



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

16. února 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Společná zemědělská politika – Podpůrná opatření pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova – Agroenvironmentální platby – Nařízení (ES) č. 1974/2006 – Nemožnost příjemců pokračovat v plnění přijatých závazků – Pojmy ‚rozdělení‘ a ‚pozemkové úpravy‘ Neexistence opatření nezbytných k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky příjemce nové situaci v hospodářství – Nařízení (ES) č. 1122/2009 – Pojem ‚vyšší moc a mimořádné okolnosti‘“

Ve věci C-343/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) ze dne 19. května 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 2. června 2021, v řízení

PV

proti

Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelje“

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení N. Piçarra, vykonávající funkci předsedy, N. Jääskinen a M. Gavalec (zpravodaj), soudci,
generální advokát: L. Medina,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. června 2022,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za PV S. Angelova, advokat,
- za zamestnika izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelje“ I. Bojanovem, P. Slavčevou a I. B. Zarevou,
- za bulharskou vládu T. Mitovou, E. Petranovou a L. Zaharievou, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: bulharština.

– za Evropskou komisi J. Aquilina, G. Kolevou a A. Sauka, jako zmocněnkyněmi,
po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 15. září 2022,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 45 odst. 4 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), a článku 31 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky, zavádějí se některé režimy podpor pro zemědělce, mění se 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).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení mezi PV, zemědělcem, a zamestnikem izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelje“ (zástupce výkonného ředitele Státního zemědělského fondu, Bulharsko) ve věci rozhodnutí, kterým bylo PV uloženo, aby vrátil 20 % z finančních prostředků, jež obdržel na základě opatření 214 „agroenvironmentální platby“ programu rozvoje venkova v letech 2007–2013 (dále jen „opatření 214“) za hospodářské roky 2013 až 2016.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (ES) č. 1698/2005

- 3 V bodě 35 odůvodnění 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 uvedeno:

„(35) Agroenvironmentální platby by měly i nadále hrát významnou úlohu při podpoře udržitelného rozvoje venkovských oblastí a při odezvě na zvyšující se poptávku společnosti po službách v oblasti životního prostředí. Měly by zemědělce a ostatní správce půdy více podporovat v tom, aby sloužili společnosti jako celku tím, že zavedou nebo budou nadále používat metody zemědělské produkce slučitelné s ochranou a zlepšováním životního prostředí, krajiny a jejích vlastností, přírodních zdrojů, půdy a genetické rozmanitosti. V této souvislosti by měla být ochrana genetických zdrojů v zemědělství věnována zvláštní pozornost. V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ by tyto platby měly krýt pouze závazky nad rámec odpovídajících závazných norem.“

4 V článku 36 tohoto nařízení, nadepsaném „Opatření“, bylo stanoveno:

„Podpora podle tohoto oddílu se vztahuje na:

a) opatření zaměřená na udržitelné využívání zemědělské půdy prostřednictvím:

[...]

iv) agroenvironmentálních plateb,

[...]

[...]“

5 V článku 39 uvedeného nařízení, nadepsaném „Agroenvironmentální platby“, bylo stanoveno:

„1. Členské státy poskytují podporu podle čl. 36 písm. a) bodu iv) na celém svém území podle svých zvláštních potřeb.

2. Agroenvironmentální platby se poskytují zemědělcům, kteří dobrovolně přijmou agroenvironmentální závazky. [...]

3. [...]

Tyto závazky se přijímají zpravidla na období mezi pěti a sedmi lety. [...]

4. Platby jsou poskytovány ročně a kryjí dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku. V případě potřeby mohou krýt také transakční náklady.

[...]“

Nařízení (ES) č. 1974/2006

6 V bodě 23 odůvodnění nařízení č. 1974/2006 bylo uvedeno:

„Pokud jde o podporu pro zemědělské životní prostředí a dobré životní podmínky zvířat, měly by minimální požadavky, které mají splnit příjemci podpory v souvislosti s různými agroenvironmentálními závazky a závazky týkajícími se dobrých životních podmínek zvířat, zajistit vyrovnané používání podpory, které bere v úvahu stanovené cíle, a tudíž přispívá k udržitelnému rozvoji venkova. V tomto ohledu by mělo být velmi důležité vytváření metodiky pro výpočet dodatečných nákladů, ušlých příjmů a pravděpodobných transakčních nákladů plynoucích z daných závazků. Pokud jsou závazky založeny na omezeních příjmů, měla by být podpora zaručena pouze v případě, že omezení mohou být zhodnocena tak, aby poskytla přiměřené ujištění o dodržování závazku.“

7 V článku 45 tohoto nařízení bylo stanoveno:

„1. Pokud příjemce zvýší výměru hospodářství během období, pro něž trvá závazek, jenž je podmínkou pro udělení pomoci, mohou členské státy zajistit rozšíření závazku tak, aby se po

zbytek období vztahoval na dodatečnou rozlohu v souladu s odstavcem 2, nebo mohou nahradit původní závazek závazkem novým podle odstavce 3.

