Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
LAILY MEDINA
přednesené dne 15. září 2022 [1]

Věc C-343/21

PV
proti
Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná zemědělská politika – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) – Podpůrná opatření pro rozvoj venkova – Agroenvironmentální platby – Nařízení č. 1974/2006 – Článek 45 odst. 4 – Rozdělení a pozemkové úpravy – Nemožnost příjemce pokračovat v plnění závazků – Neexistence opatření nezbytných k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství“

Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 [2]. Toto ustanovení před svým zrušením [3] stanovilo finanční důsledky pro příjemce agroenvironmentálních plateb v případě, kdy jeho hospodářství bylo po dobu trvání závazku v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) [4] rozděleno nebo na něm byly provedeny pozemkové úpravy.

2. Tato žádost byla předložena v rámci řízení mezi bulharským zemědělcem a Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ (zástupce výkonného ředitele Státního zemědělského fondu, dále jen „žalovaný orgán“). Předmětem řízení je opravný prostředek podaný

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – 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), ve znění pozdějších změn; toto nařízení již není v platnosti.

[3] – Nařízení 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).

[4] – V tomto smyslu viz 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), ve znění pozdějších změn; toto nařízení již není v platnosti.
Viz rovněž 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), ve znění pozdějších změn; toto nařízení již není v platnosti.

proti správnímu rozhodnutí, kterým byla uvedenému zemědělci uložena povinnost vrátit část platby, kterou obdržel, a to z důvodu, že tento zemědělec nedodržel závazek vyplývající z EZFRV zajistit využívání celé původně nahlášené plochy po dobu pěti po sobě jdoucích let.

3. Projednávaná věc vyžaduje výklad pojmů „rozdělení“ a „pozemkové úpravy“ ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006, aby bylo možné určit, zda taková situace, jako je situace ve věci v původním řízení, spadá do působnosti tohoto ustanovení. V případě kladné odpovědi na shora uvedenou otázku je třeba určit, zda v případě, kdy členské státy nepřijmou nezbytná opatření, představuje nemožnost příjemce pokračovat v dodržování závazků týkajících se agroenvironmentálních plateb okolnost odůvodňující nevrácení dříve obdržených prostředků.

Právní rámec

Právo Evropské unie

Nařízení č. 1698/2005

4. Článek 4 nařízení č. 1698/2005, nadepsaný „Cíle“, stanoví:

„1. Podpora pro rozvoj venkova přispívá k dosažení těchto cílů:

a) zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podporou restrukturalizace, rozvoje a inovací;

b) zlepšování životního prostředí a krajiny podporou hospodaření s půdou;

c) zlepšování kvality života ve venkovských oblastech a povzbuzení diverzifikace hospodářské činnosti.

[…]“

5. Článek 36 nařízení č. 1698/2005, nadepsaný „Opatření“, stanoví:

„Podpora podle tohoto oddílu se vztahuje na:

a) opatření zaměřená na udržitelné využívání zemědělské půdy prostřednictvím:

[…]

iv) agroenvironmentálních plateb,

[…]“

6. Článek 39 nařízení č. 1698/2005, nadepsaný „Agroenvironmentální platby“, stanoví:

„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. V řádně odůvodněných případech a za účelem plnění cílů ochrany životního prostředí mohou být agroenvironmentální platby poskytnuty dalším subjektům hospodařícím s půdou.

3. Agroenvironmentální platby se vztahují pouze na závazky nad rámec odpovídajících závazných norem stanovených podle článků 4 a 5 a příloh III a IV nařízení (ES) č. 1782/2003 a minimálních požadavků, jež se týkají používání průmyslových hnojiv a přípravků na ochranu rostlin, a dalších odpovídajících závazných požadavků stanovených vnitrostátními právními předpisy a určených v programu.

Tyto závazky se přijímají zpravidla na období mezi pěti a sedmi lety. V nezbytných a odůvodněných případech se postupem podle čl. 90 odst. 2 pro určité typy závazků stanoví delší období.

[…]“

Nařízení č. 1974/2006

7. V bodech 23 a 37 odůvodnění nařízení č. 1974/2006 se uvádí:

„(23) Pokud jde o podporu pro zemědělské životní prostředí […], měly by minimální požadavky, které mají splnit příjemci podpory v souvislosti s různými agroenvironmentálními závazky […], zajistit vyrovnané používání podpory, které bere v úvahu stanovené cíle, a tudíž přispívá k udržitelnému rozvoji venkova. […]

[…]

(37) Měla by být stanovena pravidla společná pro několik opatření týkající se zejména: provádění integrovaných opatření, investičních opatření, převodu zemědělského hospodářství během období, v němž je závazek dán jako podmínka poskytnutí podpory, zvětšení rozlohy hospodářství a definice různých kategorií vyšší moci nebo výjimečných okolností.“

8. Článek 44 tohoto nařízení stanoví:

„1. Pokud je celé příjemcovo hospodářství nebo jeho část převedeno na jinou osobu během období, pro které trvá závazek, jenž je podmínkou pro udělení pomoci, může tato osoba převzít závazek po zbytek tohoto období. Pokud není závazek převzat, příjemce získanou pomoc nahradí.

