



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

11. dubna 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Zemědělství – Společná zemědělská politika (SZP) – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) – Použitelnost *ratione materiae* – Použitelnost *ratione temporis* – Nařízení (ES) č. 1698/2005 – Článek 22 – Podpora na zahájení činnosti mladých zemědělců – Článek 71 – Způsobilost – Podmínky poskytnutí – Právní úprava členského státu, která stanoví povinnost provozovat nepřetržitě zemědělskou činnost jako hlavní činnost jakožto osoba samostatně výdělečně činná – Dodatečné podmínky způsobilosti – Nařízení (EU) č. 1306/2013 – Článek 63 – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 – Článek 35 – Kritéria způsobilosti – Závazek“

Ve věci C-6/23 [Baramlay]ⁱ,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná rozhodnutím Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko) ze dne 13. prosince 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 2. ledna 2023, v řízení

X

proti

Agrárminiszter,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení: N. Piçarra, předseda senátu, N. Jääskinen a M. Gavalec (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: T. Čapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za maďarskou vládu: M. Z. Fehér a R. Kissné Berta, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi: J. Aquilina, A. C. Becker a Zs. Teleki, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: maďarština.

ⁱ – Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 64 odst. 1, 2 a 4, čl. 77 odst. 1, 2 a 4 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 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549), jakož i čl. 50 odst. 3 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 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi X a Agriárminiszter (ministr zemědělství, Maďarsko) ve věci povinnosti vrátit v plné výši podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, kterou X obdržela.

Právní rámec

Unijní právo

Nariadení (ES) č. 1698/2005

- 3 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. 2005, L 277, s. 1), bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 487). Z článku 88 nařízení č. 1305/2013 nicméně vyplývá, že se nařízení č. 1698/2005 nadále použije na operace prováděné na základě programů schválených Evropskou komisí podle uvedeného nařízení před 1. lednem 2014.
- 4 Bod 61 odůvodnění nařízení č. 1698/2005 stanoví:
„V souladu se zásadou subsidiarity a s výhradou výjimek by měla existovat vnitrostátní pravidla týkající se způsobilosti výdajů.“
- 5 Článek 1 uvedeného nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanovil:
„Toto nařízení
1. stanoví obecná pravidla pro podporu poskytovanou Společenstvím pro rozvoj venkova financovanou z [Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)] [...];
2. vymezuje cíle, k nimž má politika pro rozvoj venkova přispívat;

[...]

4. vymezuje priority a opatření pro rozvoj venkova;

[...]“

6 Podle čl. 2 písm. c) a d) se pro účely uvedeného nařízení rozumí:

„c) ‚osou‘ ucelená skupina opatření se specifickými cíli vyplývajícími přímo z jejich provádění a přispívajícími k plnění jednoho nebo více cílů stanovených v článku 4;

d) ‚opatřením‘ soubor operací přispívajících k provádění osy [...]“

7 Článek 15 téhož nařízení, nadepsaný „Programy pro rozvoj venkova“, zněl takto:

„1. V členských státech EZFRV působí prostřednictvím programů pro rozvoj venkova. Tyto programy provádějí strategii rozvoje venkova prostřednictvím souboru opatření rozdělených do skupin podle os vymezených v hlavě IV, pro jejichž dosažení bude požadována podpora z EZFRV.

Každý program rozvoje venkova se týká období mezi 1. lednem 2007 a 31. prosincem 2013.

2. Členský stát může předložit buď jeden program pro celé své území, nebo soubor regionálních programů.

3. Členské státy s regionálními programy mohou rovněž předložit ke schválení celostátní rámec obsahující prvky společné pro tyto programy.“

8 Článek 16 nařízení č. 1698/2005, nadepsaný „Obsah programů“, v písmeni c) stanovil:

„Každý program pro rozvoj venkova obsahuje:

[...]

c) informaci o osách a opatřeních navrhovaných pro každou osu a jejich popis [...]“

9 Článek 18 tohoto nařízení, nadepsaný „Příprava a schválení“, stanovil:

„1. Členské státy stanoví programy pro rozvoj venkova v úzké spolupráci s partnery uvedenými v článku 6.

2. Členské státy předloží Komisi návrh každého programu pro rozvoj venkova, jenž obsahuje informace uvedené v článku 16.

3. Komise posoudí navržené programy na základě jejich souladu se strategickými směry [Evropského s]polečenství, s národním strategickým plánem a s tímto nařízením.

Pokud se Komise domnívá, že program pro rozvoj venkova není v souladu se strategickými směry Společenství, národním strategickým plánem nebo s tímto nařízením, požádá členský stát, aby navrhovaný program odpovídajícím způsobem přepracoval.

