



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ATHANASIA RANTOSE
přednesené dne 2. září 2021¹

Věc C-176/20

**SC Avio Lucos SRL
proti**

**Agentia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,
Agentia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Alba Iulia, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Zemědělství – Společná zemědělská politika (SZP) – Režimy přímých podpor – Společná pravidla – Režim jednotné platby na plochu – Nařízení (EU) č. 1307/2013 – Článek 4 odst. 1 písm. a) a c) – Vnitrostátní právní úprava podmiňující přímou podporu tím, že zemědělec disponuje vlastními zvířaty – Článek 9 odst. 1 – Pojem ‚aktivní zemědělec‘ – Nařízení (EU) č. 1306/2013 – Článek 60 – Doložka o obcházení – Pojem ‚uměle vytvořené podmínky‘ “

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu jednak čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 9 odst. 1 nařízení (EU) č. 1307/2013², kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky (SZP), a jednak článku 60 nařízení (EU) č. 1306/2013³ o financování, řízení a sledování SZP.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi SC Avio Lucos SRL (dále jen „Avio Lucos“) na jedné straně a Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (Zemědělská platební a intervenční agentura – župní středisko Dolj, Rumunsko, dále jen „APIA Dolj“) a Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (Zemědělská platební a intervenční agentura, Rumunsko, dále jen „APIA“) na straně druhé ve věci žaloby na neplatnost rozhodnutí APIA Dolj, kterým byla zamítnuta žádost společnosti Avio Lucos o platbu v rámci režimu jednotné platby na plochu pro hospodářský rok 2015.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608, a oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 6).

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549 a oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 5).

3. Ačkoliv měl Soudní dvůr již příležitost podat výklad dvou výše uvedených nařízení⁴, mimo jiné v rámci sporů týkajících se APIA⁵, v projednávané věci vyvstávají zcela nové otázky ohledně výkladu unijní právní úpravy týkající se opatření přímé podpory v rámci SZP. Konkrétně v projednávané věci, která je projednávána v koordinaci s věcí C-116/20⁶, společnost Avio Lucos v podstatě žádá Soudní dvůr, aby upřesnil do jaké míry unijní právo, konkrétně nařízení č. 1307/2013, brání vnitrostátní právní úpravě přijaté v rámci režimu jednotné platby na plochu, která jako podmínku způsobilosti k získání platby stanoví, že pastva vykonávaná na určitých zemědělských plochách musí být vykonávána se zvířaty, která chová sám zemědělec, čímž vylučuje z poskytnutí finanční podpory osobu (právníckou či fyzickou) vykonávající takovou činnost zprostředkovaně. V této souvislosti předkládající soud žádá rovněž o objasnění pojmu „aktivní zemědělec“ obsaženého v tomto nařízení, jakož i doložky o obcházení upravené v článku 60 nařízení č. 1306/2013.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 1306/2013

4. Článek 60 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Doložka o obcházení“, stanoví:

„Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neposkytne se žádná z výhod stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství fyzické nebo právnické osobě, o níž se zjistí, že podmínky nezbytné pro získání těchto výhod byly vytvořeny uměle v rozporu s cíli uvedených právních předpisů.“

2. Nařízení č. 1307/2013

5. Body 3, 7 a 10 odůvodnění nařízení č. 1307/2013 uvádějí:

„(3) Všechny základní prvky týkající se vyplacení podpory Unie zemědělcům by měly být zahrnuty do tohoto nařízení, které by mělo rovněž stanovit podmínky přístupu k platbám, které jsou nerozlučně spojeny s uvedenými základními prvky.

[...]

⁴ – Pokud jde o judikaturu týkající se nařízení č. 1307/2013, viz zejména rozsudky ze dne 17. prosince 2020, Land Berlin (Platební nároky spojené se SZP) (C-216/19, EU:C:2020:1046), a ze dne 10. března 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). K nařízení č. 1306/2013 viz zejména rozsudky ze dne 7. srpna 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637); ze dne 8. května 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), a ze dne 27. ledna 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

⁵ – Viz rozsudek ze dne 29. dubna 2021, Piscicola Tulcea et Ira Invest (C-294/19 a C-304/19, EU:C:2021:340), který se týká pojmu „zemědělská plocha“ ve smyslu zejména čl. 4 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1307/2013.

⁶ – Zatímco věc C-116/20 se týká zemědělského roku 2014 a položené otázky se týká zejména ustanovení nařízení Rady č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci [SZP] 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. 2009, L 30, s. 16), projednávaná věc se týká zemědělského roku 2015, na který se uplatní ustanovení nařízení č. 1307/2013, které nahradilo nařízení č. 73/2009.

- (7) Za účelem zajištění právní jistoty by měla být na Komisi přenesena pravomoc přijímat určité akty, pokud jde o stanovení rámce, v němž mají členské státy definovat [...] minimální činnosti prováděné na plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin [...]

[...]

- (10) Zkušenosti získané při uplatňování různých režimů podpory určených zemědělcům ukazují, že podpora byla v řadě případů poskytnuta fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž podnikatelská činnost se nezaměřovala na zemědělskou činnost nebo se na ni zaměřovala pouze okrajově. V zájmu lepšího zacílení podpory by členské státy neměly poskytovat přímé platby určitým fyzickým a právnickým osobám, ledaže by tyto osoby mohly prokázat, že jejich zemědělská činnost není okrajová. Členské státy by rovněž měly mít možnost neposkytovat přímé platby jiným fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž zemědělská činnost je okrajová. Členským státům by však mělo být umožněno poskytovat přímé platby menším zemědělcům na částečný úvazek, neboť tito zemědělci přímo přispívají k životaschopnosti venkovských oblastí. Členské státy by rovněž neměly poskytovat přímé platby fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin a které nevykonávají určitou minimální činnost.“

6. Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice a související ustanovení“, stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

- a) ‚zemědělcem‘ fyzická nebo právní osoba či skupina fyzických nebo právnických osob, bez ohledu na právní formu této skupiny a jejích členů podle vnitrostátních právních předpisů, jejíž zemědělský podnik se nachází na území spadajícím do územní působnosti Smluv podle článku 52 [SEU] ve spojení s články 349 a 355 [SFEU] a která vykonává zemědělskou činnost;
- b) ‚zemědělským podnikem‘ soubor všech produkčních jednotek využívaných k zemědělské činnosti a spravovaných zemědělcem, které se nacházejí na území stejného členského státu;
- c) ‚zemědělskou činností‘:
 - i) produkce, chov zvířat nebo pěstování zemědělských plodin včetně sklizně, dojení, plemenářské činnosti a chovu zvířat pro zemědělské účely, nebo
 - ii) udržování zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin bez přípravy, která jde nad rámec běžných způsobů zemědělské praxe a použití strojů, na základě kritérií stanovených členskými státy na základě rámce stanoveného Komisí, nebo
 - iii) provádění minimální činnosti vymezené členskými státy, která je prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin;

[...]

2. Členské státy:

[...]

- b) případně v členském státě stanoví minimální činnosti prováděné na plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin podle odst. 1 písm. c) bodu iii);

[...]

3. V zájmu zajištění právní jistoty je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 70, kterými se stanoví:

[...]

- b) rámec, v němž členské státy definují minimální činnost, která má být prováděna na plochách přirozeně ponechaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin podle odst. 1 písm. c) bodu iii);

[...]“

7. Článek 9 uvedeného nařízení, nadepsaný „Aktivní zemědělec“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Přímé platby se neposkytují fyzickým či právnickým osobám, nebo skupinám fyzických či právnických osob, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin, a které na uvedených plochách nevykonávají minimální činnost stanovenou členskými státy podle čl. 4 odst. 2 písm. b).

