Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

23. října 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Zemědělství – Společná zemědělská politika (SZP) – Režimy přímých podpor – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 – Článek 15 odst. 1 – Výjimky z uplatnění správních sankcí – Chybná žádost o podporu – Zpětvzetí takové žádosti – Oznámení příslušným vnitrostátním orgánům – Správní sankce v případě ohlášení větších ploch – Sankce podle článku 19a nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 – Použitelnost tohoto článku po zrušení nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014“

Ve věci C-267/24,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Správního soudu ve Varně (Administrativen sad – Varna, Bulharsko) ze dne 4. dubna 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 16. dubna 2024, v řízení

Kanevi Komers DS EOOD

proti

Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelje“,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení: M. Condinanzi (zpravodaj), předseda senátu, N. Jääskinena a R. Frendo, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Evropskou komisi: M. Ilkova a M. Salyková, jako zmocněnkyně,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: bulharština.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 15 a 19a 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), ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1393 ze dne 4. května 2016 (Úř. věst. 2016, L 225, s. 41) (dále jen „nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014“), a čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Kanevi Komers DS EOOD, která je založena podle bulharského práva, a náměstkem výkonného ředitele Národního zemědělského fondu (Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelje“, Bulharsko) (dále jen „DFZ“) ohledně rozhodnutí DFZ snížit výši finanční podpory, kterou požadovala společnost Kanevi Komers DS na hospodářský rok 2019 v rámci několika režimů podpory a opatření přímých plateb na plochu, a uložit jí sankce z důvodu ohlášení větších ploch.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (EU) č. 1306/2013

3 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, a oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 13), bylo s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013 (Úř. věst. 2021, L 435, s. 187). Podle článku 104 nařízení 2021/2116 nicméně platí, že články 59, 63, 64, 67, 68, 74 a 77 nařízení č. 1306/2013 se nadále použijí ve vztahu k výdajům vzniklým a platbám provedeným v rámci režimů podpory podle 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), v kalendářním roce 2022 a dříve. Vzhledem k tomu, že se žádost o podporu dotčená ve věci v původním řízení týká hospodářského roku 2019, použije se v projednávaném případě nařízení č. 1306/2013.

4 Článek 59 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Obecné zásady kontrol“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Pokud není stanoveno jinak, zahrnuje systém zavedený členskými státy […] systematické správní kontroly všech žádostí o podporu a žádostí o platbu. Uvedený systém je doplněn o kontroly na místě.

[…]

3. Odpovědný orgán vypracuje z každé kontroly na místě zprávu.“

5 Článek 63 tohoto nařízení, nadepsaný „Neoprávněné platby a správní sankce“, v odstavcích 1 a 2 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 (EU) 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. […]“

6 Článek 64 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Ukládání správních sankcí“, v odstavci 4 stanoví:

„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.“

7 V kapitole II, nadepsané „Integrovaný administrativní a kontrolní systém“ a obsažené v hlavě V tohoto nařízení, je uveden článek 67, který zní:

„1. Každý členský stát zavede a provozuje integrovaný administrativní a kontrolní systém (‚integrovaný systém‘).

[…]

4. Pro účely této hlavy [kapitoly] se rozumí:

[…]

b) ‚přímou podporou na plochu‘ režim základní platby, režim jednotné platby na plochu a redistributivní platba podle hlavy III kapitoly 1 a 2 nařízení (EU) č. 1307/2013; platby za zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí podle hlavy III kapitoly 3 nařízení (EU) č. 1307/2013; platby za oblasti s přírodními omezeními podle hlavy III kapitoly 4 nařízení (EU) č. 1307/2013; platby pro mladé zemědělce podle hlavy III kapitoly 5 nařízení (EU)

č. 1307/2013; dobrovolná podpora vázaná na produkci podle hlavy IV kapitoly 1 v případech, kdy je podpora vyplácena na hektar; platby v rámci zvláštní podpory pro bavlnu podle hlavy IV kapitoly [2]; režim pro malé zemědělce podle hlavy V nařízení (EU) č. 1307/2013; […]“

8 Článek 68 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 stanoví:

„Integrovaný systém zahrnuje tyto prvky:

a) počítačovou databázi;

b) systém identifikace zemědělských pozemků;

c) systém identifikace a evidence platebních nároků;

d) žádosti o podporu a žádosti o platbu;

e) integrovaný kontrolní systém;

f) jednotný systém identifikace každého příjemce podpory uvedené v čl. 67 odst. 2, který předloží žádost o podporu nebo žádost o platbu.“

9 Článek 74 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„V souladu s článkem 59 provádějí členské státy prostřednictvím platebních agentur nebo jimi pověřených subjektů správní kontroly žádostí o podporu s cílem ověřit podmínky způsobilosti pro podporu. Tyto kontroly jsou doplněny kontrolami na místě.“

10 Článek 77 uvedeného nařízení, nadepsaný „Uplatnění správních sankcí“, zní:

„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 pravidel pro podporu podle čl. 67 odst. 2.

[…]

4. Správní sankce mohou mít jednu z těchto forem:

a) snížení částky podpory, která je nebo má být vyplácena v souvislosti s žádostmi o podporu nebo s žádostmi o platbu, jichž se týká nesplnění, a/nebo v souvislosti s žádostmi o podporu nebo žádostmi o platbu podanými na předchozí nebo následující roky;

b) vyplacení částky vypočtené na základě množství nebo období dotčených nesplněním;

c) vyloučení z práva na účast na dotčeném režimu podpory nebo na dotčeném opatření podpory.

[…]“

Nařízení č. 1307/2013

11 Nařízení č. 1307/2013 bylo s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 (Úř. věst. 2021, L 435, s. 1). Podle čl. 154 odst. 2 nařízení 2021/2115 nicméně platí, že nařízení č. 1307/2013 se nadále použije na žádosti o podporu týkající se roků pro podání žádosti, které začínají před 1. lednem 2023. Vzhledem k tomu, že se žádost o podporu dotčená ve věci v původním řízení týká hospodářského roku 2019, použije se v projednávaném případě nařízení č. 1307/2013.

12 V bodě 4 odůvodnění nařízení č. 1307/2013 je uvedeno:

„Je třeba jasně uvést, že nařízení [č. 1306/2013] a ustanovení přijatá na jeho základě se mají použít na opatření stanovená v tomto nařízení. […]“

13 Článek 1 nařízení č. 1307/2013 stanoví:

„Toto nařízení stanoví:

a) společná pravidla pro platby poskytované zemědělcům přímo v rámci režimů podpory uvedených v příloze I (dále jen ‚přímé platby‘);

b) zvláštní pravidla týkající se:
   i) základní platby pro zemědělce (dále jen ‚režim základní platby‘) a přechodného zjednodušeného režimu (dále jen ‚režim jednotné platby na plochu‘),
   ii) dobrovolné přechodné vnitrostátní podpory pro zemědělce,
   iii) dobrovolné redistributivní platby,
   iv) platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí,
   v) dobrovolné platby pro zemědělce v oblastech s přírodními omezeními,
   vi) platby pro mladé zemědělce zahajující zemědělskou činnost,
   vii) dobrovolného režimu podpory vázané na produkci,

   […]“

Nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014

14 Nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 bylo s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2022/1172 ze dne 4. května 2022, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém v oblasti společné zemědělské politiky a uplatňování a výpočet správních sankcí v souvislosti s podmíněností (Úř. věst. 2022, L 183, s. 12). Podle článku 13 nařízení v přenesené pravomoci 2022/1172 nicméně platí, že nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 se nadále použije pro žádosti o podporu pro přímé platby podané před 1. lednem 2023. Vzhledem k době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení se tedy v projednávaném případě použije nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014.