4. Programy pro rozvoj venkova se schvalují postupem podle čl. 90 odst. 2.“

10 Článek 20 uvedeného nařízení, nadepsaný „Opatření“, zněl takto:

„Podpora zaměřená na konkurenceschopnost zemědělství a lesnictví se týká:

a) opatření zaměřených na podporu vědomostí a zdokonalování lidského potenciálu prostřednictvím:

[...]

ii) zahájení činnosti mladých zemědělců,

[...]“

11 Článek 22 téhož nařízení, nadepsaný „Zahájení činnosti mladých zemědělců“, v odstavci 1 stanovil:

„Podpora podle čl. 20 písm. a) bodu ii) se poskytuje osobám, které

a) jsou mladší 40 let a zahajují poprvé činnost v zemědělském hospodářství jako jeho vedoucí;

b) mají přiměřené profesní dovednosti a schopnosti;

c) předloží podnikatelský plán pro rozvoj svých zemědělských činností.“

12 V článku 71 nařízení č. 1698/2005, nadepsaném „Způsobilost výdajů“, bylo stanoveno:

„1. Aniž je dotčen čl. 39 odst. 1 nařízení [Rady] (ES) č. 1290/2005 [ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1)], jsou výdaje způsobilé pro příspěvek z EZFRV, pokud platební agentura dotyčnou podporu skutečně vyplátí mezi 1. lednem 2007 a 31. prosincem 2015. Spolufinancované operace by neměly být dokončeny přede dnem vzniku způsobilosti.

[...]

2. Výdaje jsou způsobilé pro příspěvek z EZFRV pouze tehdy, pokud byly vynaloženy na operace, o nichž rozhodl řídicí orgán daného programu nebo o nichž bylo rozhodnuto z jeho pověření, v souladu s výběrovými kritérii stanovenými příslušným subjektem.

3. Pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států a podléhají zvláštním podmínkám stanoveným tímto nařízením pro některá opatření na rozvoj venkova.

[...]“

Nařízení (ES) č. 1974/2006

13 Nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2006, L 368, s. 15), bylo zrušeno nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 807/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se

doplňují některá ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a kterým se zavádějí přechodná ustanovení (Úř. věst. 2014, L 227, s. 1). Podle článku 19 nařízení v přenesené pravomoci č. 807/2014 se však nařízení č. 1974/2006 nadále použije na operace prováděné na základě programů schválených Komisí podle nařízení č. 1698/2005 před 1. lednem 2014.

- 14 Bod 5 části A přílohy II nařízení č. 1974/2006, který v souladu s čl. 16 písm. c) nařízení č. 1698/2005 vyjmenovává informace, které musí obsahovat každý program pro rozvoj venkova, obsahoval zejména následující upřesnění:

„5.3 Informace požadované pro osy a opatření

[...]

5.3.1.1.2 Zahájení činnosti mladých zemědělců

– definice ‚zahájení činnosti‘ používaná členským státem/regionem,

[...]“

Nařízení č. 1306/2013

- 15 Článek 56 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Zvláštní ustanovení pro EZFRV“, v prvním pododstavci stanoví:

„V případě, že jsou v operacích nebo programech rozvoje venkova zjištěny nesrovnalosti a nedbalost, provádějí členské státy finanční úpravy tak, že úplně nebo částečně zruší dotyčné vynakládání finančních prostředků Unie. Členské státy vezmou v úvahu povahu a závažnost zjištěných nesrovnalostí, jakož i úroveň finanční ztráty pro EZFRV.“

- 16 Článek 63 uvedeného nařízení, nadepsaný „Neoprávněné platby a správní sankce“, stanoví:

„1. Zjistí-li se, že příjemce nesplňuje kritéria způsobilosti, závazky nebo jiné povinnosti týkající se podmínek pro poskytování podpory stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství, podpora se nevyplatí nebo se zcela nebo zčásti odejme a případně se nepřiznají nebo odejmou odpovídající platební nároky podle článku 21 nařízení [č. 1307/2013].

2. Členské státy navíc, stanoví-li tak právní předpisy v oblasti zemědělství, uloží rovněž správní sankce v souladu s pravidly stanovenými v článku 64 a v článku 77. Tímto ustanovením nejsou dotčena ustanovení podle článků 91 až 101 hlavy VI.

[...]“

- 17 Článek 64 uvedeného nařízení, nadepsaný „Ukládání správních sankcí“, zní následovně:

„1. Pokud jde o správní sankce podle čl. 63 odst. 2, použije se tento článek v případě nesplnění kritérií způsobilosti, závazků nebo jiných povinností vyplývajících z uplatňování právních předpisů v odvětví zemědělství, s výjimkou těch, které jsou stanoveny v člancích 67 až 78 kapitoly II této hlavy a v člancích 91 až 101 hlavy IV a těch, na které se vztahují sankce podle čl. 89 odst. 3 a čl. 89 odst. 4.