Lze také učinit opatření pro takové nahrazení v případech, kdy je rozšířena oblast, na niž se vztahuje závazek, v rámci hospodářství.

2. Rozšíření uvedené v odstavci 1 může být umožněno pouze za těchto podmínek:

- a) je to ku prospěchu dotčeného opatření;
- b) je to oprávněné vzhledem k povaze závazku, délce zbývajících období a velikosti dodatečné plochy;
- c) nebrání to účinnosti kontrol k zajištění souladu s podmínkami pro udělení pomoci.

3. Nový závazek podle odstavce 1 se vztahuje na celou dotčenou oblast za podmínek přinejmenším stejně přísných jako podmínky původního závazku.

4. Pokud příjemce není schopen nadále plnit dané závazky, protože hospodářství je rozděleno nebo je předmětem veřejných pozemkových úprav nebo pozemkových úprav schválených příslušnými veřejnými orgány, mohou členské státy přijmout opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství. Pokud se taková úprava ukáže jako nemožná, závazek vyprší a náhrada v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný, není vyžadována.“

Nariadení (ES) č. 73/2009

- 8 V článku 31 nařízení č. 73/2009, nadepsaném „Vyšší moc a mimořádné okolnosti“, bylo stanoveno:

„Pro účely tohoto nařízení jsou vyšší moc nebo mimořádné okolnosti uznány příslušným orgánem v případech, jako je:

- a) úmrtí zemědělce;
- b) dlouhodobá pracovní neschopnost zemědělce;
- c) vážná přírodní katastrofa významně zasahující zemědělskou půdu zemědělského podniku;
- d) náhodné zničení budov zemědělského podniku určených k chovu zvířat;
- e) epizootie postihující část nebo všechna hospodářská zvířata zemědělce.“

Nariadení (ES) č. 1122/2009

- 9 V článku 75 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce

stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. 2009, L 316, s. 65), nadepsaném „Vyšší moc a mimořádné okolnosti“, bylo stanoveno:

„1. Pokud zemědělec v důsledku vyšší moci nebo mimořádných okolností uvedených v článku 31 nařízení (ES) č. 73/2009 nemohl splnit své závazky, neztrácí nárok na podporu, pokud jde o plochu nebo zvířata, na [které] bylo možno poskytnout podporu v době, kdy došlo k zásahu vyšší moci nebo nastaly mimořádné okolnosti. Pokud se kromě toho porušení v důsledku vyšší moci nebo mimořádných okolností týká podmíněnosti, odpovídající snížení se nepoužije.

2. Případy vyšší moci a mimořádných okolností ve smyslu článku 31 nařízení (ES) č. 73/2009 se spolu s příslušnými důkazy písemně uspokojivým způsobem oznamují příslušnému orgánu do deseti pracovních dnů ode dne, kdy je zemědělec schopen tak učinit.“

Nariadení (EU) č. 65/2011

- 10 V článku 18 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. 2011, L 25, s. 8), nadepsaném „Snížení a vyloučení v případě nedodržení jiných kritérií způsobilosti, závazků a souvisejících povinností“, bylo v druhém pododstavci jeho odstavce 1 stanoveno:

„[...]

V případě víceletých závazků se snížení, vyloučení a navrácení podpory rovněž použijí na částky, které již byly pro uvedený závazek vyplaceny v předchozích letech.“

Bulharské právo

ZSPZZ

- 11 V článku 37c zákona za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (zákon o vlastnictví a využití zemědělských ploch) (DV č. 17 ze dne 1. března 2001, dále jen „ZSPZZ“) je stanoveno:

„(1) Rozdělení zemědělských pozemků za účelem jejich využívání se provádí na základě dohod mezi jejich vlastníky nebo uživateli. Na uzavření dohody dohlíží komise pro každou oblast nacházející se na území obce, která je určena na základě rozhodnutí ředitele oblastního ředitelství, zemědělství nejpozději 5. srpna dotčeného roku. [...]

(2) Dohoda se uzavírá podle vzoru schváleného ministrem zemědělství, potravinářství a lesnictví [...]. Dohoda na další hospodářský rok se uzavírá a každoročně aktualizuje před 30. srpna ve smyslu § 2 odst. 3 doplňujících ustanovení zákona za arendata v zemedeljeto (zákon o pachtu). Nemůže zahrnovat pozemky nahlášené jako obhospodařované plochy v rámci jejich skutečných hranic a pozemky, které jsou trvale využívány jako pastviny, travní porosty a louky. Dohoda nabývá účinnosti, pokud se vztahuje alespoň na dvě třetiny celkové rozlohy rozdělovaných pozemků v dotčené lokalitě.