15 V bodech 2, 8 a 17 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 je uvedeno:

„(2) Zejména by měla být stanovena pravidla, která by doplňovala některé jiné než podstatné prvky nařízení (EU) č. 1306/2013, pokud jde o fungování integrovaného administrativního a kontrolního systému (dále jen ‚integrovaný systém‘), lhůty pro podání žádostí o podporu nebo žádostí o platbu, podmínky pro částečné či úplné zamítnutí podpory nebo pro částečné či úplné odnětí neoprávněné podpory a stanovení správních sankcí, které mají řešit případy nesouladu spojené s podmínkami pro získání podpory v rámci režimů zavedených nařízením [(EU) č. 1307/2013] […]

[…]

(8) Pro zajištění řádného provádění režimu základní platby a souvisejících plateb uvedených v hlavě III nařízení (EU) č. 1307/2013 by členské státy měly vytvořit systém identifikace a evidence platebních nároků, který zajistí vysledovatelnost platebních nároků a který umožní mimo jiné křížovou kontrolu mezi plochami ohlášenými pro účely režimu základní platby a platebními nároky každého zemědělce a mezi různými platebními nároky jako takovými.

[…]

(17) Příjemcům, kteří příslušné vnitrostátní orgány kdykoli upozorní na chyby v žádostech o podporu nebo žádostech o platbu, by neměly být uloženy žádné správní sankce, a to bez ohledu na důvod nesouladu, pokud daný příjemce již nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě nebo již nebyl příslušným orgánem upozorněn na nesoulad v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu.“

16 Článek 2 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, nadepsaný „Definice“, v odstavci 1 stanoví:

„[…]

Použijí se rovněž tyto definice:

[…]

2) ‚nesouladem‘ se rozumí:
   a) v případě kritérií způsobilosti, závazků nebo jiných povinností souvisejících s podmínkami poskytování podpory podle čl. 67 odst. 2 nařízení (EU) č. 1306/2013 jakékoli nedodržení těchto kritérií způsobilosti, závazků nebo povinností, […]

[…]“

17 Článek 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, nadepsaný „Výjimky z uplatnění správních sankcí“, stanoví:

„1. Správní sankce stanovené v této kapitole se nepoužijí na tu část žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, v jejímž případě příjemce písemně informoval příslušný orgán o tom, že daná žádost o podporu nebo žádost o platbu byla chybná nebo se stala chybnou po svém podání, za předpokladu, že příjemce již nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a že ho příslušný orgán již neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu.

2. Informace poskytnuté příjemcem, na něž se odkazuje v odstavci 1, vedou k úpravě žádosti o podporu nebo žádosti o platbu podle aktuálního stavu.“

18 Článek 19a tohoto nařízení v přenesené pravomoci, nadepsaný „Správní sankce v případech ohlášení větších ploch pro účely režimu základní platby, režimu jednotné platby na plochu, redistributivní platby, režimu pro mladé zemědělce, platby pro oblasti s přírodními omezeními, režimu pro malé zemědělce, plateb v rámci sítě Natura 2000 a na základě rámcové směrnice o vodě a plateb určených pro oblasti s přírodními či jinými zvláštními omezeními“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. Pokud je v případě skupiny plodin podle čl. 17 odst. 1 plocha ohlášená pro režimy podpor stanovené v kapitolách 1, 2, 4 a 5 hlavy III a v hlavě V nařízení (EU) č. 1307/2013 a podpůrná opatření podle článků 30 a 31 [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)] vyšší než plocha zjištěná podle článku 18 tohoto nařízení, vypočítá se podpora na základě zjištěné plochy snížené o 1,5 násobek zjištěného rozdílu, je-li tento rozdíl vyšší než 3 % zjištěné plochy nebo 2 hektary.

Správní sankce nesmí být vyšší než 100 % částek na základě ohlášené plochy.

2. Pokud příjemci nebyla dosud uložena žádná správní sankce podle odstavce 1 za ohlášení větších ploch pro dotyčný režim nebo opatření podpory, sníží se výše správní sankce podle uvedeného odstavce o 50 %, není-li rozdíl mezi ohlášenou plochou a plochou zjištěnou vyšší než 10 % zjištěné plochy.

3. Pokud byly příjemci sníženy správní sankce podle odstavce 2 a další správní sankce uvedená v tomto článku a v článku 21 má být tomuto příjemci uložena v případě dotčeného režimu nebo opatření podpory za následující rok podání žádosti, musí příjemce zaplatit plnou výši správní sankce za tento následující rok podání žádosti, jakož i částku, o kterou byla v souladu s odstavcem 2 snížena správní sankce vypočítaná podle odstavce 1.“

Prováděcí nařízení (EU) č. 809/2014

19 Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. 2014, L 227, s. 69), bylo s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno prováděcím nařízením Komise (EU) 2022/1173 ze dne 31. května 2022, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém v oblasti společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2022, L 183, s. 23). Podle článku 14 prováděcího nařízení 2022/1173 nicméně platí, že prováděcí nařízení č. 809/2014 se nadále použije pro žádosti o podporu pro přímé platby podané před 1. lednem 2023. Vzhledem k době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení se v projednávaném případě použije prováděcí nařízení č. 809/2014.

20 Článek 25 prováděcího nařízení č. 809/2014 stanoví:

„Kontroly na místě mohou být oznámeny za předpokladu, že to nenaruší jejich účel nebo účinnost. Oznámení je přísně omezené na nezbytné minimální časové období, které nepřekročí 14 dní.

[…]“

21 Článek 41 tohoto prováděcího nařízení, nadepsaný „Kontrolní zpráva“, zní:

„1. O každé kontrole na místě provedené podle tohoto oddílu se vyhotoví kontrolní zpráva, která umožní podrobně přezkoumat provedené kontroly a učinit závěry týkající se dodržování kritérií způsobilosti, závazků a ostatních povinností. […]

2. Příjemce musí mít možnost zprávu podepsat, aby potvrdil svou přítomnost při kontrole, a připojit k ní své vyjádření. Pokud členské státy využijí kontrolní zprávu vyhotovenou elektronicky během kontroly, příslušný orgán poskytne příjemci možnost elektronického podpisu nebo bude kontrolní zpráva neprodleně zaslána příjemci, aby ji mohl podepsat a připojit své vyjádření. Pokud byl zjištěn nesoulad, příjemce obdrží kopii kontrolní zprávy.

[…]“

Bulharské právo

ZPZP

22 Článek 41 zákona o podpoře zemědělců (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli) (DV č. 58 ze dne 22. května 1998), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „ZPZP“), stanoví:

(1) Zemědělci evidovaní v souladu s článkem 7 mohou požádat o podporu v rámci režimů uvedených v čl. 38a odst. 1 tak, že požádají o podporu podle čl. 32 odst. 1 na příslušný kalendářní rok.

