Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 23. oktobra 2025*

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna kmetijska politika (SKP) – Sheme neposrednih podpor – Delegirana uredba (EU) št. 640/2014 – Člen 15(1) – Izvzetja iz uporabe upravnih kazni – Nepravilna vloga za pomoč – Umik take vloge – Uradno obvestilo pristojnim nacionalnim organom – Upravne kazni v primerih čezmerne prijave površin – Kazni na podlagi člena 19a Delegirane uredbe št. 640/2014 – Uporaba tega člena po razveljavitvi Delegirane uredbe št. 640/2014“

V zadevi C-267/24,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad – Varna (upravno sodišče v Varni, Bolgarija) z odločbo z dne 4. aprila 2024, ki je na Sodišče prispela 16. aprila 2024, v postopku

**Kanevi Komers DS EOOD**

proti

**Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“,**

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi M. Condinanzi (poročevalec), predsednik senata, N. Jääskinen, sodnik, in R. Frendo, sodnica,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki sta jih predložili:

– za Evropsko komisijo M. Ilkova in M. Salyková, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: bolgarščina.

**Sodbo**

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na členov 15 in 19a Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL 2014, L 181, str. 48), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2016/1393 z dne 4. maja 2016 (UL 2016, L 225, str. 41) (v nadaljevanju: Delegirana uredba št. 640/2014), in člena 49(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Kanevi Komers DS EOOD, družbo bolgarskega prava, in Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (namestnik izvršnega direktorja državnega kmetijskega sklada, Bolgarija) (v nadaljevanju: DFZ) zaradi odločbe zadnjenavedenega, s katero je bil znižan znesek finančne pomoči, za katero je družba Kanevi Komers DS zaprosila za tržno leto 2019, v okviru več shem podpor in ukrepov neposrednih plačil na površino, in s katero so ji bile naložene kazni zaradi čezmerne prijave površin.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Uredba (EU) št. 1306/2013*

3 Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, in popravek v UL 2016, L 130, str. 5) je bila z učinkom od 1. januarja 2023 razveljavljena z Uredbo (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 (UL 2021, L 435, str. 187). Vendar se v skladu s členom 104 Uredbe 2021/2116 členi 59, 63, 64, 67, 68, 74 in 77 Uredbe št. 1306/2013 še naprej uporabljajo za nastale odhodke in izvedena plačila za sheme podpore na podlagi Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608), pred koledarskim letom 2022 in med njim. Ker se vloga za pomoč iz postopka v glavni stvari nanaša na tržno leto 2019, se Uredba št. 1306/2013 v obravnavanem primeru uporablja.

4 Člen 59 Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Splošna načela za preglede“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Sistem, ki ga vzpostavijo države članice […], vključuje, razen če je predvideno drugače, sistematične upravne preglede vseh vlog za pomoč in zahtevkov za plačilo. Ta sistem dopolnjujejo pregledi na kraju samem.

[…]

3. Pristojni organ o vsakem pregledu na kraju samem pripravi poročilo.“

5 Člen 63 te uredbe, naslovljen „Neupravičeno izplačani zneski in upravne kazni“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Kadar je ugotovljeno, da upravičenec ne izpolnjuje meril za upravičenost, zavez ali drugih obveznosti v zvezi s pogoji za odobritev pomoči ali podpore, kot jih določa področna kmetijska zakonodaja, se pomoč ne plača ali se v celoti ali delno ukine, ustrezne plačilne pravice iz člena 21 Uredbe (EU) št. 1307/2013 pa se, kadar je to ustrezno, ne dodelijo ali se ukinejo.

[…]

2. Države članice poleg tega, kadar tako določa področna kmetijska zakonodaja, naložijo tudi upravne kazni v skladu s pravili iz člena 64 in člena 77. […]“

6 Člen 64(4) Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Uporaba upravnih kazni“, določa:

„Upravne kazni so lahko v eni od naslednjih oblik:

(a) znižanje zneska pomoči ali podpore, ki se izplača v zvezi z vlogo za pomoč ali zahtevkom za plačilo, na katerega vpliva neizpolnjevanje, ali nadaljnjimi zahtevki; vendar, kar zadeva podporo za razvoj podeželja, to ne posega v možnost začasne prekinitve podpore, kadar je mogoče pričakovati, da bo upravičenec neizpolnjevanje odpravil v razumnem času;

(b) plačilo zneska, izračunanega na podlagi količine in/ali obdobja, ki ju zadeva neizpolnjevanje;

(c) začasna prekinitev ali ukinitev odobritve, priznanja ali dovoljenja;

(d) odvzem pravice do sodelovanja v zadevnem sistemu pomoči ali pri zadevnem podpornem ali drugem ukrepu ali do koriščenja ugodnosti zadevnega sistema pomoči ali zadevnega podpornega ali drugega ukrepa.“

7 Poglavje II, naslovljeno „Integrirani administrativni in kontrolni sistem“, iz naslova V te uredbe vsebuje člen 67 te uredbe, ki določa:

„1. Vsaka država članica vzpostavi in upravlja integrirani administrativni in kontrolni sistem (v nadaljnjem besedilu: integrirani sistem).

[…]

4. V tem poglavju:

[…]

(b) ‚neposredno plačilo na površino‘ pomeni shemo osnovnega plačila; shemo enotnega plačila na površino in prerazporeditveno plačilo, kot je določeno v poglavjih 1 in 2 naslova III Uredbe (EU) št. 1307/2013; plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje, kot je določeno v poglavju 3 naslova III Uredbe (EU) št. 1307/2013; plačilo za območja z naravnimi omejitvami, kot je določeno v poglavju 4 naslova III Uredbe (EU) št. 1307/2013; plačilo za mlade kmete, kot je določeno v poglavju 5 naslova III Uredbe (EU) št. 1307/2013;

prostovoljno vezano podporo, kot je določena v poglavju 1 naslova IV, kadar je podpora izplačana na hektar; posebno plačilo za bombaž, kot je določeno v poglavju 2 naslova IV; shemo za male kmete, kot je določena v naslovu V Uredbe (EU) št. 1307/2013; […].“

8 Člen 68(1) Uredbe št. 1306/2013 določa:

„Integrirani sistem vsebuje naslednje elemente:

(a) računalniško zbirko podatkov;

(b) identifikacijski sistem za kmetijske parcele;

(c) sistem za identifikacijo in registracijo plačilnih pravic;

(d) vloge za pomoč in zahtevke za plačila;

(e) integrirani kontrolni sistem;

(f) enotni sistem za evidentiranje vsakega upravičenca do podpore iz člena 67(2), ki predloži vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo.“

9 Člen 74(1) te uredbe določa:

„Države članice v skladu s členom 59 prek plačilnih agencij ali organov, ki so jih pooblastile, da delujejo v njihovem imenu, opravijo upravne preglede vlog za pomoč, da se preveri, ali so izpolnjeni pogoji za upravičenost do pomoči. Poleg teh pregledov se opravijo tudi pregledi na kraju samem.“

10 Člen 77 navedene uredbe, naslovljen „Uporaba upravnih kazni“, določa:

„1. Kar zadeva upravne kazni iz člena 63(2), se ta člen uporablja v primeru neizpolnjevanja meril upravičenosti, obveznosti ali drugih zavez, ki izhajajo iz uporabe pravil o podpori iz člena 67(2).