2. Členské státy si mohou zvolit nevyžadovat náhradu uvedenou v odstavci 1 v těchto případech:

[…]

3. V případě malých změn v situaci hospodářství mohou členské státy přijmout zvláštní opatření, aby zajistily, že použití odstavce 1 nepovede k nepřiměřeným výsledkům, pokud jde o přijatý závazek.

Pro účely prvního pododstavce se za malou změnu považuje nejvýše 10 % zmenšení výměry hospodářství, na které se vztahuje závazek.“

9. Článek 45 nařízení č. 1974/2006 stanoví:

„1. Pokud příjemce zvýší výměru hospodářství během období, pro nějž 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:

[…]

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 zanikne a náhrada v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný, není vyžadována.“

Nařízení č. 65/2011

10. Článek 18 nařízení č. 65/2011, nadepsaný „Snížení a vyloučení v případě nedodržení jiných kritérií způsobilosti, závazků a souvisejících povinností“, stanoví:

„1. Požadovaná podpora se sníží či zamítne, pokud nejsou splněny následující povinnosti a kritéria:

[…]

b) kritéria způsobilosti, jež se nevztahují na velikost plochy nebo počet vykázaných zvířat.

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

2. Členský stát získá zpět a/nebo odmítne podporu nebo určí částku, o kterou bude podpora snížena, zejména na základě závažnosti, rozsahu a trvalost zjištěného porušení.

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

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

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

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

Bulharské právo

11. Článek 37c zakona za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (zákon o vlastnictví a využití zemědělských ploch) [5] stanoví:

„1. Soubory pro využívání zemědělské půdy se vytvářejí dohodou mezi vlastníky nebo uživateli. Na uzavření dohody dohlíží komise pro každou oblast nacházející se na území obce, vytvořená na základě vyhlášky ředitele oblastního ředitelství ‚zemědělství‘ nejpozději do 5. srpna dotčeného roku. […]

2. Dohoda se uzavírá podle vzoru vypracovaného ministrem zemědělství, potravinářství a lesnictví […] Dohoda na další hospodářský rok se uzavírá a každoročně aktualizuje nejpozději do 30. srpna ve smyslu § 2 odst. 3 doplňujících ustanovení zakona za arendata v zemedelieto [(zákon o pachtu)]. Nemůže zahrnovat pozemky nahlášené jako obhospodařovávané 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 souboru ploch v příslušné lokalitě.

3. Pokud se uživatelé nemohou dohodnout za okolností uvedených v odstavci 1, jakož i pokud jde o pozemky, na které se dohoda nevztahuje, vypracuje komise do 15. září příslušného roku návrh rozdělení užívání souborů ploch následujícím způsobem:

1) právo využívat individuální soubor má uživatel, který vlastní nebo má pronajatý/vypůjčený největší podíl zemědělské půdy v souboru;

2) plocha zemědělské půdy, ohledně níž nebyla uzavřena smlouva a již vlastníci nenahlásili podle článku 37b, se rozdělí mezi uživatele v poměru k ploše a podle způsobu, jak je vlastněná nebo pronajatá/vypůjčená zemědělská půda v dané oblasti trvale využívána.

4. Komise připraví zprávu pro ředitele oblastního ředitelství ‚zemědělství‘ obsahující uzavřenou dohodu, rozdělení souborů ploch, informaci o půdě uvedené v odst. 3 bodě 2 se zřetelem k jejím vlastníkům a příslušným platbám, a ředitel oblastního ředitelství ‚zemědělství‘ na jejím základě vydá vyhlášku o rozdělení souborů v rámci oblasti do 1. října příslušného roku.[…]

14. Dohoda o vytvoření souborů ploch nebo o rozdělení souborů ploch představuje právní základ pro účely zakona za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli [(zákon o podpoře zemědělců)] a v části týkající se pozemků uvedených v odstavci 3 představuje právní základ, pokud bylo za tuto půdu zaplaceno.

[5] – Daržaven vestnik č. 17, 1. března 1991, ve znění změn.

