Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

17. prosince 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Společná zemědělská politika — Opatření na podporu rozvoje venkova — Agroenvironmentální platby — Nařízení (ES) č. 1122/2009 — Články 23 a 58 — Nařízení (ES) č. 1698/2005 — Nařízení (ES) č. 1975/2006 — Podpora na pěstování vzácného rostlinného druhu — Žádost o zaplacení — Obsah — Požadavek osvědčení — Sankce v případě nepředložení“

Ve věci C-330/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (soud pro správní a pracovněprávní věci v Gyula, Maďarsko) ze dne 28. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 8. července 2014, v řízení

Gergely Szemerey

proti

Miniszterelnökséget vezető miniszter, který vstoupil do práv Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Bay Larsen, předseda třetího senátu, vykonávající funkci předsedy čtvrtého senátu, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal a K. Jürimäe (zpravodajka), soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. června 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za G. Szemereye I. Boross a M. Honorém, ügyvédek,

— za Miniszterelnökséget vezető miniszter A. Ivanovits a P. Káldym, ügyvédek,

— za maďarskou vládu M. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,

— za řeckou vládu I. Chalkiasem, jakož i O. Tsirkinidou a A. Vasilopoulou, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi G. von Rintelenem a A. Siposem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: maďarština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. září 2015,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. L 316, s. 65), vykládaného ve spojení s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, s. 1), ve znění nařízení Rady (ES) č. 473/2009 ze dne 25. května 2009 (Úř. věst. L 144, s. 3, dále jen „nařízení č. 1698/2005“), a s nařízením Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. L 368, s. 74), ve znění nařízení Komise (ES) č. 484/2009 ze dne 9. června 2009 (Úř. věst. L 145, s. 25, dále jen „nařízení č. 1975/2006“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi G. Szemereyem a Miniszterelnökséget vezető miniszter, který vstoupil do práv Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (ministr pověřený správou kanceláře ministerského předsedy, který vstoupil do práv Centrálního úřadu pro zemědělství a rozvoj venkova, dále jen „Úřad“), ve věci rozhodnutí Úřadu, kterým byla zamítnuta žádost o podporu, kterou G. Szemerey podal z titulu podpory na „plochu“, a kterým mu byla uložena finanční sankce z důvodu nedodržení podmínek pro předložení této žádosti.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 1698/2005

3 Nařízení č. 1698/2005 stanoví obecná pravidla pro podporu poskytovanou Společenstvím pro rozvoj venkova financovanou z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

4 Podpora pro rozvoj venkova stanovená v tomto nařízení se provádí prostřednictvím čtyř os, které jsou předmětem stejného počtu odlišných oddílů uvedených v rámci hlavy IV uvedeného nařízení. Oddíl 2 je tak nadepsán „Osa 2 – Zlepšování životního prostředí a krajiny“. Článek 36 písm. a) bod iv) téhož nařízení, který je uveden v rámci tohoto oddílu 2, stanoví, že podpora podle tohoto oddílu se vztahuje zejména na opatření zaměřená na udržitelné využívání zemědělské půdy prostřednictvím agroenvironmentálních plateb.

5 Článek 74 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby byl pro každý program pro rozvoj venkova zřízen odpovídající kontrolní a řídicí systém, který zajistí, že funkce řídícího orgánu a ostatních subjektů budou jasně vymezeny a odděleny. […]“

Nařízení č. 1975/2006

6 Nařízení č. 1975/2006 stanoví specifická pravidla pro kontrolní postupy a podmíněnost týkající se opatření na podporu rozvoje venkova podle nařízení č. 1698/2005.

7 Článek 4 nařízení č. 1975/2006, nadepsaný „Žádosti o podporu a žádosti o platbu“, stanoví:

„1. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení tohoto nařízení, stanoví členské státy vhodné postupy pro podávání žádostí o podporu.

[...]

3. Žádosti o podporu a žádosti o platbu mohou být kdykoli po jejich podání upraveny v případě, že v nich příslušný orgán zjistí zjevné chyby.“

8 Článek 5 tohoto nařízení, nadepsaný „Obecné zásady kontroly“, stanoví:

„1. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení tohoto nařízení, zajistí členské státy, aby veškerá kritéria způsobilosti stanovená právními předpisy Společenství nebo vnitrostátními právními předpisy či programy rozvoje venkova mohla být kontrolována podle soustavy ověřitelných ukazatelů, které budou určeny členskými státy.

[...]

3. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neprovede se žádná platba ve prospěch příjemců, u nichž je zjištěno, že uměle vytvořili podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb a získali tak výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor.“

9 Část II uvedeného nařízení, nadepsaná „Administrativní a kontrolní pravidla“, obsahuje hlavu I nadepsanou „Podpora rozvoje venkova pro některá opatření podle osy 2 a osy 4“. Kapitola II tohoto nařízení, uvedená v této hlavě a nadepsaná „Kontroly, snížení a vyloučení“, obsahuje článek 10. Toto ustanovení, nadepsané „Obecné zásady“, zní následovně:

„1. Kontroly žádostí o podporu a následných žádostí o platbu se provádějí způsobem, který zajistí účinné ověření dodržení podmínek pro poskytování podpor.

2. Členské státy určí vhodné metody a prostředky pro ověřování podmínek poskytování podpory pro každé opatření podpory.

[...]

4. Ověřování kritérií způsobilosti sestává ze správních kontrol a kontrol na místě.

5. Dodržování podmíněnosti se ověřuje pomocí kontrol na místě a případně pomocí správních kontrol.

[...]“

10 Oddíl I kapitoly II nařízení č. 1975/2006 je nadepsán „Dodržování kritérií způsobilosti“. Tento oddíl obsahuje zejména pododdíl I, nadepsaný „Kontroly“, v rámci něhož figuruje článek 11, nadepsaný „Správní kontroly“, který ve svém odst. 1 stanoví:

„Správní kontroly se provádějí u všech žádostí o podporu a o platbu a zahrnují všechny prvky, které lze a je vhodné kontrolovat administrativními prostředky. V rámci správních postupů se zajistí zaznamenávání prováděných kontrol, výsledků ověřování a opatření přijatých v případě nesrovnalostí.“

11 Pododdíl II uvedeného oddílu I je nadepsán „Snížení a vyloučení“. Tento pododdíl obsahuje článek 18 s nadpisem „Snížení a vyloučení v případě porušení kritérií způsobilosti“, který stanoví:

„1. V případě, že některé závazky spojené s poskytováním podpory, které se nevztahují na velikost plochy nebo na počet vykázaných zvířat, nejsou dodrženy, požadovaná podpora se sníží nebo odmítne.

2. Členský stát určí částku, o kterou bude podpora snížena, zejména na základě závažnosti, rozsahu a trvání zjištěného porušení.

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

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

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

3. V případě, že k porušení došlo v důsledku úmyslných nesrovnalostí, je příjemce vyloučen z dotčeného režimu v daném roce EZFRV i v následujícím roce EZFRV.“

Nařízení č. 1122/2009

12 Nařízení č. 1122/2009 zrušilo nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/44, s. 243). Na základě článku 87 se nařízení č. 1122/2009 použije na žádosti o podporu, které se týkají hospodářských roků nebo prémiových období počínajících dnem 1. ledna 2010.

13 Body 19, 28 a 29 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 uvádějí:

„(19) Pro účinnou správu je klíčové včasné podání žádosti o zvýšení hodnoty nebo o přiznání platebních nároků v rámci režimu jednotné platby. Členské státy by proto měly stanovit lhůtu pro žádost, která vyprší nejpozději 15. května. S cílem zjednodušit postupy by členské státy měly mít možnost rozhodnout, že žádost lze podat současně s jednotnou žádostí. [...]

[...]

(28) Dodržování lhůt pro podávání žádostí o podporu a pro změnu žádostí o podporu ‚na plochu‘, jakýchkoli podkladů, smluv nebo prohlášení je nezbytné pro to, aby vnitrostátní správní orgány mohly plánovat a následně provádět účinné kontroly správnosti žádostí o podporu. Proto by mělo být upraveno, v jakých lhůtách lze přijímat opožděné žádosti. Kromě toho by se mělo zavést snížení podpory s cílem motivovat zemědělce k dodržování lhůt.

(29) Včasné podání žádostí o platební nároky zemědělci je nezbytné k tomu, aby členské státy mohly stanovit platební nároky ve stanovené lhůtě. Opožděná podání uvedených žádostí by proto měla být povolena pouze ve stejné dodatečné lhůtě jako u opožděného podání jakékoli žádosti o podporu. Mělo by být také uplatněno odrazující snížení plateb, nebylo-li zpoždění způsobeno vyšší mocí nebo mimořádnými okolnostmi.“

14 Článek 23 tohoto nařízení, nadepsaný „Opožděné podání“, stanoví ve svém odst. 1 následující:

„S výjimkou případů vyšší moci a mimořádných okolností podle článku 75 má podání žádosti o podporu podle tohoto nařízení po uplynutí příslušné lhůty za následek snížení částek, na které by měl zemědělec nárok, kdyby žádost podal ve stanovené lhůtě, o 1 % za každý pracovní den.

