Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 24 lutego 2022 r.[1]

Sprawa C-36/21

Sense Visuele Communicatie en Handel vof
przeciwko
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Rozporządzenie nr 1307/2013 – Płatności bezpośrednie – Przydział uprawnień do płatności – Artykuł 30 ust. 6 – Rezerwy krajowa dla młodych rolników – Artykuł 50 ust. 2 lit. b) – Pojęcie „młodych rolników" – Błędne informacje – Uzasadnione oczekiwania wynikające z prawa krajowego – Skarga odszkodowawcza – Zgodność z prawem UE

Wprowadzenie

1. Przedmiotowy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie UE oraz jej związku z tą samą zasadą przewidzianą w prawie krajowym. Wniosek ten został złożony w kontekście skargi odszkodowawczej wniesionej przeciwko organowi krajowemu odpowiedzialnemu za stosowanie przepisów rolnych UE w Niderlandach. Zasadniczo sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy można powołać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w krajowym porządku prawnym w celu naprawienia rzekomo poniesionej szkody, gdy nie istnieje możliwość powołania się na analogiczną zasadę przewidzianą w prawie UE.

2. Wniosek wystosowano w toku postępowania między spółką Sense Visuele Communicatie en Handel (zwaną dalej „spółką Sense Visuele") a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrem do spraw rolnictwa, środowiska i żywności, zwanym dalej „ministrem"). Postępowanie to dotyczy roszczenia o odszkodowanie, którego spółka Sense Visuele domaga się z tytułu szkody, jaką miała ona ponieść w wyniku udzielenia nieprawidłowych informacji przez organ niderlandzki co do pojęcia „młodych rolników" zawartego w art. 50 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013[2].

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

Ramy prawne

3. Rozporządzenie nr 1307/2013 ustanawia a wspólne przepisy dotyczące płatności przyznawanych rolnikom bezpośrednio w ramach systemów wsparcia wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia [3]. W rozporządzeniu określono przepisy szczególne dotyczące tych systemów, a mianowicie płatności podstawowej dla rolników (zwanej dalej „płatnością podstawową"), płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (zwanej dalej „płatnością z tytułu zazieleniania") oraz płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność rolniczą (zwanej dalej „płatnością dla młodych rolników") [4].

4. W szczególności płatność podstawowa zapewnia minimalny poziom wsparcia dochodu rolnikom prowadzącym działalność rolniczą. Płatność ta dokonywana jest co roku na rzecz rolników po aktywacji uprawnienia do płatności i obliczana na podstawie zgłoszonych kwalifikujących się hektarów użytków rolnych [5].

5. Płatność podstawowa jest uzupełniana innymi płatnościami bezpośrednimi dotyczącymi szczególnych kwestii lub szczególnych rodzajów beneficjentów [6]. Posiadanie uprawnień do płatności na podstawie systemu płatności podstawowej jest zatem warunkiem wstępnym otrzymania wsparcia w ramach pozostałych systemów ustanowionych rozporządzeniem nr 1307/2013, takich jak płatność z tytułu zazieleniania czy płatność dla młodych rolników [7].

6. Uprawnienia do płatności były początkowo przyznawane rolnikom czynnym zawodowo [8], którzy złożyli wnioski o ich przyznanie w pierwszym roku wdrażania systemu płatności podstawowej, tj. w 2015 r. [9]. Od tamtego czasu można je uzyskać za pośrednictwem krajowych lub regionalnych rezerw ustanowionych przez państwa członkowskie [10] lub mogą być one przekazywane między rolnikami [11].

7. Na potrzeby niniejszej sprawy należy mieć na uwadze, że art. 30 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi, iż państwa członkowskie wykorzystują swoje rezerwy krajowe lub regionalne, aby przydzielać uprawnienia do płatności na zasadzie priorytetu młodym rolnikom i rolnikom rozpoczynającym działalność rolniczą. Artykuł 30 11 formułuje odesłanie do art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013, w którym „młodych rolników" zdefiniowano jako osoby fizyczne – między innymi – „których wiek w roku składania wniosku [w ramach systemu płatności podstawowej] nie przekracza 40 lat".

[3] Artykuł 1 lit. a) rozporządzenia nr 1307/2013. Płatności bezpośrednie są wypłacane w całości pod warunkiem, że rolnicy spełniają podstawowe normy dotyczące środowiska, zmiany klimatu, dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt, co jest znane jako „zasada wzajemnej zgodności". Przepisy dotyczące „zasady wzajemnej zgodności" zawarto w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

[4] Artykuł 1 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 i załącznik I do tego rozporządzenia.

[5] Artykuły 32 i 33 rozporządzenia nr 1307/2013.

[6] Artykuł 21 rozporządzenia nr 1307/2013. Zobacz także Komisja Europejska, „Direct payments. Basic payment scheme" [„Płatności podstawowe. System płatności podstawowej"], marzec 2016 r., s. 1, dostęp: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Artykuł 43 i art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013.

[8] Artykuł 9 rozporządzenia nr 1307/2013.

[9] Zobacz motyw 21 rozporządzenia nr 1307/2013 oraz art. 21 ust. 1 lit. a) i art. 24 tego rozporządzenia.