2. Přímé platby se neposkytnou fyzickým či právnickým osobám ani skupinám fyzických či právnických osob, které provozují letiště, železniční služby, vodní díla, služby v oblasti nemovitostí, stálé sportovní a rekreační areály.

Členské státy mohou případně na základě objektivních a nediskriminačních kritérií rozhodnout, že na seznam uvedený v prvním pododstavci zařadí jakékoli další obdobné nezemědělské podniky nebo činnosti, a mohou se následně rozhodnout tyto podniky nebo činnosti ze seznamu vymout.

Osoba či skupina, na kterou se vztahuje první nebo druhý pododstavec, je však považována za aktivního zemědělce, pokud předloží ověřitelné důkazy ve formě požadované členskými státy, které prokazují některou z následujících skutečností:

- a) roční částka přímých plateb tvoří alespoň 5 % celkových příjmů, které získala z nezemědělské činnosti v posledním účetním období, pro které jsou tyto důkazy k dispozici;
- b) její zemědělská činnost není zanedbatelná;
- c) jejím hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem je výkon zemědělské činnosti.

3. Kromě případů v odstavcích 1 a 2 mohou členské státy na základě objektivních a nediskriminačních kritérií rozhodnout, že se přímé platby neposkytují fyzickým či právnickým osobám, nebo skupinám fyzických či právnických osob:

- a) jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkových hospodářských činností, nebo
- b) jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti.

[...]“

8. Nařízení č. 1307/2013 vstoupilo podle svého článku 74 v účinnost dne 1. ledna 2015.

3. Nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014

9. Body 4, 6, 10 a 16 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014⁷ uvádějí:

„(4) V souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie [...] je vhodné objasnit, že přijímají-li členské státy prováděcí opatření k unijní právní úpravě, měly by při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat určité zásady, zejména zásadu nediskriminace.

[...]

(6) V souladu s čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení [č. 1307/2013] nemusí ‚zemědělská činnost‘ nutně znamenat produkci, chov zvířat nebo pěstování zemědělských plodin. Zemědělci mohou místo toho udržovat zemědělské plochy ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin bez přípravy, která jde nad rámec běžných způsobů zemědělské praxe a použití strojů, nebo na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin vykonávat minimální činnosti. Jelikož obě tyto aktivity od zemědělce vyžadují určitou činnost, je nutné stanovit rámec Unie, ve kterém členské státy vymezí další kritéria pro tyto aktivity.

[...]

(10) V článku 9 odst. 1 nařízení [č. 1307/2013] se stanoví, že přímé platby se neposkytují fyzickým či právnickým osobám, nebo skupinám fyzických či právnických osob, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin, a které na uvedených plochách nevykonávají minimální činnost stanovenou členskými státy. Pro tento účel je nezbytné určit, kdy se tyto plochy považují za hlavní část zemědělské půdy zemědělce, a objasnit oblast působnosti tohoto ustanovení.

[...]

⁷ – Nařízení Komise v přenesené pravomoci ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení č. 1307/2013 a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení (Úř. věst. 2014, L 181, s. 1).

(16) V souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie [...] by měly být platební nároky přiznány osobě, která má rozhodovací pravomoc, má zisky a nese finanční rizika ve vztahu k zemědělské činnosti na půdě, pro kterou se o přiznání nároků žádá. Je vhodné upřesnit, že tato zásada platí zejména v případech, kdy je způsobilý hektar předmětem žádostí o přiznání platebních nároků podaných více než jedním zemědělcem.“

10. Článek 4 tohoto nařízení v přenesené pravomoci, nadepsaný „Rámec pro kritéria týkající se udržování zemědělské plochy ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin“, stanoví:

„1. Pro účely čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení [č. 1307/2013] stanoví členské státy kritéria, kterým musí zemědělci vyhovět, aby splňovali povinnost udržovat zemědělské plochy ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin bez přípravy, která jde nad rámec běžných způsobů zemědělské praxe a použití strojů, a to jedním nebo oběma následujícími způsoby:

- a) členské státy od zemědělce vyžadují provádění alespoň jedné činnosti ročně. Pokud je to opodstatněné z důvodů ochrany životního prostředí, mohou se členské státy rozhodnout uznávat také činnosti, jež jsou prováděny jen každý druhý rok.
- b) členské státy stanoví vlastnosti, které musí zemědělská plocha splňovat, aby ji bylo možné považovat za udržovanou ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin.

2. Při stanovení kritérií uvedených v odstavci 1 mohou členské státy rozlišovat mezi různými druhy zemědělských ploch.“

11. Článek 5 uvedeného nařízení, nadepsaný „Rámec pro minimální činnosti na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin“, stanoví:

„Pro účely čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) nařízení [č. 1307/2013] minimální činnost, kterou stanoví členské státy a kterou je třeba provádět na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin, je činnost, kterou musí zemědělec provádět alespoň jednou ročně. Pokud je to opodstatněné z důvodů ochrany životního prostředí, mohou se členské státy rozhodnout uznávat také činnosti, jež jsou prováděny jen každý druhý rok.“

12. Článek 10 daného nařízení v přenesené pravomoci, který se nachází v oddíle 3, nadepsaném „Aktivní zemědělec“, a je sám nadepsán „Případy, kdy zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin“, zní následovně:

„1. Pro účely čl. 9 odst. 1 nařízení [č. 1307/2013] se má za to, že fyzické nebo právnické osoby nebo skupiny fyzických nebo právnických osob mají zemědělské plochy, jež jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin, pokud tyto plochy představují více než 50 % veškeré zemědělské plochy ohlášené v souladu s čl. 72 odst. 1 písm. a) nařízení [č. 1306/2013].

2. Ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení [č. 1307/2013] se nepoužijí pro fyzické nebo právnické osoby nebo skupiny fyzických nebo právnických osob, které na plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin vykonávají zemědělskou činnost ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu i) nařízení [č. 1307/2013].“

B. Rumunské právo

1. Občanský zákoník

13. Článek 2.146 občanského zákoníku, přijatého legea nr. 287 privind Codul civil (zákon č. 287 ze dne 17. července 2009⁸), týkající se výpůjčky uvádí, že „výpůjčka je bezúplatná smlouva, kterou jedna strana nazvaná ‚půjčitel‘ přenechává druhé straně nazvané ‚vypůjčitel‘ movitou či nemovitou věc k užívání s povinností ji po určité době vrátit“.

2. Mimořádné nařízení vlády č. 34/2013

14. Článek 2 Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (mimořádné nařízení vlády č. 34 o organizaci, správě a využívání stálých pastvin, kterým se mění a doplňuje zákon č. 18/1991 o vlastnictví půdy⁹) ze dne 23. dubna 2013 stanoví:

„Ve smyslu tohoto mimořádného nařízení se rozumí následující pojmy a výrazy:

[...]

c) ‚dobyččí jednotka (DJ)‘ – standardní měřicí jednotka stanovená na základě výživových potřeb každého druhu zvířat, která umožňuje převod mezi různými kategoriemi zvířat

[...]“

3. Mimořádné nařízení vlády č. 3/2015

15. Článek 2 Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (mimořádné nařízení vlády č. 3 o schválení režimů plateb v zemědělství pro období 2015–2020 a o změně článku 2 zákona č. 36/1991 o zemědělských podnicích a jiných formách sdružení v zemědělství) ze dne 18. března 2015 ve znění platném od 1. července 2015¹⁰ uvádí:

„(1) Pro účely tohoto mimořádného nařízení jsou následující pojmy definovány takto:

[...]

f) ‚zemědělec‘: fyzická či právnická osoba nebo forma sdružení fyzických či právnických osob bez ohledu na jejich právní postavení, jejíž zemědělský podnik se nachází na území Rumunska a jež vykonává zemědělskou činnost;

[...]