(3) Pokud uživatelé nedosáhnout za podmínek podle odstavce 1 dohody, jakož i pokud jde o pozemky, na které se taková dohoda nevztahuje, vypracuje komise do 15. září příslušného roku návrh přidělení využívání rozdělovaných pozemků, a to podle těchto podmínek:

1. právo využívat oddělené pozemky dotčené rozdělováním je uděleno uživateli, který vlastní nebo má propachtován největší část zemědělských pozemků z uvedených rozdělovaných pozemků;
2. plochy zemědělských pozemků, ohledně nichž nebyla uzavřena žádná dohoda a jež jejich vlastníci nenahlásili podle článku 37b, se rozdělí mezi uživatele v poměru k ploše zemědělských pozemků, jež jsou v dané oblasti vlastněny nebo propachtovány, a podle toho, jak jsou v této oblasti uvedené pozemky trvale využívány.

(4) Komise připraví zprávu pro ředitele oblastního ředitelství pro zemědělství, která obsahuje uzavřenou dohodu, přidělení pozemků rozdělovaných za účelem jejich využívání a údaje o pozemcích uvedené v odst. 3 bodě 2, jejich vlastnicích a platbách splatného pachtovného, a na základě této zprávy vydá ředitel oblastního ředitelství pro zemědělství vyhlášku o přidělení užívání pozemků v dané oblasti před 1. říjnem dotčeného roku.

[...]

(14) Dohoda o rozdělení nebo přidělení pozemků rozdělovaných za účelem jejich využívání představují právní tituly pro účely zákona za podpomagané na zemedelskite proizvodeliti (zákon o podpoře zemědělců) a v části týkající se pozemků uvedených v odstavci 3 představuje právní titul, jsou-li tyto pozemky předmětem platby.

(15) Zemědělské pozemky, které jsou zahrnuty do rozdělení a schváleny pro podporu v rámci opatření s názvem „Agroenvironmentální platby“ programu rozvoje venkova na období 2007–2013 nebo v rámci opatření s názvem „Agroenvironmentálně-klimatické opatření“ a „Ekologické zemědělství“ programu rozvoje venkova na období 2014–2020 se přidělují bez změny místa osob schválených na základě opatření, pokud:

1. pozemky uvedené podle článku 37b pro účast v postupu rozdělování mají větší nebo rovnou plochu, než je plocha způsobilá pro opatření, a
2. vlastníci a uživatelé, jejichž pozemky byly dány k dispozici osobám způsobilým pro dotčené opatření, prohlásili, že se chtějí s týmiž pozemky účastnit postupu rozdělení podle tohoto článku.

[...]“

Nariadení č. 11/2009

- 12 Nariadení č. 11 za uslovjata i reda za prilagane na mjarka 214 „Agroekologični plaštanija“ ot Programata za razvitie na selskite rajoni za perioda 2007–2013 (nariadení č. 11 o podmínkách a spôsobech provedení opatření 214 „Agroekologické platby“ programu rozvoje venkova na

období let 2007–2013) ze dne 6. dubna 2009 (DV č. 29 ze dne 17. dubna 2009, dále jen „nařízení č. 11/2009“), které bylo přijato ministrem pro zemědělství a potravinářství, obsahuje článek 18, v němž je stanoveno:

„3) Daržaven fond „Zemedelje“ [(Státní zemědělský fond, Bulharsko)] zruší agroenvironmentální závazek a příjemci vrátí obdrženou finanční podporu pro část dotčeného programu v souladu s odstavcem 4, pokud:

[...]

3. nebyly dodrženy požadavky stanovené v čl. 24 odst. 2;

[...]

(4) Příjemci vrátí finanční podporu, která byla do té doby obdržena, spolu se zákonnými úroky stanovenými od roku, v němž získali způsobilost pro poskytnutí opatření, až do roku, v němž byl agroenvironmentální závazek zrušen, a to takto:

[...]

c) do konce pátého roku – 20 %;

[...]

(5) Pokud bylo zjištěno, že nebyly dodrženy požadavky na řízení, jež se vztahují podle článku 26 na části dotčeného programu, finanční podpora se vrací do výše částky vypočtené postupem podle článku 16.

(6) V případě vyšší moci nebo mimořádných okolností se agroenvironmentální závazek zruší a není vyžadováno úplné ani částečné vrácení finanční podpory, již zemědělec obdržel.