2. Správní sankce se neuloží:

[...]

- e) je-li nesplnění méně závažné povahy, a to i v případě, že nedosahuje prahové hodnoty, kterou určí Komise v souladu s odst. 7 písm. b);

[...]

4. Správní sankce mohou mít jednu z těchto forem:

- a) snížení částky podpory, která má být vyplacena v souvislosti s žádostí o podporu nebo s žádostí o platbu, jichž se týká nesplnění, nebo v souvislosti s dalšími žádostmi; pokud však jde o podporu rozvoje venkova, tímto ustanovením není dotčena možnost pozastavení podpory v případech, když lze očekávat, že příjemce může nesplnění v přiměřené době odstranit;
- b) vyplacení částky vypočtené na základě množství nebo období dotčených nesplněním;
- c) pozastavení nebo odnětí schválení, uznání nebo povolení;
- d) vyloučení z práva na účast v dotčeném režimu podpory nebo na jeho využívání nebo z práva na účast na dotčeném opatření podpory či jiných opatřeních nebo na jejich využívání.

5. Správní sankce musejí být přiměřené a odstupňované podle závažnosti, rozsahu, trvání a opakování zjištěného nesouladu a nesmějí překročit tyto limity:

- a) výše správní sankce podle odst. 4 písm. a) nepřekročí 200 % částky uvedené v žádosti o podporu nebo v žádosti o platbu;
- b) bez ohledu na písmeno a), pokud jde o podporu venkova, výše správní sankce podle odst. 4 písm. a) nepřekročí 100 % způsobilé částky;
- c) výše správní sankce podle odst. 4 písm. b) nepřekročí částku srovnatelnou s procentním podílem uvedeným v písm. a) tohoto odstavce;

[...]“

- 18 Článek 77 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Uplatnění správních sankcí“, stanoví takové sankce v případě nesplnění kritérií způsobilosti, závazků nebo jiných povinností vyplývajících z uplatňování pravidel pro jednu z těchto podpor.

Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014

- 19 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní

sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. 2014, L 181, s. 48), v článku 35, nadepsaném „Nesoulad s jinými kritérii způsobilosti, než je velikost plochy nebo počet zvířat, se závazky nebo s dalšími povinnostmi“, stanoví následující:

„1. Požadovaná podpora je zamítnuta nebo v plné výši odňata, nejsou-li dodržena kritéria způsobilosti.

2. Požadovaná podpora je zamítnuta nebo v plné výši či zčásti odňata, nejsou-li dodrženy tyto závazky nebo jiné povinnosti:

a) závazky stanovené v programu rozvoje venkova nebo

b) případně další povinnosti související s danou operací stanovené v právních předpisech Unie nebo vnitrostátních právních předpisech nebo v programu rozvoje venkova, zejména v normách a požadavcích týkajících se veřejných zakázek, státních podpor a jiných závazných normách a požadavcích.

3. Při rozhodování o výši zamítnuté nebo odňaté podpory v důsledku nesouladu se závazky nebo jinými povinnostmi uvedenými v odstavci 2 přihlídně členský stát k závažnosti, rozsahu, trvání a opakování nesouladu týkajícího se podmínek poskytování podpory podle odstavce 2.

Závažnost nesouladu závisí zejména na závažnosti z něj vyplývajících důsledků, přičemž se zohledňují cíle nedodržенých závazků nebo povinností.

Rozsah nesouladu závisí zejména na účinku, který vyvolá na celkovou operaci.

Trvání závisí zejména na době, po kterou účinek trvá, nebo na možnosti tento účinek přiměřenými prostředky ukončit.

Opakování závisí na tom, zda byl obdobný nesoulad zjištěn již dříve během posledních čtyř let nebo v průběhu celého programového období 2014–2020, pokud jde o stejného příjemce a stejné opatření nebo typ operace nebo o obdobné opatření v případě programového období 2007–2013.