[…]

4. Upravne kazni imajo lahko naslednje oblike:

(a) znižanje zneska pomoči ali podpore, ki je izplačan ali se izplača v zvezi z vlogami za pomoč ali zahtevki za plačilo, na katere vpliva neizpolnjevanje, in/ali v zvezi z vlogami za pomoč ali zahtevki za plačilo za pretekla ali prihodnja leta;

(b) plačilo zneska, izračunanega na podlagi količine in/ali obdobja, ki ju zadeva neizpolnjevanje;

(c) odvzem pravice do sodelovanja v zadevnem sistemu pomoči ali pri zadevnem podpornem ukrepu.

[…]“

*Uredba št. 1307/2013*

11 Uredba št. 1307/2013 je bila z učinkom od 1. januarja 2023 razveljavljena z Uredbo (EU) 2021/2115 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ter o razveljavitvi uredb (EU) št. 1305/2013 in (EU) št. 1307/2013 (UL 2021, L 435, str. 1). Vendar se v skladu s členom 154(2) Uredbe 2021/2115 Uredba št. 1307/2013 še naprej uporablja v zvezi z vlogami za pomoč, ki se nanašajo na leta zahtevkov, ki se začnejo pred 1. januarjem 2023. Ker se vloga za pomoč iz postopka v glavni stvari nanaša na tržno leto 2019, se Uredba št. 1307/2013 v obravnavanem primeru uporablja.

12 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1307/2013 je navedeno:

„Pojasniti bi bilo treba, da se za ukrepe iz te uredbe uporabljajo Uredba [št. 1306/2013] in določbe, sprejete na njeni podlagi. […]“

13 Člen 1 Uredbe št. 1307/2013 določa:

„Ta uredba določa:

(a) skupna pravila o plačilih, ki se odobrijo neposredno kmetom v okviru shem podpore iz Priloge I (v nadaljnjem besedilu: neposredna plačila);

(b) posebna pravila v zvezi z:
   (i) osnovnim plačilom za kmete (v nadaljnjem besedilu: shema osnovnega plačila) in prehodne poenostavljene sheme (v nadaljnjem besedilu: shema enotnega plačila na površino);
   (ii) prostovoljno prehodno nacionalno pomočjo za kmete;
   (iii) prostovoljnim prerazporeditvenim plačilom;
   (iv) plačilom za kmete, ki izvajajo kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje;
   (v) prostovoljnim plačilom za kmete na območjih z naravnimi omejitvami;
   (vi) plačilom za mlade kmete, ki začnejo opravljati kmetijsko dejavnost;
   (vii) prostovoljno shemo vezane podpore;

   […].“

*Delegirana uredba št. 640/2014*

14 Delegirana uredba št. 640/2014 je bila z učinkom od 1. januarja 2023 razveljavljena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2022/1172 z dne 4. maja 2022 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema skupne kmetijske politike ter uporabe in izračuna upravnih sankcij v zvezi s pogojenostjo (UL 2022, L 183, str. 12). Vendar se v skladu s členom 13 Delegirane uredbe 2022/1172 Delegirana uredba št. 640/2014 še naprej uporablja za vloge za pomoč v zvezi z neposrednimi plačili, vložene pred 1. januarjem 2023. Glede na čas dejanskega stanja iz spora o glavni stvari se za ta spor zato uporablja Delegirana uredba št. 640/2014.

15 V uvodnih izjavah 2, 8 in 17 Delegirane uredbe št. 640/2014 je navedeno:

„(2) Predvsem bi bilo treba določiti pravila za dopolnitev nekaterih nebistvenih elementov Uredbe (EU) št. 1306/2013 glede delovanja integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (v nadaljnjem besedilu: integrirani sistem), rokov za predložitev vlog za pomoč ali zahtevkov za plačilo, pogojev za delno ali celotno zavrnitev pomoči ali delno ali celotno ukinitev neupravičene pomoči ali podpore ter glede določitve upravnih kazni v zvezi z neizpolnjevanjem pogojev za prejemanje pomoči v okviru shem, vzpostavljenih z Uredbo (EU) št. 1307/2013 […].

[…]

(8) Države članice bi morale uvesti sistem za identifikacijo in registracijo plačilnih pravic, ki zagotavlja sledljivost plačilnih pravic in med drugim omogoča navzkrižno preverjanje površin, ki so prijavljene za shemo osnovnega plačila, s pravicami do plačila, ki so na voljo vsakemu kmetu, ter med različnimi plačilnimi pravicami kot takimi, da se zagotovi ustrezno izvajanje sheme osnovnega plačila in povezanih plačil, kakor je določeno v naslovu III Uredbe (EU) št. 1307/2013.

[…]

(17) Za upravičence, ki pristojne nacionalne organe v katerem koli trenutku obvestijo o nepravilnih vlogah za pomoč ali zahtevkih za plačilo, se ne glede na razlog za neizpolnjevanje upravne kazni ne bi smele uporabiti, razen če je bil upravičenec obveščen o namenu pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, ali če je organ že obvestil upravičenca o neustreznosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.“

16 Člen 2 Delegirane uredbe št. 640/2014, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v odstavku 1 določa:

„[…]

Uporabljajo se tudi naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(2) ‚neizpolnjevanje‘ pomeni:
(a) pri merilih za upravičenost, zavezah ali drugih obveznostih glede pogojev za dodelitev pomoči ali podpore iz člena 67(2) Uredbe (EU) št. 1306/2013, vsakršno nespoštovanje navedenih meril za upravičenost, zavez ali ostalih obveznosti; […]

[…].“

17 Člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014, naslovljen „Izvzetja iz uporabe upravnih kazni“, določa:

„1. Upravne kazni iz tega poglavja se ne uporabijo za del vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, za katerega upravičenec pisno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

2. Na podlagi informacij, ki jih predloži upravičenec, kot je določeno v odstavku 1, se vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo uskladi z dejanskim stanjem.“

18 Člen 19a te delegirane uredbe, naslovljen „Upravne kazni v primerih čezmerne prijave površin pri shemi osnovnega plačila, shemi enotnega plačila na površino, prerazporeditvenem plačilu, shemi za mlade kmete, plačilu za območja z naravnimi omejitvami, shemi za male kmete, plačilih v okviru območij Natura 2000 in okvirne direktive o vodah ter plačilih območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Če pri skupini kmetijskih rastlin iz člena 17(1) površina, prijavljena za sheme pomoči iz poglavij 1, 2, 4 in 5 Naslova III ter Naslova V Uredbe (EU) št. 1307/2013 in ukrepe podpore iz členov 30 in 31 [Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL 2013, L 347, str. 487)], presega ugotovljeno površino v skladu s členom 18 te uredbe, se pomoč ali podpora izračuna na osnovi ugotovljene površine, ki je zmanjšana za 1,5-kratno ugotovljeno razliko, če je navedena razlika večja od bodisi 3 % ugotovljene površine bodisi dveh hektarov.

Upravna kazen ne presega 100 % zneskov na osnovi prijavljene površine.

2. Če upravičencu na podlagi odstavka 1 še ni bila naložena nobena upravna kazen zaradi čezmerne prijave površin za zadevno shemo pomoči ali ukrep podpore, se upravna kazen iz navedenega odstavka zmanjša za 50 %, če razlika med prijavljeno in ugotovljeno površino ne presega 10 % ugotovljene površine.