(7) Případ vyšší moci nebo mimořádné okolnosti jsou oznamovány spolu se souvisejícími důkazy (dokumenty vydané příslušným správním orgánem) v písemné formě [vnitrostátnímu zemědělskému fondu] – RA (platební agentuře) zemědělcem nebo jinou jím zmocněnou osobou nebo jejich právními nástupci do 10 pracovních dnů ode dne, kdy zemědělec, jiná jím zmocněná osoba nebo jejich právní nástupci tak mohli učinit.“

13 V článku 24 odst. 1 a 2 tohoto nařízení se stanoví:

„(1) Agroenvironmentální činnosti nebo části agroenvironmentálního programu uvedené v čl. 2 odst. 1 bodě 1 písm. a) bodech 2, 3 a 4 se provádějí na jedné a téže zemědělské ploše pro jednu a tutéž část hospodářství po dobu pěti let od uzavření agroenvironmentálního závazku.

(2) Zemědělská plocha, která je schválena k provádění agroenvironmentálních činností nebo částí agroenvironmentálního programu uvedených v čl. 2 odst. 1 bodě 1 písm. a) bodech 2, 3 a 4, může být snížena až o 10 %, a každý rok se musí alespoň 90 % plochy, na kterou se vztahují dotčené části programu, zeměpisně překrývat s plochou, jež je předmětem agroenvironmentálního závazku.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 V průběhu roku 2013 podal PV žádost o podporu na základě opatření 214.
- 15 V rámci této žádosti se PV zavázal dodržovat agroenvironmentální závazek způsobem a za podmínek stanovených nařízením č. 11/2009. Jeden z požadavků, které se PV takto zavázal dodržovat, spočíval v tom, že pro část dotčeného programu bude vykonávat činnosti na jedné a téže zemědělské ploše po dobu pěti po sobě jdoucích let.
- 16 Uvedené žádosti bylo vyhověno. PV bylo povoleno účastnit se opatření 214 s 857 ha zemědělských pozemků, které si propachtoval a užíval na základě dohod uzavřených během roku 2012 pro hospodářský rok 2012/2013. Tyto dohody byly uzavřeny na dobu jednoho roku s vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků v souladu s čl. 37c odst. 1 ZSPZZ.
- 17 Podobné dohody byly uzavřeny pro následující tři hospodářské roky 2013/2014, 2014/2015 a 2015/2016. Během těchto let se na PV vztahovaly veškeré povinné správní kontroly, jakož i kontroly na místě a v rámci opatření 214 obdržel celkovou částku 1 063 317,54 bulharských leva (BGN) (přibližně 544 000 EUR).
- 18 V roce 2016 však vlastníci a uživatelé dotčených zemědělských pozemků pro hospodářský rok 2016/2017 takové dohody podle čl. 37c odst. 1 ZSPZZ neuzavřeli. Ačkoli si PV přál tyto dohody uzavřít, ostatní účastníci předchozích dohod jej vyrozuměli o tom, že si pro tento hospodářský rok přejí obhospodařovat tyto pozemky v hranicích skutečných pozemků, což vylučuje možnost dosáhnout dohody na základě tohoto ustanovení. PV tak nemohl pro uvedený hospodářský rok využívat uvedené pozemky, s nimiž přijal agroenvironmentální závazek uvedený v bodě 15 tohoto rozsudku, a tudíž dodržet podmínky stanovené v uvedeném článku 37c pro vznik nároku na agroenvironmentální platby.
- 19 Vzhledem k tomu, že v souladu s uvedeným čl. 37c odst. 2 musí být dohody mezi vlastníky nebo uživateli uzavřeny každý rok před 30. srpnem, věděl PV již počátkem srpna 2016 o tom, že není možné pokračovat ve využívání stejných pozemků během hospodářského roku 2016/2017.
- 20 Dne 29. května 2017 PV oznámil Státnímu zemědělskému fondu svůj záměr ukončit svůj agroenvironmentální závazek, neboť zanikl právní titul pro využívání pozemků, s nimiž se účastnil opatření 214.
- 21 Dne 23. ledna 2018 byl PV informován o zahájení řízení o ukončení tohoto závazku kvůli nedodržení požadavku uvedeného v čl. 24 odst. 2 nařízení č. 11/2009, podle kterého se zemědělská plocha, na níž se vztahuje opatření 214, každý rok musí překrývat alespoň s 90 % plochy, která byla předmětem agroenvironmentálního závazku. Neexistence dohod pro hospodářský rok 2016/2017 totiž vedla k tomu, že tento procentní podíl překrývání představoval pouze 76,18 %.
- 22 Dne 17. srpna 2018 obdržel PV oznámení o ukončení jeho agroenvironmentálního závazku na základě opatření 214. Tento akt nebyl napaden a nabyl právní moci.
- 23 Dopisem zástupce výkonného ředitele Státního zemědělského fondu doručeným dne 7. prosince 2018 byl PV informován o zahájení řízení vedoucího k vydání aktu o určení pohledávky státu, v jehož rámci jej uvedený náměstek vyzval, aby v souladu s čl. 18 odst. 4 písm. c) nařízení č. 11/2009 vrátil 20 % z celkem obdržené částky, a sice částku 212 663,51 BGN (přibližně 109 000 EUR).

