



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 16. září 2015¹

Věc C-330/14

Gergely Szemerey
proti
Miniszterelnökséget vezető miniszter

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Maďarsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce — Přípustnost — Společná zemědělská politika —
Režimy přímých podpor — Integrovaný administrativní a kontrolní systém — Snížení či vyloučení
plateb v případě porušení kritérií způsobilosti a podmíněnosti — Nesplnění požadavku na předložení
osvědčení o vzácných rostlinných druzích zemědělcem — Proporcionalita — Správní praxe —
Vyšší moc“

1. Ve věci projednávané předkládajícím soudem nepřiložil zemědělec ke své žádosti o agroenvironmentální podporu osvědčení o vzácném rostlinném druhu podle vnitrostátních právních předpisů. Uvedeným osvědčením je nutné doložit žádost o vyšší podporu z důvodu pěstování vzácného rostlinného druhu. Příslušné orgány následně uznaly existenci vyšší moci, neboť osev uvedeného rostlinného druhu byl znemožněn nepříznivými povětrnostními podmínkami. Žádost o podporu byla nicméně v plném rozsahu zamítnuta a zemědělci byla navíc uložena správní sankce, která měla být stržena z podpory vyplácené v následujících třech letech. Důvodem pro tento postup byla v zásadě skutečnost, že dotýčný zemědělec nepředložil včas osvědčení.

2. V této souvislosti je Soudní dvůr žádán o vyjasnění dvou otázek. První se týká přiměřeného prostoru členských států pro uvážení při zavádění mechanismů účinné kontroly systémů agroenvironmentální podpory. Druhá otázka, která logicky navazuje na otázku první, se týká slčitelnosti uložení sankce ohledně celé žádosti s relevantními ustanoveními zemědělských předpisů Evropské unie.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Nařízení (ES) č. 1698/2005²

3. Podle článku 1 stanoví nařízení č. 1698/2005, mimo jiné, obecná pravidla pro podporu poskytovanou Evropskou unií pro rozvoj venkova financovanou z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

¹ — Původní jazyk: angličtina.

² — Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, s. 1), ve znění nařízení Rady (ES) č. 473/2009 ze dne 25. května 2009 (Úř. věst. L 144, s. 3).

4. Cíle nařízení jsou dosahovány opatřeními stanovenými v rámci čtyř os vymezených v hlavě IV. Druhá osa zahrnuje opatření směřující ke zlepšení životního prostředí a krajiny. V této souvislosti čl. 36 písm. a) bod iv) stanoví, že se podpora v rámci této osy týká opatření zaměřených na udržitelné využívání zemědělské půdy prostřednictvím (mimo jiné) agroenvironmentálních plateb.

5. Článek 39 nařízení se týká agroenvironmentálních plateb. V odstavcích 2 a 3 uvedeného článku se stanoví, že členské státy poskytují tyto platby zemědělcům, kteří dobrovolně přijmou agroenvironmentální závazky. Takovými závazky jsou pouze závazky, které jdou nad rámec odpovídajících závazných norem stanovených podle unijních předpisů a minimálních požadavků, jež se týkají používání průmyslových hnojiv a přípravků na ochranu rostlin, a dalších odpovídajících závazných požadavků stanovených vnitrostátními právními předpisy.

6. Článek 74 odst. 1 nařízení č. 1698/2005 stanoví, že členské státy přijmou veškeré právní a správní předpisy nezbytné k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie.

2. Nařízení (ES) č. 1975/2006³

7. Podle článku 1 stanoví nařízení č. 1975/2006 prováděcí pravidla pro kontrolní postupy a podmíněnost týkající se spolufinancovaných opatření na podporu rozvoje venkova podle nařízení (ES) č. 1698/2005.

8. Článek 4 se týká žádostí o podporu a žádostí o platbu. Stanoví:

„1. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení tohoto nařízení, stanoví členské státy vhodné postupy pro podávání žádostí o podporu.

[...]

3. Žádosti o podporu a žádosti o platbu mohou být kdykoli po jejich podání upraveny v případě, že v nich příslušný orgán zjistí zjevné chyby.“

9. Článek 5 upravuje obecné zásady kontroly. Stanoví:

„1. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení tohoto nařízení, zajistí členské státy, aby veškerá kritéria způsobilosti stanovená právními předpisy Společenství nebo vnitrostátními právními předpisy či programy rozvoje venkova mohla být kontrolována podle soustavy ověřitelných ukazatelů, které budou určeny členskými státy.

[...]

3. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neprovede se žádná platba ve prospěch příjemců, u nichž je zjištěno, že uměle vytvořili podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb a získali tak výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor.“

10. Článek 10 je součástí kapitoly II „Kontroly, snížení a vyloučení“. Pod názvem „Obecné zásady“ stanoví:

„1. Kontroly žádostí o podporu a následných žádostí o platbu se provádějí způsobem, který zajistí účinné ověření dodržení podmínek pro poskytování podpor.

3 — Nařízení Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, 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 (Úř. věst. L 368, s. 74), ve znění nařízení Komise (ES) č. 484/2009 ze dne 9. června 2009 (Úř. věst. L 145, s. 25).