3. Kadar je bila upravna kazen upravičencu znižana v skladu z odstavkom 2 in bo istemu upravičencu za zadevno shemo pomoči ali ukrep podpore za naslednje leto zahtevka naložena druga upravna kazen iz tega člena in člena 21, upravičenec plača polno upravno kazen za navedeno naslednje leto zahtevka in plača znesek, za katerega je bila upravna kazen, izračunana v skladu z odstavkom 1, znižana v skladu z odstavkom 2.“

*Izvedbena uredba (EU) št. 809/2014*

19 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo (UL 2014, L 227, str. 69) je bila z učinkom od 1. januarja 2023 razveljavljena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2022/1173 z dne 31. maja 2022 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru skupne kmetijske politike (UL 2022, L 183, str. 23). Vendar se v skladu s členom 14 Izvedbene uredbe 2022/1173 Izvedbena uredba št. 809/2014 še naprej uporablja za vloge za pomoč v zvezi z neposrednimi plačili, vložene pred 1. januarjem 2023. Glede na čas dejanskega stanja iz spora o glavni stvari se za ta spor uporablja Izvedbena uredba št. 809/2014.

20 Člen 25 Izvedbene uredbe št. 809/2014 določa:

„Pregledi na kraju samem se lahko napovejo, če to ne posega v njihov namen ali učinkovitost. Vsaka napoved je strogo omejena na najkrajše potrebno obdobje in ne presega 14 dni.

[…]“

21 Člen 41 te izvedbene uredbe, naslovljen „Poročilo o kontroli“, določa:

„1. Za vsak pregled na kraju samem na podlagi tega oddelka se pripravi poročilo o kontroli, na podlagi katerega je mogoče pregledati podrobnosti o opravljenih pregledih in izpeljati ugotovitve o skladnosti z merili za upravičenost, zavezami in drugimi obveznostmi. […]

2. Upravičencu se omogoči podpis poročila med pregledom, da potrdi svojo navzočnost pri pregledu in doda svoja opažanja. Če države članice uporabijo poročilo o kontroli, pripravljeno z elektronskimi sredstvi med pregledom, pristojni organ omogoči elektronski podpis upravičenca ali pa se poročilo o kontroli nemudoma pošlje upravičencu in se mu tako omogoči, da ga podpiše in doda svoja opažanja. Če je ugotovljena kakršna koli neskladnost, upravičenec prejme kopijo poročila o kontroli.

[…]“

### *Bolgarsko pravo*

*ZPZP*

22 Člen 41 Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (zakon o podpori kmetom) (DV št. 58 z dne 22. maja 1998) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: ZPZP), določa:

„(1) Kmetje, ki so registrirani v skladu s členom 7, lahko zaprosijo za pomoč na podlagi shem iz člena 38a(1) z vložitvijo vloge za pomoč v skladu s členom 32(1) za zadevno koledarsko leto.

[…]

(3) Kmetijska zemljišča, na katera se nanaša vloga za pomoč, morajo biti kmetom na voljo 31. maja zadevnega koledarskega leta v skladu s členom 36(5) Uredbe (EU) št. 1307/2013, kar potrjuje pravna podlaga za uporabo, registrirana v skladu z [Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (zakon o lastništvu in uporabi kmetijskih zemljišč)].

(4) Pravna podlaga za uporabo kmetijskih zemljišč se registrira pri občinskih službah za kmetijstvo v kraju, kjer so nepremičnine, s posebno programsko opremo, ki jo upravlja ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo. Registracija se opravi do izteka rokov, ki so v uredbi iz člena 32(5) določeni za vložitev vloge za pomoč in za njene spremembe.

(5) Ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo razvrsti, sestavi povzetek in plačilni agenciji enkrat ali po fazah posreduje podatke o pravnih podlagah, registriranih za uporabo kmetijskih zemljišč. […]

(6) Ob vložitvi vloge za pomoč prek integriranega administrativnega in kontrolnega sistema plačilna agencija preveri podatke iz vloge, ki se primerjajo s podatki iz odstavka 5. Če je kmet v svojo vlogo vključil kmetijska zemljišča, ki se nahajajo zunaj površin, za katere obstaja pravna podlaga, ali v obsegu, ki presega registrirano pravno podlago za uporabo, sistem ustvari obvestilo o napaki. Obvestilo o napaki se kmetu predloži v podpis.

(7) Po izteku rokov za vložitev vloge za pomoč in njene spremembe, določenih v uredbi iz člena 32(5), plačilna agencija opravi upravni pregled vseh vloženih vlog za pomoč, v zvezi s katerimi je sistem ustvaril obvestilo o napaki. Pri pregledu se informacije iz vlog za pomoč primerjajo s podatki iz odstavka 5 v zvezi z izpolnjevanjem pogojev iz odstavkov 3 in 4.

[…]

(9) Kadar pregled, opravljen v skladu z odstavkoma 7 in 8, ne prikaže nobene registrirane pravne podlage v smislu odstavka 4, plačilna agencija uporabi določbe člena 43(3).“

23 Člen 43 ZPZP določa:

„(1) Plačilna agencija izvede neposredna plačila v zvezi z vloženimi zahtevki, kadar ugotovi, da:

1. vlagatelj uporablja kmetijske površine, prijavljene v vlogi, in na njih opravlja kmetijsko dejavnost;

[…]

3. površina, ki jo uporablja kmet, in velikost enot rabe ali poljin nista manjši od površin, določenih v členu 38c;

4. površine, prijavljene za pomoč, se med pregledi iz člena 37(3) in (4) štejejo za upravičene do pomoči.

(2) Plačilna agencija pregleda vloge za pomoč na podlagi shem neposrednih plačil v skladu s členom 37.

(3) Plačilna agencija zniža znesek plačila ali zavrne plačilo na podlagi shem neposrednih plačil, kadar:

1. prosilec obdeluje površine in/ali enote rabe ali poljine, ki so manjše velikosti od tistih iz člena 38c;

2. je ta agencija ugotovila, da pogoji v zvezi z navzkrižno skladnostjo za zadevne površine niso izpolnjeni;

3. prosilec prepreči izvedbo pregleda na kraju samem;

4. je prosilec prijavil površine, ki jih ne obdeluje, ali je prijavil površine, ki ne izpolnjujejo meril za upravičenost do pomoči, kot je določeno v uredbi iz člena 40;

5. sta bila za isto površino vloženi dve ali več vlog, prekrivanje površin pa ni bilo odpravljeno;

[…]

(4) Plačilna agencija zniža znesek plačila ali zavrne plačilo iz odstavka 3 v skladu z merili, določenimi v zakonodaji Evropske unije.“

*Uredba št. 5 z dne 27. februarja 2009*

24 Člen 2 naredba n°5 za usloviyata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (uredba št. 5 o pogojih in postopku vložitve vlog in zahtevkov v okviru shem in ukrepov neposrednih plačil) z dne 27. februarja 2009 (DV št. 22 iz leta 2009) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: uredba št. 5), določa:

„(1) Podpora v okviru shem in ukrepov iz člena 1 je na voljo kmetom, ki obdelujejo kmetijska zemljišča in/ali se ukvarjajo z živinorejo ter izpolnjujejo zahteve iz člena 41 [ZPZP].

(2) Osebe iz odstavka 1 vložijo vlogo za podporo v okviru shem in ukrepov iz člena 1 na obrazcu, ki ga vsako leto odobri [DFZ] – Plačilna agencija (Razplashtatelna agentsia – RA). Ob prvi vlogi za pomoč morajo osebe iz odstavka 1 izpolniti tudi zahtevek za registracijo.“

25 Člen 11 te uredbe določa:

„(1) Prosilci za podporo lahko najpozneje do 31. maja spremenijo svoje vloge in priložene dokumente, vključno z dodatnimi shemami in ukrepi, ter enote rabe ali poljine in/ali živali v okviru zaprošenih shem in/ali ukrepov. Če 31. maj ni delovni dan, se rok za spremembo vlog izteče prvi naslednji delovni dan.