- 24 PV proti zahájení tohoto řízení vznesl námitku s tím, že v důsledku změny právního rámce v říjnu 2015 řada vlastníků nebo uživatelů odmítla uzavřít dohodu podle článku 37c ZSPZZ, což mu znemožnilo dodržet závazek uvedený v bodě 15 tohoto rozsudku. Tvrdil, že jelikož se jedná o okolnosti, které nemohl předvídat v okamžiku uzavření tohoto závazku, a tudíž představují případ vyšší moci ve smyslu čl. 18 odst. 6 nařízení č. 11/2009, nemá povinnost tuto částku vrátit.
- 25 Rozhodnutím ze dne 14. listopadu 2019 určil zástupce výkonného ředitele Státního zemědělského fondu existenci veřejné pohledávky státu ve výši 212 663,51 BGN (přibližně 109 000 EUR), která představovala 20 % podpory vyplacené na základě opatření 214 za hospodářské roky 2013 až 2016.
- 26 Proti tomuto rozhodnutí podal PV žalobu k Administrativen sad (správní soud, Bulharsko) v Targovišti, který tuto žalobu zamítl. Tento soud v podstatě rozhodl, že uvedené rozhodnutí je platné, a odmítl argument PV vycházející ze vzniku vyšší moci. Uvedený soud měl za to, že PV nemohl legitimně očekávat, že vlastníci nebo uživatelé zemědělských pozemků, s nimiž uzavřel dohody na základě článku 37c ZSPZZ, obnoví tyto dohody pro hospodářský rok 2016/2017. Navíc i za předpokladu, že by okolnosti mohly být kvalifikovány jako „vyšší moc“, tentýž soud uvedl, že PV nedodržel lhůtu pro oznámení, která je stanovena k tomu, aby o této skutečnosti uvědomil příslušný správní orgán, a jež je prekluzivní.
- 27 Proti tomuto rozhodnutí podal PV kasační opravný prostředek k Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko), který je předkládajícím soudem, v němž tvrdil, že změnou nařízení č. 11/2009, jež vstoupilo v platnost dne 20. října 2015 a zavedla nové a přísnější požadavky, byla část vlastníků nebo uživatelů odrazena od uzavření dohod podle článku 37c ZSPZZ, a tato změna zakládá případ vyšší moci nebo výjimečnou okolnost ve smyslu čl. 18 odst. 6 tohoto nařízení. Dále pak PV tvrdí, že soud prvního stupně porušil čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006.
- 28 Předkládající soud má za to, že tento čl. 45 odst. 4 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rozdělení nebo veřejných pozemkových úprav nebo pozemkových úprav schválených příslušnými veřejnými orgány, které znemožnily příjemci podpory nadále plnit přijaté závazky, musí dotčený členský stát přijmout opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci hospodářství tohoto příjemce. V opačném případě by závazek měl být ukončen, aniž by od příjemce podpory bylo vyžadováno vrácení částek, jež obdržel za období, v němž byl závazek účinný.
- 29 Pro případ, že by tento výklad nebyl přijat, se tento soud táže, zda by taková situace, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, nemohla spadat pod případ vyšší moci nebo mimořádných okolností ve smyslu článku 31 nařízení č. 73/2009, které by mohly příjemce zprostit povinnosti vrátit tyto částky. V tomto ohledu se uvedený soud zdráhá přiklonit se k takové kvalifikaci. Zdůrazňuje totiž, že si příjemce v okamžiku podání své žádosti o podporu na základě opatření 214 byl vědom toho, že doba platnosti dohod o využívání pozemků náležejících třetím osobám podle článku 37c ZSPZZ činí jeden rok a vlastníci nebo uživatelé se mohou rozhodnout, že v následujících hospodářských letech takové dohody neuzavřou.