2. Členské státy určí vhodné metody a prostředky pro ověřování podmínek poskytování podpory pro každé opatření podpory.
3. Členské státy využijí integrovaný administrativní a kontrolní systém stanovený v hlavě II kapitole 4 nařízení (ES) č. 1782/2003 (dále jen „IACS“).
4. Ověřování kritérií způsobilosti sestává ze správních kontrol a kontrol na místě.
5. Dodržování podmíněnosti se ověřuje pomocí kontrol na místě a případně pomocí správních kontrol.
[...]

11. Článek 11 upravuje správní kontroly. Odstavec 1 stanoví:

„Správní kontroly se provádějí u všech žádostí o podporu a o platbu a zahrnují všechny prvky, které lze a je vhodné kontrolovat administrativními prostředky. V rámci správních postupů se zajistí zaznamenávání prováděných kontrol, výsledků ověřování a opatření přijatých v případě nesrovnalostí.“

12. Pod názvem „Snížení a vyloučení v případě porušení kritérií způsobilosti“ článek 18 stanoví:

„1. V případě, že některé závazky spojené s poskytováním podpory, které se nevztahují na velikost plochy nebo na počet vykázaných zvířat, nejsou dodrženy, požadovaná podpora se sníží nebo odmítne.

2. Členský stát určí částku, o kterou bude podpora snížena, zejména na základě závažnosti, rozsahu a trvání zjištěného porušení.

Závažnost porušení závisí zejména na závažnosti z něj vyplývajících důsledků, přičemž se zohlední cíle nedodržovaných kritérií.

Rozsah porušení závisí zejména na účinku, který porušení vyvolává u operace jako celku.

Zda je porušení trvalé, závisí zejména na délce trvání účinku nebo na možnosti ukončení tohoto účinku rozumnými prostředky.

3. Pokud porušení vyplývá z úmyslných nesrovnalostí, je příjemce vyloučen z dotyčného opatření jak v daném kalendářním roce, tak v následujícím kalendářním roce.“

3. Nařízení (ES) č. 1122/2009⁴

13. Nařízení č. 1122/2009 stanoví prováděcí pravidla nezbytná k provedení podmíněnosti, modulací a integrovaného administrativního a kontrolního systému, který zavádí hlava II kapitola 4 nařízení (ES) č. 73/2009⁵, a pro provedení podmíněnosti stanovené články 85t a 103z nařízení (ES) č. 1234/2007⁶. Podle článku 87 se uvedené nařízení vztahuje na žádosti o podporu, které se týkají hospodářských roků nebo prémiových období počínajících dnem 1. ledna 2010.

4 — 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 (Úř. věst. L 316, s. 65).

5 — Nařízení Rady 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 (Úř. věst. 2006, L 30, s. 16).

6 — Nařízení Rady ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů) (Úř. věst. 2007, L 299, s. 1).

14. Nařízením č. 1122/2009 bylo nahrazeno nařízení (ES) č. 796/2004⁷. Podle článků 7 a 8 nařízení č. 1975/2006 ve spojení se srovnávací tabulkou uvedenou v příloze II nařízení č. 1122/2009 se v situacích upravených nařízením č. 1975/2006 použijí obdobně ustanovení článků 14, 23 a 75 nařízení č. 1122/2009.

15. Článek 14 nařízení č. 1122/2009 se týká změn jednotné žádosti. Odstavec 1 uvedeného článku stanoví:

„Po uplynutí lhůty pro podání jednotné žádosti mohou být jednotlivé zemědělské pozemky nebo jednotlivé platební nároky doplněny do jednotné žádosti, pokud jsou splněny požadavky v rámci dotyčných režimů podpory.

Změny způsobu využití nebo režimu podpory, pokud jde o jednotlivé zemědělské pozemky či platební nároky již ohlášené v jednotné žádosti, lze provést za stejných podmínek.

Pokud změny uvedené v prvním a druhém pododstavci mají spojitost s jakýmkoli podklady nebo smlouvami, které je třeba předložit, jsou odpovídající změny takových dokladů nebo smluv rovněž povoleny.“

16. Článek 23 nařízení se týká opožděných podání. Odstavec 1 stanoví:

„S výjimkou případů vyšší moci a mimořádných okolností podle článku 75 má podání žádosti o podporu podle tohoto nařízení po uplynutí příslušné lhůty za následek snížení částek, na které by měl zemědělec nárok, kdyby žádost podal ve stanovené lhůtě, o 1 % za každý pracovní den.

Aniž jsou dotčena jakákoli konkrétní opatření, která přijmou členské státy, aby zajistily předkládání veškerých podkladů včas, tak aby bylo možné naplánovat a provést účinné kontroly, použije se první pododstavec rovněž na doklady, smlouvy nebo prohlášení, které mají být předloženy příslušnému orgánu v souladu s články 12 a 13, pokud takové doklady, smlouvy nebo prohlášení zakládají způsobilost pro dotyčnou podporu. V takovém případě se snížení vztahuje na částku splatnou pro dotyčnou podporu.

