

## Věc C-708/22

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

16. listopadu 2022

**Předkládající soud:**

Tribunal Supremo (Španělsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

21. října 2022

**Žalobce:**Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne  
(ASOPROVAC)**Žalovaná:**

Administración General del Estado

**Předmět původního řízení**

Řízení o prohlášení neplatnosti – Královské nařízení č. 41/2021 – První závěrečné ustanovení odst. 5 – Královské nařízení č. 1075/2014 – Článek 11 odst. 2 a 3 – Zemědělská činnost – Trvalé travní porosty – Produkce – Pastva zvířat z vlastního zemědělského podniku – Udržování zemědělských ploch

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za účelem výkladu – Článek 267 SFEU – Společná zemědělská politika (SZP) – Podpory – Slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva s unijním právem – Nařízení (EU) č. 1307/2013 – Článek 4 a čl. 32 odst. 2 – Nařízení (EU) č. 1306/2013 – Článek 60 – Umělé vytváření podmínek pro získání podpor – Listina základních práv – Články 20 a 21 – Porušení zásad přednosti práva Unie, hierarchie právních předpisů, legitimního očekávání a právní jistoty

**Předběžné otázky**

1) Musí být článek 4 a čl. 32 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013 a článek 60 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je královské nařízení č. 41/2021, které ve snaze zabránit umělému vytváření podmínek při udělování koncesí ke společně využívaným trvalým travním porostům ve veřejném vlastnictví příjemcům, kteří je nevyužívají, povoluje v těchto případech pastevní činnost pouze tehdy, je-li prováděna s využitím zvířat z vlastního zemědělského podniku?

2) Musí být článek 60 nařízení (EU) č. 1306/2013 o umělém vytváření podmínek pro získání podpor vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je královské nařízení č. 41/2021, které zavedlo domněnku umělého vytváření podmínek pro přístup k podpoře v případech, kdy je zemědělská činnost spočívající v pastvě na společně využívaných trvalých travních porostech ve veřejném vlastnictví prováděna s využitím zvířat, která nepocházejí z vlastního zemědělského podniku žadatele o podporu?

3) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) č. 1307/2013 vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je královské nařízení č. 1075/2014 ze dne 19. prosince 2014, podle něž pastvu na zemědělských plochách nelze kvalifikovat jako činnost spočívající v udržování těchto ploch ve stavu vhodném pro pastvu?

4) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) č. 1307/2013 vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je královské nařízení č. 1075/2014 ze dne 19. prosince 2014, podle něž osoby, které jsou pouze držitelé nevýhradního práva pastvy na pozemku, jež nevlastní, a které toto právo převedou na třetí osobu, jež hodlá travní porosty využívat ke krmení svých hospodářských zvířat, nevykonávají zemědělskou činnost ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu i) uvedeného nařízení?

5) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. b) a c) nařízení (EU) č. 1307/2013 vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je královské nařízení č. 1075/2014 ze dne 19. prosince 2014, podle něž osoby, které jsou pouze držitelé nevýhradního práva pastvy na společně využívaném pozemku, jež nevlastní, nelze považovat za „správce“ travních porostů, jichž se toto právo pastvy s cílem vykonávat činnost spočívající v udržování těchto zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu týká?

**Uplatňovaná unijní judikatura a předpisy unijního práva**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují

nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009: článek 4 a čl. 32 odst. 2

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008: článek 60

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení č. 1307/2013 a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení: článek 4

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/127 ze dne 29. ledna 2020, kterým se mění nařízení (EU) č. 1306/2013, pokud jde o finanční kázeň počínaje rozpočtovým rokem 2021, a nařízení (EU) č. 1307/2013, pokud jde o flexibilitu mezi pilíři ve vztahu ke kalendářnímu roku 2020

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2220 ze dne 23. prosince 2020, kterým se stanoví určitá přechodná ustanovení o podpoře z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) v letech 2021 a 2022 a kterým se mění nařízení (EU) č. 1305/2013, (EU) č. 1306/2013 a (EU) č. 1307/2013, pokud jde o jejich zdroje a použití v letech 2021 a 2022, a kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, pokud jde o zdroje a rozdělení takové podpory v letech 2021 a 2022

