

Anonimizirana različica

Prevod

C-434/24 - 1

Zadeva C-434/24

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

18. junij 2024

Predložitveno sodišče:

Curtea de Apel Cluj (Romunija)

Datum predložitvene odločbe:

13. maj 2024

Pritožnik:

JD

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și
Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud

[...] (ni prevedeno)

CURTEA DE APEL CLUJ

SECȚIA A III-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (VIȘJE
SODIȘCE V CLUJU, TRETJI SENAT ZA UPRAVNE IN DAVČNE
SPORE)

[...] (ni prevedeno)

SKLEP

Javna obravnava z dne 13. maja 2024

[...] (ni prevedeno)

Predložitveno sodišče obravnava pritožbo, ki jo je pritožnik JD vložil zoper civilno sodbo Tribunalul Bistrița-Năsăud (okrožno sodišče v kraju Bistrița-Năsăud, Romunija) [...] (ni prevedeno) št. 197/2023 z dne 15. junija 2023, ki je bila v sporu proti nasprotni stranki v tem pritožbenem postopku oziroma toženi stranki v postopku na prvi stopnji, to je Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud (ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja, agencija za plačila in intervencije v kmetijstvu (v nadaljevanju: APIA), pokrajinski center v kraju Bistrița-Năsăud, Romunija), izdana v zadevi, ki se je nanašala na odpravo upravnega akta, to je odločbe št. 1 z dne 5. januarja 2023.

[...] (ni prevedeno)

Na to zadevo je opozoril sodni tajnik, ki navaja, da je bila obravnavana zadeva ponovno vpisana v vpisnik zato, da bi se stranki pozvalo, naj razmislita, ali je treba Sodišču Evropske unije predložiti vprašanja za predhodno odločanje [...] (ni prevedeno).

[...] (ni prevedeno) [vprašanja za predhodno odločanje, ki sta navedeni v izreku predloga za sprejetje predhodne odločbe]

[...] (ni prevedeno)

Predložitveno sodišče, ki meni, da je treba v spis vložiti odgovor [Sodišča Evropske unije] na vprašanja za predhodno odločanje, je zato odločilo, da je treba [Sodišču] predložiti ti vprašanja [...] (ni prevedeno).

SODIŠČE

1. Predmet postopka v glavni stvari, stališča strank in dejanska vprašanja, ki jih je prejelo predložitveno sodišče

JD, ki je pritožnik oziroma tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je vložil vlogo za finančno podporo na področju kmetijstva za leto 2019 in je za skupno površino občinskega travinja v velikosti 41,69 hektarjev (ha) prejel finančno podporo iz evropskih sredstev, in sicer iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (v nadaljevanju: EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRP), ter iz nacionalnih sredstev.

Pritožnik je površino pašnika, za katero je vložil vlogo za podporo, pridobil na podlagi najemne pogodbe št. 1125 z dne 24. maja 2018, ki jo je z občino Chiochiș sklenil za najem 58,32 ha velike površine (v nadaljevanju: najemna pogodba).

[Ta najemna pogodba] je bila s civilno sodbo št. 151/2019, izdano na javni obravnavi, ki je potekala 10. maja 2019, razglašena za nično. Pritožba zoper to sodbo je bila s civilno sodbo Curtea de Apel Cluj (višje sodišče v Cluju) št. 286/2020 zavržena, ker je bila vložena po izteku roka za pritožbo.

V okviru sodbe, s katero je bila razglašena ničnost [najemne pogodbe], je bilo v bistvu ugotovljeno, da obvestilo o postopku javnega razpisa z neposrednimi pogajanjmi ni bilo objavljeno v petdnevem roku, določenem v členu 25 priloge št. 2 k sklepu občinskega sveta občine Chiochiș št. 23 z dne 19. aprila 2018 o odobritvi oddaje travinja v lasti občine Chiochiș v najem na podlagi postopka odprtega javnega razpisa ter o potrditvi pravilnika o oddaji zadevnih nepremičnin v najem in razpisne dokumentacije, kar je posledično pomenilo, da ocenjevalna komisija ni mogla zakonito izvesti postopka z neposrednimi pogajanjmi za oddajo travinja v najem [pritožniku], zaradi česar je bilo treba razveljaviti razpisni postopek in vse z njim povezane akte, vključno z najemno pogodbo, ki je bila sklenjena s pritožnikom.