Pokud je lhůta překročena o více než 25 kalendářních dnů, považuje se žádost za nepřipustnou.“

17. Článek 58 nařízení č. 1122/2009 stanoví pravidla použitelná v případě ohlášení větší rozlohy. Zní takto:

„Pokud plocha skupiny plodin ohlášená pro účely některého z režimů podpory na ‚plochu‘ [...] přesahuje plochu zjištěnou v souladu s článkem 57 tohoto nařízení, vypočte se podpora na základě zjištěné plochy snížené o dvojnásobek zjištěného rozdílu, pokud tento rozdíl přesahuje buď 3 %, nebo dva hektary, ale ne více než 20 % zjištěné plochy.

Pokud je rozdíl větší než 20 % zjištěné plochy, neposkytne se pro dotyčnou skupinu plodin žádná podpora na ‚plochu‘.

Pokud rozdíl činí více než 50 %, je zemědělec rovněž vyloučen z poskytování podpory do výše částky, která odpovídá rozdílu mezi ohlášenou plochou a plochou zjištěnou podle článku 57 tohoto nařízení. [...] Pokud nemůže být částka [...] plně odečtena během tří kalendářních let po kalendářním roce zjištění, nevyrovnaný zůstatek se stornuje.“

7 — Nařízení Komise ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 73/2009, a dále pro podmíněnost podle nařízení Rady (ES) č. 479/2008 (Úř. věst. L 141, s. 8; Zvl. vyd. 04/44, s. 243), v platném znění.

18. Článek 75 se týká vyšší moci a mimořádných okolností. Stanoví:

„1. Pokud zemědělec v důsledku vyšší moci nebo mimořádných okolností [...] nemohl splnit své závazky, neztrácí nárok na podporu, pokud jde o plochu nebo zvířata, na která bylo možno poskytnout podporu v době, kdy došlo k zásahu vyšší moci nebo nastaly mimořádné okolnosti. Pokud se kromě toho porušení v důsledku vyšší moci nebo mimořádných okolností týká podmíněnosti, odpovídající snížení se nepoužije.

2. Případy vyšší moci a mimořádných okolností [...] se spolu s příslušnými důkazy písemně uspokojivým způsobem oznamují příslušnému orgánu do deseti pracovních dnů ode dne, kdy je zemědělec schopen tak učinit.“

B – Maďarská právní úprava

19. Článek 29 odst. 3 nařízení č. 61/2009⁸ stanoví, že má-li se za to, že vzácné rostlinné druhy mají zvláštní kulturně-historický či genetický význam ve smyslu příloh 12 a 13 k uvedenému nařízení, má osoba způsobilá pro poskytnutí podpory nárok na vyšší částku podpory za předpokladu, že příslušný orgán osvědčí, že dotčená odrůda je rostlinou uvedenou ve výše uvedených přílohách.

20. Článek 55 odst. 4 nařízení č. 61/2009 dále stanoví, že nemá-li osoba způsobilá pro poskytnutí podpory k dispozici osvědčení uvedené v čl. 29 odst. 3, bude jí na jeden rok odmítnuta podpora v plné výši, pokud jde o dotčené pozemky.

21. Článkem 16 odst. 2 nařízení č. 31/2010⁹ byl do nařízení č. 61/2009 vložen nový čl. 43 odst. 6. Podle posledně uvedeného ustanovení musí být v případě pěstování vzácných rostlinných druhů k žádosti o podporu přiloženo osvědčení o vzácném rostlinném druhu podle čl. 29 odst. 3 nařízení č. 61/2009. Toto nové ustanovení nabylo účinnosti dne 31. března 2010.

II – Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

22. Z předkládacího rozhodnutí lze dovodit následující skutkové okolnosti.

23. Dne 26. července 2009 podal G. Szemerey žádost o zemědělskou podporu. Příslušný orgán jeho žádosti dne 21. ledna 2010 vyhověl. Následně dne 16. května 2010 podal G. Szemerey žádost o jednotnou platbu na plochu v rámci programu ekologického zemědělství na orné půdě.

24. Konkrétně po úpravě své žádosti dne 31. května 2010 žádal G. Szemerey o agroenvironmentální podporu ve výši odpovídající 52,9 hektaru. V této souvislosti předložil rovněž žádost o přednostní podporu – s právem na zvýšení jinak splatné podpory – pokud jde o částku odpovídající 29,69 hektarům (z celkové rozlohy 52,9 hektaru) za účelem pěstování vzácných a ohrožených rostlinných druhů, které mají z kulturně-historických či genetických důvodů prioritu. Za tímto účelem pořídil G. Szemerey semena komonice bílé (*Melilotus alba Medik*) a jetele švédského (*Trifolium hybridum L.*).

8 — Nařízení Ministerstva zemědělství a rozvoje venkova č. 61/2009 ze dne 14. května 2009, kterým se upřesňují požadavky na žádosti o agroenvironmentální podporu z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a nařízení ministerstev o podpoře z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeinek részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

9 — Nařízení Ministerstva zemědělství a rozvoje venkova č. 31/2010 ze dne 30. března 2010, kterým se mění nařízení č. 61/2009, kterým se upřesňují požadavky na žádosti o agroenvironmentální podporu z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a nařízení ministerstev o podpoře z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeinek részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendelet módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet).