[...]“

Maďarské právo

- 20 Ustanovení § 56/C odst. 6 a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (zákon č. XVII z roku 2007 o konkrétních aspektech postupu poskytování podpory a o dalších opatřeních v oblasti zemědělství, rozvoje venkova a rybolovu) stanoví:

„S výhradou ustanovení § 56/B neexistuje v řízení před orgánem pro podporu zemědělství a rozvoje venkova žádná možnost zprostit dotyčnou osobu povinnosti nebo ji snížit (neoprávněný prospěch z opatření, úroky, náhrady z prodlení).“

- 21 Ustanovení § 3 odst. 1 az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához a 2015. évből indult támogatások részletes feltételeiről szóló 24/2015. (IV. 28.) MvM rendelet (Jogcímrendelet) [vyhláška ministra pověřeného vedením kabinetu

předsedy vlády č. 24/2015 (IV. 28.) o konkrétních podmínkách podpory z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova poskytované na zahájení činnosti mladých zemědělců na rok 2015 (titulní vyhláška) (dále jen „vyhláška 24/2015“)], stanoví:

„O podporu může požádat fyzická osoba, která:

- a) je v okamžiku podání žádosti o podporu starší 18 let a mladší 40 let;
- b) v okamžiku podání žádosti o podporu má:
 - ba) alespoň jednu z profesních kvalifikací uvedených v příloze 1,
 - bb) alespoň jeden z titulů získaných na základě ukončených vzdělávacích programů uvedených v příloze 2 nebo
 - bc) titul nebo diplom získaný v zahraničí, kterým se dokládá profesní kvalifikace nebo titul ve smyslu ustanovení obsažených v písmenech ba) nebo bb) a který byl uznán nebo nostrifikován na základě zákona o uznávání zahraničních titulů a diplomů;
- c) předloží [Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (Úřad pro zemědělství a rozvoj venkova, Maďarsko)] obchodní plán rozvoje své zemědělské činnosti, formulář [příspěvek – standardní marže], který je jeho součástí, a finanční plán [...], a
- d) se zaváže, že zemědělskou činnost zahajuje poprvé a bude ji osobně řídit jako vedoucí provozu, bez ohledu na dobu činnosti.“

22 Ustanovení § 4 odst. 1 uvedené vyhlášky stanoví:

„Žadatel je povinen

- a) osobně se podílet na řízení provozu podniku;
- b) provozovat nepřetržitě činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost jakožto osoba samostatně výdělečně činná a to od okamžiku podání žádosti o vyplacení 90 % z částky podpory až do ukončení doby provozu této činnosti;

[...]“

23 Ustanovení § 11 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Zjistí-li [Magyar Államkincstár (maďarská státní pokladna)] na základě kontroly, že příjemce podpory neplní ustanovení obsažená v § 4 odst. 1 písm. a) nebo b), zanikne jeho právo založené v souvislosti s účastí na opatření podpory a má se za to, že celá částka podpory byla obdržena neoprávněně.“

24 Ustanovení § 13 téhož nařízení zní:

„Tato vyhláška obsahuje ustanovení nezbytná k provedení nařízení [č. 1698/2005].“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

25 Dne 1. června 2015 podala X na základě vyhlášky 24/2015 žádost o podporu pro zahájení činnosti mladých zemědělců v rámci EZFRV u Úřadu pro zemědělství a rozvoj venkova, předchůdce maďarské státní pokladny, pokud jde o vyřizování takových žádostí.

- 26 V souladu s požadavky stanovenými v § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 vyhlášky 24/2015 se X ve své žádosti zavázala, že založí nový zemědělský podnik, že jej bude osobně řídit a že jako svou hlavní činnost bude provozovat činnost zemědělské výroby jakožto osoba samostatně výdělečně činná a to ode dne podání žádosti o vyplacení 90 % z částky podpory, tj. od 20. října 2015, až do ukončení doby provozu této činnosti, tj. do 31. prosince 2020.
- 27 Na základě této žádosti byla X poskytnuta podpora stanovená ve výši odpovídající částce 40 000 eur a následně jí byla v odpovědi na žádost o vyplacení 90 % uvedené částky vyplacena podpora ve výši 11 359 440 maďarských forintů (HUF) (36 000 eur).
- 28 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že tato podpora na zahájení činnosti mladých zemědělců byla poskytnuta v rámci programu pro rozvoj maďarského venkova na programové období 2007–2013 a že uvedený program Komise schválila dne 19. září 2007.
- 29 Dne 28. srpna 2020 podala X žádost o vyplacení zbývajících 10 % částky poskytnuté podpory.
- 30 Uvedená žádost byla zamítnuta rozhodnutím maďarské státní pokladny, která rovněž požadovala vrácení částky 11 359 440 HUF (36 000 eur) zaplacené v roce 2015, protože ji X obdržela neoprávněně.
- 31 Maďarská státní pokladna ve svém rozhodnutí uvedla, že X neprovozovala zemědělskou činnost jako svou hlavní činnost po celou dobu, na kterou měla být poskytnuta podpora, neboť rejstřík osob samostatně výdělečně činných uváděl pro období od 12. září 2017 do 7. března 2018 jako hlavní činnost X fotokopírovací služby a služby rozmnožování dokumentů. Maďarská státní pokladna tak konstatovala, že X porušila ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky 24/2015, a že v důsledku toho v souladu s § 11 odst. 1 uvedené vyhlášky zaniklo právo založené v souvislosti s účastí X na opatření podpory, přičemž vyplacenou podporu je třeba v plném rozsahu považovat za neoprávněně obdrženu.
- 32 Ministr zemědělství, k němuž X podala správní stížnost, potvrdil rozhodnutí maďarské státní pokladny.
- 33 Žaloba, kterou se X domáhala zrušení uvedených dvou správních rozhodnutí, byla zamítnuta Debreceni Törvényszék (soud v Debrecínu, Maďarsko).
- 34 Proto X podala kasační opravný prostředek ke Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko), který je předkládajícím soudem.
- 35 Uvedený soud má za to, že ustanovení nařízení č. 1698/2005, které bylo zrušeno ke dni 1. ledna 2014, nejsou relevantní pro řešení sporu, který mu byl předložen, neboť X podala žádost o podporu v červnu 2015. Dodává, že požadavek, podle kterého žadatel musí jako svou hlavní činnost provozovat činnost zemědělské výroby jakožto osoba samostatně výdělečně činná až do ukončení doby provozu této činnosti, nelze považovat za požadavek náležitých dovedností nebo odborné přípravy ve smyslu čl. 50 odst. 3 nařízení č. 1307/2013, a vyvozuje z toho, že tento požadavek nemůže být zahrnut mezi podmínky způsobilosti.
- 36 Mimoto by podle předkládajícího soudu mohla být s ohledem na malou důležitost nesrovnalosti dotčené v původním řízení, uplatněna sankce snížená na 10 %, která by byla určena v závislosti na období dotčeném touto nesrovnalostí, tedy 176 dnů z celkových 5 let.