[…]

(3) Prosilci za podporo ne smejo izvesti sprememb iz odstavka 1, kadar:

1. so bili obveščeni o ugotovljenih neskladnostih v vlogi;

2. so bili obveščeni, da bo pri njih izveden pregled na kraju samem;

3. je bil pri njih opravljen pregled na kraju samem, pri katerem so bile ugotovljene neskladnosti.

(4) Spremembe iz odstavka 1 se izvedejo s predložitvijo kopije vloge za podporo z ustrezno označenim poljem ‚spremembe‘, ki ga izpolni in podpiše prosilec. Navedena kopija se za vnos podatkov, ki jih vsebuje, posreduje sistemu za registracijo prosilcev, vlog za podporo in zahtevkov za plačilo (SRKZPZP) pri pristojni občinski službi za kmetijstvo (OSZ), kjer so bili vneseni podatki v zvezi z vlogo prosilca za podporo. Podatki se vnesejo v skladu s členom 10(1).

[…]

(6) Prosilci za podporo lahko kadar koli popravijo očitne stvarne napake v predloženih vlogah, dokler se plačilo (v celoti ali delno) ne odobri ali zavrne.“

26 Člen 14 uredbe št. 5 določa:

„(1) Prosilec za pomoč lahko umakne predloženo vlogo oziroma eno ali več shem, razen sheme pomoči za male kmete, do trenutka plačila v okviru zadevne sheme, vendar najpozneje do 1. decembra leta, v katerem je bila vložena vloga. Noben del enote rabe ali poljine se ne sme umakniti. Umik se izvede s pisno zahtevo pri pristojnem regionalnem direktoratu DFZ regiji, kjer je:

1. stalni naslov prosilca – fizična oseba;

2. registrirani sedež prosilca – pravne osebe ali samostojnega podjetnika.

(2) Vloga oziroma ena ali več shem, ki so del vloge, se umakne z vlogo za spremembo, tako da se izpolni obrazec za vlogo s spremembami, označenimi v poljih.

[…]

(6) Prosilec za pomoč ne sme umakniti svoje vloge oziroma ene ali več svojih shem, kadar:

1. je obveščen o prekrivanjih, opredeljenih v vlogi, v zvezi z enotami rabe, za katere je bilo ugotovljeno prekrivanje;

2. je bil obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem v zvezi s površinami in/ali živalmi, ki jih je treba pregledati;

3. je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je bil obveščen o ugotovljenih neskladnostih v zvezi s površinami in/ali živalmi, pri katerih so bile ugotovljene neskladnosti.

(7) Vloge za umik vlog za pomoč se ne sprejmejo v obdobju navzkrižnega preverjanja teh vlog. Obdobje navzkrižnega preverjanja se objavi na spletnem mestu nacionalnega kmetijskega sklada.

[…]“

## Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

27 Družba Kanevi Komers DS je vložila vlogo za finančno pomoč za tržno leto 2019 v okviru več shem pomoči in ukrepov neposrednih plačil na površino, ki se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in državnega proračuna Republike Bolgarije.

28 V zvezi s to vlogo so bili opravljeni upravni pregledi in pregledi na kraju samem, od katerih je bil prvi opravljen med 8. in 28. avgustom 2019, drugi pa med 22. in 25. oktobrom 2019.

29 Z dopisom z dne 4. novembra 2019, naslovljenim na regionalni direktorat DFZ mesta Targovishte (Bolgarija), je družba Kanevi Komers DS na podlagi člena 14(1) uredbe št. 5 umaknila svojo vlogo za pomoč za nekatere enote rabe ali poljine. 5. novembra 2019 je bil isti dopis vložen na osrednji sedež DFZ.

30 DFZ je z dopisom z dne 18. decembra 2019 družbo Kanevi Komers DS obvestil, prvič, da umik vloge za pomoč ni veljaven, ker ni bil izveden prek integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (v nadaljevanju: IAKS), in drugič, da je zavrnitev tega umika utemeljena s tem, da je že načrtoval in se odločil za izvedbo pregleda. Vendar DFZ ni predložil dokumenta, ki bi potrjeval odločitev o tem pregledu.

31 DFZ je z dopisom z dne 5. decembra 2022 družbo Kanevi Komers DS obvestil o odobritvi pomoči in o njenem plačilu na podlagi površine, prijavljene za tržno leto 2019. V tem dopisu je bilo navedeno, da je skupni znesek odobrene pomoči izračunan z IAKS po izvedenih upravnih pregledih in obveznih pregledih na kraju samem v zvezi s podatki iz vloge te družbe za pomoč, da so zneski, ki jih je uveljavljala družba Kanevi Komers DS, znižani in da so zneski kazni, ki so ji bile naložene zaradi prekrivanja površin, izračunani v skladu s členom 19a Delegirane uredbe št. 640/2014.

32 Družba Kanevi Komers DS je pri Administrativen sad – Varna (upravno sodišče v Varni, Bolgarija), ki je predložitveno sodišče, zoper ta dopis vložila tožbo.

33 Pred navedenim sodiščem družba Kanevi Komers DS v bistvu navaja, da je iz vloge za pomoč smela umakniti enote rabe ali poljine, za katere je zaprosila za pomoč, ne prek IAKS, ampak ob upoštevanju vsebinskih in postopkovnih pogojev iz člena 15 Delegirane uredbe št. 640/2014 in člena 14 uredbe št. 5, in sicer s pisnim obvestilom, naslovljenim na regionalni direktorat DFZ, če upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in če ga ta organ še ni obvestil o kakršni koli ugotovljeni neskladnosti njegove vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

34 Družba Kanevi Komers DS v zvezi s tem pojasnjuje, da je DFZ vročila vlogo za umik nekaterih površin iz svoje vloge za pomoč v rokih, določenih z nacionalnim pravom, in da je spoštovala pisno obliko, ki jo določa člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014. Navaja tudi, da v odločbi, s katero je bil odrejen pregled na kraju samem, ki je bil izveden med 8. in 28. avgustom 2019, ni bila navedena nobena enota rabe ali poljina in da zato upravni organ ni imel nobenega dokaza, da so bile površine, na katere se je nanašala zahteva za umik, prav tiste, ki so bile določene za pregled. Zato meni, da je DFZ kršil člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014, prvič, s tem, da je v izračun pomoči vključil površine, na katere se je nanašala zahteva za umik, in drugič, s tem, da je naložil kazni, ne da bi upošteval popravka vloge za pomoč.

35 DFZ trdi, da mora biti umik enot rabe ali poljin iz vloge za pomoč, da bi bil veljaven, izveden prek IAKS na način, ki omogoča ustrezno obravnavanje te vloge. Navaja, da je bila v IAKS razvita funkcija, ki ob vložitvi zahteve za popolni ali delni umik površin omogoča preverjanje dopustnosti te zahteve z namenom odobritve ali zavrnitve takega umika. DFZ pojasnjuje, da nobenega drugega načina izvedbe navedenega umika, ki ne ponuja objektivne možnosti za preverjanje dopustnosti zahteve za umik, ni mogoče obravnavati kot tako zahtevo.

36 Po mnenju predložitvenega sodišča se postavlja vprašanje, ali glede na člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014 zadostuje, da se uradno obvestilo o zahtevi za umik pošlje v pisni obliki in da ga prejme pristojni organ, ali pa je potrebno, da se to uradno obvestilo izvede v posebni obliki in prek namenske informacijske platforme. V zvezi s tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da Delegirana uredba št. 640/2014 ne določa niti, da je treba zahtevo za umik površin vložiti prek take platforme, niti pristojnosti držav članic, da določijo dopolnilna pravila za izvajanje te delegirane uredbe.