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): článek 20 (Rovnost před zákonem) a článek 21 (Zákaz diskriminace)

Rozsudek ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

Rozsudek ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)

Usnesení ze dne 26. listopadu 2021, Agrárminiszter (C-273/21, nezveřejněné, EU:C:2021:967)

Rozsudek ze dne 12. září 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546)

### **Uplatňované předpisy vnitrostátního práva**

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (královské nařízení č. 41/2021 ze dne 26. ledna 2021, kterým se zavádí zvláštní ustanovení pro uplatňování královských nařízení č. 1075/2014, č. 1076/2014, č. 1077/2014 a č. 1078/2014, všech ze dne 19. prosince 2014, vydaných za účelem uplatňování

společné zemědělské politiky ve Španělsku, v letech 2021 a 2022) (dále jen „královské nařízení č. 41/2021“): první závěrečné ustanovení odst. 5

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (královské nařízení č. 1075/2014 ze dne 19. prosince 2014 o provádění přímých plateb v zemědělství a oblasti chovu hospodářských zvířat a dalších režimů podpor od roku 2015, jakož i o správě plateb a přímých plateb na rozvoj venkova a dozoru nad nimi) (dále jen „královské nařízení č. 1075/2014“): čl. 11 odst. 2 a 3.

Constitución Española (španělská ústava): článek 14 (rovnost)

### **Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení**

- 1 Dne 1. března 2021 podalo Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (Španělské sdružení producentů hovězího dobytka, Španělsko) (ASOPROVAC) správní žalobu proti královskému nařízení č. 41/2021, kterou se domáhalo zrušení prvního závěrečného ustanovení odst. 5 tohoto nařízení (dále jen „napadené ustanovení“), jež mění čl. 11 odst. 2 a 3 královského nařízení č. 1075/2014.
- 2 Podle původního znění tohoto článku musel žadatel o podporu u každého pozemku uvést, zda bude využíván k obdělávání, nebo zda bude udržován. U travních porostů bylo v případě udržování nutné uvést, zda se budou udržovat pastvou, nebo jinými způsoby. Seznam činností spočívajících v udržování stanoví příloha IV královského nařízení č. 1075/2014.
- 3 Po změně čl. 11 odst. 2 a 3 královského nařízení č. 1075/2014, provedené královským nařízením č. 41/2021, toto ustanovení mimo jiné stanoví, že je nutné uvést, zda má být travní porost využíván k činnosti spočívající v produkci pastvou, přičemž v případě společně využívaných trvalých travních porostů ve veřejném vlastnictví je povolena toliko produkce pastvou zvířat z vlastního zemědělského podniku žadatele o podporu; nepřipouští se provádění žádné z činností spočívajících v udržování uvedených v příloze IV královského nařízení č. 1075/2014.

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

- 4 Žalobce tvrdí, že napadené ustanovení je neplatné z následujících důvodů:
  - Porušení článků 4 a 32 nařízení č. 1307/2013, článku 4 nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 a judikatury Soudního dvora týkající se způsobilosti trvalých travních porostů pro přijímání přímých podpor: Španělsko v souvislosti s travními porosty nemůže stanovovat podmínky způsobilosti,

kteře nejsou vyžadovány unijními právními předpisy a kteře jsou s těmito předpisy v rozporu, jako se tomu stalo v případě tohoto nového požadavku, dle něž travní porosty musí být skutečně využívány k pastvě; v případě společně využívaných travních porostů ve veřejném vlastnictví navíc pouze k pastvě zvířaty z vlastního zemědělského podniku žadatele o podporu (tj. travní porosty slouží ke krmení hospodářských zvířat žadatele), jako by se jednalo o podporu vázanou na produkci.