37 Za těchto podmínek se Kúria (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 50 odst. 3 nařízení [...] č. 1307/2013 [...] vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, aby zavedl takové kritérium způsobilosti, podle něhož musí příjemce podpory provozovat zemědělskou činnost jako svou hlavní činnost a jakožto osoba samostatně výdělečně činná, a to nepřetržitě od data podání žádosti o vyplacení 90 % z částky podpory až do ukončení doby provozu této činnosti?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku, musí být výše uvedené kritérium způsobilosti vykládáno jako závazek příjemce podpory?
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku, musí být čl. 64 odst. 1 a čl. 77 odst. 1 nařízení (EU) č. 1306/2013 [...] vykládány v tom smyslu, že nesplnění uvedeného závazku může vést k uložení správní sankce, jejíž výše musí být s ohledem na zásadu proporcionality určena na základě čl. 64 odst. 4 písm. b) a čl. 77 odst. 4 písm. b) [uvedeného nařízení], jinak řečeno tak, že uvedená ustanovení musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která nařizuje zpětné získání celé částky podpory, bez ohledu na dobu trvání dotčeného nesplnění?
- 4) Musí být čl. 64 odst. 2 písm. e) a čl. 77 odst. 2 písm. e) [uvedeného nařízení] vykládány v tom smyslu, že ‚nesplnění méně závažné povahy‘ zahrnuje situaci, v níž příjemce podpory nesplňoval požadavek týkající se provozu zemědělské činnosti jako hlavní činnosti po dobu 176 dnů z pětiletého období trvání závazku, přičemž po celé uvedené období vykonával pouze zemědělskou činnost a pouze z ní měl příjem?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 38 Podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Soudní dvůr může kromě toho zohlednit i normy unijního práva, na které vnitrostátní soud ve své otázce neodkázal (rozsudek ze dne 7. září 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, bod 47 a citovaná judikatura).
- 39 V tomto případě je třeba uvést, že položené otázky se týkají ustanovení nařízení č. 1307/2013, pokud jde o podmínky způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců stanovené vnitrostátním právem, a ustanovení nařízení č. 1306/2013, pokud jde o navrácení částky této podpory z důvodu nesplnění povinností uložených příjemcům této podpory.
- 40 Jak přitom vyplývá ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, X podala žádost o podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, financovanou z EZFRV, a tato podpora byla poskytnuta v rámci vnitrostátního programu pro rozvoj venkova.