[…]

(3) Zemědělská půda uvedená v žádosti o podporu musí být zemědělcům k dispozici k 31. květnu příslušného kalendářního roku v souladu s čl. 36 odst. 5 nařízení (EU) č. 1307/2013, což se osvědčuje právním titulem k užívání evidovaným podle [zákona o vlastnictví a užívání zemědělské půdy (Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi)].

(4) Právní titul k užívání zemědělské půdy se eviduje u obecních zemědělských úřadů v místě, kde se nemovitost nachází, a to prostřednictvím specializovaného softwaru spravovaného Ministerstvem zemědělství, potravinářství a lesů. Zaevidování se provádí do okamžiku uplynutí lhůt, které jsou stanoveny pro podání žádosti o podporu a její úpravy ve vyhlášce uvedené v čl. 32 odst. 5.

(5) Ministerstvo zemědělství, potravinářství a lesů třídí, shrnuje a předává platební agentuře jednorázově nebo postupně údaje o evidovaných právních titulech k užívání zemědělské půdy. […]

(6) Při podávání žádosti o podporu prostřednictvím integrovaného administrativního a kontrolního systému ověřuje platební agentura údaje uvedené v žádosti, které jsou porovnány s údaji uvedenými v odstavci 5. Pokud zemědělec do žádosti zahrnul zemědělskou půdu nacházející se mimo plochy, pro které existuje právní titul, nebo v rozsahu přesahujícím

evidovaný právní titul k užívání, vygeneruje systém chybové hlášení. Chybové hlášení se předkládá zemědělci k podpisu.

(7) Po uplynutí lhůt pro podání a úpravu žádosti o podporu, které jsou stanoveny ve vyhlášce uvedené v čl. 32 odst. 5, provede platební agentura správní kontrolu všech podaných žádostí o podporu, u nichž systém vygeneroval chybové hlášení. Při kontrole se informace obsažené v žádostech o podporu porovnají s údaji uvedenými v odstavci 5, a to v souvislosti se splněním podmínek uvedených v odstavcích 3 a 4.

[…]

(9) Pokud se při ověřování provedeném podle odstavců 7 a 8 zjistí, že neexistuje žádný evidovaný právní titul ve smyslu odstavce 4, použije platební agentura ustanovení čl. 43 odst. 3.“

23 Článek 43 ZPZP stanoví:

„(1) Platební agentura provede přímé platby v souvislosti s podanými žádostmi, pokud zjistí, že:

1. žadatel užívá zemědělské plochy ohlášené v žádosti a vykonává na nich zemědělskou činnost;

[…]

3. plocha užívaná zemědělcem a velikost zemědělských pozemků nejsou menší než ty, které jsou uvedeny v článku 38c;

4. plochy ohlášené pro podporu se považují za způsobilé pro podporu během kontrol uvedených v čl. 37 odst. 3 a 4.

(2) Platební agentura prověřuje žádosti o podporu v rámci režimů přímých plateb v souladu s článkem 37.

(3) Platební agentura sníží výši platby nebo zamítne platbu v rámci režimů přímých plateb, pokud:

1. žadatel obhospodařuje menší zemědělské plochy nebo pozemky, než které jsou uvedeny v článku 38c;

2. tato agentura zjistila, že u dotčených ploch nebyly splněny podmínky týkající se podmíněnosti;

3. žadatel brání kontrole na místě;

4. žadatel ohlásil plochy, které neobhospodařuje, nebo ohlásil plochy, které nesplňují kritéria způsobilosti pro podporu stanovená vyhláškou uvedenou v článku 40;

5. pro stejnou plochu byly podány dvě nebo více žádostí a překrývání ploch nebylo odstraněno;

[…]

(4) Platební agentura sníží výši platby nebo zamítne platbu uvedenou v odstavci 3 v souladu s kritérii stanovenými právními předpisy Evropské unie.“

Vyhláška č. 5 ze dne 27. února 2009

24 Článek 2 vyhlášky č. 5 o podmínkách a postupech podávání žádostí v rámci režimů a opatření přímých plateb (naredba nº 5 za usloviyata i reda za podavane na zajavlenija po schemi i merki za direktni plaščanija) ze dne 27. února 2009 (DV č. 22 z roku 2009), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „vyhláška č. 5“), stanoví:

„(1) Podpora v rámci režimů a opatření uvedených v článku 1 je dostupná zemědělcům, kteří obhospodařují zemědělskou půdu nebo chovají dobytek a splňují požadavky stanovené v článku 41 [ZPZP].

(2) Osoby uvedené v odstavci 1 podávají žádost o podporu v rámci režimů a opatření uvedených v článku 1 na formuláři, který každoročně schvaluje [DFZ] – Platební agentura (Razplaštatelna agencija – RA). Při podání první žádosti o podporu musí osoby uvedené v odstavci 1 vyplnit i žádost o registraci.“

25 Článek 11 této vyhlášky stanoví:

„(1) Žadatelé o podporu mohou provést úpravy ve svých žádostech a přiložených dokumentech do 31. května – mohou přitom doplnit další režimy a opatření, jakož i zemědělské pozemky či zvířata v rámci požadovaných režimů nebo opatření. Je-li 31. květen nepracovní den, lhůta pro úpravu žádostí končí první následující pracovní den.

[…]

(3) Žadatelé o podporu nemohou provést úpravy uvedené v odstavci 1, pokud:

1. byli vyrozuměni o nesouladu zjištěném v žádosti;

2. byli vyrozuměni o tom, že u nich bude provedena kontrola na místě;

3. byla u nich provedena kontrola na místě a byl zjištěn nesoulad.

(4) Úpravy uvedené v odstavci 1 musí být provedeny tak, že se předloží vyplněná a žadatelem podepsaná kopie žádosti o podporu se zaškrtnutým políčkem „úpravy“. Uvedená kopie se – za účelem zadání v ní obsažených údajů do Systému registrace žadatelů, žádostí o podporu a žádostí o platbu (SRKZPZP) – předkládá u příslušného obecního zemědělského úřadu (OSZ), u kterého byly zadány údaje týkající se žádosti žadatele o podporu. Údaje se zadávají v souladu s čl. 10 odst. 1.

[…]

(6) Zjevné věcné chyby mohou žadatelé o podporu v podaných žádostech opravit kdykoliv, dokud není (zcela nebo zčásti) schváleno, či zamítnuto poskytnutí platby.“

26 Článek 14 vyhlášky č. 5 stanoví:

„(1) Žadatel o podporu může podanou žádost vzít zpět nebo odebrat jeden či více režimů – a to s výjimkou režimu podpory pro malé zemědělce – až do okamžiku platby v rámci dotyčného režimu, nejpozději však do 1. prosince roku podání žádosti. Odebrat nelze část zemědělského pozemku. Zpětvzetí nebo odebrání se provádí písemnou žádostí podanou u příslušného oblastního ředitelství DFZ v oblasti, kde se nachází:

1. adresa trvalého bydliště žadatele – fyzické osoby;

2. sídlo žadatele – právnické osoby nebo podnikatele.