30 Za těchto podmínek se Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Lze se na základě výkladu čl. 45 odst. 4 [nařízení č. 1974/2006] domnívat, že se takovém v případě, jako je případ v projednávané věci, jedná o situaci, kdy je hospodářství rozděleno nebo je předmětem pozemkových úprav, v jejichž důsledku není příjemce schopen plnit dané závazky?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, opravňuje skutečnost, že členský stát nepřijal opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit povinnosti příjemce nové situaci v hospodářství, k tomu, aby nebylo vyžadováno vrácení prostředků v souvislosti s obdobím, během něhož byly povinnosti dodržovány?
- 3) V případě záporné odpovědi na první otázku, jak je třeba s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci vykládat ustanovení článku 31 [nařízení č. 73/2009] a jaká je povaha lhůty pro oznámení uvedené v čl. 75 odst. 2 [nařízení č. 1122/2009]?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 31 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že se použije, pokud zemědělec nemůže nadále dostat agroenvironmentálním závazkům, které přijal, během posledního roku plnění těchto závazků, a pokud tato nemožnost vyplývá z neexistence dohod, jež by byly uzavřeny mezi tímto zemědělcem a jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků a jež by se týkaly jejich využívání.
- 32 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 se vztahuje na případ příjemce, který není nadále schopen plnit přijaté závazky, protože je jeho hospodářství rozděleno nebo je předmětem veřejných pozemkových úprav nebo pozemkových úprav schválených příslušnými veřejnými orgány.
- 33 V tomto ohledu je třeba uvést, že toto ustanovení ani žádné jiné ustanovení tohoto nařízení a ani nařízení č. 73/2009 a č. 1122/2009 nevymezují, co se rozumí pojmy „rozdělení“ a „veřejné pozemkové úpravy nebo pozemkové úpravy schválené příslušnými veřejnými orgány.“
- 34 Kromě toho je třeba podotknout, že jelikož čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 v souvislosti s těmito pojmy neodkazuje na vnitrostátní právo, tyto pojmy musí být vykládány autonomně, aby se v Evropské unii uplatňovaly jednotně (obdobně viz rozsudek ze dne 22. dubna 2021, Austrian Airlines, C-826/19, EU:C:2021:318, bod 21 a citovaná judikatura).
- 35 V této souvislosti je třeba připomenout, že význam a dosah výrazů, které unijní právo nikterak nedefinuje, musí být určen v souladu s jejich obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, v němž jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž jsou součástí (rozsudek ze dne 18. března 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, bod 37 a citovaná judikatura).

- 36 Zprv, pokud jde o obvyklý smysl pojmu „rozdělení“ v běžném jazyce, ten odkazuje na opatření, která spočívají v reorganizaci uspořádání zemědělských pozemků s cílem zajistit racionálnější využívání půdy. Jak uvedla generální advokátka v bodech 36 a 37 svého stanoviska, výraz „pozemková úprava“ obecně odkazuje na opatření, která se týkají nového uspořádání zemědělských pozemků spojeného s poskytnutím infrastruktury nezbytné pro zhodnocení dotčené půdy. Pojmy „rozdělení“ a „pozemkové úpravy“ ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 společně odkazují na operace směřující k novému uspořádání a úpravě zemědělských pozemků, jejichž cílem je vytvářet hospodářství, jež využívají půdu racionálnější.
- 37 Zadruhé, jak uvedla generální advokátka v bodech 38 až 40 svého stanoviska, toto ustanovení podle většiny jazykových znění vyžaduje, aby jak rozdělení, tak i pozemkové úpravy byly předmětem rozhodnutí či schválení ze strany příslušných veřejných orgánů.
- 38 V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedené ustanovení pouze obecně uvádí, že orgán veřejné moci je spojen s těmito opatřeními buď rozhodnutím, nebo schválením, aniž by dále upřesňovalo, jak se tento orgán do postupu rozdělení či pozemkových úprav zapojuje.
- 39 Z toho vyplývá, že pod pojmy rozdělení nebo veřejné pozemkové úpravy nebo pozemkové úpravy schválené příslušnými veřejnými orgány náleží jakákoli operace, o které rozhodly nebo ji schválily příslušné veřejné orgány, a jež směřuje k novému uspořádání a úpravě zemědělských pozemků, jejichž cílem je vytvářet hospodářství, jež využívají půdu racionálnější.
- 40 Tento výklad je podepřen kontextem čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006, jakož i obecněji cíli sledovanými právní úpravou, jež se týká podpory rozvoje venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).
- 41 V souladu s čl. 36 písm. a) bodem iv) a článkem 39 nařízení č. 1698/2005 jsou agroenvironmentální platby podporami, které jsou každý rok poskytovány zemědělcům, jenž dobrovolně uzavřeli agroenvironmentální závazek, a jejich cílem je pokrýt dodatečné náklady a ztrátu příjmů, jež byly způsobeny v souvislosti s plněním těchto závazků. V tomto ohledu, jak je zdůrazněno v bodě 35 odůvodnění tohoto nařízení, hrají tyto agroenvironmentální platby významnou úlohu při podpoře udržitelného rozvoje venkovských oblastí a při ochraně životního prostředí, jelikož podporují příjemce v tom, aby uzavírali víceleté závazky, které jdou nad rámec dodržování povinných standardů unijní právní úpravy v oblasti zemědělství a konkrétních požadavků stanovených vnitrostátním právem.
- 42 Dále z bodu 23 odůvodnění nařízení č. 1974/2006 vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu upřednostnit vyvážené uplatňování podpory Unie prostřednictvím agroenvironmentálních plateb, aby přispěl k dosažení cíle udržitelného rozvoje venkova.
- 43 Jak uvedla generální advokátka v bodě 43 svého stanoviska, sledování těchto cílů tedy vyžaduje, aby zemědělci nebyli odrazováni od uzavírání víceletých agroenvironmentálních závazků z důvodu, že by během období plnění těchto závazků mohlo dojít k operaci spočívající v rozdělení nebo pozemkové úpravě, jež by jim znemožnila dodržet uvedené závazky. V tomto kontextu je cílem čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 napravit důsledky výskytu takových událostí během tohoto období.