Aniž jsou dotčena jakákoli konkrétní opatření, která přijmou členské státy, aby zajistily předkládání veškerých podkladů včas, tak aby bylo možné naplánovat a provést účinné kontroly, použije se první pododstavec rovněž na doklady, smlouvy nebo prohlášení, které mají být předloženy příslušnému orgánu v souladu s články 12 a 13, pokud takové doklady, smlouvy nebo prohlášení zakládají způsobilost pro dotyčnou podporu. V takovém případě se snížení vztahuje na částku splatnou pro dotyčnou podporu.

Pokud je lhůta překročena o více než 25 kalendářních dnů, považuje se žádost za nepřípustnou.“

15 Podle článku 7 nařízení č. 1975/2006, vykládaného ve spojení se srovnávací tabulkou uvedenou v příloze II nařízení č. 1122/2009, se článek 23 posledně uvedeného nařízení použije obdobně na situace upravené nařízením č. 1975/2006.

16 Článek 58 nařízení č. 1122/2009, nadepsaný „Snížení a vyloučení v případě ohlášení větší rozlohy“, stanoví:

„Pokud plocha skupiny plodin ohlášená pro účely některého z režimů podpory na ‚plochu‘, s výjimkou podpory pro brambory určené pro výrobu škrobu a osivo podle hlavy IV kapitoly 1 oddílů 2 a 5 nařízení [Rady] (ES) č. 73/2009 [ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, s. 16)], přesahuje plochu zjištěnou v souladu s článkem 57 tohoto nařízení, vypočte se podpora na základě zjištěné plochy snížené o dvojnásobek zjištěného rozdílu, pokud tento rozdíl přesahuje buď 3 %, nebo dva hektary, ale ne více než 20 % zjištěné plochy.

Pokud je rozdíl větší než 20 % zjištěné plochy, neposkytne se pro dotyčnou skupinu plodin žádná podpora na ‚plochu‘.

Pokud rozdíl činí více než 50 %, je zemědělec rovněž vyloučen z poskytování podpory do výše částky, která odpovídá rozdílu mezi ohlášenou plochou a plochou zjištěnou podle článku 57 tohoto nařízení. Uvedená částka se odečte v souladu s čl. 5 písm. b) nařízení [Komise] (ES) č. 885/2006 [ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV (Úř. věst. L 171, s. 90)]. Pokud nemůže být částka v souladu s uvedeným článkem plně odečtena během tří kalendářních let po kalendářním roce zjištění, nevyrovnaný zůstatek se stornuje.“

17 Článek 75 odst. 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Vyšší moc a mimořádné okolnosti“, stanoví:

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

Maďarské právo

18 Ustanovení § 29 odst. 3 nařízení Ministerstva zemědělství a rozvoje venkova č. 61/2009 (V.14.), kterým se upřesňují požadavky na žádosti o agroenvironmentální podporu z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova [az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009 (V.14.) FVM rendelet], ve znění nařízení č. 31/2010 (dále jen „nařízení č. 61/2009“), stanoví:

„Pokud jde o cílové programy vymezené v § 3 odst. 1 písm. a) bodech aa) až ac), v případě pěstování vzácných rostlinných druhů na orné půdě, které jsou ohroženy a mají zvláštní kulturně-historický či genetický význam ve smyslu přílohy 12 nebo v případě pěstování zeleniny podle přílohy 13, má osoba způsobilá pro poskytnutí podpory v průběhu dotčeného roku a v rámci dotčených zemědělských pozemků nárok na částku zvláštní podpory uvedené v kapitole II, jestliže příslušný úřad pro zemědělské služby osvědčí, že dotčená odrůda je rostlinou ve smyslu přílohy 12 nebo 13.“

19 Ustanovení § 43 odst. 6 tohoto nařízení stanoví:

„V případě pěstování vzácného rostlinného druhu je třeba k žádosti o platbu přiložit doklad vyhotovený na základě ustanovení § 29 odst. 3 týkajících se vzácných rostlinných druhů.“