(2) Zpětvzetí žádosti nebo odebrání jednoho či více režimů, které jsou v žádosti uvedeny, se provádí spolu s podáním žádosti o úpravu tak, že se vyplní formulář žádosti s úpravami vyznačenými v příslušných políčkách.

[…]

(6) Žadatel o podporu nemůže vzít žádost zpět nebo odebrat jeden či více režimů, pokud:

1. byl vyrozuměn o případech překrývání zjištěných v žádosti, pokud jde o pozemky, u nichž bylo konstatováno překrývání;

2. byl vyrozuměn o tom, že byl vybrán k provedení kontroly na místě, pokud jde o plochy nebo zvířata, jež mají být předmětem kontroly;

3. byla u něj provedena kontrola na místě a byl vyrozuměn o zjištěném nesouladu, pokud jde o plochy nebo zvířata, u nichž byl konstatován nesoulad.

(7) Žádosti o zpětvzetí žádostí o podporu se nepřijímají po dobu provádění křížových kontrol těchto žádostí. Období křížových kontrol se zveřejňuje na internetových stránkách Národního zemědělského fondu.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

27 Společnost Kanevi Komers DS podala žádost o finanční podporu na hospodářský rok 2019 v rámci několika režimů podpory a opatření přímých plateb na plochu financovaných z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF), Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a vnitrostátního rozpočtu Bulharské republiky.

28 Tato žádost byla administrativně prověřena a byly v souvislosti s ní provedeny kontroly na místě – první v období od 8. do 28. srpna 2019 a druhá v období od 22. do 25. října 2019.

29 V dopise ze dne 4. listopadu 2019, který byl určen oblastnímu ředitelství DFZ města Tărgovište (Bulharsko) vzala společnost Kanevi Komers DS na základě čl. 14 odst. 1 vyhlášky č. 5 žádost o podporu zpět, a to v souvislosti s několika zemědělskými pozemky. Dne 5. listopadu 2019 byl tentýž dopis doručen ústředí DFZ.

30 DFZ dopisem ze dne 18. prosince 2019 společnost Kanevi Komers DS informoval, že zpětvzetí žádosti o podporu není platné, jelikož nebylo provedeno prostřednictvím integrovaného administrativního a kontrolního systému (dále jen „IACS“), a důvodem pro odmítnutí tohoto zpětvzetí je skutečnost, že již naplánoval a rozhodl o provedení kontroly. DFZ však nepředložil žádný dokument, který by dokládal rozhodnutí o provedení kontroly.

31 Dopisem ze dne 5. prosince 2022 DFZ společnost Kanevi Komers DS informoval o schválení podpory a o její výplatě na základě plochy ohlášené na hospodářský rok 2019. V tomto dopise bylo uvedeno, že celková výše schválené podpory byla vypočtena prostřednictvím IACS po provedení povinných správních kontrol a kontrol na místě týkajících se údajů uvedených v žádosti o podporu, kterou podala tato společnost, že částky požadované společností Kanevi Komers DS byly sníženy a výše sankcí, které jí byly uloženy kvůli překrývání ploch, byla vypočtena v souladu s článkem 19a nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014.

32 Společnost Kanevi Komers DS podala proti tomuto dopisu žalobu u Správního soudu ve Varně (Administrativen sad – Varna, Bulharsko), který je předkládajícím soudem.

33 Společnost Kanevi Komers DS v řízení před uvedeným soudem v podstatě tvrdí, že ze žádosti o podporu mohla odebrat pozemky, ve vztahu k nimž požádala o podporu, nikoli prostřednictvím IACS, ale v souladu s hmotněprávními a procesními podmínkami stanovenými v článku 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 a v článku 14 vyhlášky č. 5, tedy na základě písemného oznámení zaslaného oblastnímu ředitelství DFZ v případě, že příjemce nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a že ho tento orgán již neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu.

34 Společnost Kanevi Komers DS v tomto ohledu uvádí, že žádost o odebrání některých ploch ze své žádosti o podporu oznámila DFZ ve lhůtách stanovených vnitrostátním právem a dodržela požadavek písemné formy stanovený v článku 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014. Rovněž tvrdí, že v rozhodnutí, kterým byla nařízena kontrola na místě provedená v období od 8. do 28. srpna 2019, nebyl zmíněn žádný pozemek, a správní orgán tudíž neměl k dispozici žádný důkaz o tom, že plochy, jichž se týká žádost o odebrání, jsou právě ty plochy, které byly určeny ke kontrole. Je tedy toho názoru, že DFZ porušil článek 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 zaprvé tím, že do výpočtu podpory zahrnul plochy, jichž se týkala žádost o odebrání, a zadruhé tím, že jí uložil sankce bez ohledu na opravu žádosti o podporu.

35 DFZ tvrdí, že má-li být odebrání pozemků ze žádosti o podporu platné, musí být provedeno prostřednictvím IACS způsobem, který umožňuje náležité vyřízení této žádosti. Uvádí, že v rámci IACS byla vyvinuta funkce, která umožňuje při podání žádosti o úplné nebo částečné odebrání ploch provést kontrolu přípustnosti této žádosti za účelem schválení či neschválení takového odebrání. DFZ podotýká, že jakýkoli jiný způsob provedení takového odebrání, který neposkytuje objektivní možnost ověřit přípustnost žádosti o odebrání, nelze považovat za takovou žádost.

36 Podle předkládajícího soudu vyvstává v tomto případě otázka, zda s ohledem na článek 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 postačuje, aby byla žádost o odebrání podána písemně a doručena příslušnému orgánu, nebo zda je nezbytné, aby byla žádost podána ve specifickém formátu a prostřednictvím specializované IT platformy. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 nestanoví, že žádost o odebrání ploch musí být podána prostřednictvím takové platformy, a nepočítá ani s tím, že by členské státy měly pravomoc stanovit doplňující pravidla k provedení tohoto nařízení v přenesené pravomoci.

37 S ohledem na znění článku 15 tohoto nařízení v přenesené pravomoci kromě toho podle předkládajícího soudu vyvstává otázka, zda musí být tento článek vykládán v tom smyslu, že pokud příjemce nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu a nebyl informován o nesouladu v žádosti o podporu, může příslušný orgán písemně informovat o tom, že jeho žádost o podporu nebo jeho žádost o platbu je chybná nebo se stala chybnou po svém podání, až do dne, kdy je vyrozuměn o tom, že nastaly podmínky, které mu v tomto informování brání.

38 Co se nakonec týče článku 19a nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, na jehož základě DFZ uložil společnosti Kanevi Komers DS sankce, předkládající soud uvádí, že toto nařízení v přenesené pravomoci se i přesto, že bylo s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno, i nadále použije pro žádosti o podporu pro přímé platby podané před tímto datem, jako je tomu i ve věci v původním řízení. Předkládající soud nicméně konstatuje, že konsolidované znění uvedeného nařízení v přenesené pravomoci již tento článek 19a neobsahuje. Předkládající soud si proto klade otázku, zda je třeba mít za to, že uvedený článek platil ke dni, kdy byly společnosti Kanevi Komers DS uloženy sankce, tedy ke dni 5. prosince 2022.