V bistvu se je štelo, da je ničnost [najemne pogodbe], na kateri je temeljila pritožnikova vloga za podporo, posledica neizpolnitve obveznosti lokalnega upravnega organa, ne da bi bila pri tem podana kakršna koli odgovornost pritožnika.

V skladu z nacionalno zakonodajo velja, da ima ugotovitev ničnosti pogodbe retroaktivni učinek. Člen 1254 civilnega zakonika namreč določa: „[z]a pogodbo, za katero je ugotovljena absolutna ničnost ali ki je razveljavljena, se šteje, da ni bila nikoli sklenjena.“

Zato je bilo v zapisniku št. 10796 z dne 24. novembra 2022 o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi proračunskih terjatev ugotovljeno, da je treba zaradi ničnosti [najemne pogodbe] vrniti znesek pomoči, ki je bila odobrena za zemljišča iz te pogodbe. Ugotovljeno je bilo, da je bil upravičencu neupravičeno izplačan znesek v višini 83.334,01 romunskih levov (RON).

Pritožnik JD je s tožbo [...] (ni prevedeno), ki jo je vložil proti nasprotni stranki v tem pritožbenem postopku oziroma toženi stranki v postopku na prvi stopnji, to je ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja, agencija APIA, pokrajinski center v kraju Bistrița-Năsăud, predlagal odpravo odločbe št. 1 z dne 5. januarja 2023, izdane v zvezi z upravno pritožbo, ki jo je JD vložil pri agenciji APIA, pokrajinskem centru v kraju Bistrița-Năsăud [...] (ni prevedeno)[.] ugoditev tej upravni pritožbi in posledično ugotovitev ničnosti izvršilnega naslova, ki izhajata iz zapisnika št. 10796 z dne 24. novembra 2022 o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi proračunskih terjatev v zvezi z zahtevkom za enotno plačilo št. BN 28061 z dne 10. maja 2019 iz sheme enotnega plačila na površino, izplačanega iz naslova evropskih sredstev iz EKJS in EKSRP ter iz nacionalnih sredstev[,] ter plačilo stroškov postopka.

Tribunalul Bistrița-Năsăud (okrožno sodišče v kraju Bistrița-Năsăud) [...] (ni prevedeno) je s civilno sodbo št. 197/2023 v bistvu razsodilo, da tožeči stranki oziroma pritožniku v tem pritožbenem postopku ni bila naložena nobena upravna kazen, ampak mu je bilo odrejeno zgolj vračilo zneskov, za katere se je štelo, da jih je neupravičeno prejel za površine, ki so bile predmet pogodbe; to sodišče je zato presodilo, da merilo neobstoja odgovornosti/krivdnega ravnanja nima

nobenega učinka, saj tožeči stranki kot upravičenki do plačil ni mogoče pripisati odgovornosti za opustitev/neposredno dejanje. Navedeno sodišče je ugotovilo, da se za ničnost najemne pogodbe, na podlagi katere so bila odobrena plačila, za katera je bil vložen zahtevek za tržno leto 2019, z vidika učinkov ničnosti uporabljajo člen 1254(1) civilnega zakonika, ki določa, *da se za pogodbo, za katero je ugotovljena absolutna ničnost ali ki je razveljavljena, šteje, da ni bila nikoli sklenjena; člen 8(1)(n) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 (izredna uredba vlade št. 3/2015), v skladu s katerim morajo kmetje, ki vložijo vlogo, izpolnjevati splošne pogoje za upravičenost, vključno s predložitvijo veljavne listine, ki dokazuje, da lahko uporabljajo zadevno kmetijsko zemljišče; [in] člen 6(1) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 (izredna uredba vlade št. 66/2011), ki določa, da morajo organi, pristojni za upravljanje evropskih sredstev, iz povračila/plačila stroškov, ki so nastali upravičencem in so jih ti prijavili, v celoti ali delno izključiti stroške, ki ne izpolnjujejo pogojev glede zakonitosti, pravilnosti ali skladnosti, določenih v veljavni nacionalni zakonodaji in zakonodaji Unije, če v postopku preverjanja zahtevkov za plačilo ugotovijo obstoj takih stroškov.*