25. Na jaře a začátkem léta 2010 byl osev uvedených vzácných druhů rostlin zmařen zejména kvůli záplavám. Gergely Szemerey proto předložil dvě prohlášení o případu vyšší moci: první dne 29. června 2010 a druhé dne 28. července 2010. Po upozornění maďarských orgánů G. Szemerey rovněž nahradil kód využití postižené plochy kódem pro „půdu vyňatou z produkce“. Dne 30. září 2010 příslušné úřady uznaly prohlášení o případu vyšší moci.

26. Příslušný úřad, přestože uznal existenci vyšší moci, rozhodnutím ze dne 19. března 2011 odmítl žádost G. Szemereye o podporu v plném rozsahu a uložil mu správní sankci ve výši 2 483 953 forintů, která měla být zadržena z podpory v následujících třech letech. Gergely Szemerey se proti uvedenému rozhodnutí odvolal ve výroku o uložení sankce.

27. Dne 13. ledna 2012 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Centrální úřad pro zemědělství a rozvoj venkova; dále jen „úřad“) potvrdil uvedené rozhodnutí s odůvodněním, že žalobce nepředložil příslušné osvědčení o vzácném rostlinném druhu, které měl předložit dne 15. května 2010 (tedy v den podání žádosti o podporu), nejpozději však dne 9. června 2010. V této souvislosti úřad dále uvedl, že neexistuje možnost zhojit nedostatek spočívající v nepředložení dokumentů dokládajících informace uvedené v žádosti. Z tohoto důvodu měl za to, že G. Szemerey nemá právo na přednostní podporu pro vzácné rostlinné druhy a za plochu pozemků určenou pro vzácné rostlinné druhy je pro určení nároku na podporu třeba považovat 0 hektarů. Vzhledem k tomu, že byla v konečném důsledku ohlášena rozloha o více než 50 % větší než plocha zjištěná, uložil úřad sankci na základě článku 58 nařízení č. 1122/2009.

28. Gergely Szemerey napadl uvedené rozhodnutí žalobou k Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správní a pracovněprávní soud, Gyula). Maje pochybnosti o slučitelnosti relevantních vnitrostátních předpisů s unijním právem se posledně jmenovaný soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1. Mají být zásada pružnosti a zásada možnosti změny podle bodu 20 [odůvodnění] nařízení [č. 796/2004], bodu 27 [odůvodnění] téhož nařízení a bodů 18, 23 a 26 [odůvodnění] nařízení [č. 1122/2009] vykládány v tom smyslu, že je porušuje vnitrostátní právní úprava, podle které musí být v případě pěstování vzácného rostlinného druhu k žádosti o platbu připojeno osvědčení o vzácném rostlinném druhu, s přihlédnutím ke správní praxi, podle které bylo možné požádat o osvědčení pouze před podáním žádosti o platbu od 2. dubna do 15. dubna 2010 a odevzdat jej pouze současně s jednotnou žádostí, přičemž právní úprava neumožňovala nápravu tohoto nedostatku žádosti spočívajícího v chybějícím osvědčení?
2. Je tento režim slučitelný s povinnostmi členského státu neohrozit cíle společné zemědělské politiky, nebo lze říci, že účinnost výkonu práva na podporu plynoucího z unijního práva, které mají zemědělci pěstující vzácné rostlinné druhy, se v roce 2010 v okamžiku změny právní úpravy stala nemožnou nebo nadměrně obtížnou a nepředvídatelnou (změna čl. 43 odst. 6 [nařízení č. 61/2009] zavedená do právního řádu [nařízením č. 31/2010])?
3. Je v rozporu s bodem 57 [odůvodnění] nařízení [č. 796/2004] nebo bodem 75 [odůvodnění] nařízení [č. 1122/2009], a zvláště se zásadou proporcionality správní postup, který v případě chybějícího osvědčení o vzácném rostlinném druhu bez ohledu na úmysl, nedbalost či okolnosti ukládá sankci za ohlášení větší rozlohy ve vztahu k celé žádosti, i když žádost o podporu v ostatních ohledech splňuje ve vztahu k celému pozemku požadavky pro přiznání podpory a zemědělec pěstuje ohlášené rostlinné druhy na ohlášené rozloze?
4. Jsou důvody pro zproštění odpovědnosti obsažené v bodě 67, nebo v bodě 71 [odůvodnění] nařízení [č. 796/2004], nebo v bodě 75 [odůvodnění] nařízení [č. 1122/2009] použitelné v případě, že zemědělec jako mimořádné okolnosti uplatňuje, že správní postup je v rozporu s právem nebo je nepřiměřený, a zamýšlí prokázat, že praxe správního orgánu byla zcela nebo zčásti příčinou jeho pochybení?