37 Poleg tega naj bi se glede na besedilo člena 15 te delegirane uredbe postavljalo vprašanje, ali je treba ta člen razlagati tako, da lahko upravičenec, če ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled, in ni bil obveščen o ugotovljenih neskladnostih v vlogi za pomoč, pisno obvesti pristojni organ, da je njegova vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali je postal nepravilen od vložitve vloge oziroma zahtevka, in to do dneva, ko je obveščen o obstoju pogojev, ki preprečujejo to obvestilo.

38 Nazadnje, kar zadeva člen 19a Delegirane uredbe št. 640/2014, na podlagi katerega je DFZ družbi Kanevi Komers DS naložil kazni, predložitveno sodišče navaja, da se ta delegirana uredba kljub razveljavitvi z učinkom od 1. januarja 2023 še naprej uporablja za vloge za pomoči v zvezi z neposrednimi plačili, vloženimi pred tem datumom, kot je to primer iz postopka v glavni stvari. Vendar ugotavlja, da prečiščena različica navedene delegirane uredbe ne vsebuje več tega člena 19a. Zato se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba šteti, da je navedeni člen veljal na dan naložitve kazni družbi Kanevi Komers DS, to je na dan 5. december 2022.

39 V teh okoliščinah je Administrativen sad – Varna (upravno sodišče v Varni) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali države članice določbo člena 15 [Delegirane uredbe št. 640/2014] uporabljajo neposredno ali pa je za njeno uporabo treba sprejeti nacionalne predpise?

2. Ali je treba šteti, da člen 15 [Delegirane uredbe št. 640/2014] določa, da za to, da upravičenec ustrezno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, zadostuje pisno obvestilo, ki ga prejme pristojni organ, in da vložitev prek namenske platforme ni potrebna?

3. Ali je treba omejitve pravice upravičenca iz člena 15 [Delegirane uredbe št. 640/2014], v skladu s katerimi lahko upravičenec, ne da bi mu bile naložene upravne kazni, obvesti pristojni organ o tem, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, le, če ‚upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo‘, razlagati tako, da je treba dokazati, da je upravni organ upravičenca obvestil o nameravanem pregledu ali o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo? V zvezi s tem, če pristojni organ upravičenca ni obvestil o nameri, da bo izvedel pregled na kraju samem, oziroma ga še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, ali lahko upravičenec na podlagi te določbe Uredbe umakne površine, preden od upravnega organa prejme obvestilo, v primeru da je bil pregled že izveden in je bila ugotovljena neskladnost?

4. Ali uvodna izjava 17 in člen 15 [Delegirane uredbe št. 640/2014] nasprotujeta nacionalni določbi, v skladu s katero ‚prosilec za podporo ne sme umakniti vložene vloge v celoti ali v zvezi z eno ali več shemami, če: 1. je bil obveščen o ugotovljenih prekrivanjih v zvezi z enotami rabe ali poljinami, ki se prekrivajo; 2. je bil obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem; 3. je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je bil obveščen o ugotovljenih kršitvah v zvezi z zadevnimi površinami in/ali živalmi‘, ter upravni praksi nacionalnega organa pri pregledu na kraju samem (pri čemer upravičenec ni obveščen o pregledu ali njegovem izidu) in upravni praksi nacionalnega organa, v skladu s katero se zahteva, da upravičenec prek posebnega sistema predloži pisno obvestilo o umiku površin izključno zaradi poenostavitve obravnave vloge?

5. Ali se člen 49(1), tretji stavek, [Listine] uporablja v postopku v glavni stvari za kazen, ki je bila kmetu naložena na podlagi člena 19a [Delegirane uredbe št. 640/2014] (razveljavljene z Delegirano uredbo 2022/1172, katere uvodna izjava 16 določa, da ‚bi bilo zaradi jasnosti in pravne varnosti treba razveljaviti Delegirano uredbo (EU) št. 640/2014. Vendar bi bilo treba navedeno uredbo še naprej uporabljati v zvezi z vlogami za pomoč za neposredna plačila, vloženimi pred 1. januarjem 2023, zahtevki za plačilo v zvezi s podpornimi ukrepi, ki se izvajajo na podlagi Uredbe (EU) št. 1305/2013, ter kontrolnim sistemom in upravnimi sankcijami v zvezi s pravili o navzkrižni skladnosti.‘), ki se je uporabljala v tržnem letu 2019 in torej v času izreka sankcije z uradnim obvestilom z dne 5. decembra 2022 o odobritvi in izplačilu finančne podpore v okviru shem in ukrepov neposrednih plačil na površino v tržnem letu 2019 […], če v času, ko sodišče obravnava zadevo, [Delegirana uredba št. 640/2014] v različici, ki se uporablja od 1. januarja 2023 […] ne vsebuje več člena 19a?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo in drugo vprašanje*

40 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilcu za pomoč nalaga, da pristojni nacionalni organ o vsaki napaki ali spremembi vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo obvesti le prek namenske informacijske platforme.

41 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da čeprav imajo določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih praviloma neposreden učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, morajo države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, točka 35 in navedena sodna praksa).

42 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo, da gre za akt Unije, in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje ta uredba, pri čemer morajo ostati v mejah njenih določb (sodba z dne 25. oktobra 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, točka 36 in navedena sodna praksa).

43 Ob sklicevanju na upoštevne določbe zadevne uredbe, ki se razlagajo ob upoštevanju ciljev te uredbe, je treba opredeliti, ali te prepovedujejo, nalagajo ali dopuščajo državam članicam sprejetje nekaterih ukrepov za izvajanje in – zlasti ob zadnje navedeni predpostavki – ali zadevni ukrep spada v okvir diskrecijske pravice, priznane vsaki državi članici (sodba z dne 25. oktobra 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, točka 37 in navedena sodna praksa).

44 Poleg tega je treba pri razlagi določb prava Unije upoštevati ne le njihovo besedilo, ampak tudi njihov kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2024, Agrarmarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, točka 57 in navedena sodna praksa).

45 Glede tega je treba navesti, prvič, da člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 določa, da se upravne kazni ne uporabijo za del vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, glede katerega je upravičenec pisno obvestil pristojni organ, da je ta nepravilen ali da je postal nepravilen po

vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

46 Zato iz besedila te določbe izhaja, da ta državam članicam niti izrecno ne dovoljuje niti ne prepoveduje, da določijo dodatna pravila glede obveznosti upravičenca, da pisno obvesti pristojni organ o delu vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, ki se šteje za nepravilen ali je postal nepravilen po vložitvi.

47 Drugič, kontekst, v katerega je umeščena ta določba, je poglavje IV naslova II Delegirane uredbe št. 640/2014, ki je posvečeno podrobnim pravilom za izračun pomoči in upravnih kazni v primeru neskladnosti v zvezi s shemami neposrednih plačil in ukrepi za razvoj podeželja v okviru IAKS.

48 Vendar je sam izraz „neskladnost“ v členu 2(1), točka 2(a), te delegirane uredbe opredeljen kot „v zvezi z merili za upravičenost, zavezami ali drugimi obveznostmi v zvezi s pogoji za odobritev pomoči ali podpore […], vsakršno neizpolnjevanje teh meril za upravičenost, zavez ali drugih obveznosti“.