20 Ustanovení § 55 odst. 4 uvedeného nařízení stanoví:

„Je-li v rámci kontroly na místě prokázáno, že osoba způsobilá pro poskytnutí podpory nemá k dispozici osvědčení uvedené v § 29 odst. 3, nebude jí na příslušný hospodářský rok vyplacena podpora v plné výši, pokud jde o dotčené pozemky.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 Žalobce ve věci v původním řízení podal v průběhu měsíce května 2010 žádost o jednotnou platbu podpory na „plochu“. Tato žádost se týkala vyplacení podpory na plochu 52,9 hektaru v rámci programu ekologického zemědělství na orné půdě, přičemž 29,69 hektaru mělo být vyhrazeno na pěstování vzácných a ohrožených rostlinných druhů na orné půdě, které mají z kulturně-historických či genetických důvodů určitý význam.

22 V roce 2010 došlo k záplavám a jiným přírodním událostem, které zabránily osevu tohoto druhu. Z tohoto důvodu žalobce ve věci v původním řízení uplatnil v měsíci červnu a následně červenci 2010 případ vyšší moci. V návaznosti na doporučení vydaná maďarskými orgány žalobce ve věci v původním řízení nahradil kód využití plochy, již se týkala jeho žádost o podporu, a tuto plochu prohlásil za „půdu vyňatou z produkce“.

23 V březnu 2011 platební agentura zamítla žádost o vyplacení podpory podanou žalobcem ve věci v původním řízení a uložila mu finanční sankci ve výši 2 483 953 maďarských forintů (HUF) (přibližně 7 900 eur), která měla být v následujících třech letech odečtena z podpory na „plochu“, na kterou by za normálních okolností mohl v průběhu těchto let uplatnit nárok. Na základě tohoto rozhodnutí uvedený orgán rovněž potvrdil existenci vyšší moci uplatněné G. Szemereyem.

24 G. Szemerey proti tomuto rozhodnutí podal stížnost u Úřadu, který rozhodnutím ze dne 13. ledna 2012 tuto stížnost zamítl z důvodu, že žalobce ve věci v původním řízení při podání žádosti o podporu na „plochu“ nepředložil osvědčení o vzácném rostlinném druhu, vyhotovené maďarským úřadem pro zemědělské služby, které je vyžadováno k tomu, aby byla žádost způsobilá pro podporu (dále jen „dotčené osvědčení“).

25 Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že maďarský zákonodárce od 30. března 2010 změnil pravidla týkající se osvědčení vyhotovených pro vzácné rostlinné druhy stanovené v nařízení č. 61/2009. Žadatel o podporu musí od vstupu této změny v platnost předložit toto osvědčení současně se svou žádostí o jednotnou platbu podpory na „plochu“, a to v projednávané věci před 15. květnem 2010, třebaže před touto legislativní změnou mělo být uvedené osvědčení předloženo pouze při kontrole na místě.

26 Vzhledem k tomu, že G. Szemerey nepředložil dotčené osvědčení současně se žádostí o podporu na „plochu“, měl Úřad za to, že pozemky, na něž se vztahuje dotčený vzácný druh, nemohou být pro určení částky podpory zohledněny. Úřad měl totiž za to, že žádost žalobce ve věci v původním řízení vykazuje rozdíl větší než 50 % mezi ohlášenou plochou a zjištěnou plochou. Úřad měl tudíž za to, že v žádosti o podporu G. Szemereye je „ohlášena větší rozloha“ ve smyslu nařízení č. 1122/2009, a rozhodl, že použije sankce stanovené v článku 58 tohoto nařízení. Úřad měl kromě toho ve svém rozhodnutí za to, že vzhledem k tomu, že k výsevu tohoto vzácného druhu dochází obvykle na jaře, mohl G. Szemerey v okamžiku podání žádosti o podporu vědět, že do 15. května 2010 dotčené osvědčení získat nemůže, takže od tohoto okamžiku mohl změnit svou žádost na jiné rostlinné druhy, které vzácné nejsou.

27 Žalobce ve věci v původním řízení podal proti tomuto rozhodnutí Úřadu u Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (soud pro správní a pracovněprávní věci v Gyula) žalobu směřující ke zpochybnění legality tohoto rozhodnutí.