15. Zemědělská půda zahrnutá do souborů ploch a schválená 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 přiděluje bez změny místa osob schválených na základě opatření, pokud:

1) pozemky, které poskytují v souladu s článkem 37b pro účast v řízení, mají větší nebo stejnou plochu, než je plocha schválená pro podporu v rámci opatření, a

2) vlastníci a uživatelé, jejichž pozemky byly dány k dispozici osobám schváleným na základě opatření, prohlásili, že se chtějí účastnit procesu vytváření souborů ploch podle uvedeného článku týkajících se stejných pozemků.“

Skutkový stav, řízení a položené otázky

12. PV, žalobce v původním řízení, je zemědělec, který podal žádost o podporu v rámci „Opatření 214 – Agroenvironmentální platby z programu rozvoje venkova na období 2007 až 2013“ (dále jen „opatření 214“).

13. Žádost byla schválena a PV převzal v rámci uvedeného opatření pětiletý agroenvironmentální závazek. Jednou z podmínek, kterou se PV zavázal dodržovat, spočívala v tom, že činnosti uvedené v žádosti bude na stejné zemědělské ploše provádět během pěti po sobě následujících let.

14. Tato plocha měla velikost 857 ha zemědělských ploch a PV ji využíval od roku 2012 na základě dohod podle článku 37c zákona o vlastnictví a využití zemědělských ploch. Toto ustanovení v podstatě umožňovalo uzavírat dohody za každý hospodářský rok mezi vlastníky a uživateli zemědělské půdy nacházející se v jejich blízkosti za účelem vytvoření souborů ploch. Dohoda o vytvoření souboru užitných ploch nebo jejich rozdělení byla podle bulharského práva považována za platný právní základ podpor poskytovaných zemědělcům, kteří je využívali.

15. PV se takto vytvořených souborů ploch účastnil s pozemky, které měl v pachtu, v hospodářských letech 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 a 2015/2016. Během těchto let proběhly u PV všechny nezbytné správní kontroly a kontroly na místě, a na základě jeho žádostí o platbu byly v rámci opatření 214 zaplaceny částky v celkové výši 1 063 317,54 leva (BGN).

16. Na hospodářský rok 2016/2017 nebyla uzavřena dohoda o využívání všech ploch, které PV nahlásil. Ačkoli PV chtěl uzavřít takovou dohodu na základě článku 37c zákona o vlastnictví a využívání zemědělské půdy, ostatní účastníci předchozích dohod jej informovali, že chtějí obdělávat zemědělskou půdu v rámci současných hranic svých pozemků. V tomto kontextu nemohl PV od roku 2012 využívat dotčenou zemědělskou půdu a nemohl dodržet závazek za účelem získání agroenvironmentálních plateb [6].

17. Dne 29. května 2017 oznámil PV ukončení svého agroenvironmentálního závazku Daržaven fond „Zemedelie“ (Státní zemědělský fond) v Targovište. K tomuto oznámení došlo téměř deset měsíců poté, co se PV dozvěděl o tom, že v hospodářském roce 2016/2017 nebude moci využívat část pozemku, který byl základem jeho závazku podle opatření 214, a osm měsíců po uplynutí platnosti poslední dohody.

[6] – Předkládající soud vysvětluje, že PV by byl schopen využívat 76,18 % původně nahlášené zemědělské plochy a nikoli 90 %, jak požaduje bulharské vnitrostátní právo, jímž se provádí opatření 214.

18. Dne 17. srpna 2018 byl PV informován o ukončení svého agroenvironmentálního závazku podle opatření 214 z důvodu nesplnění platných podmínek. PV toto rozhodnutí nenapadl a nabylo právní moci.

19. V důsledku toho zahájil žalovaný orgán dne 14. listopadu 2018 řízení k vydání rozhodnutí o určení veřejné pohledávky státu (akt za ustanovjavane na publično daržavno vsemane, dále jen „sporné rozhodnutí“), jímž byla od PV požadována náhrada 20 % dotací vyplacených v rámci příslušného opatření za období 2012 až 2016 včetně zákonných úroků.

20. V rámci řízení o žalobě správní soud prvního stupně shledal, že poskytnutá podpora byla snížena právoplatně a že se v projednávané věci nejednalo o vyšší moc ve smyslu článku 31 nařízení (ES) č. 73/2009[7]. Uvedený soud tedy žalobu podanou PV proti spornému rozhodnutí zamítl.

21. Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko), který projednává kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku vydanému v prvním stupni, má za to, že řešení sporu vyžaduje výklad unijního práva. Konkrétně uvádí, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 se týká tří zvláštních případů, kdy příjemce agroenvironmentálních plateb nemusí vracet dříve získaná podpůrná opatření. Jde o následující případy: i) případ, kdy je hospodářství příjemce rozděleno, ii) případ, kdy je hospodářství předmětem veřejných pozemkových úprav a iii) případ, kdy je hospodářství předmětem pozemkových úprav schválených příslušnými veřejnými orgány. Předkládající soud uvádí, že pokud by byla projednávaná věc zahrnuta pod některý z případů popsaných v uvedeném ustanovení, nepatřila by povinnost vrátit veškerou obdrženou podporu nebo její část mezi právní důsledky ukončení agroenvironmentálního závazku.

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

„1) Lze se na základě výkladu čl. 45 odst. 4 [nařízení č. 1974/2006] domnívat, že se 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 závazky nové situaci v hospodářství, že není vyžadována náhrada v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný?

[…]“

Analýza

23. V souladu s žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zabývá otázkami, kterými se předkládající soud v podstatě táže, zda taková věc, jako je věc v původním řízení, představuje „rozdělení“ nebo „pozemkovou úpravu“ ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 (*první*

[7] – 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 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).

otázka), a pokud ano, zda skutečnost, že členský stát nepřijal opatření nezbytná k tomu, aby bylo možné přizpůsobit závazky příjemce nové situaci v hospodářství, umožňuje, aby příjemce odmítl vrátit obdržené prostředky (*druhá otázka*).

K první předběžné otázce

24. Úvodem je třeba připomenout, že v období, na které se vztahuje skutkový stav ve věci v původním řízení, bylo platným právním předpisem upravujícím unijní podporu pro rozvoj venkova financovanou z EZFRV nařízení č. 1698/2005[8]. Toto nařízení stanovilo obecná pravidla pro poskytování podpor zemědělským postupům zaměřeným na zlepšování životního prostředí a venkovských oblastí[9].

25. Nařízení č. 1698/2005 mezi opatřeními určenými k podpoře udržitelného využívání zemědělské půdy konkrétně uvádělo agroenvironmentální platby[10]. Tyto platby, vedle jiných zemědělských plateb, byly podporami poskytovanými zemědělcům každý rok za podmínky, že tito zemědělci dobrovolně přijali závazky podporující udržitelné využívání zemědělské půdy[11]. Tyto závazky musely být nad rámec odpovídajících závazných norem unijních zemědělských právních předpisů, jakož i zvláštních požadavků stanovených právními předpisy členských států[12].

26. Jak vysvětluje Evropská komise, podstatným znakem agroenvironmentálních plateb bylo, že obecně zahrnovaly závazky, které měli zemědělci přijmout na období nejméně pěti let[13]. Jelikož krátkodobé závazky snižovaly kladný dopad těchto plateb, požadavek víceletého závazku měl motivovat zemědělce k tomu, aby využívali svou půdu po dobu, která je považována za nezbytnou k dosažení příznivých účinků pro environmentální udržitelnost.

27. Z tohoto důvodu se nařízení č. 1974/2006, při stanovení podrobných pravidel pro používání nařízení č. 1698/2005, zabývalo mimo jiné změnami, které se mohou objevit během pětiletého období závazku přijatého zemědělci v rámci EZFRV[14]. Konkrétně nařízení č. 1974/2006 definovalo povinnosti členských států a příjemců agroenvironmentálních plateb v případě změny vlastnictví nebo využití hospodářství převodem[15], nebo v případě změny velikosti hospodářství buď jeho rozšířením, nebo zmenšením[16].

28. Podle mého názoru spadá věc v původním řízení do druhé kategorie, jelikož zemědělec, který se zavázal využívat určitou plochu zemědělské půdy, nemohl v posledním roce závazku v rámci EZFRV využívat celou plochu původně nahlášenou v jeho žádosti na základě opatření 214. Jak uvádí předkládající soud, čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 se tedy za takových okolností stává klíčovým ustanovením pro určení finančních důsledků pro zemědělce.

[8] – Viz článek 88 nařízení 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), který stanoví, že nařízení 1698/2005 se nadále použije na operace prováděné na základě programů schválených Komisí podle uvedeného nařízení před 1. lednem 2014.

[9] – Viz oddíl 2 nařízení č. 1698/2005.

[10] – Článek 36 písm. a) bod iv) nařízení č. 1698/2005.

[11] – Článek 39 odst. 2 nařízení č. 1698/2005.

[12] – Článek 39 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1698/2005.

[13] – Článek 39 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1698/2005.

[14] – Viz bod 37 odůvodnění nařízení č. 1974/2006.