39 Za těchto podmínek se Správní soud ve Varně (Administrativen sad – Varna) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Mohou členské státy použít ustanovení článku 15 [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014] přímo nebo je pro účely jeho použití nezbytné přijmout vnitrostátní právní předpisy?

2) Je třeba vycházet z toho, že článek 15 [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014] stanoví, že pro řádné informování příslušného orgánu příjemcem o tom, že jeho žádost o podporu nebo žádost o platbu je chybná nebo se stala chybnou po svém podání, postačuje, aby příslušné oznámení bylo učiněno pouze písemně a bylo doručeno příslušnému orgánu, a není předepsáno jeho podání prostřednictvím specializované platformy?

3) Musí být omezení práva příjemce informovat příslušný orgán o tom, že jeho žádost o podporu nebo žádost o platbu je chybná nebo se stala chybnou po svém podání, aniž jsou mu uloženy sankce, které je stanoveno v článku 15 [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014] a spočívá v tom, že ‚příjemce již nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a že ho příslušný orgán již neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu‘, vykládáno v tom smyslu, že vyžaduje důkaz o tom, že správní orgán vyrozuměl příjemce o svém záměru provést kontrolu nebo o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu? Pokud příjemce nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a uvedený orgán příjemce neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, umožňuje toto ustanovení dotyčného nařízení, aby příjemce odebrání provedl předtím, než ho správní orgán vyrozuměl, pokud již byla kontrola provedena a orgán zjistil nesoulad?

4) Připouští bod 17 odůvodnění a článek 15 [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014] existenci vnitrostátního ustanovení, podle kterého platí, že ‚žadatel o podporu nemůže vzít podanou žádost zpět nebo odebrat jeden či více režimů nebo opatření, pokud: 1. byl vyrozuměn o případech překrývání zjištěných v žádosti, pokud jde o překrývající se pozemky; 2. byl vyrozuměn o tom, že byl vybrán k provedení kontroly na místě; 3. byla u něj provedena kontrola na místě a byl vyrozuměn o zjištěném nesouladu, pokud jde o dotčené plochy nebo zvířata‘, jakož i praxi vnitrostátního orgánu spočívající v provádění kontroly na

místě (přičemž příjemce není vyrozuměn ani o kontrole, ani o jejím výsledku) a praxi vnitrostátního orgánu, který vyžaduje, aby příjemce učinil písemné oznámení o odebrání ve zvláštním systému, a to pouze kvůli usnadnění zpracování dané žádosti?

5) Použije se čl. 49 odst. 1 třetí věta [Listiny] na sankci uloženou zemědělci podle článku 19a [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014] [zrušeného nařízením v přenesené pravomoci 2022/1172, které obsahuje bod 16 odůvodnění, v němž je uvedeno, že ‚[v] zájmu jasnosti a právní jistoty by nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 mělo být zrušeno. Toto nařízení by se však mělo i nadále používat pro žádosti o podporu v souvislosti s přímými platbami podané před 1. lednem 2023, pro žádosti o platbu podané v souvislosti s podpůrnými opatřeními prováděnými podle nařízení (EU) č. 1305/2013 a pro kontrolní systém a správní sankce, pokud jde o pravidla podmíněnosti.‘], který platil v hospodářském roce 2019 a v okamžiku uložení sankce, a to dopisem ze dne 5. prosince 2022 se spisovou značkou, jímž bylo oznámeno schválení a vyplacení finanční podpory v rámci režimů a opatření přímých plateb na plochu na hospodářský rok 2019, pokud [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014], ve znění použitelném od 1. ledna 2023 […], v době projednávání věci soudem ustanovení článku 19a neobsahuje?“

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

40 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která ukládá žadateli o podporu povinnost informovat příslušný vnitrostátní orgán o každé chybě nebo úpravě žádosti o podporu nebo žádosti o platbu pouze prostřednictvím specializované IT platformy.

41 V tomto ohledu je třeba předně připomenout, že ustanovení nařízení sice mají z důvodu své samotné povahy a funkce v systému pramenů unijního práva obecně ve vnitrostátních právních řádech bezprostřední účinek, aniž je nezbytné, aby vnitrostátní orgány přijaly prováděcí opatření, avšak některá jejich ustanovení mohou pro své uplatnění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, bod 35 a citovaná judikatura).

42 Z ustálené judikatury vyplývá, že členské státy mohou přijmout prováděcí opatření k nařízení, pokud tím nenaruší jeho přímou použitelnost, nezastřou 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).

43 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).

44 Kromě toho je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jejich znění, ale i jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2024, Agrarmarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, bod 57 a citovaná judikatura).

45 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 stanoví, že správní sankce se nepoužijí na tu část žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, v jejímž případě příjemce písemně informoval příslušný orgán o tom, že daná žádost o podporu nebo žádost o platbu byla chybná nebo se stala chybnou po svém podání, za předpokladu, že příjemce již nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a že ho příslušný orgán již neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu.

46 Ze znění tohoto ustanovení tedy vyplývá, že výslovně neumožňuje ani nezakazuje členským státům upravit další pravidla týkající se povinnosti příjemce písemně informovat příslušný orgán o tom, že část žádosti o podporu nebo žádosti o platbu je chybná nebo se stala chybnou po podání žádosti.

47 Pokud jde zadruhé o kontext tohoto ustanovení, je obsaženo v kapitole IV hlavy II nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, která upravuje pravidla pro výpočet podpory a správních sankcí v případě nesouladu, týkajících se režimů přímých plateb a opatření pro rozvoj venkova v oblasti působnosti IACS.

48 Samotný výraz „nesoulad“ je přitom definován v čl. 2 odst. 1 bodě 2 písm. a) tohoto nařízení v přenesené pravomoci takto: „v případě kritérií způsobilosti, závazků nebo jiných povinností souvisejících s podmínkami poskytování podpory […] jakékoli nedodržení těchto kritérií způsobilosti, závazků nebo povinností“.

49 Vzhledem k tomu, že se čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 vyskytuje v kontextu výpočtu podpory a správních sankcí v případě nesouladu a stanoví, že předpokladem možné úpravy žádosti o podporu nebo žádosti o platbu je skutečnost, že příslušný orgán ještě příjemce nevyrozuměl o svém záměru provést kontrolu na místě nebo příjemce neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, je třeba mít za to, že toto ustanovení má zajistit, aby k dodatečné úpravě provedené příjemcem došlo autonomně a dobrovolně a v rámci jeho dobré víry.

50 Pokud jde zatřetí o cíle obecně sledované nařízením v přenesené pravomoci č. 640/2014, ty je třeba vymezit s ohledem na účel sdíleného řízení finančních prostředků Unie s členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (SZP), jak je upravena nařízením č. 1306/2013, které je tímto nařízením v přenesené pravomoci doplněno o jiné než podstatné prvky.