28 Za těchto podmínek se Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (soud pro správní a pracovněprávní věci v Gyula) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Mají být zásada pružnosti a zásada možnosti změny podle bodu 20 odůvodnění nařízení č. 796/2004, bodu 27 odůvodnění téhož nařízení nebo bodů 18, 23 a 26 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 vykládány v tom smyslu, že je s nimi v rozporu právní úprava členského státu, podle které musí být v případě pěstování vzácného rostlinného druhu k žádosti o platbu připojeno osvědčení o vzácném rostlinném druhu, s přihlédnutím ke správní praxi, podle které bylo možné požádat o osvědčení pouze před podáním žádosti o platbu od 2. dubna do 15. dubna a odevzdat jej pouze současně s jednotnou žádostí, přičemž tato právní úprava neumožňovala nápravu tohoto nedostatku žádosti spočívajícího v tom, že uvedené osvědčení chybělo?

2) Je tato právní úprava slučitelná s povinností členského státu neohrozit cíle společné zemědělské politiky nebo lze říci, že nároky plynoucí ze žádostí o podporu producentů vzácných rostlin na základě unijního právního řádu se po změně právní úpravy v roce 2010 staly nemožnými, nadměrně obtížnými nebo nepředvídatelnými?

3) Je v rozporu s bodem 57 odůvodnění nařízení č. 796/2004, bodem 75 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 a zvláště se zásadou proporcionality správní postup, který v případě chybějícího osvědčení o vzácném rostlinném druhu bez ohledu na úmysl, nedbalost či okolnosti ukládá sankci za ‚ohlášení větší rozlohy‘ ve vztahu k celé žádosti, i když žádost o podporu v ostatních ohledech splňuje ve vztahu k celému pozemku požadavky pro přiznání podpory a zemědělec pěstuje ohlášené rostlinné druhy na ohlášené rozloze?

4) Jsou důvody pro zproštění odpovědnosti obsažené v bodě 67 nebo v bodě 71 odůvodnění nařízení č. 796/2004 anebo v bodě 75 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 použitelné v případě, že zemědělec jako mimořádné okolnosti uplatňuje, že správní postup je v rozporu s právem nebo je nepřiměřený, a snaží se prokázat, že praxe správního orgánu byla zcela nebo zčásti příčinou jeho pochybení?

5) Lze přijaté prohlášení o případu vyšší moci předložené zemědělcem v souvislosti se ztrátou veškeré pěstované plodiny (osiva) považovat za věcně správné informace, na které odkazuje bod 67 odůvodnění nařízení č. 796/2004 a bod 93 odůvodnění nařízení č. 1122/2009, které zemědělce zprošťují odpovědnosti ve vztahu k povinnosti přiložit osvědčení o vzácném rostlinném druhu, takže se na žádost jako celek sankce neuplatní?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti

29 Maďarská vláda namítá nepřípustnost předběžných otázek z důvodu, že se týkají nikoli normativních ustanovení obsažených v relevantní právní úpravě unijního práva, ale pouze bodů odůvodnění nařízení č. 796/2004 a nařízení č. 1122/2009.

30 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Úkolem Soudního dvora je totiž vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují pro rozhodnutí o sporech, které projednávají, i pokud nejsou tato ustanovení výslovně zmíněna v otázkách položených těmito soudy Soudnímu dvoru (rozsudek Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, bod 39 a citovaná judikatura).

31 I když tedy po formální stránce předkládající soud omezil své otázky na výklad pouze bodů odůvodnění nařízení č. 796/2004 a nařízení č. 1122/2009, nebrání taková skutečnost Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve svých otázkách zmínil. Přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky uvedeného práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (obdobně viz rozsudek Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, bod 40 a citovaná judikatura).

32 V tomto ohledu není zpochybňováno, že žalobce ve věci v původním řízení žádost o podporu, která je předmětem sporu ve věci v původním řízení, podal z titulu agroenvironmentálních plateb, uvedených v čl. 36 písm. a) bodu iv) nařízení č. 1698/2005, přičemž nařízení č. 1975/2006 stanoví prováděcí pravidla k tomuto nařízení, zejména pokud jde o kontrolní postupy a podmíněnost. Z článku 7 nařízení č. 1975/2006 kromě toho vyplývá, že některá ustanovená nařízení č. 796/2004, nahrazeného nařízením č. 1122/2009, a zejména článek 23 posledně uvedeného nařízení, se použijí obdobně na žádosti o podporu takového typu, jako je podpora dotčená ve věci v původním řízení. Kromě toho je nesporné, že za okolností věci v původním řízení byl použit čl. 58 třetí pododstavec nařízení č. 1122/2009.