5. Lze přijaté prohlášení o případu vyšší moci předložené zemědělcem v souvislosti s absolutní ztrátou pěstované plodiny (osiva) považovat za věcně správnou informaci, na kterou odkazuje bod 67 [odůvodnění] nařízení [č. 796/2004] a bod 93 [odůvodnění] nařízení [č. 1122/2009], které zemědělce zprošťují odpovědnosti ve vztahu k nepředložení osvědčení o vzácném rostlinném druhu, a v důsledku toho předpokládá osvobození od sankcí ve vztahu k celé žádosti?“

29. Písemné vyjádření předložili G. Szemerey, úřad, maďarská a řecká vláda a rovněž Evropská komise a všechny tyto strany, s výjimkou řecké vlády, předložily ústní vyjádření na jednání dne 24. června 2015.

III – Analýza

A – Úvodní poznámky

30. Nejprve je třeba připomenout, že předkládající soud položil Soudnímu dvoru několik otázek, jež se všechny týkají *odůvodnění* nařízení č. 796/2004 a nařízení č. 1122/2009, a nikoli právně závazných ustanovení obou aktů. Předběžné otázky navíc nezmiňují nařízení č. 1698/2005 a nařízení č. 1975/2006, které se týkají EZFRV a které stanoví právní rámec řešení problémů zmíněných v předkládacím rozhodnutí. Předkládací rozhodnutí navíc ponechává nezodpovězených několik klíčových otázek souvisejících s vnitrostátním právním a skutkovým rámcem.

31. Tato skutečnost je sice v mnoha ohledech politováníhodná, nestačí však k tomu, aby bylo možno žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci prohlásit za nepřipustnou¹⁰. Tento závěr vyplývá z ducha spolupráce, který je nedílnou součástí postupu stanoveného v článku 267 SFEU. Jak konstatoval několikrát sám Soudní dvůr, přísluší jemu, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky uvedeného práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit¹¹.

32. Chtěl bych nicméně zdůraznit, nakolik je důležité, aby předkládací rozhodnutí jasně vymezilo rámec pro analýzu (z právního i skutkového hlediska). Účelem není pouze usnadnit Soudnímu dvoru jeho úlohu, ale také zajistit, aby mohli všichni zájemci předložit svá vyjádření¹². Jak dobře ilustrují vyjádření předložená v projednávané věci, absence takového rámce může vést nejen k zmatkům ohledně použitelného právního rámce, ale rovněž pokud jde o zjištěné skutkové okolnosti projednávané věci.

33. Mám za to, že skutečnost, že předkládající soud nezmínil ve svých předběžných otázkách relevantní ustanovení unijního práva, nebrání Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena¹³. V projednávané věci lze z předkládacího rozhodnutí i přes jeho nedostatky relativně snadno dovodit otázky, k nimž předkládající soud žádá vodítko.

10 — Pokud jde o limity přípustnosti, viz mé stanovisko ve věci Gullotta a Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, zejména bod 20.

11 — Nedávno v rozsudku Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjería, C-38/14, EU:C:2015:260, bod 26 a citovaná judikatura. Viz rovněž, například rozsudek Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, bod 40 a citovaná judikatura.

12 — Viz například usnesení ve věci Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, bod 14 a citovaná judikatura.

13 — Viz například rozsudek Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve, C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 37 a citovaná judikatura.

34. Mám za to, že předkládající soud ve skutečnosti žádá o vodítko ke dvěma otázkám. První se týká prostoru, či spíše omezení prostoru, který mají členské státy pro uvážení při zavádění mechanismů kontroly režimů podpory. Předmětem druhé otázky jsou důsledky, jaké je třeba vyvodit z neúplné žádosti o podporu v rámci určitého režimu podpory.

35. Oběma těmito otázkami se budu zabývat postupně. Jak jsem již uvedl na jiném místě¹⁴, nelze zapomínat, že zemědělská činnost je profesní činností. Tuto skutečnost je třeba mít na paměti při výkladu a použití unijních právních předpisů v oblasti zemědělství.

B – Povinnost zajistit účinnou kontrolu režimů podpory

36. První a druhá předběžná otázka, kterými se budu zabývat společně, se týkají slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů, které zemědělci ukládají předložit společně s žádostí o podporu osvědčení týkající se vzácných rostlinných druhů, které tvoří předmět žádosti (o přednostní podporu), s unijním právem. V této souvislosti úřad a maďarská vláda na jednání poukázaly na to, že o dotčené osvědčení lze požádat nezávisle na osevu dotčených rostlin. Dále uvedly, že účelem osvědčení je identifikovat vzácné druhy rostlin, které jsou důvodem poskytnutí přednostní podpory, a usnadňuje tak úřadům plnění určit způsobilost pro poskytnutí tohoto druhu podpory.

37. Nejprve je třeba uvést, že členským státům nepochybně přísluší zajistit účinnou kontrolu režimů podpory. Jsou dokonce povinny tak učinit. To jednoznačně vyplývá z článku 74 nařízení č. 1698/2005 a čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1975/2006. Z uvedených ustanovení vyplývá, že členské státy na jedné straně přijmou veškeré právní a správní předpisy nezbytné k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie. Na druhé straně členské státy musí v tomto ohledu zajistit, aby kritéria způsobilosti týkající se různých druhů podpory mohla být kontrolována podle soustavy ověřitelných ukazatelů, které budou určeny členskými státy. Je to nezbytné k zamezení zneužití.