51 Z unijní právní úpravy týkající se ochrany finančních zájmů Unie, financování SZP a IACS v tomto ohledu jasně vyplývá, že členské státy mají povinnost přijmout opatření směřující k zajištění správného uplatňování IACS, především pak mají povinnost přijmout nezbytná opatření k tomu, aby se ujistily o tom, že operace financované Unií jsou prováděny skutečně a řádně, jakož i k tomu, aby předcházely nesrovnalostem a postihovaly je (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2010, Pontini a další, C-375/08, EU:C:2010:365, bod 75). Tyto povinnosti unijní normotvůrce stanovil v článku 59 nařízení 2021/2116, který odpovídá článku 58 nařízení č. 1306/2013, jež bylo zrušeno s účinkem od 1. ledna 2023.

52 Členské státy v souladu s články 63, 64 a 77 nařízení č. 1306/2013 za tímto účelem ukládají správní sankce, které jsou přiměřené a odstupňované podle závažnosti, rozsahu, trvání a opakování zjištěného nesplnění a které mohou mít formu snížení částky podpory, vyplacení částky vypočtené na základě množství nebo období dotčených nesplněním, pozastavení nebo odnětí schválení, uznání nebo povolení, či 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.

53 Podle článků 67 až 73 tohoto nařízení dále platí, že členské státy zavedou a provozují IACS, a to zejména za účelem kontroly skutečného a řádného provádění operací financovaných z unijního rozpočtu v rámci SZP a zlepšení účinnosti a sledování podpory Unie, což umožňuje předcházet nesrovnalostem a podvodům a ukládat nezbytné sankce.

54 Z nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 tudíž nelze dovodit, že by členské státy nemohly přijmout prováděcí opatření, podle nichž musí být písemné oznámení ve smyslu uvedeného článku 15 provedeno prostřednictvím zvláštní IT platformy.

55 Soudní dvůr již v tomto ohledu rozhodl, že členské státy mají při provádění režimů podpory a při volbě vnitrostátních opatření, která považují za nezbytná k předcházení nesrovnalostem a podvodům a jejich postihování, prostor pro uvážení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2010, Pontini a další, C-375/08, EU:C:2010:365, bod 76).

56 Využívání prostoru pro uvážení členskými státy, pokud jde o důkazy, které je třeba předložit k žádosti o podporu, a vnitrostátní právní úprava, která tento prostor pro uvážení provádí, nicméně musí být v souladu s cíli sledovanými dotčenou unijní právní úpravou a obecnými zásadami unijního práva, jako je zásada proporcionality a zásada právní jistoty (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. června 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, bod 57, jakož i ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, bod 63).

57 Je sice na předkládajícím soudu, aby v každém jednotlivém případě ověřil, zda byly tyto zásady dodrženy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2010, Pontini a další, C-375/08, EU:C:2010:365, bod 89), nicméně v souladu s ustálenou judikaturou má Soudní dvůr pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu veškeré informace k výkladu v rámci unijního práva, které mohou předkládajícímu soudu umožnit, aby posoudil takovou slučitelnost pro účely rozhodnutí ve věci, jež mu byla předložena (rozsudek ze dne 11. června 2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, bod 17 a citovaná judikatura).

58 Pokud jde o zásadu právní jistoty, kterou Soudní dvůr zohledňuje v oblasti podpor vyplácených zemědělcům, zejména pokud jde o ustanovení týkající se správních sankcí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. dubna 2024, Kaszamás, C-79/23, EU:C:2024:329, bod 59 a citovaná judikatura), je třeba připomenout, že vyžaduje nejen to, aby unijní právní úprava umožnila dotčeným osobám se přesně seznámit s rozsahem povinností, které jim ukládá, ale také to, aby tyto osoby měly možnost jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti a postupovat podle toho (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Teglgaard a Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, bod 52 a citovaná judikatura).

59 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že podle článku 14 vyhlášky č. 5 se zpětvzetí žádostí o podporu provádí písemným oznámením zaslaným dotčenému oblastnímu ředitelství DFZ. Ze spisu však nevyplývá, že v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení

by nějaké ustanovení bulharského práva ukládalo povinnost oznámit toto zpětvzetí prostřednictvím specializované IT platformy. Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem plyne požadavek, aby bylo zpětvzetí provedeno tímto způsobem, toliko z praxe vnitrostátních orgánů.

60 Třebaže je v konečném důsledku na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda je vnitrostátní právo se zásadou právní jistoty v souladu, je třeba podotknout, že kdyby se povinnost provést zpětvzetí žádosti o podporu prostřednictvím zvláštní IT platformy neopírala o žádný právní základ, ale jednalo by se o pouhou praxi vnitrostátních orgánů, taková praxe by podle všeho nebyla slučitelná s požadavkem předvídatelnosti při uplatňování právních pravidel, který vyplývá z této zásady, jelikož tato praxe může mít dopad na povinnosti příjemce podpory.

61 Co se týče zásady proporcionality, která podle Soudního dvora vyžaduje, aby prostředky zavedené určitým ustanovením byly způsobilé k dosažení sledovaného cíle a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení, je třeba připomenout, že tuto zásadu musí dodržovat jak unijní normotvůrce, tak vnitrostátní zákonodárce a soudy, které uplatňují unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2010, Pontini a další, C-375/08, EU:C:2010:365, bod 87). Tuto zásadu tudíž musí dodržovat i příslušné vnitrostátní orgány v rámci uplatňování ustanovení nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014.

62 Členské státy tak musí zajistit, aby příjemci podpory měli bez ohledu na svou úroveň počítačové gramotnosti rychlý a snadný přístup k infrastruktuře, která jim bez obtíží a v přiměřené době umožní zaslat příslušnému orgánu oznámení uvedená v článku 15 tohoto nařízení v přenesené pravomoci. Pokud tato možnost v dotčeném členském státě zaručena není, povinnost učinit takové oznámení prostřednictvím specializované IT platformy stanovená tímto členským státem by měla být považována za nepřiměřenou, jelikož nesplnění této povinnosti může podle vnitrostátního správního práva způsobit neplatnost oznámení podle čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014.

63 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která ukládá žadateli o podporu povinnost informovat příslušný vnitrostátní orgán o každé chybě nebo úpravě žádosti o podporu nebo žádosti o platbu pouze prostřednictvím specializované IT platformy, jsou-li respektovány cíle sledované dotčenou unijní právní úpravou a obecné zásady unijního práva, zejména zásady proporcionality a právní jistoty.

Ke třetí otázce

64 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 vykládán v tom smyslu, že uložení správních sankcí v případě chybné žádosti o podporu nebo žádosti o platbu je podmíněno tím, že příslušný vnitrostátní orgán doloží, že není naplněna žádná ze dvou podmínek, které jsou v tomto ustanovení uvedeny, a dále že toto ustanovení umožňuje příjemci upravit žádost o podporu či žádost o platbu nebo ji vzít zpět, dokud nebyl vyrozuměn o tom, že příslušný orgán provedl kontrolu nebo zjistil v žádosti nesoulad.

65 Pokud jde nejprve o první část třetí otázky, která se týká prokázání podmínek stanovených v čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, a sice že příjemce nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a že ho příslušný orgán již neinformoval

o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, je třeba konstatovat, že proces dokazování není upraven ani v tomto ustanovení, ani v jiných konkrétnějších ustanoveních tohoto nařízení v přenesené pravomoci.