⁸ – Monitorul Oficial al României, č. 505 ze dne 15. července 2011.

⁹ – Monitorul Oficial al României, č. 267 ze dne 13. května 2013, dále jen „OUG č. 34/2013“.

¹⁰ – Monitorul Oficial al României, č. 191 ze dne 23. března 2015, dále jen „OUG č. 3/2015“.

(2) Ve smyslu odst. 1 písm. f) se pojmem „zemědělská činnost“ rozumí podle okolností:

[...]

d) provádění minimální činnosti na zemědělských plochách obvykle ponechaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin, a to pastvou při zajištění minimální zátěže 0,3 DJ/[hektar] zvířaty chovanými zemědělcem nebo každoročním sečením trvalých travních porostů v souladu s ustanoveními zvláštních právních předpisů v oblasti travních porostů. [...]"

16. Článek 7 OUG č. 3/2015 stanoví:

„(1) Příjemci plateb jsou aktivní zemědělci[,] fyzické nebo právnické osoby vykonávající zemědělskou činnost jako uživatelé zemědělské půdy nebo oprávnění držitelé zvířat v souladu s platnými právními předpisy. [...]

[...]“

17. Článek 8 OUG č. 3/2015 zní následovně:

„(1) K tomu, aby mohli být příjemci přímé platby stanovené v čl. 1 odst. 2, musí zemědělci:

[...]

c) využívat zemědělskou půdu o minimální rozloze jednoho hektaru; rozloha zemědělského pozemku musí být nejméně 0,3 hektaru, a v případě skleníků, solárních skleníků, vinic, ovocných sadů, chmelových plodin, školek a ovocných stromů musí být rozloha zemědělského pozemku alespoň 0,1 hektaru, anebo případně mít v držení minimální počet zvířat. [...]

[...]

n) při podání žádosti o jednotnou platbu nebo jejích změn předložit nezbytné dokumenty prokazující využití zemědělské půdy, včetně ploch obsahujících oblasti využívané v ekologickém zájmu, jakož i zvířat. [...]

[...]

(6) Dokumenty prokazující využívání zemědělské půdy a držení hospodářských zvířat jsou určeny vyhláškou ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministr zemědělství a rozvoje venkova, Rumunsko) a podle okolností je předkládají všichni žadatelé při podání žádosti o jednotnou platbu. Plochy nebo hospodářská zvířata, pro které nejsou tyto dokumenty předloženy, nejsou způsobilé k získání platby.“

4. Vyhláška č. 619/2015

18. Článek 2 Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din 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, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii

de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (vyhláška ministra zemědělství a rozvoje venkova č. 619 o schvalování kritérií způsobilosti, zvláštních podmínek a způsobů provádění režimů plateb stanovených v čl. 1 odst. 2 a 3 [OUG č. 3/2015], jakož i zvláštních podmínek provádění kompenzačních opatření pro rozvoj venkova použitelných na zemědělskou půdu v rámci Národního programu rozvoje venkova na období 2014–2020) ze dne 6. dubna 2015 ve znění platném od 1. července 2015¹¹ uvádí:

„Pro účely této vyhlášky se vymezují tyto pojmy:

[...]

m) ‚držitel zvířat‘ – osoba, která má trvale v držení zvířata, jakožto vlastník zvířat nebo vlastník zemědělského podniku, nebo má zvířata v držení dočasně jako osoba, které byly svěřeny na dobu celého roku žádosti, přičemž je má v držení na základě aktu sjednaného v souladu s podmínkami platných právních předpisů;

[...]“

19. Článek 7 odst. 3 uvedené vyhlášky stanoví:

„Uživatelé stálých pastvin, fyzické osoby nebo jiné právnické osoby podle soukromého práva než ty uvedené v odstavci 1 a v čl. 6 odst. 1, kteří jakožto aktivní zemědělci vykonávají alespoň minimální zemědělskou činnost na stálých pastvinách, které mají k dispozici za podmínek stanovených zákonem, jak je definováno v čl. 2 odst. 2 písm. d) [OUG č. 3/2015], předkládají v okamžiku podání žádosti o jednotnou platbu k APIA dokumenty stanovené v čl. 5 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 písm. a), písm. b) bodu i), písm. c) a d) a případně:

a) kopii identifikačního dokladu zootechnického podniku, ve kterém jsou zvířata evidována, nebo osvědčení kvalifikovaného veterinárního lékaře, v němž je uveden kód zemědělského podniku zapsaného v národním registru zemědělských podniků, platné ke dni podání žádosti o jednotnou platbu, a to v případě, že vlastník stálé pastviny má v držení zvířata, s nimiž zajišťuje minimální zatížení 0,3 DJ/[hektar];

[...]“

20. Článek 8 odst. 1 uvedené vyhlášky stanoví následující:

„Dokumenty týkající se zákonného držení zvířat, které se předkládají v souladu s čl. 8 odst. 1 písm. n) [OUG č. 3/2015], jsou stanoveny vyhláškou Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Národní úřad pro zdraví zvířat a bezpečnost potravin) č. 40/2010.

[...]“

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

21. Avio Lucos je společnost založená podle rumunského práva, jejíž hlavní činností jsou „podpůrné činnosti pro rostlinnou výrobu“.

¹¹ – *Monitorul Oficial al României*, č. 234 ze dne 6. dubna 2015, dále jen „vyhláška č. 619/2015“.

22. Dne 1. července 2015 podala společnost Avio Lucos u APIA Dolj žádost o platbu v rámci režimu jednotné platby na plochu pro hospodářský rok 2015 na plochu o rozloze 170,36 hektaru pastvin, konkrétně stálých obecních pastvin určených k individuálnímu užívání.

23. Za tímto účelem předložila řadu dokumentů včetně koncesní smlouvy uzavřené dne 28. ledna 2013 se zastupitelstvem obce Podari (Rumunsko) týkající se pastviny na území této obce¹² (dále jen „koncesní smlouva“), jakož i šest smluv o výpůjčce (o bezúplatném užívání), které uzavřela společnost Avio Lucos v dubnu 2015 s různými vlastníky zvířat, na jejichž základě jim umožnila, aby se jejich zvířata pásla bezplatně na pozemku získaném v rámci koncese (dále jen „smlouvy o výpůjčce“). Mimo jiné společnost Avio Lucos v žádosti o jednotnou platbu uvedla, že má v držení zvířata, která se podílejí na její zemědělské činnosti, a to 24 kusů skotu staršího 2 let, jednoho kusu skotu mladšího 6 měsíců, jakož i 60 koz a 20 koní starších 6 měsíců.

24. Rozhodnutím ze dne 20. října 2017 APIA Dolj zamítla tuto žádost o jednotnou platbu z důvodu nedodržení podmínek způsobilosti k platbě vzhledem k tomu, že společnost Avio Lucos nezajistila minimální zátěž 0,3 dobytčí jednotky na hektar (dále jen „požadovaná minimální zátěž“) pro celou plochu pastviny s rozlohou 170,36 hektaru. Dle APIA Dolj pastvu ve skutečnosti vykonávali vlastníci zvířat, uvedení v předcházejícím bodě tohoto stanoviska, a nikoliv společnost Avio Lucos, která neměla ve vlastnictví dostatek zvířat na to, aby mohla dosáhnout požadované minimální zátěže.

25. Společnost Avio Lucos podala proti tomuto rozhodnutí předběžnou stížnost, kterou APIA Dolj zamítla rozhodnutím ze dne 4. ledna 2018.