Pritožnik je zoper to sodbo vložil pritožbo, s katero je predlagal, naj se izpodbijana sodba razveljavi, v novem postopku pa naj se ugodi tožbi, kot je bila vložena.

Predložitveno sodišče je stranki v pritožbenem postopku pozvalo, naj razmislita, ali je treba predložiti naslednji vprašanji [za predhodno odločanje]

[...] (ni prevedeno) [vprašanji za predhodno odločanje, ki sta navedeni v izreku predloga za sprejetje predhodne odločbe]

Pritožnik [...] (ni prevedeno) je v pisnem stališču, ki je bilo vloženo v spis, navedel, da je treba po njegovem mnenju predložiti vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče.

Agencija APIA, pokrajinski center v kraju Bistrița-Năsăud, ki je nasprotna stranka v pritožbenem postopku, je v pisnem stališču, ki je bilo vloženo v spis [...] (ni prevedeno), navedla, da nasprotuje predložitvi vprašanj za predhodno odločanje, saj meni, da za to ni nobene potrebe.

II. Pravne določbe, ki so upoštevne v obravnavani zadevi in se nanašajo na prvo vprašanje za predhodno odločanje

Člen 63(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta določa: „1. Kadar je ugotovljeno, da upravičenec ne izpolnjuje meril za upravičenost, zavež ali drugih obveznosti v zvezi s pogoji za odobritev pomoči ali podpore, kot jih določa področna kmetijska zakonodaja, se pomoč ne plača ali se v celoti ali delno ukine, ustrezne plačilne pravice iz člena 21 Uredbe (EU) št. 1307/2013 pa se, kadar je to ustrezno, ne dodelijo ali se ukinejo.“

Člen 6(1) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (izredna uredba vlade št. 66/2011 o preprečevanju, ugotavljanju in sankcioniranju nepravilnosti pri prejemu in uporabi evropskih sredstev in/ali s tem povezanih nacionalnih javnih sredstev) določa: „1. Organi, pristojni za upravljanje evropskih sredstev, iz povračila/plačila stroškov, ki so nastali upravičencem in so jih ti prijavili, v celoti ali delno izključijo stroške, ki ne izpolnjujejo pogojev glede zakonitosti, pravilnosti ali skladnosti, določenih v veljavni nacionalni zakonodaji in zakonodaji Unije, če v postopku preverjanja zahtevkov za plačilo ugotovijo obstoj takih stroškov.“

Člen 8(1)(n) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (izredna uredba vlade št. 3/2015 o odobritvi shem plačil, ki se uporabljajo v kmetijstvu za obdobje med letoma 2015 in 2020, in o spremembi člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblikah združevanja na področju kmetijstva) določa: „Kmetje so upravičeni do neposrednih plačil iz člena 1(2), če: [...] ob vložitvi zahtevka za enotno plačilo ali ob spremembi tega zahtevka predložijo potrebne dokumente, ki dokazujejo zakonito uporabo kmetijskih zemljišč, vključno z območji z ekološkim pomenom, in živali. Ti dokumenti morajo biti podpisani pred vložitvijo enotnega zahtevka za plačilo in morajo veljati vsaj do 1. decembra v letu vložitve zahtevka.“

V skladu s členom 1254 civilnega zakonika velja, da se „[z]a pogodbo, za katero je ugotovljena absolutna ničnost ali ki je razveljavljena, [...] šteje, da ni bila nikoli sklenjena“.