66 Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že pokud nařízení neobsahuje konkrétnější ustanovení týkající se zejména dokazování, je na základě zásady procesní autonomie, a s výhradou zásad rovnocennosti a efektivity, věcí vnitrostátního právního řádu každého členského státu, aby stanovil pravidla dokazování, přípustné důkazní prostředky nebo zásady, kterými se řídí posuzování důkazní síly důkazů, jakož i požadovanou důkazní úroveň (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2022, Vinařství U Kapličky, C-86/20, EU:C:2022:320, bod 75 a citovaná judikatura).

67 V projednávané věci tedy bude na předkládajícím soudu, aby posoudil důkazy, jejich důkazní sílu, jakož i požadovanou důkazní úroveň na základě příslušného vnitrostátního práva a v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity.

68 V tomto ohledu je třeba uvést, že v souladu se zásadou řádné správy a zásadou kontradiktornosti stanoví čl. 59 odst. 3 nařízení č. 1306/2013, jakož i článek 41 prováděcího nařízení č. 809/2014 povinnost příslušného orgánu vypracovávat zprávy o kontrolách na místě. Zejména ze znění tohoto článku 41 vyplývá, že kontrolní zpráva musí umožnit podrobně přezkoumat provedené kontroly, příjemce musí mít možnost tuto zprávu podepsat, aby potvrdil svou přítomnost při kontrole, a připojit k ní své vyjádření a příjemce obdrží kopii této zprávy, pokud byly zjištěny nesrovnalosti. Vše tedy nasvědčuje tomu, že příslušný správní orgán má k dispozici důkazy nezbytné k posouzení toho, zda byly splněny obě negativní podmínky stanovené v článku 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014.

69 Co se dále týče druhé části třetí otázky, je třeba připomenout, že podle článku 15 tohoto nařízení v přenesené pravomoci má příjemce podpory možnost vzít žádost o podporu nebo žádost o platbu zpět nebo ji upravit, aniž mu jsou uloženy správní sankce, za předpokladu, že již nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a že ho tento orgán již neinformoval o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu. Tento článek tedy stanoví, že výjimku z uplatnění správních sankcí lze použít, jsou-li v okamžiku, kdy příjemce žádá o úpravu nebo zpětvzetí své žádosti, splněny dvě negativně formulované podmínky.

70 S ohledem na body 46 až 56 tohoto rozsudku a zejména na jeho body 48 až 51, které se týkají toho, z jaké logiky vychází tento článek 15, je totiž třeba konstatovat, že není-li splněna první z těchto dvou negativních podmínek, tedy pokud příjemce byl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu, výjimku z uplatnění správních sankcí nelze na příjemce použít.

71 Z toho vyplývá, že dokud příjemce nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě a dokud v návaznosti na kontrolu na místě neobdržel od tohoto orgánu informace o nesouladu v žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, nic mu nebrání v tom, aby v souladu s článkem 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 uvedenému orgánu písemně oznámil úpravy své žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, přičemž se nevystavuje hrozbě správních sankcí.

72 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládán v tom smyslu, že uložení správních sankcí v případě chybné žádosti o podporu nebo žádosti o platbu je podmíněno tím, že příslušný vnitrostátní orgán doloží, že není naplněna žádná ze dvou podmínek, které jsou v tomto

ustanovení uvedeny – a to v souladu s pravidly dokazování, podmínkami přípustnosti důkazních prostředků nebo zásadami, kterými se řídí posuzování důkazní síly důkazů, jakož i požadovanou důkazní úrovní, které jsou stanoveny ve vnitrostátním právu, a zároveň s výhradou zásad rovnocennosti a efektivity – a dále že toto ustanovení umožňuje příjemci upravit žádost o podporu či žádost o platbu nebo ji vzít zpět, dokud nebyl vyrozuměn o tom, že příslušný orgán provedl kontrolu nebo zjistil v žádosti nesoulad.

Ke čtvrté otázce

73 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 vykládán v tom smyslu, že brání zaprvé vnitrostátnímu ustanovení, podle kterého žadatel o podporu nemůže vzít svou žádost zpět, pokud byl vyrozuměn o zjištěném překrývání pozemků uvedených v žádosti nebo pokud byl vyrozuměn o tom, že byl vybrán ke kontrole na místě, nebo pokud u něj byla provedena kontrola na místě a byl vyrozuměn o zjištěném nesouladu, pokud jde o plochy nebo zvířata, jichž se týká žádost, a zadruhé praxi příslušného vnitrostátního orgánu, podle které příjemce podpory není vyrozuměn ani o kontrole na místě, ani o výsledku této kontroly.

74 Pokud jde o první část čtvrté otázky, která se týká toho, zda jsou v souladu s unijním právem ustanovení vnitrostátního práva, která upravují předpoklady, za nichž je povoleno vzít zpět žádost o podporu nebo žádost o platbu, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 14 odst. 6 vyhlášky č. 5 stanoví, že žadatel o podporu nemůže vzít žádost zpět nebo odebrat jeden či více režimů nebo opatření uvedených v této žádosti, pokud byl vyrozuměn o tom, že pozemky uvedené v žádosti o podporu se překrývají, nebo o tom, že byl vybrán ke kontrole na místě, nebo pokud u něj byla provedena kontrola na místě a byl vyrozuměn o zjištěném nesouladu ohledně ploch nebo zvířat.

75 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 69 až 72 tohoto rozsudku je nutno konstatovat, že má-li být toto vnitrostátní ustanovení v souladu s unijním právem, je třeba, aby všechny tři situace uvedené v tomto ustanovení, ve kterých žadateli o podporu není umožněno vzít svou žádost zpět, odpovídaly požadavkům stanoveným v čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014.

76 Co se týče první situace, na kterou je poukázáno v bulharském právu, tedy, že žadatel o podporu může vzít žádost zpět, pokud nebyl vyrozuměn o překrývání zjištěném v žádosti o podporu, pokud jde o pozemky uvedené v této žádosti, je třeba s ohledem na cíl sledovaný článkem 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, který je zmíněn v bodě 51 tohoto rozsudku, konstatovat, že se tato situace týká nesouladu, na který se vztahuje druhá podmínka uvedená v článku 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, a sice že příslušný orgán již neinformoval žadatele o podporu o nesouladu v žádosti o podporu, přičemž tato podmínka se týká všech případů nesouladu bez rozdílu.

77 Pokud jde o druhou situaci uvedenou v čl. 14 odst. 6 vyhlášky č. 5, tedy situaci, kdy žadatel o podporu nebyl vyrozuměn o tom, že byl vybrán ke kontrole na místě, tato situace odpovídá první podmínce stanovené v článku 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, tedy že žadatel o podporu nebyl vyrozuměn o záměru příslušného orgánu provést kontrolu na místě.

78 Ačkoliv vše nasvědčuje tomu, že první dvě situace uvedené v čl. 14 odst. 6 vyhlášky č. 5 jsou v souladu se zněním a cílem článku 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, totéž nelze říci o třetí situaci uvedené v tomto vnitrostátním ustanovení, která se podle všeho odchyluje od druhé podmínky stanovené ve zmíněném článku 15.