26. Společnost Avio Lucos podala proti těmto dvěma rozhodnutím APIA Dolj žalobu k Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (Vyšší soud v Dolj – senát pro správní a daňové spory, Rumunsko, dále jen „Vyšší soud v Dolj“), který ji rozsudkem ze dne 28. ledna 2018 zamítl.

27. Vyšší soud v Dolj v zásadě odůvodnil zamítnutí žádosti společnosti Avio Lucos tím, že nebyla dodržena požadovaná minimální zátěž pro celou plochu pastviny o rozloze 170,36 hektaru. Konkrétně tento soud vznesl *ex officio* dvě námitky nepřipustnosti založené jednak na neplatnosti koncesní smlouvy¹³ a jednak na neplatnosti smluv o výpůjčce¹⁴. Uvedený soud měl za to, že koncesní smlouva byla uzavřena v rozporu s vnitrostátním právem, poněvadž společnost Avio Lucos neměla postavení chovatele zvířat v okamžiku uzavření smlouvy, přičemž požadované minimální zátěže mělo být dosaženo v daném okamžiku, a nikoliv později. Vzhledem k tomu, že neměla nárok na koncesi na pastviny obce Podari, je její žádost o jednotnou platbu nepřipustná. Společnost Avio Lucos tedy vytvořila umělé podmínky pro získání platby v rámci režimu finanční podpory s výlučným cílem získat výhodu v rozporu s tímto režimem. V důsledku toho navzdory formálnímu dodržení kritérií stanovených vnitrostátní právní úpravou nemohly být dokumenty, které společnost Avio Lucos připojila ke své žádosti o jednotnou platbu, zohledněny na její podporu. V poslední řadě by byl extenzivní výklad pojmu „chovatel zvířat“ v rozporu s unijním právem, jelikož v souladu s rozsudkem ze dne 21. července 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505),

¹² – Předmětem této smlouvy byla koncese pastviny původně o rozloze 341,70 hektaru, která byla později zredukována na základě změny smlouvy ze dne 25. června 2015 na 170,36 hektaru. Jedná se o koncesní smlouvu, které se rovněž dotýká věc C-116/20.

¹³ – Podle Vyššího soudu v Dolj zaprvé společnost Avio Lucos není místním sdružením/organizací se sídlem v Podari, jejímž předmětem činnosti je chov zvířat, ale obchodní společností se sídlem v jiné oblasti, než je ta, v níž se nachází pastvina získaná v rámci koncese a zadruhé koncesní smlouva uzavřená s místním zastupitelstvem v Podari byla přidělena protiprávně napřímo bez výběrového řízení.

¹⁴ – Podle Vyššího soudu v Dolj z národního registru zemědělských podniků nevyplývá, že došlo ke skutečnému předání zvířat, tím pádem smlouvy o výpůjčce, které jsou reálnými smlouvami, jsou neplatné.

mohou vnitrostátní orgány při zamítnutí požadované podpory vycházet výlučně z údajů uvedených ve vnitrostátním systému identifikace a evidence zvířat bez jakéhokoliv dalšího ověření.

28. Společnost Avio Lucos podala proti tomuto rozsudku odvolání, které je nyní projednáváno u předkládajícího soudu Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Alba Iulia, Rumunsko), ve kterém zejména tvrdila, že Vyšší soud v Dolj nesprávně dospěl k závěru o nesplnění podmínky způsobilosti, tedy být vlastníkem či chovatelem zvířat. Postavení chovatele zvířat nebo jeho neexistence je totiž irelevantní a nemůže vést k zamítnutí žádosti o jednotnou platbu, jelikož se tato žádost netýká chovu zvířat, ale udržování půdy pro pastvu pomocí zvířat. APIA navrhla, aby toto odvolání bylo zamítnuto.

29. Předkládající soud zdůrazňuje, že podle čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) nařízení č. 1307/2013 se pojem „zemědělec“ vztahuje zejména na fyzickou nebo právnickou osobu vykonávající „zemědělskou činnost“, která může podle čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) tohoto nařízení spočívat v provádění minimální činnosti vymezené členskými státy, která je prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin. Pokud se jedná o takovou minimální činnost, čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení ponechává členským státům možnost ji vymežit. Rumunský zákonodárce však v této souvislosti stanovil, že zemědělská činnost musí být vykonávána se zvířaty, která chová sám zemědělec, čímž z poskytnutí finanční podpory vyloučil jakoukoliv právnickou či fyzickou osobu provádějící takovou činnost zprostředkovaně, což je podle APIA případ společnosti Avio Lucos.

30. Tento soud chce vědět, zda článek 4 nařízení č. 1307/2013 brání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že minimální činnost, která musí být prováděna na zemědělských plochách, spočívá v pastvě zvířat chovaných zemědělcem. Za předpokladu, že by unijní právo nebránilo takové právní úpravě, uvedený soud se táže, zda čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1307 musí být vykládány v tom smyslu, že za „aktivního zemědělce“ může být považována právnická osoba, která uzavřela takovou koncesní smlouvu jako v projednávané věci a chová zvířata na základě smluv o výpůjčce uzavřených bezúplatně s fyzickými osobami. Kromě toho, jestliže společnost Avio Lucos splnila z formálního hlediska kritéria způsobilosti stanovená vnitrostátním právem, tentýž soud si klade otázku, zda uzavření takové koncesní smlouvy a takových smluv o výpůjčce, jako jsou smlouvy dotčené v původním řízení, může spadat pod pojem „uměle vytvořené podmínky“ uvedený v čl. 60 nařízení č. 1306/2013.

31. Za těchto podmínek se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání nařízení [č. 1307/2013] takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že minimální činnost, která musí být prováděna na zemědělských plochách obvykle ponechaných ve stavu vhodném pro pastvu, spočívá v pastvě se zvířaty chovanými zemědělcem?
- 2) Za předpokladu, že výše uvedené unijní právo nebrání vnitrostátní právní úpravě uvedené v první otázce, mohou být ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1307/2013 vykládána v tom smyslu, že za „aktivního zemědělce“ může být považována právnická osoba, která uzavřela koncesní smlouvu za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním sporu, a má v držení zvířata na základě určitých smluv o výpůjčce uzavřených s fyzickými osobami, přičemž těmito smlouvami půjčitelé bezplatně přenechávají vypůjčitelům zvířata, která mají v držení jakožto vlastníci, za účelem využití k pastvě, na pastvinách poskytnutých vypůjčiteli a v dohodnutých časových intervalech?

3) Musí být ustanovení čl. 60 nařízení [č. 1306/2013] vykládána v tom smyslu, že „uměle vytvořené podmínky“ zahrnují také případ koncesní smlouvy a určitých výpůjčních smluv, jako jsou smlouvy dotčené v původním řízení?“

32. Písemná vyjádření předložily společnost Avio Lucos, APIA a APIA Dolj, česká a rumunská vláda, jakož i Evropská komise.

33. Soudní dvůr v souladu s čl. 76 odst. 2 svého jednacího řádu rozhodl, že bude rozhodováno bez konání jednání. Dopisy ze dne 24. února 2021 zaslal Soudní dvůr předkládajícímu soudu žádost o vysvětlení, které tento soud vyhověl, a položil otázky k písemnému vyjádření účastníkům původního řízení, rumunské vládě a Komisi, na které bylo v určené lhůtě odpovězeno.

IV. Analýza

A. *K první předběžné otázce*

34. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 1307/2013 brání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že minimální činnost, která musí být prováděna na zemědělských plochách obvykle ponechaných ve stavu vhodném pro pastvu, spočívá v pastvě se zvířaty chovanými zemědělcem.