[15] – Viz článek 44 nařízení č. 1974/2006.

[16] – Viz článek 45 nařízení č. 1974/2006.

29. Když byl uvedený článek v platnosti [17], upravoval situace, kdy příjemce agroenvironmentálních plateb nemohl splnit závazek využívat stejnou plochu půdy po dobu pěti po sobě jdoucích let z důvodu i) rozdělení dotčeného hospodářství, ii) přijetí veřejných pozemkových úprav předmětného hospodářství nebo iii) schválení pozemkových úprav týkajících se tohoto hospodářství příslušnými orgány veřejné správy.

30. Pokud by v těchto třech případech členský stát nepřijal opatření nezbytná k přizpůsobení závazků nové situaci v hospodářství, pak by příjemce agroenvironmentálních plateb nemusel vracet podporu přijatou za dobu účinnosti závazku.

31. Je třeba zdůraznit, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 zavedl zvláštní výjimku z obecného pravidla použitelného na situace, kdy příjemci agroenvironmentálních plateb nesplnili závazky přijaté v rámci EZFRV. Nedodržení kritérií způsobilosti, závazků nebo souvisejících povinností by totiž obvykle vedlo ke snížení, vyloučení a navrácení poskytnuté podpory [18]. V případě víceletých závazků se tato snížení, vyloučení a navrácení podpory rovněž použijí na částky, které již byly pro určitý závazek vyplaceny v předchozích letech [19].

32. Naproti tomu v projednávané věci, pokud by nemožnost splnit závazek využívat tutéž plochu půdy po dobu pěti let měla být považována za přímý důsledek rozdělení nebo pozemkových úprav ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006, nemusel by zemědělec dotčený ve věci v původním řízení vracet část plateb přijatých v předchozích letech za podmínky, že vnitrostátní orgány nepřijaly opatření nezbytná k přizpůsobení závazku zemědělce novému kontextu.

33. Musím zdůraznit, že unijní právní předpisy nedefinují pojem „rozdělení“ ani pojem „pozemková úprava“. Je však zřejmé, že oba tyto pojmy odkazují na právní nástroje, jejichž konkrétní definice, typologie a požadavky se v jednotlivých členských státech liší [20].

34. V tomto kontextu je podle ustálené judikatury třeba čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 vykládat autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii, přičemž je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle právní úpravy, jejíž je součástí [21].

35. Pokud jde o znění čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006, výraz „rozdělení“ se týká opatření spočívajících ve změně společných hranic pozemků, nejčastěji s cílem vytvořit větší hospodářství. Akademici tento pojem vymezují jako nástroj pro úpravu pozemku, který se často používá jako synonymum pojmů „reorganizace pozemku“, „přeskupení pozemku“, „oddělení pozemku“, „restrukturalizace pozemku“ nebo „přerozdělení pozemku“ [22]. Vzhledem k tomu, že rozdělení zahrnuje výměnu pozemku, je zvláštním znakem této operace to, že vyžaduje změnu vlastnictví nebo využití nejen z hlediska pozemků, ale i z hlediska práv [23]. Jeho cílem je vytvořit racionálnější hospodářství, která tak budou moci být efektivněji spravována z důvodu umístění rozdělených pozemků, jejich velikosti nebo tvaru.

[17] – Viz nyní čl. 47 odst. 3 nařízení č. 1305/2013.

[18] – Článek 18 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 65/2011.

[19] – Článek 18 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 65/2011.

[20] – Viz například Thomas, J., „What's on Regarding Land Consolidation in Europe?“, XXIII International FIG Congress, Mnichov, Německo, 8.–13. 10. 2006, z něhož vyplývá, že pojem „pozemková úprava“ není v Evropě jasný.

[21] – Rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, Hemming a další (C-316/15, EU:C:2016:879, bod 27 a citovaná judikatura).

[22] – Demetriou, D., *The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation*, Springer, 2014, s. 8.

[23] – Tamtéž.

36. Výraz „pozemková úprava“ je oproti tomu širším pojmem. I když byl tento výraz v minulosti pravidelně užíván jako ekvivalent výrazu „rozdělení“, v dnešní době je definován jako ucelenější postup přerozdělování pozemku kombinovaný s poskytováním veřejných zařízení pro vymezenou venkovskou oblast [24]. Z tohoto hlediska pojem „pozemková úprava“ zahrnuje nejen přerozdělení roztříštěných pozemků, především formou scelování, ale rovněž zvláštní agrární plánování, které zahrnuje poskytování nezbytné infrastruktury – jako jsou silnice, zavlažovací systémy, drenážní systémy, krajinnou architekturu, environmentální řízení, obnovu vesnic, ochranu půdy atd. – pro dotyčný rozvoj pozemku [25].