- Porušení článku 60 nařízení č. 1306/2013 a judikatury Soudního dvora Evropské unie týkající se umělého vytváření podmínek pro přístup k podpoře: napadené ustanovení zavádí domněnku podvodu *iuris et de iure*, jejímž cílem je vyloučit z režimu podpor intenzivní chovatele skotu, kteří si údajně nezaslouží přímou podporu na plochu, přestože ji pobírají od roku 2000 a nikdy nebyli povinni pást výhradně svá zvířata na trvalých travních porostech v rámci svého zemědělského podniku.
- Porušení článků 20 a 21 Listiny a článku 14 španělské ústavy, které zaručují rovnost před zákonem a zákaz diskriminace ve věcech, které spadají do pravomoci Evropské unie: zavedlo se diskriminační zacházení mezi španělskými a evropskými chovateli vykrmovaného skotu a také v rámci samotných španělských chovatelů tím, že pastva zvířat pocházejících výlučně z vlastního zemědělského podniku se vyžaduje pouze na společně využívaných travních porostech ve veřejném vlastnictví, avšak nikoli na těch soukromých.
- Porušení zásad legitimního očekávání a právní jistoty: napadené ustanovení bylo přijato po šesti letech uplatňování unijní právní úpravy, kdy Evropská komise nařídila členským státům, aby v letech 2021 a 2022 zajistily kontinuitu podpor pro chovatele, aniž by změnilly podmínky týkající se oprávněnosti těchto podpor pro období 2014–2020, neboť reforma SZP teprve probíhá a v tomto ohledu byla přijata pouze opatření na úpravu rozpočtu podle nařízení 2020/127. Španělský stát tento pokyn nedodržel, aniž to jakkoli právně podložil, resp. aniž to bylo naléhavě potřeba.
- Porušení zásad výhrady zákona, svěření pravomocí, hierarchie právních předpisů a přednosti práva Unie: španělský stát, který má pravomoc pouze provádět unijní právní předpisy, tyto zásady porušil, když v královském nařízení č. 41/2021 zúžil vymezení travních porostů v závislosti na jejich vlastnictví (veřejné nebo soukromé) a jejich užívání (soukromé nebo společné).

5 Administración del Estado (státní správa, Španělsko), žalovaná, v zásadě tvrdí následující:

- Evropská nařízení jsou bezprostředně použitelná, ale mohou vyžadovat, aby členské státy stanovily pravidla pro jejich provádění [viz nařízení č. 1307/2013, čl. 4 odst. 1 písm. c) body ii) a iii), čl. 4 odst. 1 písm. h) a čl. 4 odst. 2] a nařízení č. 1306/2013 [čl. 4 odst. 1, článek 5, čl. 7 odst. 1 a čl. 58 odst. 1 a 2]. V souladu s tímto požadavkem vydala španělská státní správa mimo jiné

královské nařízení č. 1075/2014, které zavedlo potřebné změny k zajištění správného uplatňování SZP. V tomto ohledu královské nařízení č. 41/2021 navazuje na schválení nařízení 2020/2220.

- Prodloužení platnosti stávající SZP nemá vliv na možnost vlády provést nezbytné změny královského nařízení č. 1075/2014. Španělské království je na základě čl. 58 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 jakožto členský stát Unie dokonce povinno tyto změny zavést.
- Článek 11 odst. 2 královského nařízení č. 1075/2014 je po změně provedené královským nařízením č. 41/2021 v souladu s evropskou právní úpravou, neboť mimo jiné stanoví, že zemědělská činnost spočívající v produkci ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu i) nařízení č. 1307/2013 může být prováděna na společně využívaných travních porostech ve veřejném vlastnictví pouze pastvou zvířat ze zemědělcova zemědělského podniku.
- Pokud jde o umělé vytváření podmínek pro přístup k podpoře, ve shodě s bodem 29 rozsudku Soudního dvora ve věci C-434/12, v projednávané věci neexistuje domněnka *iuris et de iure* toho, že podmínky pro získání podpor ze SZP jsou uměle vytvářeny chovateli vykrmovaného skotu, nýbrž jde o konstatování této skutečnosti na základě toho, co je v samotné žalobě přiznáno.
- Rovněž je zcela neopodstatněné tvrzení žalobce, že žalovaná zneužila své pravomoci tím, že přijala královské nařízení č. 41/2021, kterým podle žalobce nesleduje správné uplatňování unijních právních předpisů, nýbrž se snaží provést strategický plán, který španělská státní správa údajně nachystala pro okamžik schválení nové SZP, aby tak vyloučila odvětví chovatelů vykrmovaného skotu z režimu podpor v rámci SZP.
- Královské nařízení č. 41/2021 nezavádí diskriminační zacházení, které by snad porušovalo ustanovení článků 20 a 21 Listiny a článku 14 španělské ústavy, a to vzhledem k tomu, že pastvu s využitím zvířat z vlastního zemědělského podniku vyžaduje toliko na společně využívaných travních porostech ve veřejném vlastnictví, nikoli na travních porostech ve vlastnictví soukromém. V tomto ohledu je třeba připomenout, že pastvu není možné za žádných okolností pojmát jakožto zemědělskou činnost spočívající v udržování zemědělských ploch ve stavu pro pastvu vhodném, a to bez ohledu na to, zda se jedná o travní porost veřejný či soukromý, ve vlastnictví žadatele o podporu či třetí strany. Neexistuje tedy žádná diskriminace mezi chovateli vykrmovaného skotu, kteří požívají právo pastvy na společně využívaných travních porostech ve veřejném vlastnictví, a těmi, kteří požívají právo pastvy na soukromých travních porostech: ani jeden z nich nemůže prohlásit, že pastvou na těchto travních porostech vykonává činnost spočívající v udržování těchto travních porostů. Je pravda, že nařízení v případě travních porostů v soukromém vlastnictví nevyžaduje, aby zemědělská činnost spočívající v produkci byla nutně prováděna zvířaty z vlastního zemědělského podniku, ani nevylučuje možnost, aby na těchto travních porostech byly prováděny činnosti spočívající