49 Ker člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 spada v okvir izračuna pomoči in upravnih kazni v primeru neskladnosti in ker določa, da možnost popravka vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo predpostavlja, da pristojni organ upravičenca še ni obvestil o svoji nameri, da izvede pregled na kraju samem, ali ga obvestil o kakršnih koli neskladnostih v njegovi vlogi za pomoč ali njegovem zahtevku za plačilo, je treba šteti, da je namen te določbe zagotoviti, da se naknadni popravek upravičenca izvede iz samostojnih in prostovoljnih razlogov, za katere je značilna njegova dobra vera.

50 Tretjič, cilje, ki se splošneje uresničujejo z Delegirano uredbo št. 640/2014, je treba določiti glede na naloge deljenega upravljanja sredstev Unije z državami članicami v okviru skupne kmetijske politike (SKP), kakor je urejena z Uredbo št. 1306/2013, ki jo dopolnjuje ta delegirana uredba o nebistvenih elementih.

51 V zvezi s tem iz ureditve Unije, ki se nanaša na zaščito finančnih interesov Unije, financiranje SKP in IAKS, jasno izhaja, da so države članice zavezane, da sprejmejo ukrepe, ki so primerni za zagotovitev pravilnega izvajanja IAKS, in da morajo zlasti sprejeti potrebne ukrepe, da zagotovijo, da so transakcije, ki jih financira Unija, dejansko izvedene in pravilno izvršene, ter da preprečijo in odpravijo nepravilnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 75). Zakonodajalec Unije je te obveznosti določil v členu 59 Uredbe 2021/2116, ki ustreza členu 58 Uredbe št. 1306/2013, ki je bila razveljavljena z učinkom od 1. januarja 2023.

52 V ta namen, po eni strani, države članice v skladu s členi 63, 64 in 77 Uredbe št. 1306/2013 naložijo upravne kazni, ki so sorazmerne in progresivne glede na resnost, obseg, trajanje in ponavljanje ugotovljenega neizpolnjevanja in ki so lahko v obliki znižanja zneska pomoči ali podpore, plačila zneska, izračunanega na podlagi količine in/ali obdobja, na katero se nanaša neizpolnjevanje, začasnega preklica ali odvzema odobritve, priznanja ali odobritve ali izključitve pravice do sodelovanja v shemi pomoči, podpornem ali drugem ukrepu ali upravičenosti do njih.

53 Po drugi strani, države članice v skladu s členi od 67 do 73 te uredbe vzpostavijo in upravljajo IAKS, zlasti za preverjanje avtentičnosti in skladnosti operacij, ki se financirajo iz proračuna Unije v okviru SKP, ter za izboljšanje učinkovitosti in spremljanja podpore Unije, in sicer z olajšanjem preprečevanja nepravilnosti in goljufij ter izvrševanja potrebnih kazni.

54 Zato noben element v Delegirani uredbi št. 640/2014 ne omogoča ugotovitve, da države članice ne smejo sprejeti izvedbenih ukrepov, ki bi določali, da je pisno obvestilo na podlagi navedenega člena 15 treba izvesti prek posebne informacijske platforme.

55 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da imajo države članice določeno diskrecijsko pravico pri izvajanju shem pomoči in izbiri nacionalnih ukrepov, za katere menijo, da so potrebni za učinkovito preprečevanje in kaznovanje nepravilnosti in goljufij (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 76).

56 Vendar morata izvajanje diskrecijske pravice držav članice glede dokazov, ki jih je treba predložiti v utemeljitev vloge za pomoč, in nacionalna ureditev, s katero se izvaja ta diskrecijska pravica, spoštovati cilje, ki jim sledi zadevna ureditev Unije, in splošna načela prava Unije, kot sta načeli sorazmernosti in pravne varnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 27. junija 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, točka 57, in z dne 7. aprila 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, točka 63).

57 Čeprav mora predložitveno sodišče v vsakem posameznem primeru preveriti, ali so bila ta načela upoštevana (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 89), je Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso pristojno, da predložitvenemu sodišču zagotovi vse ustrezne elemente razlage prava Unije, na podlagi katerih lahko presodi o taki skladnosti za izdajo sodbe v zadevi, o kateri odloča (sodba z dne 11. junija 2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, točka 17 in navedena sodna praksa).

58 Glede načela pravne varnosti, ki ga Sodišče upošteva na področju pomoči kmetom, zlasti v zvezi z določbami o upravnih kaznih (glej v tem smislu sodbo z dne 18. aprila 2024, Kaszamás, C-79/23, EU:C:2024:329, točka 59 in navedena sodna praksa), je treba opozoriti, da to načelo ne zahteva le, da ureditev Unije zadevnim osebam omogoča, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga, ampak tudi, da se lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 52 in navedena sodna praksa).

59 Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, je razvidno, da se na podlagi člena 14 uredbe št. 5 umik vloge za pomoč izvede s pisnim obvestilom, naslovljenim na zadevni regionalni direktorat DFZ. Vendar, na eni strani, iz tega spisa ni razvidno, da je bila v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari z določbo bolgarskega prava naložena obveznost, da se uradno obvestilo o tem umiku predloži prek specializirane informacijske platforme. Na drugi strani je – glede na navedbe predložitvenega sodišča – zahteva, da se navedeni umik izvede na ta način, izhajala iz edine prakse nacionalnih organov.

60 Čeprav mora nazadnje predložitveno sodišče preveriti, ali nacionalno pravo spoštuje načelo pravne varnosti, je treba pojasniti, da če obveznost predložitve umika vloge za pomoč prek posebne informacijske platforme ne bi temeljila na pravni podlagi, ampak zgolj na praksi nacionalnih organov, taka praksa očitno ni združljiva z zahtevo po predvidljivosti pri uporabi pravnih pravil, ki se zahteva s tem načelom, saj lahko vpliva na obveznosti upravičenca do pomoči.

61 V zvezi z načelom sorazmernosti, ki po mnenju Sodišča zahteva, da so ukrepi, sprejeti z določbo, primerni za uresničenje zastavljenega cilja in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njegovo doseganje, je treba opozoriti, da ga morajo spoštovati tako zakonodajalec Unije kot nacionalni zakonodajalci in sodišča, ki uporabljajo pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 87). To načelo morajo zato spoštovati pristojni nacionalni organi v okviru uporabe določb Delegirane uredbe št. 640/2014.

62 Tako morajo države članice zagotavljati, da imajo upravičenci do pomoči, ne glede na raven poznavanja informacijskega orodja, hiter in enostaven dostop do infrastrukture, ki jim omogoča, da brez težav in v razumnem roku pristojni upravi pošljejo uradna obvestila iz člena 15 te delegirane uredbe. Če ta možnost v zadevni državi članici ni zagotovljena, bi bilo treba obveznost, ki jo je naložila ta država članica, da se tako uradno obvestilo izvede prek specializirane informacijske platforme, šteti za nesorazmerno, ker lahko nespoštovanje te obveznosti v skladu z nacionalnim upravnim pravom privede do ničnosti uradnega obvestila na podlagi člena 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014.

63 Glede na vse navedene preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilcu za pomoč nalaga, da pristojni nacionalni organ o vseh napakah ali spremembah vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo obvesti le prek namenske informacijske platforme, če so spoštovani cilji, ki jih uresničuje zadevna ureditev Unije, in splošna načela prava Unije, zlasti načeli sorazmernosti in pravne varnosti.