- 41 Za těchto podmínek se ustanovení unijního práva týkající se opatření pro rozvoj venkova, tedy ustanovení nařízení č. 1698/2005 nebo ustanovení nařízení č. 1305/2013, mohou použít *ratione materiae* na spor v původním řízení.
- 42 V tomto ohledu plyne ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že podpora na zahájení činnosti mladých zemědělců dotčená v původním řízení byla poskytnuta v rámci programu pro rozvoj maďarského venkova na programové období 2007–2013 a že uvedený program Komise schválila dne 19. září 2007.
- 43 Podle článku 88 nařízení č. 1305/2013, kterým bylo zrušeno nařízení č. 1698/2005, se přitom posledně uvedené nařízení nadále použije na operace prováděné na základě programů schválených Komisí podle uvedeného nařízení před 1. lednem 2014. Stejně tak podle článku 19 nařízení v přenesené pravomoci č. 807/2014, kterým bylo zrušeno nařízení č. 1974/2006, se posledně uvedené nařízení i nadále použije na operace prováděné na základě programů schválených Komisí podle nařízení č. 1698/2005 před 1. lednem 2014.
- 44 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci není zpochybňováno, že žádost o podporu dotčená v původním řízení byla podána na základě vyhlášky 24/2015, jejíž § 13 uvádí, že stanoví ustanovení nezbytná k provedení nařízení č. 1698/2005, a v původním řízení je dotčena povinnost vykonávat činnost zemědělské výroby jako hlavní činnost jakožto osoba samostatně výdělečně činná, od data podání žádosti o platbu ve výši 90 % z částky podpory do ukončení doby provozu této činnosti, stanovená v § 4 odst. 1 písm. b) uvedené vyhlášky, musí být tato povinnost a okolnosti jejího nedodržení posuzovány s ohledem na ustanovení uvedeného nařízení a nařízení č. 1974/2006 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, bod 39 a citovaná judikatura).
- 45 Je třeba dodat, že pokud ke zpětnému získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci programu podpory schváleného a spolufinancovaného z EZFRV v programovém období 2007–2013 dojde po skončení uvedeného programového období, tedy po 1. lednu 2014, musí být toto zpětné získání založeno na ustanoveních nařízení č. 1306/2013 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, bod 40 a citovaná judikatura).

K první otázce

- 46 S ohledem na tyto úvodní poznámky je třeba mít za to, že předkládající soud se svou první otázkou táže, zda čl. 22 odst. 1 a čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují členskému státu, aby uložil podmínku způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, podle které je příjemce této podpory povinen provozovat činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost, od data podání žádosti o platbu ve výši 90 % z částky uvedené podpory až do ukončení doby provozu této činnosti.
- 47 Podle čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 se pravidla pro způsobilost výdajů stanoví na úrovni členských států a podléhají zvláštním podmínkám stanoveným tímto nařízením pro některá opatření na rozvoj venkova.
- 48 Podle čl. 22 odst. 1 uvedeného nařízení se podpora na zahájení činnosti mladých zemědělců poskytuje osobám, které jsou mladší 40 let a zahajují poprvé činnost v zemědělském hospodářství jako jeho vedoucí, mají odpovídající profesní dovednosti a schopnosti a předloží podnikatelský plán pro rozvoj svých zemědělských činností.

- 49 Z ustálené judikatury vyplývá, že členské státy mohou přijmout prováděcí opatření k nařízení, pokud tím nenaruší jeho přímou použitelnost, nezasáhnou jeho povahu unijního práva a upřesní-li výkon diskreční pravomoci, kterou jim toto nařízení uděluje, za podmínky, že nepřekročí meze stanovené ustanoveními tohoto nařízení (rozsudek ze dne 25. října 2012 Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 36 a citovaná judikatura).
- 50 S poukazem na příslušná ustanovení dotčeného nařízení vykládaná s přihlédnutím k cílům tohoto nařízení je třeba určit, zda tato ustanovení zakazují, ukládají či umožňují členským státům vydat některá prováděcí opatření a zda – zejména v tomto posledně uvedeném případě – dotčená opatření spadají do prostoru pro uvážení přiznaného každému členskému státu (rozsudek ze dne 25. října 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 37 a citovaná judikatura).
- 51 Z bodu 61 odůvodnění a čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 vyplývá, že i když se pravidla pro způsobilost výdajů obecně stanoví na vnitrostátní úrovni, podléhají zvláštním podmínkám stanoveným uvedeným nařízením pro některá opatření pro rozvoj venkova (rozsudek ze dne 25. října 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 38).
- 52 Podpora pro zahájení činnosti mladých zemědělců představuje takovéto opatření a podmínky způsobilosti, které stanoví čl. 22 odst. 1 uvedeného nařízení, představuje zvláštní podmínky tohoto opatření (rozsudek ze dne 25. října 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 39).
- 53 Z toho vyplývá, že členské státy mohou stanovit další podmínky způsobilosti výdajů v rámci provádění nařízení č. 1698/2005, pokud tyto podmínky nejsou v rozporu s podmínkami stanovenými v článku 22 uvedeného nařízení nebo s jeho užitečným účinkem.
- 54 Pokud jde o cíle sledované uvedeným nařízením, je třeba připomenout, že cílem tohoto nařízení je prostřednictvím dotčené podpory usnadnit mladým zemědělcům zahájení činnosti a následně strukturální úpravy hospodářství za účelem posílení lidského potenciálu a zlepšení konkurenceschopnosti odvětví zemědělství a lesnictví, a přispět tak k zajištění udržitelného rozvoje venkovských oblastí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 40).
- 55 Pokud jde o otázku, zda podmínka způsobilosti, jak ji stanoví vyhláška 24/2015, která vyžaduje, aby příjemce podpory na zahájení činnosti mladých zemědělců provozoval činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost až do ukončení doby provozu této činnosti, je v souladu s nařízením č. 1698/2005, je třeba uvést, že z článků 15, 16 a 18 uvedeného nařízení vyplývá, že samy členské státy musí zavést své programy pro rozvoj venkova týkající se financování, které musí být zavedeno v rámci uvedeného nařízení, a že Komise má schválit pouze program odpovídající uvedenému nařízení.
- 56 V tomto rámci je i nadále možné, aby členské státy za účelem poskytnutí podpor financovaných z EZFRV zejména stanovily podmínky způsobilosti, jež budou doplňovat podmínky, které vyplývají z ustanovení nařízení č. 1698/2005, pokud přitom upřesní, že se jedná o výkon diskreční pravomoci, která je jim tímto nařízením svěřena, a nepřekročí meze stanovené těmito ustanoveními (rozsudek ze dne 15. května 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, bod 60).