v udržování, uvedené v příloze IV královského nařízení č. 1075/2014, nicméně to je dáno odlišným právním režimem, který se na jednotlivé travní porosty vztahuje. Nejedná se o diskriminaci, protože žadatel o podporu musí v každém případě na společně užívaném travním porostu skutečně vykonávat zemědělskou činnost.

- Pokud je tedy v žalobě namítáno porušení zásad hierarchie právních předpisů a přednosti práva Evropské unie, je to založeno na mylném předpokladu, že španělská právní úprava je v rozporu s tou evropskou. Takový rozpor ale neexistuje, takže zásady hierarchie norem ani přednosti práva Evropské unie nejsou porušovány.
- Pokud jde o porušení zásad právní jistoty a legitimního očekávání, argumentace žalobce opět vychází z nesprávné domněnky, a sice že královské nařízení č. 41/2021 stanoví dodatečné podmínky pro získání podpor ze SZP, které se liší od podmínek vyžadovaných unijními právními předpisy. Ve skutečnosti však je výhradním cílem změn zavedených královským nařízením č. 1075/2014 prostřednictvím královského nařízení č. 41/2021 výklad, resp. upřesnění nařízení č. 1307/2013: jasně se zdůraznilo, že dle správného výkladu evropské normy není držitelům práva pastvy na společně využívaných travních porostech ve veřejném vlastnictví umožněno ohlásit jinou činnost spočívající v produkci než pastvu vlastních zvířat a že na těchto plochách nelze ohlásit zemědělské činnosti spočívající v udržování.
- Není přijatelné, aby se osoba (ať už je či není chovatelem vykrmovaného skotu, resp. chovatelem vůbec), která nabyla právo pastvy na společně využívaných travních porostech ve veřejném vlastnictví a která pouze převede toto právo pastvy na třetí osobu využívající travní porosty ke krmení svých hospodářských zvířat, mohla oprávněně dovolávat skutečnosti, že vykonává zemědělskou činnost, která opravňuje k podporám ze SZP. Stručně řečeno, v žalobě popsany způsob, jaký chovatelé vykrmovaného skotu uplatňovali, je v každém případě v rozporu s unijními právními předpisy. A pokud byl skutečně uveden do praxe, je třeba, aby příslušné orgány veřejné správy zahájily příslušná řízení k prošetření nesrovnalostí.
- Jádrem tohoto sporu je tedy v tom, zda je čl. 11 odst. 2 a 3 královského nařízení č. 1075/2014, v platném znění, v souladu s unijním právem. Za tímto účelem bude nutné v souvislosti s přijímáním přímých podpor na plochu vyložit pojmy „způsobilý hektar“, „zemědělská plocha“, „trvalý travní porost“ a „zemědělská činnost“ stanovené v člancích 4 a 32 nařízení č. 1307/2013, jakož i odkaz na zákaz umělého vytváření podmínek za účelem přístupu k podporám, stanovený v článku 60 nařízení č. 1306/2013.