38. Členské státy mají nicméně prostor pro uvážení, pokud jde o konkrétní realizaci kontrol – správních kontrol a kontrol na místě – jež mají zajistit účinné ověření dodržení podmínek pro poskytování podpor. To vyplývá z článku 10 nařízení č. 1975/2006.

39. V projednávané věci je patrně nepochybné, že účelem požadavku na předložení osvědčení současně s žádostí o podporu stanoveného vnitrostátním právem je umožnit příslušným orgánům, aby ověřily *ex ante* splnění podmínek pro poskytnutí podpory v rámci určitého režimu podpor. V tomto smyslu daný požadavek přispívá k účinnosti správních kontrol a k ověření způsobilosti příjemce pro poskytnutí dotčené agroenvironmentální podpory. Požadavek na předložení osvědčení pro vzácné druhy rostlin současně s žádostí je tedy patrně plně slučitelný s unijním právem. Je tomu tak zejména z důvodu, že jeho účelem je zajistit účinnost kontrol prováděných ze strany příslušných orgánů podle článku 74 nařízení č. 1698/2005.

40. Ze spisu a údajů uvedených úřadem a maďarskou vládou na jednání navíc vyplývá, že dotčené vnitrostátní právní předpisy ve skutečnosti příjemcům umožňují předložit dané osvědčení do 25 kalendářních dnů po uplynutí lhůty pro podání žádosti o podporu pro daný rok (tedy 9. června). To je patrně zcela v souladu s článkem 23 nařízení č. 1122/2009, který příjemci umožňuje buď předložit žádost po uplynutí příslušné lhůty, nebo žádost později doplnit. Snížení podpory podle čl. 23 odst. 1 nařízení č. 1122/2009 činí 1 % za pracovní den z částek, na něž by měl zemědělec jinak nárok, pokud by žádost (a podklady) předložil v dané lhůtě. V takovém případě se snížení vztahuje na částku splatnou pro dotýcnou podporu. Pokud je lhůta překročena o více než 25 kalendářních dnů, považuje se žádost za nepřipustnou.

¹⁴ — Viz mé stanovisko ve věci Demmer, C-684/13, EU:C:2015:131, bod 71.

41. Mám za to, že uvedené ustanovení, které stanoví určitou dodatečnou lhůtu pro předložení žádosti o podporu (v souladu s článkem 14 nařízení č. 1122/2009), obsahuje pružnost rovněž zmiňovanou předkládajícím soudem. V tomto ohledu mi není jasné, proč by relevantní vnitrostátní předpisy upravující předložení dotčeného osvědčení měly být neslučitelné s unijním právem.

42. Je však třeba vyřešit ještě další dva problémy.

43. Prvním je otázka, zda bylo v roce 2010 možné získat osvědčení, a tedy přednostní podporu. Vzhledem ke striktnímu přístupu Soudního dvora k povinnostem členských států zajistit účinnost kontrol režimů podpory¹⁵, lze jen výjimečně mít za to, že opatření směřující k zajištění účinné kontroly porušuje zásadu proporcionality. Tak by tomu bylo pouze v případě, kdy by získání podpory bylo prakticky nemožné – nebo nanejvýš nadměrně obtížné.

44. V této souvislosti G. Szemerey argumentuje tím, že dotčené osvědčení lze získat pouze pro osetá semena a k jeho získání je nutné předložit příslušnou žádost nejpozději dne 15. dubna. Tvrdí, že s ohledem na společný účinek těchto okolností je pro zemědělce nemožné, či přinejmenším nadměrně obtížné, získat přednostní podporu, a to zejména pro rostlinné druhy, které lze osévat později než v březnu¹⁶. Je-li tomu tak, mám za to, že podrobná pravidla použití relevantních vnitrostátních předpisů pro rok 2010 nemohou obstát ve světle zásady proporcionality.

45. Mám však za to, že takový závěr není na místě učinit, je-li předkládající soud schopen ověřit, zda jsou následující tvrzení učiněná úřadem a maďarskou vládou na jednání pravdivá.

46. S ohledem na vysvětlení podaná uvedenými stranami na jednání mám za to, že dotčené osvědčení lze ve skutečnosti získat před osetím semen (neboť patrně dokládá pouze vzácnost dotčené rostlinné odrůdy ve smyslu relevantních vnitrostátních právních předpisů). Vnitrostátní právní předpisy navíc nestanoví žádnou lhůtu pro podání žádosti o osvědčení a vyžadují pouze, aby zemědělec přiložil dané osvědčení k žádosti o podporu (přičemž datum 15. dubna je čistě informativní). Je-li tomu tak, nevidím žádný důvod, proč by požadavky týkající se předložení osvědčení pro vzácné druhy rostlin měly být považovány za nepřiměřené sledovanému cíli, tedy zajistit účinnou kontrolu *ex ante*. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda tomu tak skutečně je.