35. Na úvod považuji za užitečné objasnit rozsah této první otázky.

36. Předně je třeba konstatovat, že vzhledem k formulaci této otázky a bez ohledu na to, že předkládající soud obecně odkazuje na nařízení č. 1307/2013, je patrné, že se tato otázka týká výkladu článku 4 tohoto nařízení a konkrétně odst. 1 písm. c) bodu iii) a odst. 2 písm. b). Kromě toho, že v odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedený soud odkazuje konkrétně na tato ustanovení, byla podle informací poskytnutých předkládajícím soudem a rumunskou vládou použitelná vnitrostátní právní úprava, podle níž se pastva musí vykonávat při zajištění požadované minimální zátěže se zvířaty chovanými zemědělcem, přijata Rumunskem v rámci vymezení minimální činnosti, která se má provádět na zemědělské ploše v souladu s čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení.

37. Dále, jak potvrdila rumunská vláda, výraz „zemědělské plochy obvykle ponechané“, který je zmíněn v první otázce a přebírá znění čl. 2 odst. 2 písm. d) OUG č. 3/2015, je třeba chápat jako synonymum k výrazu „zemědělské plochy přirozeně ponechávané“ uvedené v čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013.

38. Nakonec je třeba poznamenat, že výraz „zvířata chovaná zemědělcem“, který je uveden v první otázce a který odkazuje na pojem „chov“ uvedený v čl. 2 odst. 2 písm. d) OUG č. 3/2015, není ve vnitrostátním právu definován. Podle vysvětlení rumunské vlády se pojem „zvířata chovaná zemědělcem“ překrývá jak s pojmem „držení“ zvířat stanoveným v čl. 8 odst. 6 OUG č. 3/2015, tak s pojmem „držitel zvířat“ uvedeným v čl. 2 písm. m) vyhlášky č. 619/2015. Použitím tohoto výrazu je tudíž kladen důraz nikoli na proces chovu zvířat, ale na jejich „držení“. Ve vnitrostátním právu je totiž „držitelem zvířat“ osoba, která „vlastní zvířata trvale jako vlastník zvířat nebo vlastník zemědělského podniku nebo přechodně jako osoba pověřená péčí o ně po celý rok podání žádosti [...]“¹⁵, což má širší význam než pojem „chovatel zvířat“.

¹⁵ – Viz čl. 2 písm. m) vyhlášky č. 619/2015 (bod 18 tohoto stanoviska).

39. Z toho vyplývá, že podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda článek 4 odst. 1 písm. c) bod iii) a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013 brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle níž minimální pastevní činnost, která se má vykonávat na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu, musí být prováděna se zvířaty v držení samotného zemědělce¹⁶.

40. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí¹⁷.

41. Zaprvé, pokud jde o *znění* ustanovení nařízení č. 1307/2013 zmíněných v bodě 39 výše, tato ustanovení zvláště nestanoví, že na to, aby se pojem „zemědělská činnost“ vztahoval na takto vykonávanou činnost, v projednávaném případě na pastvu, musí být vykonávána pomocí zvířat chovaných nebo držených samotným zemědělcem¹⁸. Ani to výslovně nezakazují.

42. Podle čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) nařízení č. 1307/2013 se totiž „zemědělskou činností“ rozumí zejména „provádění minimální činnosti vymezené členskými státy, která je prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin“. Stejně tak podle čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení členské státy stanoví „případně“ minimální činnosti, které je třeba na takových plochách provádět. Článek 5 nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 stanoví rámec pro tyto minimální činnosti, přičemž upřesňuje, že je to „činnost, kterou musí zemědělec provádět alespoň jednou ročně“.

43. S výjimkou této podmínky není stanoveno žádné omezení, pokud jde o rozsah pojmu „minimální zemědělská činnost“ prováděná na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin, který je vymezen dotyčným členským státem. I když tedy znění výše uvedených ustanovení nařízení č. 1307/2013 nepochybně přiznává členským státům určitý rozhodovací prostor k vymezení minimální činnosti, která se má provádět, neumožňuje poskytnout přesvědčivou odpověď na otázku, zda zasahuje až tak daleko, že jim umožňuje uložit podmínku týkající se vlastnictví, držení nebo chovu zvířat používaných k pastvě¹⁹.

44. Z druhé určité vodítka lze vyvodit z *kontextu* čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) nařízení č. 1307/2013. V této souvislosti podotýkám, že toto nařízení ve smyslu svého čl. 1 písm. b) bodu i) zavádí zvláštní pravidla týkající se režimu jednotné platby na plochu, přičemž bod 3 odůvodnění nařízení upřesňuje, že „[v]šechny základní prvky“ týkající se vyplácení podpory Unie zemědělcům by měly být zahrnuty do téhož nařízení. Toto nařízení rovněž určuje podmínky přístupu k platbám, které jsou neoddelitelně spojeny s uvedenými základními prvky. Podmínka, podle které pro získání jednotných plateb na plochu musí být minimální zemědělská činnost prováděna se zvířaty chovanými samotným zemědělcem, by přitom mohla být považována za dodatečný požadavek neupravený unijním právem.

¹⁶ – První předběžná otázka v projednávané věci vykazuje podobnosti s druhou předběžnou otázkou ve věci C-116/20. Zatímco se však první otázka v projednávané věci týká možnosti členského státu uložit v rámci výkonu minimální činnosti zemědělci povinnost pást vlastní zvířata, druhá otázka položená ve věci C-116/20 směřuje k určení, zda je možné takovou podmínku uložit za účelem uzavření takové koncesní smlouvy, jako je smlouva dotčená v původním řízení.

¹⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. března 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, bod 27).

¹⁸ – Toto konstatování platí i ve vztahu k pojmu „zemědělská činnost“ ve smyslu čl. 2 písm. c) nařízení č. 73/2009, které bylo nahrazeno nařízením č. 1307/2013 (viz, bod 78 stanoviska ve věci C-116/20, Avio Lucos).

¹⁹ – Okolnost, kterou zmínila rumunská vláda a APIA, že minimální činnosti jako ty vymezené ve vnitrostátních právních předpisech byly oznámeny Komisi, anebo že Rumunsko bylo podrobeno auditu v rámci vyšetřování týkajícího se zejména přímých plateb na základě nařízení č. 1306/2013 a nařízení č. 1307/2013, se mi nezdá být v tomto ohledu směrodatná.

45. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 4 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1307/2013 stanoví, že v zájmu zajištění právní jistoty je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s čl. 70 tohoto nařízení, kterým se stanoví rámec, v němž členské státy definují takovou minimální činnost, což rovněž připomíná bod 7 odůvodnění uvedeného nařízení. Zejména na tomto právním základu přijala Komise nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014. Jak však bylo uvedeno výše, článek 5 tohoto nařízení v přenesené pravomoci upřesňuje, že minimální činnost „je činnost, kterou musí zemědělec provádět alespoň jednou ročně“, což podle všeho podporuje výklad, podle něhož se minimální činnost musí vztahovat na samotnou plochu nebo na způsob, jakým se provádí pastva (nebo pěstování plodin), jako je stanovení minimální zátěže dobyt看m nebo každoroční sečení²⁰, přičemž bez dalšího upřesňuje, že činnost musí být prováděna „zemědělcem“.