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

- 6 Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) má za to, že níže zmiňovaná judikatura Soudního dvora nedává odpověď na pochybnosti, které vyvstaly ve sporu v původním řízení, a že je tedy předložení předběžné otázky nevyhnutelné.
- 7 Ačkoli se usnesení ve věci C-273/21 týkalo výkladu čl. 32 odst. 2 písm. a) a b) nařízení (EU) č. 1307/2013, vznesené otázky se od otázek v projednávané věci lišily. Ve zmíněném případě se jednalo o oblast, která je podle maďarského práva zapsána jako letiště, na které ale nebyla provozována žádná činnost související s provozováním letiště. Soudní dvůr dospěl k závěru, že pokud je plocha skutečně využívána jako stálá pastvina pro chov zvířat, musí být klasifikována jako zemědělská plocha využívaná k zemědělským účelům.
- 8 V rozsudku ve věci C-116/20 byly skutkové okolnosti (viz zejména body 26 až 31 rozsudku) do jisté míry podobné jako v projednávané věci. Spor se tehdy však týkal konkrétního žadatele o podporu, kterému byla taková podpora zamítnuta, protože nesplňoval určité podmínky stanovené rumunským vnitrostátním předpisem, zatímco v projednávané věci je přímo napadeno konkrétní ustanovení podzákoného předpisu, nikoli aktu přijatého při uplatňování právního předpisu. Kromě toho otázky, které Soudní dvůr v uvedené věci řešil, se týkaly výkladu nařízení (EU) č. 73/2009, které bylo zrušeno právě nařízením č. 1307/2013, použitelného na projednávanou věc. Úvahy obsažené v tomto rozsudku (zejména body 75, 76, 85, 86 a 87) tedy nerozptylují docela pochybnosti Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) o správném výkladu článků 4 a 32 nařízení č. 1307/2013 a článku 60 nařízení č. 1306/2013.
- 9 V řízení o předběžné otázce ve věci C-176/20 jsou, stejně jako v projednávané věci, předmětem výkladu články 4 a 32 nařízení č. 1307/2013 a článek 60 nařízení č. 1306/2013 (ve spojení s body 4 a 16 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014). Výklad těchto ustanovení ve věci C-176/20 vychází však ze skutečností, které se se skutečnostmi v projednávané věci zcela neshodují. V uvedené věci (viz bod 49 rozsudku) byla řešena otázka, zda se na právnickou osobu, která uzavřela koncesní smlouvu týkající se plochy pastviny patřící obci a která na nich nechává pást zvířata bezúplatně poskytnutá fyzickými osobami, jež jsou jejich vlastníky, vztahuje pojem „aktivní zemědělec“. V projednávané věci jde naopak o určení, zda osoby, které jsou pouze držiteli nevýhradního práva pastvy na společně využívaném pozemku, který však nevlastní, mohou být považovány za „správce“ travních porostů, jichž se toto právo pastvy s cílem vykonávat činnost spočívající v udržování těchto zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu týká, a dále jde o to, zda v případě, že tyto osoby převedou takové právo na třetí osobu, která hodlá travní porost využívat ke krmení svých hospodářských zvířat, tyto osoby vyvíjejí či nevyvíjejí zemědělskou činnost ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu i) nařízení č. 1307/2013. Mezi projednávanou věcí a předmětem posledně jmenovaného řízení jsou rovněž významné rozdíly, pokud jde o výklad článku 60 nařízení (EU) č. 1306/2013, protože ve zmíněném případě – na rozdíl od věci, již se zdejší soud zabývá nyní – bylo třeba zohlednit



jakožto relevantní prvek jednak skutečnost, že koncesní smlouva byla uzavřena v rozporu s použitelným vnitrostátním právem, a jednak obsah smluv o výpůjčce dotčených v původním řízení, zejména pokud z nich vyplývalo, že pastva vypůjčených zvířat nebyla uskutečňována společností Avio Lucos, nýbrž vlastníky těchto zvířat.

PRACOVNÍ DOKUMENT