### *Tretje vprašanje*

64 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da se, na eni strani, za uporabo upravnih kazni v primeru nepravilne vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo zahteva, da pristojni nacionalni organ dokaže, da pogoja, navedena v tem členu, nista izpolnjena, in na drugi strani, ta določba upravičencu dopušča, da spremeni ali umakne svojo vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo, dokler ni bil obveščen o tem, da je pristojni organ izvedel pregled ali ugotovil neskladnost v njegovi vlogi ali zahtevku.

65 Najprej, v zvezi s prvim delom tretjega vprašanja, ki se nanaša na dokaz o pogojih iz člena 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014, in sicer da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da ga pristojni organ še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti njegove vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, je treba ugotoviti, da izvajanja dokazov ne urejajo niti ta določba niti druge podrobnejše določbe te delegirane uredbe.

66 Iz ustaljene sodne prakse pa izhaja, da ker v uredbi ni podrobnejših določb, ki bi se, med drugim, nanašale na izvajanje dokazov, se v skladu z načelom procesne avtonomije ter ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo pravila za izvajanje dokazov, dopustna dokazna sredstva ali načela, ki urejajo presojo dokazne vrednosti dokazov in zahtevani dokazni standard (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2022, Vinařství U Kapličky, C-86/20, EU:C:2022:320, točka 75 in navedena sodna praksa).

67 Zato bo moralo predložitveno sodišče v obravnavani zadevi na podlagi nacionalnega prava, ki se uporablja, ter ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti presoditi dokaze, njihovo dokazno vrednost in zahtevani dokazni standard.

68 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu z načelom dobrega upravljanja in načelom kontradiktornosti člen 59(3) Uredbe št. 1306/2013 in člen 41 Izvedbene uredbe št. 809/2014 določata obveznost pristojnega organa, da pripravi poročila o pregledih na kraju samem. Iz besedila tega člena 41 zlasti izhaja, da mora poročilo o kontroli omogočati pregled podrobnosti o opravljenem pregledu, da se upravičencu omogoči podpis tega poročila med pregledom, da potrdi svojo navzočnost pri pregledu in doda svoja opažanja, ter da prejme kopijo poročila o kontroli, če so ugotovljene nepravilnosti. Očitno je, da ima pristojni upravni organ na voljo dokaze, potrebne za presojo, ali sta izpolnjena negativna pogoja, ki ju določa člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014.

69 Dalje, v zvezi z drugim delom tretjega vprašanja je treba opozoriti, da ima upravičenec do pomoči v skladu s členom 15 te delegirane uredbe možnost umakniti ali spremeniti svojo vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo, ne da bi mu bile naložene upravne kazni, če ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in če ta organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo. Ta člen torej za uporabo izjeme od naložitve upravnih kazni določa dva pogoja, ki sta oblikovana negativno in ki morata biti oba izpolnjena v trenutku, ko upravičenec zahteva spremembo ali umik svoje vloge ali zahtevka.

70 Ob upoštevanju točk od 46 do 56 te sodbe in zlasti njenih točk od 48 do 51, ki se nanašajo na logiko, na kateri temelji ta člen 15, namreč velja, da če prvi od dveh negativnih pogojev ni izpolnjen, torej če je bil upravičenec obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled, zanj ne more veljati izjema od uporabe upravnih kazni.

71 Iz tega izhaja, da dokler upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in dokler po pregledu na kraju samem od tega organa ni prejel informacij o kakršni koli ugotovljeni neskladnosti v svoji vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo, mu nič ne preprečuje, da pisno obvesti navedeni organ o spremembah svoje vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo v skladu s členom 15 Delegirane uredbe št. 640/2014, in to ne da bi se mu naložile upravne kazni.

72 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da se, na eni strani, za uporabo upravnih kazni v primeru nepravilne vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo zahteva, da pristojni nacionalni organ dokaže, da pogoja, ki sta določena v tem členu, nista izpolnjena, in to ob upoštevanju – brez poseganja v načeli enakovrednosti in učinkovitosti – pravil za izvajanje dokazov, pogojev za dopustnost dokaznih sredstev ali načel, ki urejajo presojo dokazne vrednosti dokazov in zahtevani dokazni standard, ki so določena z nacionalnim pravom, in da, na drugi strani, ta določba upravičencu dopušča, da spremeni ali umakne svojo vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo, dokler ni bil obveščen, da je pristojni organ izvedel pregled ali ugotovil kakršno koli neskladnost v njegovi vlogi ali zahtevku.

### *Četrto vprašanje*

73 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da nasprotuje, prvič, nacionalni določbi, v skladu s katero prosilec za pomoč ne sme umakniti svoje vloge, kadar je bil obveščen o ugotovljenih prekrivanjih med enotami rabe in/ali poljinami, na katere se nanaša vloga, ali kadar je bil obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem, ali kadar je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je

bil obveščen o ugotovljenih neskladnostih v zvezi s površinami in/ali živalmi, na katere se nanaša vloga, in drugič, praksi pristojnega nacionalnega organa, v skladu s katero upravičenec do pomoči ni obveščen niti o pregledu na kraju samem niti o rezultatu tega pregleda.

74 V zvezi s prvim delom četrtega vprašanja, ki se nanaša na to, ali so s pravom Unije skladni primeri, ki so določeni v nacionalnem pravu in v katerih je umik vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo odobren, je iz predložitvene odločbe razvidno, da člen 14(6) uredbe št. 5 določa, da prosilec za pomoč ne sme umakniti svoje vloge ali enega ali več v njej navedenih shem ali ukrepov, kadar je bil obveščen, da se enote rabe ali poljine, na katere se nanaša vloga za pomoč, prekrivajo, ali o tem, da je bil izbran za pregled na kraju samem, ali kadar je bil pri njem izveden pregled na kraju samem in je bil obveščen o kakršni koli ugotovljeni neskladnosti v zvezi s površinami in/ali živalmi.

75 Glede na preudarke, navedene v točkah od 69 do 72 te sodbe, skladnost te nacionalne določbe s pravom Unije zahteva, da trije položaji iz te določbe, ki prosilcu za pomoč ne dopuščajo umika vloge, ustrezajo zahtevam iz člena 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014.

76 V zvezi s prvim položajem, na katerega napotuje bolgarsko pravo, in sicer da lahko prosilec za pomoč svojo vlogo umakne, če ni bil obveščen o ugotovljenih prekrivanjih v vlogi za pomoč v zvezi z enotami rabe ali poljinami, na katere se nanaša ta vloga, je treba ob upoštevanju cilja, ki ga uresničuje člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014 in kakor je naveden v točki 51 te sodbe, ugotoviti, da se ta položaj nanaša na primere neskladnosti, ki so navedeni v drugem pogoju iz člena 15 Delegirane uredbe št. 640/2014, in sicer, da pristojni organ še ni obvestil prosilca za pomoč o kakršni koli ugotovljeni neskladnosti njegove vloge za pomoč, kar je pogoj, ki se brez razlikovanja nanaša na vse neskladnosti.

77 Drugi položaj, naveden v členu 14(6) uredbe št. 5, in sicer položaj, v katerem prosilec za pomoč ni bil obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem, je v skladu s prvim pogojem iz člena 15 Delegirane uredbe št. 640/2014, in sicer da prosilec za pomoč ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem.

78 Čeprav se zdi, da sta prva dva položaja, ki sta določena v členu 14(6) uredbe št. 5, v skladu z besedilom in ciljem člena 15 Delegirane uredbe št. 640/2014, to ne velja za tretji položaj iz te nacionalne določbe, za katerega se zdi, da odstopa od drugega pogoja iz navedenega člena 15.