79 Je tomu tak proto, že třetí situaci uvedenou v čl. 14 odst. 6 vyhlášky č. 5 lze podle všeho vykládat v tom smyslu – což ale musí ověřit předkládající soud – že opravy žádosti o podporu jsou možné tehdy, když správní orgán zjistí nesoulad ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 2 písm. a) nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, avšak za podmínky, že toto zjištění není výsledkem kontroly na místě, nebo když je žadatel o podporu po kontrolách na místě informován o nesouladu v žádosti, který nesouvisí s dotčenými plochami nebo zvířaty.

80 Je přitom třeba připomenout, že vnitrostátní právní úprava není dostatečně jasná na to, aby bylo zajištěno její použití slučitelné s unijním právem, pokud tato úprava může být předmětem rozdílných výkladů, kdy jedny vedou k použití uvedené právní úpravy, které je slučitelné s unijním právem, a druhé k použití s tímto právem neslučitelnému [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců), C-791/19, EU:C:2021:596, bod 153 a citovaná judikatura].

81 Pokud jde o druhou část čtvrté otázky, která se týká toho, zda je v souladu s unijním právem praxe příslušného vnitrostátního orgánu, podle níž příjemce podpory není vyrozuměn o kontrole na místě, ani o výsledku této kontroly, je třeba zaprvé konstatovat, že i když podle čl. 25 odst. 1 prováděcího nařízení č. 809/2014 příslušné správní orgány nemají povinnost kontroly na místě oznamovat, jsou naproti tomu podle článku 41 prováděcího nařízení č. 809/2014 povinny poskytnout příjemci v případě zjištěného nesouladu kopii kontrolní zprávy.

82 Praxe příslušného vnitrostátního orgánu, podle níž příjemce není vyrozuměn o výsledku kontroly na místě v případech, kdy byl zjištěn nesoulad, je tudíž v rozporu se zmíněným čl. 41 odst. 2 i se zásadou řádné správy.

83 Zadruhé taková praxe může ohrozit cíl sledovaný článkem 15 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, kterým je podporovat, aby byl příslušný orgán upozorňován na chybné žádosti o podporu nebo žádosti o platbu, a to za účelem ochrany finančních zájmů Unie. Jak totiž poznamenala Komise, všeobecná praxe spočívající v tom, že se v případě zjištění nesouladu neoznamuje výsledek kontroly na místě, by zvyšovala možnost, že příjemci budou provádět úpravy *a posteriori*, aniž jim budou ukládány správní sankce.

84 S ohledem na vše výše uvedené, je třeba na čtvrtou otázku odpovědět tak, že čl. 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládán v tom smyslu, že brání zaprvé vnitrostátnímu ustanovení, podle kterého žadatel o podporu nemůže vzít svou žádost zpět, pokud u něj byla provedena kontrola na místě a byl vyrozuměn o zjištěném nesouladu pouze v souvislosti s plochami nebo zvířaty, jichž se týká žádost, a zadruhé praxi příslušného vnitrostátního orgánu, podle které příjemce podpory není vyrozuměn ani o kontrole na místě, ani o výsledku této kontroly.

K páté otázce

85 Podstatou páté otázky předkládajícího soudu je, zda se na takovou sankci, jako je sankce uložená zemědělci podle článku 19a nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, použije čl. 49 odst. 1 třetí věta Listiny, a to za situace, kdy zmíněný článek 19a platil ke dni podání žádosti o podporu i ke dni uložení uvedené sankce, ale ke dni projednávání žaloby podané proti téže sankci byl vypuštěn z konsolidovaného znění uvedeného nařízení v přenesené pravomoci, které sice bylo v souladu s článkem 13 nařízení v přenesené pravomoci 2022/1172 s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno, avšak nadále se použije pro žádosti podané před tímto datem.

86 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 33).

87 Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout vydat rozhodnutí o žádosti o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad ustanovení unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 17. října 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, bod 34).

88 Nejprve je třeba připomenout, že v projednávaném případě bylo nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 zrušeno nařízením v přenesené pravomoci 2022/1172 a z článku 13 posledně uvedeného nařízení v přenesené pravomoci vyplývá, že prvně uvedené nařízení v přenesené pravomoci se nadále použije pro žádosti o podporu pro přímé platby podané před 1. lednem 2023. Z toho vyplývá, že jelikož byla žádost o podporu dotčená ve věci v původním řízení podána v roce 2019, na spor v původním řízení se i nadále použije *ratione temporis* článek 19a nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, i když bylo posledně uvedené nařízení s účinkem od 1. ledna 2023 zrušeno. Okolnost, že sankce byla uložena po zrušení nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, je v tomto ohledu irelevantní.

89 Dále je třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí předkládající soud, článek 19a byl stále součástí jak znění nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 použitelného *ratione temporis* na věc v původním řízení, tak posledního konsolidovaného znění uvedeného nařízení před jeho zrušením.

90 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že jelikož pátá otázka vychází z nesprávného předpokladu, nastoluje hypotetický problém ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 87 tohoto rozsudku, a musí být proto prohlášena za nepřípustnou (obdobně viz rozsudek ze dne 16. ledna 2025, Stangalov, C-644/23, EU:C:2025:16, bod 60 a citovaná judikatura).

K nákladům řízení

91 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 (devátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 15 odst. 1 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, ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1393 ze dne 4. května 2016,**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   nebrání vnitrostátní právní úpravě, která ukládá žadateli o podporu povinnost informovat příslušný vnitrostátní orgán o každé chybě nebo úpravě žádosti o podporu nebo žádosti o platbu pouze prostřednictvím specializované IT platformy, jsou-li respektovány cíle sledované dotčenou unijní právní úpravou a obecné zásady unijního práva, zejména zásady proporcionality a právní jistoty.

2) **Článek 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, ve znění nařízení v přenesené pravomoci č. 2016/1393,**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   uložení správních sankcí v případě chybné žádosti o podporu nebo žádosti o platbu je podmíněno tím, že příslušný vnitrostátní orgán doloží, že není naplněna žádná ze dvou podmínek, které jsou v tomto ustanovení uvedeny – a to v souladu s pravidly dokazování, podmínkami přípustnosti důkazních prostředků nebo zásadami, kterými se řídí posuzování důkazní síly důkazů, jakož i požadovanou důkazní úrovní, které jsou stanoveny ve vnitrostátním právu, a zároveň s výhradou zásad rovnocennosti a efektivity – a dále že toto ustanovení umožňuje příjemci upravit žádost o podporu či žádost o platbu nebo ji vzít zpět, dokud nebyl vyrozuměn o tom, že příslušný orgán provedl kontrolu nebo zjistil v žádosti nesoulad.

3) **Článek 15 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, ve znění nařízení v přenesené pravomoci č. 2016/1393,**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   brání zaprvé vnitrostátnímu ustanovení, podle kterého žadatel o podporu nemůže vzít svou žádost zpět, pokud u něj byla provedena kontrola na místě a byl vyrozuměn o zjištěném nesouladu pouze v souvislosti s plochami nebo zvířaty, jichž se týká žádost, a zadruhé praxi příslušného vnitrostátního orgánu, podle které příjemce podpory není vyrozuměn ani o kontrole na místě, ani o výsledku této kontroly.

Podpisy