47. Druhá otázka, která je nedílně spjata s otázkou první, se týká zásady právní jistoty. Gergely Szemerey rovněž argumentoval – a tento názor patrně sdílí i předkládající soud – že relevantní vnitrostátní předpisy byly změněny velmi skrytě a příjemcům tak byly ponechány jen přibližně dva týdny (od 31. března 2010 do 15. dubna 2010), aby se přizpůsobili novým požadavkům. Dřívější předpisy totiž umožňovaly předložit osvědčení i později, během kontroly na místě (která se podle informací úřadu mohla konat nejdříve 10. června).

48. Přísluší sice vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, zda je daná změna právních předpisů – nebo podrobná ustanovení o nabytí účinnosti, pokud jde o rok 2010 – v rozporu s požadavky právní jistoty¹⁷, konstatuji však nicméně následující.

49. Zprvce požadavek na předložení osvědčení pro vzácné druhy rostlin není nový – změnil se pouze okamžik, kdy má být úřadům předložen. Zadruhé zemědělec zjevně mohl osvědčení získat bez skutečného osetí semen dotčených vzácných rostlin. Zatřetí neexistuje žádná právní povinnost požádat o osvědčení nejpozději dne 15. dubna¹⁸. V tomto ohledu maďarská vláda na jednání uvedla, že pokud

15 — V této souvislosti judikatura, která vyžaduje účinnou a dostatečnou kontrolu, vykládá povinnosti členských států striktně. Viz obdobně rozsudek Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, body 21 až 23 a citovaná judikatura.

16 — Zúčastněné strany jsou rovněž ve sporu, kdy mají být rostlinné druhy, které G. Szemerey zamýšlel osít (zejména komonice bílá), podle profesních norem osety.

17 — Usnesení ve věci Dél-Zemplén Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, bod 32 a citovaná judikatura.

18 — Viz bod 46 tohoto stanoviska, pokud jde o možnost získání osvědčení zemědělcem bez osetí a o nezávaznou lhůtu 15. dubna.

chce zemědělec zajistit, aby měl dotčené osvědčení k dispozici v okamžiku, kdy má předložit žádost o podporu, je takové datum *de facto* nejzazším datem pro předložení žádosti o osvědčení (chce-li se daný zemědělec vyhnout jakékoli formě odpočtu). To znamená, že pro rok 2010 byla lhůta pro podání žádosti o osvědčení mírně zkrácena (na 25 dnů) oproti předchozímu roku. Mám za to, že tato skutečnost není z hlediska právní jistoty nijak problematická.

50. Ve světle výše uvedeného mám za to, že nařízení č. 1698/2005 a č. 1975/2006, ve spojení s nařízením č. 1122/2009, v zásadě nebrání vnitrostátnímu ustanovení, podle něhož musí být v případě pěstování vzácných druhů rostlin k žádosti o podporu přiloženo osvědčení týkající se daného vzácného druhu.

C – Nepředložení osvědčení a přiměřené sankce

51. Třetí, čtvrtá a pátá předběžná otázka se v zásadě týkají přiměřenosti sankce uložené v důsledku nepředložení dotčeného osvědčení.

52. Strany jsou ve sporu ohledně několika klíčových aspektů ve věci projednávané předkládajícím soudem. Úkol ověřit správnost tvrzení stran ze zjevných důvodů přísluší předkládajícímu soudu.

53. Je třeba zopakovat, že G. Szemerey poukazuje na to, že neměl možnost získat dotčené osvědčení z důvodu nemožnosti osevu a že co možná nejdříve podal žádost o uznání případu vyšší moci. Dále argumentoval tím, že v důsledku relevantních lhůt (vyplývajících ze změny právních předpisů, pokud jde o nutnost předložit osvědčení současně s žádostí), bylo prakticky nemožné získat osvědčení pro účely jeho předložení v okamžiku podání žádosti o podporu.

54. Úřad naproti tomu argumentuje tím, že získání osvědčení nebylo podmíněno vlastním osevem a že v každém případě, jelikož je jedna z dotčených rostlin (komonice bílá) osévána na jaře, měl si být G. Szemerey v okamžiku podání své žádosti vědom, že nebude schopen tento vzácný rostlinný druh osít. Úřad sice uznal případ vyšší moci, uložil však nicméně sankci podle článku 58 nařízení č. 1122/2009, které se použije v případě ohlášení větší rozlohy.

55. Z předkládacího rozhodnutí a předběžných otázek jsem vyrozuměl, že i za předpokladu, že se G. Szemerey nekvalifikoval v důsledku nepředložení dotčeného osvědčení pro poskytnutí přednostní podpory, měl nicméně v rámci dotčeného režimu podpor nárok na podporu v základní výši. Na základě tohoto východiska nyní posoudím přiměřenost uložené sankce.

56. Nejprve bych chtěl uvést, že i přes nejasnosti ohledně kvalifikace dotčeného osvědčení (kritérium způsobilosti pro poskytnutí přednostní podpory¹⁹ nebo podkladový dokument)²⁰, nejmenší míra nejistoty panuje ohledně skutečnosti, že nepředložení osvědčení v příslušné lhůtě (do 9. června) má za následek odmítnutí přednostní podpory. Mám za to, že předkládající soud se svou otázkou táže, zda jsou úřady členských států z důvodu ohlášení větší rozlohy oprávněny kromě odmítnutí přednostní podpory rovněž uložit další sankce podle článku 58 nařízení č. 1122/2009.