- 57 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1698/2005 stanoví jako podmínku pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, že dotyčná osoba zahajuje činnost „jako vedoucí hospodářství“, přičemž v podstatě vyžaduje, aby měla skutečnou a trvalou kontrolu jak nad zemědělským hospodářstvím, tak nad jeho řízením (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 55).
- 58 Dále příloha II část A bod 5.3.1.1.2 první odrážka nařízení č. 1974/2006 stanoví, že pro podpory na zahájení činnosti mladých zemědělců použijí programy pro rozvoj venkova zavedené členskými státy pro pojem „zahájení činnosti“ definici používanou dotčeným členským státem nebo regionem.
- 59 Je třeba konstatovat, že ani uvedená ustanovení, ani cíle sledované nařízením č. 1698/2005 nebrání tomu, aby vnitrostátní právní úprava stanovila jako podmínku způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, že příjemce podpory bude činnost zemědělské výroby provozovat jako svou hlavní činnost až do ukončení doby provozu této činnosti. Tato podmínka totiž respektuje meze stanovené uvedenými ustanoveními, přičemž upřesňuje požadavky, které z nich vyplývají.
- 60 Je tedy třeba mít za to, že uložení takové dodatečné podmínky způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců spadá do prostoru pro uvážení, který čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 přiznává členským státům.
- 61 S ohledem na předcházející důvody je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 22 odst. 1 a čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují členskému státu, aby uložil podmínku způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, podle které je příjemce této podpory povinen provozovat činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost, od data podání žádosti o platbu ve výši 90 % z částky uvedené podpory až do ukončení doby provozu této činnosti.

Ke druhé a třetí otázce

- 62 S ohledem na úvodní poznámky uvedené v bodech 38 až 45 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že druhou a třetí otázkou, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud táže, zda čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 35 odst. 1 až 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládány v tom smyslu, že jednak podmínka způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců stanovená právní úpravou členského státu, podle které je příjemce této podpory povinen provozovat činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost od data podání žádosti o vyplacení 90 % z částky podpory až do ukončení doby provozu této činnosti, představuje „kritérium způsobilosti“ nebo „závazek“ ve smyslu uvedených ustanovení, a jednak uvedená ustanovení brání tomu, aby nesplnění této podmínky vedlo k povinnosti příjemce vrátit podporu v plné výši, bez ohledu na dobu dotčenou tímto nesplněním.
- 63 Podle čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, zjistí-li se, že příjemce nesplňuje kritéria způsobilosti, závazky nebo jiné povinnosti týkající se podmínek pro poskytování podpory stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství, podpora se nevyplatí nebo se zcela nebo zčásti odejme, a případně se nepřiznají nebo odejmou odpovídající platební nároky podle článku 21 nařízení (EU) č. 1307/2013.