46. Ačkoliv v tomto ohledu nařízení č. 1307/2013 jednotnou definicí pojmu „zemědělec“ nerozlišuje mezi zemědělci, kteří jsou vlastníky zvířat, a těmi, kteří zvířata chovají, nebo dokonce těmi, kteří využívají zvířata jiných osob na základě smluv o výpůjčce nebo nájmu, nemění to nic na tom, že činnost musí provádět sám zemědělec, tedy v projednávaném případě „chovatel zvířat“. Kromě toho bod 16 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 připomíná, že by platební nároky měly být přiznány osobě, která má rozhodovací pravomoc, má zisky a nese finanční rizika ve vztahu k zemědělské činnosti na půdě, pro kterou se o přiznání nároků žádá²¹.

47. V tomto smyslu se mi požadavek, podle kterého musí být v rámci provádění minimální činnosti pastvy minimální zátěž zajištěna zejména „zvířaty chovanými zemědělcem“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) OUG č. 3/2015, jeví být v souladu s ustanoveními nařízení č. 1307/2013, jelikož prvek „chovu“ v podstatě nepřidává další požadavek, který by byl v rozporu s unijním právem. S ohledem na pojem „zemědělec“ ve smyslu nařízení č. 1307/2013 a bodu 16 odůvodnění nařízení č. 639/2014 je třeba totiž předpokládat, že zvířata určená k pastvě jsou obvykle v držení zemědělce, který dotčenou pastvinu užívá. Pokud se však jedná o výklad vnitrostátního práva, je věcí předkládajícího soudu, který je jako jediný příslušný k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva, aby ověřil, zda pojem „chov zvířat“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) OUG č. 3/2015 může být považován za slučitelný s pojmem „zemědělec“ ve smyslu nařízení č. 1307/2013 ve spojení s bodem 16 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014.

48. Nakonec zatřetí se zdá, že cíle sledované dotčenou právní úpravou potvrzují soulad vnitrostátních právních předpisů s ustanoveními nařízení č. 1307/2013. K tomuto je třeba připomenout, že podle čl. 39 odst. 1 písm. b) SFEU je cílem SZP zejména zajistit zemědělcům přiměřený příjem, a to zejména zvýšením příjmů osob provádějících zemědělské činnosti²². Přímé platby jsou totiž zemědělcům přiznávány z toho důvodu, že SZP má za cíl podporu jejich příjmů. V tomto duchu podotýkám, že zaprvé v souladu s bodem 10 odůvodnění nařízení č. 1307/2013 má toto nařízení za cíl zajistit lepší zacílení podpory zemědělců, aby se zabránilo poskytnutí podpory fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž předmět podnikání nesouvisí nebo souvisí jen okrajově se zemědělskou činností. Zadruhé cílem tohoto nařízení je rovněž umožnit poskytování přímých plateb menším zemědělcům na částečný úvazek, neboť tito zemědělci přímo přispívají k životaschopnosti venkovských oblastí. Je totiž třeba připomenout,

²⁰ – Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. července 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505) rozhodl, že podmínka týkající se hustoty dobytka, která je stanovena vnitrostátní právní úpravou za účelem využití pozemku nacházejícího se v citlivé přírodní oblasti jako pastviny v zájmu zachování bohatství pastvin co do flóry a fauny, je v souladu s unijním právem, protože je v souladu s cíli a požadavky stanovenými dotčeným nařízením Unie.

²¹ – Rozsudek ze dne 14. října 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, bod 50).

²² – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:464, bod 1).

že jedním z cílů SZP je zajistit zemědělskému obyvatelstvu odpovídající životní úroveň a přispět tak k ochraně venkovských oblastí. Zatřetí dle bodu 2 odůvodnění uvedeného nařízení je jedním z hlavních cílů a jedním z klíčových požadavků reformy SZP snížení administrativní zátěže.

49. S ohledem na tyto tři cíle je třeba určit, zda stanovení kritéria týkajícího se osoby jako chovatele nebo držitele zvířat lze povýšit na podmínku pro získání jednotné platby na plochu.

50. V tomto ohledu nejprve, pokud jde o cíl týkající se lepšího zacílení podpory ve prospěch zemědělců, rumunská vláda tvrdila, že rumunský zákonodárce měl přijetím dotčené vnitrostátní právní úpravy za cíl usnadnit přímý přístup k příslušným pastvinám co největšímu počtu vlastníků nebo držitelů zvířat, a nikoliv osobám, které vykonávají zemědělské činnosti ve formě zprostředkování. Z tohoto úhlu pohledu se domnívám, že skutečnost, že zemědělec musí mít sám v držení svá zvířata, se jeví být v souladu s tímto cílem, jelikož není-li prokázán opak, je redistribuční aspekt podpory omezen, pokud zemědělec, který nemá v držení vlastní zvířata, obdrží jednotnou platbu, z které mají zemědělci poskytující vlastní zvířata prospěch jen nepřímý. Kromě toho, pokud zemědělec využívá zvířata patřící půjčitelům, obvykle nepřebírá žádná rizika nebo povinnosti, které by obvykle vyplývaly z chovu zvířat.

51. Dále je třeba poznamenat, že stejné úvahy platí, pokud jde o cíl zajistit zemědělskému obyvatelstvu odpovídající životní úroveň a přispět tak k ochraně venkovských oblastí, i když v případě tohoto posledně uvedeného cíle by taková ochrana byla zajištěna i v případě, že žadatel o podporu využívá zvířata patřící půjčitelům²³.

52. Nakonec, co se týče cíle snížení administrativní zátěže, je třeba připomenout, že Soudní dvůr již konstatoval, že ani nařízení č. 1307/2013, ani žádná jiná unijní právní úprava nevyžadují, aby byl na podporu žádosti o přiznání platebních nároků předložen vlastnický titul nebo důkaz o užívacím právu k prokázání, že žadatel má vykázané způsobilé hektary k dispozici. Soudní dvůr totiž v tomto ohledu rozhodl, že členské státy disponují prostorem pro uvážení, pokud jde o podpůrné doklady a důkazy, které je třeba vyžadovat od žadatele o podporu²⁴. Nicméně využívání prostoru pro uvážení členskými státy, pokud jde o důkazy, které je třeba předložit na podporu žádosti o podporu, například pokud jde o možnost uložit žadateli o podporu povinnost předložit platný právní titul odůvodňující jeho právo užívat plochy, jež jsou předmětem jeho žádosti, musí respektovat cíle sledované dotýcnou unijní právní úpravou a základní zásady unijního práva a zejména zásadu proporcionality²⁵. V tomto smyslu by obdobně bylo možné považovat požadavek případného důkazu, že žadatel o podporu je sám chovatelem zvířat, za „administrativní zátěž“, jež se mi však zdá plně slučitelná a přiměřená dvěma předchozími cíli, zejména cíli usnadnit přímý přístup k příslušným pastvinám co největšímu počtu zemědělců držících zvířata. Domnívám se totiž, že neexistují jiné méně omezující prostředky pro ověření, zda žadatel ve skutečnosti jedná jako zprostředkovatel, a tedy jako obchodní podnik, jehož činnost souvisí se zemědělskou činností pouze okrajově.

53. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první předběžnou otázku tak, že čl. 4 odst. 1 písm. c) bod iii) a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013 musí být vykládány v tom smyslu, že v zásadě nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které minimální

²³ – V tomto smyslu viz bod 78 stanoviska ve věci C-116/20, Avio Lucos.

²⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Land Berlin (Platební nároky spojené se SZP) (C-216/19, EU:C:2020:1046, body 34 až 37).

²⁵ – Rozsudek ze dne 24. června 2010, Pontini a další (C-375/08, EU:C:2010:365, body 82 a 86).

činnost pastvy, která má být prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro takovou pastvu, musí být uskutečňována zvířaty drženými samotným zemědělcem.