III. Razlogi, zaradi katerih je predložitveno sodišče postavilo prvo vprašanje za predhodno odločanje

Predložitveno sodišče meni, da se postavlja vprašanje, ali pojem neizpolnjevanja meril za upravičenost zajema tudi položaj, v katerem se zaradi razlogov, ki niso povezani s krivdnim ravnanjem upravičenca, ugotovi ničnost pogodbe, ki je veljala ob preverjanju pogojev za upravičenost.

Težava, ki se pojavlja v zvezi z razlago, izhaja iz dejstva, da je upravičenec v zadevi, v kateri ima ničnost pogodbe retroaktivni učinek, ob vložitvi vloge in vse do ugotovitve ničnosti te pogodbe dejansko izpolnjeval tudi merilo za upravičenost, ki se nanaša na zakonito uporabo zemljišča, obenem pa mu niso bile očitane nobene druge nepravilnosti v zvezi z zahtevkom za plačilo ali uporabo zemljišča; na drugi strani pa ima ničnost pogodbe ne glede na obstoj odgovornosti upravičenca retroaktivne učinke tudi na položaj, ki je obstajal ob vložitvi zahtevka za plačilo.

Zato se Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

[...] (ni prevedeno) [prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki je navedeno v izreku predloga za sprejetje predhodne odločbe]

Senat predložitvenega sodišča, ki odloča o tej zadevi, meni, da ta položaj ne zajema primera, v katerem ima ničnost pogodbe retroaktivni učinek. To pa zato, ker meni, da je treba člen 63(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta razlagati tako, da je treba ugotoviti, ali so merila za upravičenost dejansko izpolnjena v položaju, v katerem se ta merila presojuje, saj morebitna razveljavitev teh meril na podlagi retroaktivnega učinka ničnosti pogodbe ni upoštevana. Senat predložitvenega sodišča meni, da je treba ta položaj po potrebi upoštevati pri presoji listine, ki dokazuje obstoj pravice do uporabe zadevnega zemljišča od trenutka ugotovitve ničnosti. Prav tako meni, da je tako stališče pravilno, saj bi se lahko upravičenec v nasprotnem primeru znašel v položaju, v katerem bi se zahtevalo, da vrne prejete zneske, čeprav ne nosi nobene odgovornosti za nastali položaj; v konkretni zadevi so bila namreč do ugotovitve ničnosti izpolnjena tudi vsa merila za upravičenost, poleg tega pa je bilo zadoščeno vsem pogojem, povezanim z uporabo zadevnega zemljišča.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje se postavlja za primer, da bi Sodišče Evropske unije vseeno ugotovilo, da se razlaga člena 63(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v položaju, v katerem upravičenec ne izpolnjuje pogojev za upravičenost, uporablja tudi za položaj, v katerem ima ugotovitev ničnosti pogodbe, ki je veljala ob preverjanju pogojev za upravičenost, v skladu z nacionalno zakonodajo retroaktivni učinek ne glede na to, kdaj taka ničnost dejansko nastopi.

IV. Pravne določbe, ki so upoštevne v obravnavani zadevi in se nanašajo na drugo vprašanje za predhodno odločanje

[...] (ni prevedeno) [besedilo člena 63(1) Uredbe št. 1306/2013, ki je navedeno že v oddelku II]

Člen 63(2) Uredbe določa: [...] (ni prevedeno) [„] Države članice poleg tega, kadar tako določa področna kmetijska zakonodaja, naložijo tudi upravne kazni v skladu s pravili iz člena 64 in člena 77. To ne posega v določbe iz členov 91 do 101 naslova VI[“].

Člen 64(1) Uredbe določa: „1. Kar zadeva upravne kazni iz člena 63(2), se ta člen uporablja v primeru neizpolnjevanja meril za upravičenost, obveznosti ali drugih zavez, ki izhajajo iz uporabe področne kmetijske zakonodaje, razen tistih iz členov 67 do 78 poglavja II tega naslova in iz členov 91 do 101 naslova VI ter tistih, za katere veljajo kazni iz člena 89(3) in 89(4).“

V skladu s členom 64(2)(d) se upravne kazni ne naložijo: „kadar lahko zadevna oseba pristojnemu organu zadovoljivo dokaže, da ni odgovorna za neizpolnjevanje obveznosti iz odstavka 1, ali če se pristojni organ drugače prepriča, da zadevna oseba ni kriva“.