33 Proto je třeba mít za to, že podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu je určit, zda unijní právo, a zejména ustanovení tohoto práva týkající se agroenvironmentálních plateb, která jsou uvedena v předcházejícím bodě tohoto rozsudku, brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která vyžaduje v rámci jedné z podmínek způsobilosti žádosti o agroenvironmentální podporu, aby žadatel předložil platební agentuře nejpozději současně se svou žádostí o podporu takový doklad, jako je dotčené osvědčení, a která dále stanoví, že v případě nepředložení tohoto dokladu ve stanovených lhůtách je tento žadatel sankcionován tím, že je jeho žádost jako celek zamítnuta, jakož i tím, že jsou sníženy podpory, které mají být vyplaceny za následující tři roky.

34 Z toho vyplývá, že předběžné otázky jsou přípustné.

K první a druhé otázce

35 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda článek 23 nařízení č. 1122/2009, vykládaný ve spojení s nařízením č. 1698/2005 a nařízením č. 1975/2006, brání tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vyžadovala, aby žadatel o agroenvironmentální podporu předložil platební agentuře současně se svou žádostí o podporu osvědčení o vzácném rostlinném druhu, na základě něhož mu vzniká právo na vyplacení této podpory.

36 Nejprve je nutno uvést, že žádné z nařízení uvedených v předcházejícím bodě tohoto rozsudku výslovně nestanoví nic, co by takové vnitrostátní právní úpravě bránilo.

37 Pokud jde o programy pro rozvoj venkova, článek 74 nařízení č. 1698/2005 stanoví, že členské státy musejí pro každý z těchto programů zřídit systém umožňující zajistit účinnou kontrolu uvedených programů.

38 Konkrétně čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1975/2006 stanoví, že členské státy zajistí, aby veškerá kritéria způsobilosti stanovená právními předpisy Společenství nebo vnitrostátními právními předpisy či programy rozvoje venkova mohla být kontrolována podle soustavy ověřitelných ukazatelů, které budou určeny členskými státy. Podle odstavce 3 tohoto článku musejí tyto ukazatele zejména umožnit ověřit, že žádnému příjemci nemohou být neoprávněně poskytnuty platby, a žádný příjemce tak nemůže získat výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor.

39 V tomto ohledu obecné zásady, jimiž se řídí kontroly žádostí o podporu a o platbu, uvedené v článku 10 nařízení č. 1975/2006, ponechávají členským státům volnost vymezit vhodné metody a prostředky k ověření podmínek pro poskytnutí podpory pro každé opatření podpory. Odstavec 4 tohoto článku blíže stanoví, že kritéria způsobilosti jsou ověřována prostřednictvím správních kontrol a kontrol na místě. Pokud jde o správní kontroly, článek 11 nařízení č. 1975/2006 stanoví, že se tyto kontroly provádějí u všech žádostí o podporu a o platbu a zahrnují všechny prvky, které lze a je vhodné kontrolovat administrativními prostředky.

40 V projednávané věci Úřad a maďarská vláda uvádí, že předložení dotčeného osvědčení je podmínkou přípustnosti žádosti o podporu uloženou vnitrostátním právem, jehož cílem je umožnit příslušným orgánům, aby provedly ověření *ex ante* toho, že je žadatel způsobilý pro zvláštní režim podpory s cílem posílení účinnosti kontroly, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V tomto ohledu požadavek spočívající v tom, aby bylo takové osvědčení předloženo spolu se žádostí o podporu, umožňuje zaručit, aby platby nebyly prováděny před dokončením kontrol, a v důsledku toho zajistit v souladu se záměrem unijního normotvůrce vyjádřeným v bodě 4 odůvodnění nařízení č. 1975/2006 preventivní účinek těchto kontrol.

41 Z toho vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která jako jednu z podmínek přípustnosti žádosti o agroenvironmentální podporu vyžaduje, aby žadatel o tyto podpory předložil platební agentuře nejpozději s touto žádostí takové osvědčení, jako je dotčené osvědčení, spadá do prostoru pro uvážení, který mají členské státy na základě článků 5, 10 a 11 nařízení č. 1975/2006, a podílí se na cíli sledovaném těmito ustanoveními, kterým je zaručit účinnost kontrol.

42 Opatření přijatá členskými státy v rámci jejich prostoru pro uvážení však nemohou ohrozit užitečný účinek ustanovení nařízení č. 1698/2005, č. 1975/2006 a č. 1122/2009, jakož i obecné zásady unijního práva, konkrétně zásadu proporcionality (obdobně viz rozsudek Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, bod 40) a zásadu právní jistoty (obdobně viz usnesení Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, body 31 a 32).