- 64 Článek 35 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 v odstavci 1 stanoví, že požadovaná podpora je zamítnuta nebo v plné výši odňata, nejsou-li dodržena kritéria způsobilosti, a v odstavci 3 stanoví, že při rozhodování o výši zamítnuté nebo odňaté podpory v důsledku nesouladu se závazky nebo jinými povinnostmi uvedenými v odstavci 2 tohoto článku 35 přihlédne členský stát k závažnosti, rozsahu, trvání a opakování nesouladu týkajícího se podmínek poskytování podpory podle uvedeného odstavce 2.
- 65 Pojmy „kritérium způsobilosti“ a „závazek“ nejsou definovány ani nařízením č. 1306/2013, ani nařízením v přenesené pravomoci č. 640/2014.
- 66 Z obvyklého smyslu těchto výrazů a z kontextu, ve kterém jsou v uvedených nařízeních použity, přitom vyplývá, že v oblasti rozvoje venkova financované z EZFRV musí být „kritérium způsobilosti“ chápáno jako předchozí požadavek nezbytný pro platnost žádosti o podporu, což má za následek, že pokud takový požadavek není splněn, žádost o podporu musí být zamítnuta, a že „závazek“ označuje slib žadatele o podporu, že s výhradou poskytnutí této podpory bude po dobu provádění programu pro rozvoj venkova plnit povinnost v něm formulovanou.
- 67 Právní důsledky nesplnění se liší podle toho, zda se týká „kritéria způsobilosti“ nebo „závazku“. Z článku 35 odst. 1 až 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, což jsou ustanovení upřesňující čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, totiž vyplývá, že nejsou-li dodržena „kritéria způsobilosti“ je podpora zamítnuta nebo odňata v plné výši, zatímco jedná-li se o „závazek“, nelze podporu, pokud ještě nebyla vyplacena, vyplatit nebo musí být zcela nebo zčásti odňata s přihlédnutím k závažnosti, rozsahu, trvání a opakování nesouladu s podmínkami pro její poskytování.
- 68 S výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, se jeví, že povinnost provozovat činnost zemědělské výroby jako hlavní činnost, a to ode dne podání žádosti o platbu ve výši 90 % z částky této podpory až do ukončení doby provozu této činnosti, představuje „závazek“ ve smyslu uvedených ustanovení.
- 69 Pokud by předkládající soud měl za to, že tato povinnost představuje „závazek“ ve smyslu čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 35 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, vnitrostátní orgány by v případě jeho nesplnění byly na základě čl. 35 odst. 3 uvedeného nařízení v přenesené pravomoci povinny, pro účely určení části podpory na zahájení činnosti mladých zemědělců, kterou X obdržela a která musí být odňata zohlednit závažnost, rozsah, trvání a opakování nesouladu.
- 70 Na druhou a třetí otázku je proto třeba odpovědět tak, že čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 35 odst. 1 až 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládány v tom smyslu, že jednak podmínka způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců stanovená právní úpravou členského státu, podle které je příjemce této podpory povinen provozovat činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost od data podání žádosti o vyplacení 90 % z částky podpory až do ukončení doby provozu této činnosti, může představovat „závazek“ ve smyslu uvedených ustanovení, a jednak v takovém případě čl. 35 odst. 2 a 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 brání tomu, aby nesplnění takového závazku vedlo k povinnosti příjemce vrátit podporu v plné výši, bez ohledu zejména na dobu dotčenou tímto nesplněním.

Ke čtvrté otázce

- 71 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu, v níž se odkazuje na čl. 64 odst. 2 písm. e) a čl. 77 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1306/2013, je, zda tato ustanovení musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které nesplnění závazku převzatého příjemcem podpory vede k povinnosti vrátit podporu v plné výši, bez ohledu zejména na dobu dotčenou tímto nesplněním.
- 72 Vzhledem k tomu, že na takovou otázku bylo na základě relevantních ustanovení unijního práva odpovězeno kladně již ve druhé části bodu 70 tohoto rozsudku, není třeba na čtvrtou otázku odpovídat.

K nákladům řízení

- 73 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 22 odst. 1 a čl. 71 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)**

musí být vykládány v tom smyslu, že

umožňují členskému státu, aby uložil podmínku způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců, podle které je příjemce této podpory povinen provozovat činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost, od data podání žádosti o platbu ve výši 90 % z částky uvedené podpory až do ukončení doby provozu této činnosti.

- 2) **Článek 63 odst. 1 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, jakož i čl. 35 odst. 1 až 3 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost,**

musí být vykládány v tom smyslu, že

jednak podmínka způsobilosti pro podporu na zahájení činnosti mladých zemědělců stanovená právní úpravou členského státu, podle které je příjemce této podpory povinen provozovat činnost zemědělské výroby jako svou hlavní činnost od data podání žádosti o vyplacení 90 % z částky podpory až do ukončení doby provozu této činnosti, může představovat „závazek“ ve smyslu uvedených ustanovení, a jednak v takovém

případě čl. 35 odst. 2 a 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 brání tomu, aby nesplnění takového závazku vedlo k povinnosti příjemce vrátit podporu v plné výši, bez ohledu zejména na dobu dotčenou tímto nesplněním.

Podpisy