- 44 Toto ustanovení se však nepoužije, vyplývá-li taková nemožnost z neexistence dohod, které by byly uzavřeny mezi tímto zemědělcem a jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků a jež by se týkaly jejich využívání. V takovém případě totiž nemožnost zemědělce dostát svým závazkům není přímým důsledkem opatření, o nichž rozhodly nebo která schválily příslušné veřejné orgány, a jež se dotýkají struktury tohoto hospodářství.
- 45 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že se použije, není-li zemědělec schopen v posledním roce jejich plnění dostát agroenvironmentálních závazků, jež uzavřel, a vyplývá-li tato nemožnost přímo z operace spočívající v rozdělení nebo pozemkové úpravě, jež ovlivňuje strukturu hospodářství, na které se vztahují tyto závazky, a o níž rozhodl nebo kterou schválil příslušný veřejný orgán. Toto ustanovení se naproti tomu nepoužije, je-li uvedená nemožnost důsledkem zániku práva využívat část plochy tohoto hospodářství během plnění uvedených závazků.

Ke druhé otázce

- 46 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že skutečnost, kdy členský stát nepřijal opatření nezbytná k přizpůsobení závazků příjemce nové situaci jeho hospodářství, jež vyplývá z rozdělení nebo pozemkové úpravy ve smyslu uvedeného ustanovení, brání tomu, aby bylo od uvedeného příjemce vyžadováno vrácení finančních prostředků, jež obdržel za období, během kterého byly tyto závazky dodržovány.
- 47 Úvodem je třeba připomenout, že v čl. 18 odst. 1 nařízení č. 65/2011 je stanoveno, že v případě víceletých závazků se snížení, vyloučení a vrácení podpory rovněž použijí na částky, které již byly pro uvedený závazek vyplaceny v předchozích letech.
- 48 V článku 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 se však stanoví, že pokud příjemce agroenvironmentální platby není schopen nadále plnit přijatý závazek, protože jeho hospodářství je rozděleno nebo je předmětem veřejných pozemkových úprav nebo pozemkových úprav schválených příslušnými veřejnými orgány, členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit tento závazek nové situaci tohoto hospodářství. Pokud se taková úprava ukáže jako nemožná, závazek zanikne a náhrada v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný, není vyžadována.
- 49 Ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že logickým důsledkem přijetí nebo schválení opatření spočívajícího v rozdělení nebo pozemkové úpravě ze strany příslušných orgánů veřejné moci, které ovlivňuje možnost příjemce nadále dodržovat přijatý agroenvironmentální závazek, je vznik povinnosti dotčeného členského státu přizpůsobit tento závazek nové situaci dotčeného hospodářství.
- 50 Dále platí, že pouze v případě, že se takové přizpůsobení ukáže jako nemožné, uvedený závazek zanikne, aniž by byla vyžadována náhrada za období, během něhož byl uvedený závazek účinný.
- 51 Jak bylo uvedeno v bodě 42 tohoto rozsudku, z bodu 23 odůvodnění nařízení č. 1974/2006 totiž vyplývá, že pokud jde o podporu agroenvironmentálních opatření, unijní normotvůrce zamýšlel zavést vyvážené uplatňování podpory Unie s cílem přispět k udržitelnému rozvoji venkova.

- 52 V projednávaném případě je na předkládajícím soudu, aby za předpokladu, že by zmenšení plochy hospodářství příjemce, které by mu znemožňovalo dodržet jím přijatý agroenvironmentální závazek, vyplývalo z rozdělení nebo pozemkové úpravy ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006, ověřil, zda příslušné vnitrostátní orgány přijaly opatření nezbytná k přizpůsobení tohoto závazku nové situaci tohoto hospodářství. Pokud tento soud dospěje k závěru, že tomu tak není, musí mít za to, že uvedený závazek zanikl, aniž může být od tohoto příjemce požadována náhrada za období, během kterého byl tento závazek účinný.
- 53 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 vykládán v tom smyslu, že pokud členský stát nepřijme opatření nezbytná k přizpůsobení agroenvironmentálních závazků příjemce nové situaci jeho hospodářství, která vyplývá z rozdělení nebo pozemkové úpravy ve smyslu tohoto ustanovení, brání jejich neexistence tomu, aby bylo od tohoto příjemce požadováno vrácení prostředků, jež obdržel za období, během kterého byly tyto závazky dodržovány.