43 Zaprvé žalobce ve věci v původním řízení ve svém písemném vyjádření uvádí, že tato právní úprava je nepřiměřená, jelikož stanoví lhůtu, po jejímž uplynutí není možné žádné zhojení vad žádosti o podporu, pokud dotčené osvědčení nemohlo být předloženo v této lhůtě.

44 V tomto ohledu je třeba uvést, že – jak uvádějí body 19 a 28 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 – je skutečnost, že členské státy stanoví lhůty pro podávání žádostí o podporu a podkladů, které jsou přiloženy k těmto žádostem, nezbytná k dosažení cíle spočívajícího v účinné správě a kontrole, který sleduje unijní právo v oblasti zemědělských podpor.

45 Článek 23 nařízení č. 1122/2009 však výslovně stanoví, že je třeba v rámci postupů pro podání těchto žádostí a podkladů stanovit dodatečnou lhůtu 25 dnů nad rámec konce lhůty stanoveného členskými státy, aby bylo s výhradou použití sankce stanovené v tomto ustanovení povoleno opožděné podání uvedených žádostí a dokladů.

46 Úřad přitom na jednání u Soudního dvora potvrdil, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení dodatečnou lhůtu 25 dnů pro opožděné podání dotčeného osvědčení poskytuje, a to způsobem, který je v souladu s čl. 23 odst. 1 nařízení č. 1122/2009, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

47 Zadruhé, pokud jde o údajné porušení zásady právní jistoty, které namítá žalobce ve věci v původním řízení a které vyplývá z toho, že v průběhu roku 2010 byly změněny způsoby podávání takových dokladů, jako je dotčené osvědčení, je třeba připomenout, že tato zásada vyžaduje, aby právní úprava, která vyvolává nepříznivé důsledky pro jednotlivce, byla jasná a přesná a aby její použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (usnesení Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, bod 32 a citovaná judikatura).

48 Soudní dvůr již rozhodl, že jednotlivec nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, nýbrž může zpochybnit pouze způsob provedení takové změny. V tomto ohledu zásada právní jistoty vyžaduje zejména to, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami (usnesení Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, bod 33 a citovaná judikatura).

49 V projednávané věci přísluší předkládajícímu soudu, aby posoudil, zda způsoby vstupu nové vnitrostátní právní úpravy, dotčené ve věci v původním řízení, v platnost umožnily dotčeným subjektům, aby za přiměřených podmínek splnily požadavky této právní úpravy, a konkrétně žalobci ve věci v původním řízení, aby požádal, získal a předložil dotčené osvědčení ve lhůtě stanovené touto vnitrostátní právní úpravou v platném znění.

50 V tomto ohledu bude muset předkládající soud zejména ověřit, zda – jak uvádí Úřad – požadavek osvědčení pro vzácné rostlinné druhy není nový a zda nová právní úprava nestanovila imperativní lhůtu pro požádání o osvědčení u příslušných orgánů, a případně tyto skutečnosti při svém posouzení zohlednit.

51 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že článek 23 nařízení č. 1122/2009, vykládaný ve spojení s nařízením č. 1698/2005 a nařízením č. 1975/2006, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vyžadovala, aby žadatel o agroenvironmentální podporu předložil platební agentuře současně se svou žádostí o podporu

osvědčení o vzácném rostlinném druhu, na základě něhož mu vzniká právo na vyplacení této podpory, za podmínky, že tato právní úprava umožnila dotčeným subjektům, aby za přiměřených podmínek splnily požadavky této právní úpravy, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Ke třetí až páté otázce

52 Podstatou třetí až páté otázky předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda čl. 58 třetí pododstavec nařízení č. 1122/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že sankce stanovená v tomto ustanovení se použije na žadatele o agroenvironmentální podporu, který ke své žádosti o podporu nepřiloží takový doklad, jako je dotčené osvědčení.

53 Úvodem je třeba zdůraznit, že účastníci ve věci v původním řízení mají odlišné názory, pokud jde o důvody, pro něž žalobce ve věci v původním řízení nepředložil dotčené osvědčení ve lhůtě stanovené vnitrostátní právní úpravou. Žalobce ve věci v původním řízení má za to, že se na tuto situaci vztahuje případ vyšší moci, která mu zabránila v osevu dotčeného rostlinného druhu, a tak v získání tohoto osvědčení včas. Úřad uvádí, že uvedené osvědčení mohlo být získáno před osevem tohoto druhu, a tedy předloženo ve stanovených lhůtách.