79 Tako je, ker se zdi, da je mogoče tretji položaj iz člena 14(6) uredbe št. 5 razlagati tako – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da bi bili popravki vloge za pomoč dovoljeni, če bi uprava ugotovila neskladnosti v smislu člena 2(1), točka 2(a), Delegirane uredbe št. 640/2014, vendar pod pogojem, da ta ugotovitev ne izhaja iz pregleda na kraju samem, ali da je prosilec za pomoč po pregledih na kraju samem obveščen o neskladnostih svoje vloge, ki niso povezane s površinami in/ali živalmi.

80 Vendar je treba opozoriti, da nacionalna zakonodaja ni dovolj jasna in natančna, da bi zagotovila uporabo, združljivo s pravom Unije, če je lahko predmet različnih razlag, pri čemer je uporaba te zakonodaje v skladu z nekaterimi razlagami združljiva s pravom Unije, v skladu z drugimi pa ne (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike), C-791/19, EU:C:2021:596, točka 153 in navedena sodna praksa).

81 V zvezi z drugim delom četrtega vprašanja, ki se nanaša na to, ali je s pravom Unije skladna praksa pristojnega nacionalnega organa, v skladu s katero upravičenec do pomoči ni obveščen niti o pregledu na kraju samem niti o rezultatu tega pregleda, je treba na prvem mestu ugotoviti, da

čeprav pristojni upravni organi v skladu s členom 25(1) Izvedbene uredbe št. 809/2014 niso zavezani napovedati pregledov na kraju samem, pa morajo v skladu s členom 41 Izvedbene uredbe št. 809/2014 upravičencu v primeru ugotovljenih neskladnosti predložiti kopijo poročila o kontroli.

82 Zato je praksa pristojnega nacionalnega organa, v skladu s katero upravičenec ni obveščen o rezultatu pregleda na kraju samem, kadar je bila ugotovljena neskladnost, v nasprotju z navedenim členom 41(2) in načelom dobrega upravljanja.

83 Na drugem mestu, taka praksa lahko ogrozi cilj, ki ga uresničuje člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014 in ki je spodbujati poročanje pristojnemu organu o nepravilnih vlogah za pomoč ali zahtevkih za plačilo, da se zaščitijo finančni interesi Unije. Kot namreč ugotavlja Komisija, bi se s posplošeno prakso, da se ne sporoči rezultat pregleda na kraju samem v primeru ugotovitve neskladnosti, povečala možnost upravičencev, da naknadno izvedejo spremembe, ne da bi se jim naložile upravne kazni.

84 Glede na vse navedeno je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da nasprotuje, po eni strani, nacionalni določbi, v skladu s katero prosilec za pomoč ne sme umakniti svoje vloge, kadar je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je bil obveščen o ugotovljenih neskladnostih, ki so omejene le na površine in/ali živali, na katere se nanaša vloga, in po drugi strani, praksi pristojnega nacionalnega organa, v skladu s katero upravičenec do pomoči ni obveščen o pregledu na kraju samem niti o rezultatu tega pregleda.

### *Peto vprašanje*

85 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se člen 49(1), tretji stavek, Listine uporablja za kazen, kot je ta, ki je bila kmetu naložena na podlagi člena 19a Delegirane uredbe št. 640/2014, v položaju, v katerem je zadnjenavedena določba veljala na dan vložitve vloge za pomoč in na dan, ko je bila navedena kazen naložena, vendar ki je bila na datum preučitve pritožbe, vložene zoper isto kazen, črtana iz prečiščene različice navedene delegirane uredbe, ki se kljub razveljavitvi z učinkom od 1. januarja 2023 v skladu s členom 13 Delegirane uredbe 2022/1172 še naprej uporablja za vloge, ki so bile vložene pred tem datumom.

86 V zvezi s tem velja, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma mora odločiti (sodba z dne 17. oktobra 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, točka 33).

87 Iz tega izhaja, da za vprašanja v zvezi s pravom Unije velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, samo, če je očitno, da zahtevana razlaga pravila Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 17. oktobra 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, točka 34).

88 Najprej je treba opozoriti, da je v obravnavani zadevi Delegirana uredba 2022/1172 razveljavila Delegirano uredbo št. 640/2014 in da iz člena 13 prvonavedene delegirane uredbe izhaja, da se drugonavedena delegirana uredba še naprej uporablja za vloge za pomoč v zvezi z neposrednimi plačili, ki so bile vložene pred 1. januarjem 2023. Iz tega sledi, da se, ker je bila vloga za pomoč iz postopka v glavni stvari vložena leta 2019, člen 19a Delegirane uredbe št. 640/2014 še naprej uporablja *ratione temporis* za spor o glavni stvari, čeprav je bila zadnjenavedena uredba razveljavljena z učinkom od 1. januarja 2023. Okoliščina, da je bila kazen naložena po razveljavitvi Delegirane uredbe št. 640/2014, v zvezi s tem ni upoštevna.

89 Dalje, ugotoviti je treba, da je bil v nasprotju s tem, kar trdi predložitveno sodišče, člen 19a še vedno del različice Delegirane uredbe št. 640/2014, ki se *ratione temporis* uporablja v postopku v glavni stvari, in zadnje prečiščene različice navedene uredbe pred njeno razveljavitvijo.

90 V teh okoliščinah se peto vprašanje v delu, v katerem temelji na napačni premisi, nanaša na hipotetičen problem v smislu sodne prakse, navedene v točki 87 te sodbe, in ga je zato treba razglasiti za nedopustnega (glej po analogiji sodbo z dne 16. januarja 2025, Stangalov, C-644/23, EU:C:2025:16, točka 60 in navedena sodna praksa).

## Stroški

91 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Člen 15(1) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2016/1393 z dne 4. maja 2016,**

   **je treba razlagati tako, da**

   **ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilcu za pomoč nalaga, da pristojni nacionalni organ o vseh napakah ali spremembah vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo obvesti le prek namenske informacijske platforme, če so spoštovani cilji, ki jih uresničuje zadevna ureditev Unije, in splošna načela prava Unije, zlasti načeli sorazmernosti in pravne varnosti.**

2. **Člen 15(1) Uredbe št. 640/2014, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2016/1393,**

   **je treba razlagati tako, da**

   **se, na eni strani, za uporabo upravnih kazni v primeru nepravilne vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo zahteva, da pristojni nacionalni organ dokaže, da pogoja, ki sta določena v tem členu, nista izpolnjena, in to ob upoštevanju – brez poseganja v načeli**

**enakovrednosti in učinkovitosti – pravil za izvajanje dokazov, pogojev za dopustnost dokaznih sredstev ali načel, ki urejajo presojo dokazne vrednosti dokazov in zahtevani dokazni standard, ki so določena z nacionalnim pravom, in da, na drugi strani, ta določba upravičencu dopušča, da spremeni ali umakne svojo vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo, dokler ni bil obveščen, da je pristojni organ izvedel pregled ali ugotovil kakršno koli neskladnost v njegovi vlogi ali zahtevku.**

3. **Člen 15(1) Uredbe št. 640/2014, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2016/1393,**

**je treba razlagati tako, da**

**nasprotuje, po eni strani, nacionalni določbi, v skladu s katero prosilec za pomoč ne sme umakniti svoje vloge, kadar je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je bil obveščen o ugotovljenih neskladnostih, ki so omejene le na površine in/ali živali, na katere se nanaša vloga, in po drugi strani, praksi pristojnega nacionalnega organa, v skladu s katero upravičenec do pomoči ni obveščen o pregledu na kraju samem niti o rezultatu tega pregleda.**

Podpisi