B. K druhé předběžné otázce

54. Podstatou druhé předběžné otázky, kterou předkládající soud položil pro případ záporné odpovědi na první otázku, je, zda čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1307/2013 musí být vykládány v tom smyslu, že pojem „aktivní zemědělec“ ve smyslu těchto ustanovení se vztahuje na právnickou osobu, která uzavřela koncesní smlouvu ohledně plochy pastviny patřící obci a za účelem pastvy na této ploše využívá zvířata bezúplatně poskytnutá fyzickými osobami, jež jsou jejich vlastníky.

55. Ze znění článku 9 nařízení č. 1307/2013, nadepsaného „Aktivní zemědělec“, a zvláště z jeho odstavce 1²⁶ vyplývá, že přímé platby se neposkytují fyzickým ani právnickým osobám, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin a které na uvedených plochách nevykonávají minimální činnost stanovenou členskými státy podle čl. 4 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení, což rovněž uvádí jeho bod 10 odůvodnění.

56. V projednávaném případě je nesporné, že dotčené zemědělské plochy představují především plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013. Kromě toho ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že zemědělec, který nevykonává na uvedených plochách minimální činnost vymezenou členskými státy podle čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) tohoto nařízení, nebude považován za „aktivního zemědělce“, a tudíž mu musí být zamítnuta jakákoliv přímá platba.

57. Vystává však otázka, zda lze za „aktivního zemědělce“ považovat osobu, která sama nevykonává dotýcnou minimální činnost za použití svých vlastních zvířat, ale využívá za tímto účelem zvířata bezúplatně vypůjčená od ostatních zemědělců.

58. Zaprvé je nutno konstatovat, že tak jako v případě první předběžné otázky odpověď nevyplývá ze *znění* výše uvedených ustanovení. Článek 9 nařízení č. 1307/2013 má totiž zajisté za cíl, zejména dle jeho odstavce 3, aby z přímé platby byly vyloučeny fyzické nebo právnické osoby, „a) jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkových hospodářských činností, nebo b) jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti“. Tento odstavec však nelze vykládat tak, že vylučuje z nároku na přímé platby fyzické či právnické osoby, které za účelem minimální činnosti pastvy využívají vypůjčená zvířata.

59. Zadruhé *kontext*, do něhož uvedený odstavec zapadá, poskytuje několik užitečných vodítek. Podle čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1307/2013 se pojem „zemědělec“ vztahuje na osobu, „jejíž *zemědělský podnik* se nachází na území spadajícím do územní působnosti Smluv [...] a která vykonává zemědělskou činnost“²⁷.

²⁶ – Kromě toho čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1307/2013 zajisté stanoví, že se členské státy na základě objektivních a nediskriminačních kritérií mohou rozhodnout, že se přímé platby neposkytují osobám, jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkových hospodářských činností, nebo jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti. Předkládající soud se však netáže na výklad tohoto ustanovení.

²⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

60. Pojem „zemědělský podnik“ je přitom vymezen v čl. 4 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení jako „soubor všech produkčních jednotek využívaných k zemědělské činnosti a *spravovaných zemědělcem* [...]“²⁸. K tomuto Soudní dvůr, co se týče zemědělské plochy, upřesnil, že je součástí zemědělského podniku zemědělce „v případě, že uvedený zemědělec má oprávnění spravovat ji pro účely výkonu zemědělské činnosti, tj. pokud ve vztahu k této zemědělské půdě disponuje dostatečnou autonomií pro účely výkonu vlastní zemědělské činnosti“²⁹.

61. V této souvislosti si lze položit otázku, zda zvířata bezúplatně zapůjčená fyzickými osobami, jež jsou jejich vlastníky, právnické osobě, která se omezí na poskytnutí pastvin za účelem pastvy těchto zvířat, lze považovat za součást „zemědělského podniku“ tohoto zemědělce.

62. Domnívám se, že odpověď na tuto otázku se liší v závislosti na skutkovém stavu a zejména na tom, zda taková právnická osoba má skutečnou rozhodovací pravomoc a zároveň nese finanční rizika ve vztahu k dotyčné zemědělské činnosti³⁰.

63. Vzhledem k tomu, že se v projednávané věci jedná o přezkum ryze skutkové povahy, přísluší předkládajícímu soudu jako jedinému příslušnému k určení a posouzení vnitrostátního práva, aby ověřil, zda smlouvy o vypůjčce umožňují společnosti Avio Lucos si zachovat rozhodovací pravomoc, mít zisky a nést finanční rizika ve vztahu k minimální činnosti pastvy na pastvině o rozloze 170,36 hektaru³¹. Žadatel, který provádí zemědělskou činnost s „vypůjčenými“ zvířaty, může být však v zásadě považován za „aktivního zemědělce“. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že činnost „aktivního zemědělce“ je podmíněna tím, že žadatel vlastní hektary, na které lze poskytnout podporu a jimiž disponuje, jak stanoví čl. 36 odst. 5 nařízení č. 1307/2013. Jinými slovy, zemědělec musí disponovat dostatečnou autonomií za účelem výkonu své zemědělské činnosti³², tak aby ho výkon činnosti s vypůjčenými zvířaty nezbavil veškeré rozhodovací pravomoci ve vztahu k zemědělské činnosti.

64. Zatřetí a konečně, co se týče *cíle* uvedeného v čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) a v čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1307/2013, je třeba připomenout, že SZP má zejména za cíl zajistit zemědělcům přiměřený příjem, a to například zvýšením příjmů osob provádějících zemědělské činnosti. Přímé platby jsou totiž zemědělcům přiznávány z toho důvodu, že SZP má za cíl podporu jejich příjmů.

²⁸ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁹ – Rozsudek ze dne 9. června 2016, Planes Bresco (C-333/15 a C-334/15, EU:C:2016:426, bod 37 a citovaná judikatura). Rovněž podotýkám, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 5. února 2015, Agrooikosystimata (C-498/13, EU:C:2015:61, bod 34), uvedl, že pojmy „držitel zemědělského podniku“ a „zemědělec“ mají v rámci uplatňování nařízení Rady (EHS) č. 2078/92 ze dne 30. června 1992 o způsobech zemědělské produkce slučitelných s požadavky na ochranu životního prostředí a zachování venkova (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. 1992, L 215, s. 85) rovnocenný smysl. V tomto rozsudku však Soudní dvůr též zdůraznil „zcela odlišný“ kontext, ve kterém se nacházejí na jedné straně ustanovení tohoto nařízení a na druhé straně ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci [SZP] a zavádějí se některé režimy podpor pro zemědělce a mění se nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. 2003, L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269).

³⁰ – V tomto smyslu viz bod 16 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014.

³¹ – Aniž bych v tomto ohledu chtěl zasahovat do pravomoci předkládajícího soudu, omezím se na konstatování, že na jedné straně na základě koncesní smlouvy, která nebyla bezúplatná, byla společnost Avio Lucos povinna dbát na to, aby pozemek, který získala v rámci koncese, byl efektivně využíván jako pastva v režimu kontinuity a trvalosti. Společnost Avio Lucos rovněž nemohla poskytnout k pozemku, který je předmětem koncese, subkoncesi ani ho pronajmout a byla povinna uplatňovat požadovanou minimální zátěž. Na druhé straně byla společnost Avio Lucos na základě smluv o vypůjčce povinna na své náklady vyčistit pastviny, odstranit plevel a přebytečnou vodu z pozemku, a zajistit tak optimální podmínky pro obnovu pastvin. Zdá se tedy, že kdyby společnost Avio Lucos získala jednotnou platbu na plochu, převzala by na sebe určité finanční riziko. Skutečnosti, které uvedla APIA, jako je nevyhotovení formulářů o přesunu zvířat nebo jejich nezapsání do národního registru zemědělských podniků, se však nejeví být irelevantní. A to tím spíše, že čl. 68 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 stanoví, že integrovaný systém řízení a kontroly, zřízený a provozovaný každým státem, zahrnuje případně systém na identifikaci a evidenci zvířat.

