprave navyše nebol uvedený žiadny dôvod nového rozparcelovania, z čoho možno vyvodiť záver, že dôvod je irelevantný a že ide predovšetkým o objektívny výsledok, nezávisle od toho, či príjemca pôvodne vychádzal z toho, že tento výsledok je možný.
- 19 Druhý a tretí prípad upravený v článku 45 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1974/2006 sa však týkajú situácií, v ktorých príjemca bez ohľadu na svoju vôľu podlieha administratívnym opatreniam, dôsledky ktorých mu bránia v plnení jeho prevzatých záväzkov.
- 20 Ak by sme usúdili, že prejednávany prípad možno subsumovať pod niektorý z prípadov upravených v článku 45 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1974/2006,

povinnosť vrátiť prijatú subvenciu alebo jej časť by nepatrila medzi právne následky ukončenia agroenvironmentálneho záväzku, ak záväzky nebudú prispôsobené novej situácii podniku, hoci konkrétny členský štát prijal potrebné opatrenia.

- 21 Z toho vyplýva, že predmetná právna úprava priznáva práva jednotlivcovi a ten sa môže odvolávať priamo na ňu, aby dosiahol konštatovanie, že proti nemu neexistuje pohľadávka, ktorá je predmetom sporného AUPDV. Ak sa prejednávacia vec má subsumovať pod jeden z prípadov predmetnej právnej úpravy, musí sa na druhej strane zistiť, či skutočnosť, že Bulharsko neprijalo opatrenia potrebné na prispôsobenie záväzkov príjemcu novej situácii v podniku, oprávňuje na to, aby sa nežiadalo vrátenie finančných prostriedkov za obdobie, v ktorom bol záväzok skutočne plnený.
- 22 Pokiaľ bude odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku záporná, kladie potom vnútroštátny súd otázku, ako sa má vykladať článok 31 nariadenia (ES) č. 73/2009 so zreteľom na prejednávaný prípad.
- 23 VAS uvádza, že potrebuje výkladové pokyny, aby predpisu práva Únie zabezpečil prednostné uplatnenie. Na jednej strane príjemca vedel, ako to aj konštatoval prvostupňový súd, že dohody o užívaní cudzích pozemkov podľa článku 37c ZSPZZ sa zakaždým uzatvárajú na obdobie jedného roka a že vlastníci a užívatelia časti plochy, na ktorú dostal subvenciu, by mohli odmietnuť uzavrieť dohodu na každý z nasledujúcich hospodárskych rokov. Na strane druhej navrhovateľ tvrdí, že nariadením, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 11 zo 6. apríla 2009 (účinné od 20. októbra 2015) boli zavedené nové prísnejšie a ťažšie splniteľné podmienky v rámci opatrenia 214, ktoré donútili časť príjemcov tohto opatrenia, aby upustili od svojej účasti na dobrovoľných dohodách podľa článku 37c ZSPZZ. VAS potvrdzuje, že príjemca by sa nemohol odvolávať na vydanú zmenu ZSPZZ.
- 24 Vnútroštátny súd, ktorý vo veci rozhoduje ako posledná inštancia, rozhodol, že pre rozhodnutie sporu má význam, ako sa má vykladať článok 31 nariadenia (ES) č. 73/2009, aj so zreteľom na povahu lehoty na oznámenie podľa článku 75 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1122/2009.
- 25 Pochybnosti vo vzťahu k významu predpisov práva Únie v prípade ich priameho účinku sú dôvodom žiadosti o ich výklad Súdnym dvorom Európskej Únie, ktorý je na to príslušný.