54 Je však nesporné, že nepředložení příslušného dokladu žalobcem ve věci v původním řízení bylo sankcionováno na základě čl. 58 třetího pododstavce nařízení č. 1122/2009, který se týká snížení a vyloučení použitelných v případě „ohlášení větší rozlohy“ provedených v rámci žádostí o podporu z titulu režimů podpor na „plochu“. V tomto ohledu je přitom třeba konstatovat, že nepředložení příslušného dokladu, jež je žalobci ve věci v původním řízení vytýkáno, se týká nikoli závazku spojeného s velikostí plochy ohlášené v žádosti o podporu, ale povinnosti předložit ve stanovených lhůtách dotčené osvědčení, které doloží, že podmínky způsobilosti pro podporu jsou splněny.

55 V důsledku toho je nutno konstatovat, že na toto nepředložení příslušného dokladu se nevztahuje článek 58 nařízení č. 1122/2009, ale čl. 23 odst. 1 druhý a třetí pododstavec tohoto nařízení, jelikož – jak bylo uvedeno v bodě 45 tohoto rozsudku – posledně uvedené ustanovení stanoví v případě takových nedostatků zvláštní sankce.

56 Podle posledně uvedeného ustanovení s výjimkou případů vyšší moci a mimořádných okolností podle článku 75 uvedeného nařízení má podání takového dokladu po uplynutí příslušné lhůty za následek snížení částek, které mají být vyplaceny z titulu požadované podpory, o 1 % za každý pracovní den. Kromě toho toto ustanovení rovněž stanoví, že pokud je lhůta překročena o více než 25 kalendářních dnů, považuje se žádost za nepřípustnou.

57 Z toho vyplývá, že v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy žadatel o podporu dotčené osvědčení nepředložil ve lhůtě stanovené pro podání žádosti o podporu ani v dodatečné lhůtě 25 dnů stanovené pro opožděné podání takové žádosti a podkladů přiložených k této žádosti, čl. 23 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 1122/2009 stanoví jako jedinou sankci prohlášení žádosti o platbu za nepřípustnou.

58 Pokud jde o otázku, zda k nepředložení příslušného dokladu vytýkanému žalobci ve věci v původním řízení došlo v důsledku případu vyšší moci, a zda se tudíž posledně uvedený mohl vyhnout sankci stanovené v čl. 23 odst. 1 třetím pododstavci nařízení č. 1122/2009, jde o posouzení skutkových okolností a přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda k tomuto nepředložení příslušného dokladu došlo v důsledku neobvyklých a nepředvídatelných okolností nezávislých na vůli subjektu, jejichž důsledkům nemohlo být zabráněno ani přes veškerou řádnou péči vynaloženou tímto subjektem (v tomto smyslu viz rozsudek Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, bod 19 a citovaná judikatura).

59 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na třetí až pátou otázku odpovědět tak, že čl. 58 třetí pododstavec nařízení č. 1122/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že sankce stanovená v tomto ustanovení se nepoužije na žadatele o agroenvironmentální podporu, který ke své žádosti o podporu nepřiloží takový doklad, jako je dotčené osvědčení. Článek 23 odst. 1 třetí pododstavec tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že takové nepředložení v zásadě způsobuje nepřípustnost žádosti o platbu agroenvironmentální podpory.

K nákladům řízení

60 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 23 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína, vykládaný ve spojení s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), ve znění nařízení Rady (ES) č. 473/2009 ze dne 25. května 2009, a s nařízením Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova, ve znění nařízení Komise (ES) č. 484/2009 ze dne 9. června 2009, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vyžadovala, aby žadatel o agroenvironmentální podporu předložil platební agentuře současně se svou žádostí o podporu osvědčení o vzácném rostlinném druhu, na základě něhož mu vzniká právo na vyplacení této podpory, za podmínky, že tato právní úprava umožnila dotčeným subjektům, aby za přiměřených podmínek splnily požadavky této právní úpravy, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.**

2) **Článek 58 třetí pododstavec nařízení č. 1122/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že sankce stanovená v tomto ustanovení se nepoužije na žadatele o agroenvironmentální podporu, který ke své žádosti o podporu nepřiloží takový doklad, jako je osvědčení dotčené ve věci v původním řízení, na základě něhož mu vzniká právo na vyplacení této podpory. Článek 23 odst. 1 třetí pododstavec tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že takové nepředložení v zásadě způsobuje nepřípustnost žádosti o platbu agroenvironmentální podpory.**

Podpisy.