57. Mám za to, že v projednávané věci nelze uložit další sankce bez porušení zásady proporcionality.

19 — Právní kvalifikace dotčeného osvědčení je otázkou vnitrostátního práva, kterou musí zodpovědět předkládající soud. Nicméně skutečnost, že ve své páté otázce předkládající soud odkazuje na body odůvodnění, které se týkají kritérií způsobilosti, naznačuje, že předmětné osvědčení je samo kritériem způsobilosti pro poskytnutí přednostní podpory. Tento závěr vyplývá i z předpokladu, z něhož vychází předkládající soud, tedy že G. Szemerey má i přes opožděné předložení osvědčení nárok na podporu v základní výši.

20 — Na druhé straně vysvětlení poskytnutá úřadem a maďarskou vládou na jednání spíše naznačují, že dotčené osvědčení je podkladový dokument.

58. Je tomu tak proto, že nepředložení daného osvědčení v příslušné lhůtě nemá za následek úplné vyloučení podpory, nýbrž jen nezpůsobilost pro zvýšení základní částky podpory o takzvanou přednostní podporu; tuto skutečnost však musí ověřit předkládající soud. Maje toto na paměti nemám za to, že by příslušné maďarské úřady použily článek 58 nařízení č. 1122/2009 v situaci dotčené v projednávané věci správně. Uvedené ustanovení se totiž použije v konkrétním případě, kdy došlo k ohlášení větší rozlohy²¹. V projednávané věci je však celková ohlášená rozloha daného území (52,9 hektaru) nesporná. Za těchto okolností může uložení sankce za ohlášení větší rozlohy jen těžko obstát z hlediska zásady proporcionality²².

59. Pokud jde o vhodný právní základ pro určení důsledků nepředložení dotčeného osvědčení, tento základ bude v konečném důsledku záviset na tom, zda je třeba takové osvědčení považovat za kritérium způsobilosti *per se* nebo za podkladový dokument.

60. Na jedné straně, pokud by bylo dané osvědčení kritériem způsobilosti pro poskytnutí podpory – což přísluší ověřit předkládajícímu soudu – byl by použitelný článek 18 nařízení č. 1975/2006. Podle uvedeného ustanovení lze v případě nesplnění kritérií způsobilosti požadovanou podporu snížit či odmítnout. Pouze v případě úmyslného nesplnění kritérií způsobilosti je namísto podpory přímo odmítnout pro dotčený kalendářní rok i pro rok následující.

61. Na druhé straně, je-li třeba považovat dotčené osvědčení za pouhý podkladový dokument, článek 23 nařízení č. 1122/2009 – který je použitelný obdobně v rámci EZFRV – stanoví konkrétní pravidla použitelná v případě opožděného předložení podkladových dokumentů. V témže ustanovení jsou uvedeny i důsledky předložení neúplné žádosti: jak je vysvětleno v bodě 40 tohoto stanoviska, po uplynutí lhůty 25 kalendářních dnů je žádost považována za nepřijatelnou a podpora odmítnuta.

62. Za skutkových okolností vyplývajících z předkládacího rozhodnutí tedy zásada proporcionality brání uložení sankce za ohlášení větší rozlohy, a tedy i sankcím za předložení neúplné žádosti ve smyslu článku 58 nařízení č. 1122/2009.

63. Pro úplnost uvádím následující poznámku k otázce vyšší moci. V projednávané věci nemůže mít vyšší moc žádný význam – pokud jde o poskytnutí přednostní podpory – ledaže by bylo správné tvrzení G. Szemereye, že dotčené osvědčení bylo možno získat až po osevu, což znovu přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V takovém případě by skutečnost, že nemohl osít, mohla zemědělce vždy zprostit odpovědnosti za nepředložení osvědčení, jsou-li splněny podmínky stanovené v čl. 75 odst. 2 nařízení č. 1122/2009, pokud jde o ohlášení případu vyšší moci.

IV – Závěry

64. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság takto:

- „1. Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a nařízení Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, 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 (v platném znění), ve spojení s nařízením 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)

21 — Viz rovněž článek 16 nařízení č. 1975/2006, pokud jde o ohlášení větší rozlohy v rámci EZFRV.

22 — Viz například rozsudek *Maatschap L. A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, C-11/12, EU:C:2012:808, bod 39 a citovaná judikatura.

č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína, v zásadě nebrání vnitrostátnímu ustanovení, podle něhož musí být v případě pěstování vzácných druhů rostlin k žádosti o podporu přiloženo osvědčení týkající se daného vzácného rostlinného druhu.

2. Za skutkových okolností vyplývajících z předkládacího rozhodnutí zásada proporcionality brání uložení sankce za ohlášení větší rozlohy ve smyslu článku 58 nařízení č. 1122/2009.“

*