37. Z výše uvedeného vyplývá, že kromě zvláštních prvků charakterizujících každý typ opatření výrazy „rozdělení“ a „pozemková úprava“ vyplývající z čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 odkazují na operace směřující k úpravě a novému uspořádání rozdělených pozemků, obecně používaných k vytváření racionálnějších hospodářství za účelem zlepšení venkovské infrastruktury a provádění politiky rozvoje a životního prostředí.

38. Ráda bych zdůraznila, že ze znění čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 rovněž vyplývá, že výrazy „rozdělení“ a „pozemková úprava“ byly ve smyslu tohoto ustanovení pojaty jako opatření zahrnující prvek veřejné intervence.

39. To je zjevné u pozemkových úprav, které musí být podle čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 svou povahou veřejné – což předpokládá plné zapojení příslušných veřejných orgánů v navržení a přijetí těchto opatření – nebo těmito orgány schváleny.

40. Pokud jde o výraz „rozdělení“, anglické znění nařízení č. 1974/2006 není v tomto ohledu tak zjevné. Nicméně znění jiných jazykových verzí, mezi něž patří německá a španělská verze, vede k závěru, že požadavek veřejné intervence musí platit i u těchto činností [26]. Tyto verze totiž odkazují na rozdělení a „*other public* land-consolidation measures“ [27], která, jak správně zdůrazňuje Komise, byla dokonce použita v anglické verzi ustanovení, které předcházelo čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006, a sice článku 38 nařízení č. 817/2004 [28].

41. Zapojení vnitrostátních orgánů ve třech výše uvedených případech je podle mého názoru potvrzeno také kontextuálním výkladem článku 45 nařízení č. 1974/2006. Jak jsem již uvedla, toto ustanovení upravovalo nejen situace, ve kterých byla zemědělská půda zmenšena během pětiletého období závazku, ale i situace, kdy tato oblast byla rozšířena, či dokonce situace, kdy dotčená plocha v rámci hospodářství byla rozšířena. Zatímco případy týkající se rozšíření ploch jsou popsány v čl. 45 odst. 1, 2 a 3 nařízení č. 1974/2006 v návaznosti na dobrovolnou činnost příjemce, čl. 45 odst. 4 téhož nařízení odkazuje na snížení rozlohy zemědělské půdy způsobené opatřeními nesouvisejícími s příjemcem, jejichž cílem je zejména podpora veřejného cíle zlepšení zemědělské struktury.

[24] – Viz Organizace pro výživu a zemědělství při Organizaci spojených národů (FAO), *Opportunities to mainstream Land Consoream Land Consoream Land Consolution in Rural Programmes of the European Union*, FAO-Land Tenure Policy Series, Řím, 2008, s. 3.

[25] – Viz Thomas, J., *op. cit.*, s. 6.

[26] – V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury vylučuje nutnost jednotného použití, a tedy i výkladu ustanovení práva Unie, aby byl text ustanovení v případě pochybností nahlížen samostatně v jedné z jeho verzí, a naopak vyžaduje, aby byl vykládán a používán ve světle verzí v jiných úředních jazycích (viz zejména rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Profisa, C-63/06, EU:C:2007:233, bod 13 a citovaná judikatura).

[27] – Kurzivou zvýraznila autorka tohoto stanoviska.

[28] – Nařízení Komise (ES) č. 817/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) (Úř. věst. 2004, L 153, s. 30; Zvl. vyd. 03/46, s. 87).

42. Toto zohlednění však neznamená, že k zásahu veřejného orgánu musí docházet ve všech fázích rozdělení nebo pozemkových úprav. Článek 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 totiž hovoří zásadně o přijetí nebo schválení, což se tedy stává znakem minimální veřejné intervence vyžadované k tomu, aby vnitrostátní opatření mohlo být považováno za opatření spadající do působnosti tohoto ustanovení. Z téhož důvodu musí být čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 vykládán tak, že nevylučuje rozdělení a pozemkové úpravy, které byly vyvolány soukromými iniciativami, ani použití dohodnutých postupů, pokud si orgány veřejné moci pro tento druh operací zachovávají přinejmenším možnost konečného schválení[29]. Veřejná intervence při rozdělení nebo pozemkových úpravách je totiž nakonec odůvodněna například nutností zajistit dodržování veřejných cílů, řádné uspořádání práv při směně pozemků a provádění těchto opatření, aniž by byla ohrožena neshodou některých dotčených vlastníků nebo uživatelů.