Člen 64(5) Uredbe določa: [...] (ni prevedeno) „Upravne kazni so sorazmerne ter se stopnjujejo glede na resnost, obseg, trajanje in ponavljanje ugotovljenega neizpolnjevanja, zanje pa veljajo naslednje omejitve:

(a) znesek upravne kazni iz točke (a) odstavka 4 ne presega 200 % zneska vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo;

(b) kar zadeva razvoj podeželja, ne glede na točko (a) znesek upravne kazni iz točke (a) odstavka 4 ne presega 100 % upravičenega zneska;

(c) znesek upravne kazni iz točke (b) odstavka 4 ne presega zneska, primerljivega z deležem iz točke (a) tega odstavka;

(d) začasna prekinitiv, ukinitiv ali odvzem iz točk (c) in (d) odstavka 4 lahko traja največ tri zaporedna leta, če se neizpolnjevanje ponovi, pa se lahko podaljša.“

Razlogi, zaradi katerih je sodišče postavilo drugo vprašanje za predhodno odločanje

Težava, ki se pojavlja v zvezi z razlago, izhaja iz dejstva, da se besedilo člena 64(5) zadevne uredbe, ki določa pravno ureditev za uporabo kazni, izrecno sklicuje na upravne kazni iz člena 63(2), ne pa tudi na določbe člena 63(1) te uredbe.

Poleg tega je popolna ali delna ukinitiv plačila pomoči iz člena 63(1) ukrep, ki je z vidika njegove konkretne uporabe podoben upravnim kaznim iz člena 64(4)(a) in (b): „znižanje zneska pomoči ali podpore, ki se izplača v zvezi z vlogo za pomoč ali zahtevkom za plačilo, na katerega vpliva neizpolnjevanje, ali nadaljnjimi zahtevki“ ter „plačilo zneska, izračunanega na podlagi količine in/ali obdobja, ki ju zadeva neizpolnjevanje“.

Poleg tega se člen 63(1) nanaša na to, da se plačilo pomoči „v celoti ali delno“ ukine, pri čemer pa v njem niso opredeljene okoliščine, v katerih je treba taka plačila v celoti ali delno [ukiniti] [...] (ni prevedeno).

Sodišče Evropske unije mora zato pojasniti, ali se pri izvajanju člena 63(1) Uredbe uporablja načelo sorazmernosti.

Predložitveno sodišče meni, da se načelo sorazmernosti uporablja v takem položaju. Zato se zlasti v položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi (če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen), šteje, da se je mogoče v zvezi s popolno ali delno ukinitvijo odobrene pomoči upravičeno opreti tako na trenutek, v katerem je ničnost pogodbe z retroaktivnim učinkom dejansko nastopila, kot na stopnjo odgovornosti upravičenca, ki je privedla do ugotovitve ničnosti te pogodbe.

Iz teh razlogov to sodišče na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije Sodišču Evropske unije predlaga, naj se izreče o predstavljenih težavah.

[...] (ni prevedeno) [prekinitev postopka]

IZ TEH RAZLOGOV

V IMENU ZAKONA

ODLOČI

Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predložita ti vprašanji:

„1. Ali se razlaga člena 63(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v položaju, v katerem upravičenec ne izpolnjuje pogojev za upravičenost, uporablja tudi za položaj, v katerem ima ugotovitev ničnosti pogodbe, ki je veljala ob preverjanju pogojev za upravičenost, v skladu z nacionalno zakonodajo retroaktivni učinek ne glede na to, kdaj taka ničnost dejansko nastopi?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je mogoče v zvezi z ukinitvijo plačila iz člena 63(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta uporabiti načelo sorazmernosti?“

[...] (ni prevedeno) [prekinitev postopka, postopkovne določbe]

[...] (ni prevedeno)

[postopek, podpisi]