³² – Rozsudek ze dne 14. října 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, body 62 a 63).

V tomto smyslu není definice „aktivního zemědělce“, která případně zahrnuje i osoby vykonávající činnost, v jejímž rámci jsou využívána zvířata na základě smlouvy o výpůjčce, v zásadě s těmito cíli v rozporu.

65. Je přitom namístě položit si otázku, zda lze takového cíle dosáhnout, pokud příjemcem opatření přímé podpory v konečném důsledku není zemědělec, který sám prováděl minimální činnost se svými zvířaty, ale zprostředkovatel, který uzavřel koncesní smlouvu ohledně pastvin s místními obcemi.

66. V tomto ohledu se vzhledem k cílům uvedeným v bodě 10 odůvodnění nařízení č. 1307/2013 domnívám, že pokud se zemědělská činnost neukáže být okrajová, což musí ověřit předkládající soud, není podstatné, zda zemědělec vykonával minimální činnost se svými zvířaty, nebo si je vypůjčil.

67. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou předběžnou otázku tak, že čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1307/2013 musí být vykládány v tom smyslu, že pojem „aktivní zemědělec“ ve smyslu těchto ustanovení zahrnuje fyzickou či právnickou osobu, která uzavřela koncesní smlouvu ohledně plochy pastviny patřící obci a za účelem pastvy na této ploše využívá zvířata zapůjčená fyzickými osobami, které jsou jejich vlastníky, a to v případě, že tato osoba jedná jako zemědělec ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení, přičemž si ponechává kontrolu nad hospodařením s touto plochou, co se týče řízení, zisků a finančního rizika.

C. K třetí předběžné otázce

68. Podstatou třetí předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda lze uzavření koncesní smlouvy a smluv o výpůjčce, jako jsou ty dotčené ve věci v původním řízení, zahrnout pod pojem „uměle vytvořené podmínky“ uvedené v článku 60 nařízení č. 1306/2013.

69. Podle tohoto článku 60, aniž jsou tím dotčena zvláštní ustanovení, se neposkytne žádná z výhod stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství fyzické nebo právnické osobě, o níž se zjistí, že podmínky nezbytné pro získání těchto výhod byly vytvořeny uměle v rozporu s cíli uvedených právních předpisů.

70. S ohledem na své znění uvedený článek 60 v podstatě opakuje článek 29 nařízení č. 1782/2003, čímž přebírá kodifikaci ustálené judikatury, podle níž se jednotlivci nemohou podvodně nebo zneužívajícím způsobem dovolávat unijních právních norem³³.

71. V rozsudku Slančeva sila³⁴, jehož poznatky lze podle mého názoru převzít v projednávané věci, Soudní dvůr zdůraznil, že v případě, kdy činnost formálně splní kritéria způsobilosti vyžadované k poskytnutí podpory³⁵, důkaz o zneužití takové podpory potenciálním příjemcem vyžaduje jednak souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní

³³ – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve spojených věcech Planes Bresco (C-333/15 a C-334/15, EU:C:2016:159, bod 43 a citovaná judikatura).

³⁴ – Rozsudek ze dne 12. září 2013, Slančeva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, body 29 a 30).

³⁵ – V této věci se jednalo o podporu zakládání a rozvoje mikropodniků podle čl. 52 písm. a) bodu ii) 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).

úpravou, a jednak subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání. V konečném důsledku přísluší vnitrostátnímu soudu, aby provedl nezbytná ověření.

72. Mám za to, že tato ustálená zásada vyplývající z této judikatury může být v projednávané věci použita obdobně.

73. Pokud jde totiž na jedné straně o objektivní prvek, je třeba opět odkázat na cíl dotčené podpory a určit, zda takového cíle bylo dosaženo, či nikoliv. V tomto ohledu APIA i rumunská vláda poukázaly, že vnitrostátní právní úprava má za cíl zajistit, aby byla zemědělská činnost vykonávána spíše vlastním jménem než zprostředkovaně, což by odpovídalo jednomu z cílů SZP³⁶. Uzavření koncesní smlouvy a smluv o výpůjčce, jako jsou ty v původním řízení, osobou, která nemá za účelem výkonu pastvy v držení nezbytný počet zvířat, přitom samo o sobě nepředstavuje „uměle vytvořenou“ podmínku ve smyslu článku 60 nařízení č. 1306/2013, ale může odklonit dotčené přímé platby od části zemědělského obyvatelstva, a to od fyzických osob, jež na dotyčných pastvinách pásly svá vlastní zvířata.

74. Na druhé straně, co se týče subjektivního prvku, je třeba za účelem určení, zda společnost Avio Lucos chtěla získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že „uměle“ vytvořila podmínky vyžadované pro její získání, zohlednit všechny relevantní skutečnosti konkrétního případu. Mezi ně může patřit uzavření koncesní smlouvy či dokonce smluv o výpůjčce v rozporu s použitelným vnitrostátním právem, ze kterýchžto smluv by vyplývalo, že v konečném důsledku je půjčována pastvina, přičemž pastva je uskutečňována fyzickými osobami vlastníci zvířata, a nikoliv společností Avio Lucos.

75. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru odpovědět na třetí předběžnou otázku tak, že uzavření koncesní smlouvy ohledně pastviny s obcí fyzickou či právnickou osobou a využívání subdodavatele na činnost pastvy s cílem získat přímou platbu v rámci režimu jednotné platby na plochu nepředstavuje samo o sobě „uměle vytvořenou“ podmínku ve smyslu článku 60 nařízení č. 1306/2013, ledaže se na základě všech relevantních skutečností prokáže, že cíl sledovaný uzavřením takových smluv byl v rozporu s cíli sledovanými právními předpisy v odvětví zemědělství.

V. Závěry

76. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Alba Iulia, Rumunsko) odpověděl následovně:

„1) Článek 4 odst. 1 písm. c) bod iii) a čl. 4 odst. 2 písm. b) 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 musí být vykládány v tom smyslu, že v zásadě nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které minimální činnost pastvy, která má být prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro takovou pastvu, musí být uskutečňována zvířaty drženy samotným zemědělcem.

³⁶ – Viz bod 50 tohoto stanoviska.

- 2) Článek 4 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1307/2013 musí být vykládány v tom smyslu, že pojem „aktivní zemědělec“ ve smyslu těchto ustanovení zahrnuje fyzickou či právnickou osobu, která uzavřela koncesní smlouvu ohledně plochy pastviny patřící obci a která za účelem pastvy na této ploše využívá zvířata zapůjčená fyzickými osobami, které jsou jejich vlastníky, a to v případě, že tato osoba jedná jako zemědělec ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení, přičemž si ponechává kontrolu nad hospodařením s touto plochou, co se týče řízení, zisků a finančního rizika.
- 3) Uzavření koncesní smlouvy ohledně pastviny s obcí fyzickou či právnickou osobou a využívání subdodavatele na činnost pastvy s cílem získat přímou platbu v rámci režimu jednotné platby na plochu nepředstavuje samo o sobě „uměle vytvořenou“ podmínku ve smyslu článku 60 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 (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008, ledaže se na základě všech relevantních skutečností prokáže, že cíl sledovaný uzavřením takových smluv byl v rozporu s cíli sledovanými právními předpisy v odvětví zemědělství.“