43. Konečně z teleologického hlediska je podle mého názoru jasné, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 byl zaveden, jak zdůrazňuje Komise, s cílem zabránit trestání zemědělců, pokud rozdělení hospodářství nebo pozemková úprava, na něž nemají vliv, jim zabránily plnit závazek EZFRV využívat stejnou plochu zemědělské půdy po dobu pěti po sobě jdoucích let. V opačném případě by se zemědělci cítili odrazeni od uzavírání agroenvironmentálních závazků, které jsou – jak bylo objasněno – relevantními nástroji ke zlepšení struktury vlastnictví půdy, zvýšení konkurenceschopnosti zemědělského odvětví a podpoře územního plánování při dodržování politiky v oblasti životního prostředí a rozvoje venkova. To je podle mého názoru v konečném důsledku důvod, proč čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 ukládá členským státům, aby přizpůsobily závazek nové situaci v hospodářství, nebo v případě nemožnosti takové úpravy zbavuje příjemce povinnosti vrátit náhradu.

44. Pokud jde o věc v původním řízení, je zajisté věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, zda postup popsaný v předmětných vnitrostátních právních předpisech vede k rozdělení nebo pozemkové úpravě, a zda tak spadá do působnosti čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006.

45. Z informací uvedených v předkládacím rozhodnutí však zaprvé vyplývá, že na základě postupu upraveného touto vnitrostátní právní úpravou se vlastníci a uživatelé mohou dohodnout na přeskupení nebo přerozdělení zemědělské půdy. I když to není výslovně uvedeno, s ohledem na okolnosti projednávané věci je důvodné předpokládat, že tyto dohody jsou uzavírány za účelem nové úpravy hospodářství, aby mohlo být efektivněji nakládáno s půdou. Zadruhé podle těchto právních předpisů vyřizuje uzavření dohody komise, která se nachází na území každé obce a která je jmenována rozhodnutím příslušného oblastního ředitelství. Tato komise může rovněž vypracovat návrh na rozdělení pozemků, pokud se na tom zemědělci neshodnou. Zatřetí ředitel oblastního ředitelství pro zemědělství na základě zprávy připravené a předložené touto komisí, a zejména na základě uzavřené dohody, vydává vyhlášku o přidělení pozemku v dané lokalitě.

46. Mám za to, že taková vnitrostátní právní úprava, o jakou jde ve věci v původním řízení, která má jednak prosazovat uzavírání dohod o rozdělení pozemků, a jednak stanoví, že k tomu, aby byly tyto dohody platné, musí být schváleny příslušnými veřejnými orgány, musí být považována – jak tvrdí žalobce – za rozdělení ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006. Jak již bylo uvedeno, skutečnost, že takové rozdělení je založeno na dobrovolných dohodách uzavřených soukromými vlastníky nebo uživateli a že takové dohody nezahrnují převod vlastnického práva, tento závěr nezpochybňuje, jelikož prvek veřejné intervence spočívá v konečném schválení příslušným orgánem.

[29] – Podle odborných publikací je to mimochodem společná vlastnost tohoto typu pozemkových operací. Viz Thomas, J., *op. cit.*, s. 7.

47. Bulharská republika v podstatě tvrdí, že zemědělská půda zemědělce v původním řízení během posledního roku závazku nebyla dotčena rozdělením, ale právě tím, že nedošlo k rozdělení původně dotčené zemědělské půdy, neboť pozemky ostatních vlastníků zůstaly v jejich současných hranicích. Má rovněž za to – shodně s rozsudkem vydaným bulharským správním soudem v prvním stupni řízení – že tento zemědělec nemohl legitimně očekávat, že po uplynutí roční doby platnosti dohod přijatých podle článku 37c zákona o vlastnictví a využití zemědělských ploch vlastníci těchto pozemků následně jejich platnost prodlouží. Podle Bulhraské republiky tedy dotčený zemědělec tím, že přijal agroenvironmentální platby založené na režimu zavedeném vnitrostátní právní úpravou, podstoupil riziko, že svůj závazek nesplní, což je riziko, které by nenesly orgány veřejné moci.

48. Zaprvé však považuji za zjevné, že ve vztahu k zemědělské půdě využívané zemědělcem během určitého hospodářského roku lze rozdělení pozemku považovat za uskutečněné v okamžiku, kdy je struktura pozemku změněna v rámci postupu zahrnujícího veřejnou intervenci. Navíc zemědělec, který se účastní systému agroenvironmentálních plateb tím, že využívá rozdělenou půdu, a podporuje tak cíle stanovené unijními právními předpisy týkající se zlepšení struktury půdy a jejího rozvoje, nesmí být postihován, pokud mu neexistence dohody s vlastníky této půdy brání v získání celé původně nahlášené zemědělské plochy a tím i ve splnění závazku přijatého v rámci EZFRV. Teleologické úvahy uvedené v bodě 43 tohoto stanoviska tento přístup podporují.