Ke třetí otázce

- 54 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 31 nařízení č. 73/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že nemožnost příjemce nadále dodržovat víceletý agroenvironmentální závazek během posledního roku trvání tohoto závazku z důvodu neexistence dohod uzavřených s jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků o jejich využívání představuje „případ vyšší moci“ ve smyslu tohoto článku 31, a musí být tudíž oznámena příslušnému orgánu ve lhůtě deseti pracovních dnů podle čl. 75 odst. 2 nařízení č. 1122/2009.
- 55 V tomto ohledu je třeba uvést, že v čl. 31 písm. a) až e) nařízení č. 73/2009 je uveden výčet jednotlivých událostí, které mohou představovat případ vyšší moci.
- 56 Mezi těmito událostmi však není situace, v níž je vypláceno unijní financování na základě víceletého agroenvironmentálního závazku příjemci, který by nemohl tento závazek dodržet, neboť nebyly uzavřeny dohody s jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků o využívání těchto pozemků.
- 57 Z výrazu „jako je“ uvedeného v článku 31 nařízení č. 73/2009 nicméně vyplývá, že tento článek neobsahuje taxativní výčet událostí, které mohou představovat případ vyšší moci.
- 58 Mimoto podle judikatury Soudního dvora jsou vyšší mocí veškeré události způsobené okolnostmi, jež jsou nezávislé na vůli hospodářského subjektu, neobvyklé a nepředvídatelné, jejichž důsledkům nemohlo být zabráněno ani přes veškerou řádnou péči vynaloženou tímto subjektem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft 11/70, EU:C:1970:114, bod 23, a ze dne 17. prosince 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, bod 58).
- 59 I když tedy nemožnost příjemce nadále dodržovat agroenvironmentální závazek z důvodu neexistence dohod uzavřených s jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků o jejich využívání v zásadě může představovat případ vyšší moci, je tomu tak pouze za podmínky, že tato nemožnost je zapříčiněna neobvyklými a nahodilými okolnostmi nezávislými na vůli tohoto příjemce, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou řádnou péči vynaloženou tímto příjemcem zabráněno, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

- 60 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že článek 31 nařízení č. 73/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že i když skutečnost, že příjemce nemůže nadále dodržovat agroenvironmentální závazek z důvodu neexistence dohod uzavřených s jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků o jejich využití, v zásadě může představovat případ vyšší moci, je tomu tak pouze za podmínky, že tato nemožnost je zapříčiněna neobvyklými a nahodilými okolnostmi nezávislými na vůli tohoto příjemce, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou řádnou péči vynaloženou tímto příjemcem zabráněno, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 61 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 45 odst. 4 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),**

musí být vykládán v tom smyslu, že

se použije, není-li zemědělec schopen dostát svým agroenvironmentálním závazkům, jež přijal, v posledním roce jejich plnění, a vyplývá-li tato nemožnost přímo z operace spočívající v rozdělení nebo pozemkové úpravě ovlivňujících strukturu hospodářství, na které se vztahují tyto závazky, o níž rozhodl nebo kterou schválil příslušný orgán veřejné moci. Toto ustanovení se naproti tomu nepoužije, je-li uvedená nemožnost důsledkem zániku práva využívat část plochy tohoto hospodářství během plnění uvedených závazků.

- 2) **Článek 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006**

musí být vykládán v tom smyslu, že

pokud členský stát nepřijme opatření nezbytná k přizpůsobení agroenvironmentálních závazků příjemce nové situaci jeho hospodářství, která vyplývá z rozdělení nebo pozemkové úpravy ve smyslu tohoto ustanovení, brání neexistence uvedených opatření tomu, aby bylo od tohoto příjemce požadováno vrácení prostředků, jež obdržel za období, během kterého byly tyto závazky dodržovány.

- 3) **Článek 31 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky, se zavádějí se některé režimy podpor pro zemědělce a mění se nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003,**

musí být vykládán v tom smyslu, že

i když nemožnost příjemce nadále dodržovat agroenvironmentální závazek z důvodu neexistence dohod uzavřených s jinými vlastníky nebo uživateli zemědělských pozemků o jejich využívání v zásadě může představovat případ vyšší moci, je tomu tak pouze za podmínky, že tato nemožnost je zapříčiněna neobvyklými a nahodilými okolnostmi nezávislými na vůli tohoto příjemce, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou řádnou péči vynaloženou tímto příjemcem zabráněno, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.