49. Zadruhé bych ráda zdůraznila – jak uvedl předkládající soud v předkládacím rozhodnutí – že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 nestanoví konkrétní důvody pro rozdělení původně nahlášené zemědělské půdy, což by mohlo vést k nevrácení prostředků dříve obdržených v rámci EZFRV. To mě přivádí k názoru, že nesplnění závazku využívat celou plochu daného pozemku by mělo být podrobeno objektivnímu hodnocení nezávislému na vnitrostátním právním základě, na němž zemědělec přijal závazek v rámci EZFRV.

50. Dále dotčená vnitrostátní právní úprava výslovně uznává dobrovolné rozdělení zemědělské půdy jako platný právní základ pro uplatnění finanční pomoci z EZFRV. To znamená, že schválením použití agroenvironmentálních plateb příslušné orgány podporují právní nástroj, kterým zemědělci definují své závazky jako náhradu za poskytnutí těchto plateb. Za těchto podmínek se neztotožňuji s názorem, že riziko v takové věci, jako je věc v původním řízení, musí nést zemědělec.

51. Z toho vyplývá, že žádný z argumentů předložených Bulharskou republikou nestačí k vyvrácení závěru, podle kterého je třeba mít za to, že takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení, vedou k rozdělení ve smyslu čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006.

52. S ohledem na výše uvedené a s ohledem na skutkové okolnosti uvedené v předkládacím rozhodnutí dospívám k závěru, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že se použije v takové věci, jako je věc v původním řízení, pokud zemědělec nemůže splnit své povinnosti v rámci EZFRV z důvodu rozdělení schváleného příslušnými veřejnými orgány, které ovlivňuje strukturu hospodářství, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Ke druhé předběžné otázce

53. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda skutečnost, že členský stát nepřijal opatření nezbytná k tomu, aby bylo příjemci umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství, umožňuje příjemci odmítnout vrátit obdržené prostředky.

54. V tomto ohledu stačí uvést, že čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 stanoví, že pokud příjemce agroenvironmentálních plateb není schopen plnit dané závazky, protože jeho hospodářství je rozděleno, musejí členské státy přijmout opatření nezbytná k tomu, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství. Pokud se taková úprava ukáže jako nemožná, musí závazek zaniknout bez náhrady v souvislosti s obdobím, v němž byl závazek účinný.

55. Jak uvádí předkládající soud v předkládacím rozhodnutí, v projednávané věci by bylo třeba posoudit, zda členský stát dotčený v projednávané věci přijal či nepřijal opatření k přizpůsobení závazků příjemce, jak vyžaduje čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006. Nicméně vzhledem k tomu, že příjemce musel vrátit určitou část podpory získané za dobu plnění závazku, jeví se, že taková opatření nebyla přijata.

56. Pokud členský stát nepřijal opatření nezbytná k přizpůsobení závazků příjemce nové situaci, vyplývá z toho, že rozhodnutí o veřejném dluhu, na základě něhož je požadováno vrácení části podpory obdržené během prvních čtyř let závazku, je v rozporu s čl. 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006.

57. Článek 45 odst. 4 nařízení č. 1974/2006 musí být tedy vykládán v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, pokud zmenšení rozlohy hospodářství příjemce, na základě něhož není možné dodržet pětiletý agroenvironmentální závazek, je výsledkem rozdělení, musí členský stát přijmout nezbytná opatření, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství. Bez takových opatření závazek zaniká, aniž je nutné poskytnout náhradu za dobu účinnosti závazku.

Závěry

58. Na základě výše uvedené analýzy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první dvě předběžné otázky položené Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) odpověděl následovně:

„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 v takové věci, jako je věc v původním řízení, pokud zemědělec nemůže splnit své povinnosti z důvodu rozdělení schváleného příslušnými veřejnými orgány, které ovlivňuje strukturu hospodářství, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

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

musí být vykládán v tom smyslu, že

za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, pokud zmenšení rozlohy hospodářství příjemce, na základě něhož není možné dodržet pětiletý agroenvironmentální závazek, je výsledkem rozdělení, musí členský stát přijmout nezbytná opatření, aby bylo umožněno přizpůsobit závazky nové situaci v hospodářství. Bez takových opatření závazek zaniká, aniž je nutné poskytnout náhradu za dobu účinnosti závazku.“