[10] Artykuł 30 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1307/2013.

[11] Artykuł 34 rozporządzenia nr 1307/2013.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytanie prejudycjalne

8. Sense Visuele jest spółką jawną dwóch wspólników A i B, która od 2017 r. prowadzi gospodarstwo intensywnej hodowli trzody chlewnej. W dniu 21 stycznia 2018 r. A ukończyła 41 lat.

9. W dniach 15 marca i 5 kwietnia 2018 r. spółka Sense Visuele zwróciła się o udzielenie informacji do Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (niderlandzkiej agencji przedsiębiorczości, zwanej dalej „agencją przedsiębiorczości"), agencji wykonawczej odpowiedzialnej za realizację wspólnej polityki rolnej UE w Niderlandach. Ogólnie rzecz biorąc, ponieważ spółka Sense Visuele nie posiadała uprawnień do płatności na rok 2018, pragnęła dowiedzieć się, czy i w jaki sposób może je uzyskać z rezerwy krajowej voor Jonge landbouwers (niderlandzkiej rezerwy krajowej dla młodych rolników, zwanej dalej „rezerwą krajową").

10. Agencja przedsiębiorczości poinformowała spółkę Sense Visuele, że będzie się ona kwalifikować do uprawnień do płatności z rezerwy krajowej, ponieważ A w pewnym momencie 2018 r. miała mniej niż 41 lat. Zgodnie bowiem z informacjami zawartymi w tamtym czasie na stronie agencji przedsiębiorczości, aby zostać uznanym za „młodego rolnika" dla celów rozporządzenia nr 1307/2013, dana osoba w roku składania wniosku musiała mieć mniej niż 41 lat. Agencja przedsiębiorczości potwierdziła następnie tę informację w wiadomości e-mail skierowanej do spółki Sense Visuele.

11. W dniu 5 kwietnia 2018 r. spółka Sense Visuele złożyła wnioski o przydział uprawnień do płatności z rezerwy krajowej na tej podstawie, że A była młodym rolnikiem, a także o płatność podstawową, płatność z tytułu zazieleniania oraz płatność dla młodych rolników. Nie ubiegała się ona natomiast o nabycie tych uprawnień w drodze przekazania przez osobę trzecią.

12. Decyzjami z dnia 2 i 4 stycznia 2019 r., potwierdzonymi następnie decyzją z dnia 22 marca 2019 r., minister oddalił wnioski Spółki Sense Visuele. Stwierdził on, że zgodnie z art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 młodym rolnikiem jest osoba, która w roku składania wniosku nie przekracza 40 lat. Zważywszy że w roku 2018 r. A miała 41 lat, nie spełniała warunku wieku przewidzianego w tym przepisie, w związku z czym nie mogła kwalifikować się do przyznania uprawnień do płatności z rezerwy krajowej. Ponadto, ponieważ spółka Sense Visuele nie uzyskała żadnych uprawnień do płatności na 2018 r., jej wnioski o płatność podstawową i płatność z tytułu zazieleniania musiały zostać oddalone. Minister stwierdził wreszcie, że spółka Sense Visuele niezależnie od faktu, że działała w dobrej wierze nie mogła powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań na podstawie prawa UE. Zauważył w tym względzie, że w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań nie można powołać się w odniesieniu do jednoznacznego przepisu prawa UE, takiego jak art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013.

13. Spółka Sense Visuele wniosła środek odwoławczy do College van Beroep voor het bedrijfsleven (sądu apelacyjnego ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy), domagając się stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 22 marca 2019 r. oraz zasądzenia od Ministra odszkodowania z tytułu straty finansowej, jaką miała ponieść w związku z nieprawidłowymi zapewnieniami udzielonymi przez agencję przedsiębiorczości.

14. Zdaniem sądu odsyłającego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym nie jest przydział Spółce Sense Visuele uprawnień do płatności z rezerwy krajowej. Chodzi raczej o ustalenie, czy nie zapewniając naprawienia szkody, jaką Spółce Sense Visuele miała ponieść, minister działał

z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. W tym względzie sąd ten zauważa, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie UE nie można powołać się w sytuacji, gdy dotyczy ona jednoznacznego przepisu tego prawa, jakim jest art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013. Ma jednak wątpliwości, czy prawo UE stoi na przeszkodzie temu, by spółka Sense Visuele mogła uzyskać odszkodowanie w ramach skargi odszkodowawczej, powołując się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie niderlandzkim.

15. W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo UE stoi na przeszkodzie temu, aby na podstawie przewidzianej w prawie krajowym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań dokonywać oceny, czy krajowy organ administracji spowodował powstanie uzasadnionych oczekiwań sprzecznych z przepisem prawa UE i w konsekwencji dopuścił się naruszenia prawa krajowego, nie przyznając odszkodowania tytułem naprawienia szkody podniesionej na skutek tego jego działania przez dany podmiot, jeżeli podmiot ten nie może skutecznie powołać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie UE, ponieważ chodzi o jednoznaczny przepis prawa UE?”.

16. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 22 stycznia 2020 r. Uwagi na piśmie zostały złożone przez spółkę Sense Visuele, rządy niderlandzki i hiszpański oraz Komisję Europejską. W sprawie nie odbyła się żadna rozprawa.

Analiza

17. Sąd odsyłający w swoim pytaniu zmierza do ustalenia, czy prawo UE stoi na przeszkodzie powołaniu się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie krajowym w celu uzyskania przez stronę skarżącą odszkodowania od organu krajowego odpowiedzialnego za stosowanie przepisów UE, gdy nie można powołać się na tę samą zasadę przewidzianą w porządku prawnym UE, ponieważ sprawa dotyczy jednoznacznego przepisu prawa UE.

18. Na wstępie pragnę przypomnieć, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest jedną z podstawowych zasad UE[12]. Przewiduje ona przyznanie jednostkom uprawnień[13], które przysługują każdemu podmiotowi prawa, w którym organ administracyjny wzbudził oczekiwania znajdujące poparcie w udzielanych mu przez ten organ precyzyjnych zapewnieniach[14]. W tym względzie należy ustalić, czy działania danego organu administracyjnego wywołały zasadne oczekiwania, a jeżeli tak – czy oczekiwania te są uzasadnione[15].

[12] Wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

[13] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 19 maja 1992 r., Mulder i in./Rada i Komisja (C-104/89 i C-37/90, EU:C:1992:217, pkt 15).

[14] Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

[15] Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

19. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidziana w prawie UE jest wiążąca nie tylko dla jej instytucji i organów. Również państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania tej zasady, gdy przyjmują przepisy, za pomocą których wykonują prawo UE [16]. W dziedzinie wspólnej polityki rolnej Trybunał wielokrotnie orzekał, że zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań musi przestrzegać każdy organ krajowy, któremu powierzono stosowanie prawa UE [17].

20. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy stosować zgodnie z przepisami prawa UE [18]. Na zasadę tę nie można powołać się w odniesieniu do jednoznacznego przepisu prawa UE. Zachowanie organu krajowego odpowiedzialnego za stosowanie prawa UE, który działa z naruszeniem tego prawa, nie może również powodować powstania po stronie danej osoby uzasadnionych oczekiwań co do korzystnego traktowania, jeżeli byłoby ono sprzeczne z prawem UE [19].

21. W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, po pierwsze, że zdaniem sądu odsyłającego nieprawidłowe informacje przekazane przez agencję przedsiębiorczości, które należy uznać za wyrażenie stanowiska Ministra, spowodowały, iż Spółka Sense Visuele wnioskowała o przydział uprawnień do płatności z rezerwy krajowej zamiast nabyć je od osoby trzeciej w drodze przekazania. W tym kontekście sąd odsyłający jest zdania, że Spółka Sense Visuele mogła ponieść szkodę ze względu uzasadnione oczekiwania wywołane przez agencję przedsiębiorczości, co uniemożliwiło jej uzyskanie uprawnień do płatności za 2018 r., a w konsekwencji – uzyskanie płatności podstawowej i płatności z tytułu zazieleniania. Zdaniem sądu odsyłającego szkoda poniesiona przez spółkę Sense Visuele polegałaby na utracie płatności, której przydziału odmówił minister, pomniejszonej o koszty uprawnień, które spółka musiałaby nabyć od osoby trzeciej w celu spełnienia wstępnego warunku uzyskania obydwu płatności.

22. Po drugie, sąd odsyłający nie kwestionuje faktu, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidziana w prawie UE była dla ministra wiążąca w chwili wydania decyzji z dnia 22 marca 2019 r. W postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający wyjaśnia bowiem, że to w kontekście stosowania przepisów rolnych UE w Niderlandach, w szczególności systemów płatności bezpośrednich określonych w rozporządzeniu nr 1307/2013 [20], minister odmówił spółce Sense Visuele przydziału uprawnień do płatności i oddalił wnioski o płatność podstawową, płatność z tytułu zazieleniania i płatność dla młodych rolników. Sąd odsyłający uważa jednak art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 za jednoznaczny przepis prawa UE [21]. Z powyższego wynika zatem dla sądu odsyłającego, że spółka Sense Visuele w sposób oczywisty nie może powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań na podstawie prawa UE, aby dochodzić roszczeń w związku z uprawnieniami do płatności z rezerwy krajowej.

16 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Zobacz wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 r., Krücken (316/86, EU:C:1988:201, pkt 22); z dnia 1 kwietnia 1993 r., Lageder i in. (od C-31/91 do C-44/91, EU:C:1993:132, pkt 33).

18 Wyroki: z dnia 13 marca 2008 r., (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, pkt 53); z dnia 20 czerwca 2013 r., Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, pkt 55).

19 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 Zobacz w tym względzie art. 2 ust. 1 pkt 2 Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (ministerialnego rozporządzenia wdrażającego programy płatności bezpośrednich w ramach WPR).

21 Sąd odsyłający, strony postępowania głównego oraz zainteresowane strony, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, podzielają pogląd, iż art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi jednoznaczny przepis prawa Unii w zakresie ustalonego warunku wieku.

23. Sąd odsyłający mimo wszystko pragnie ustalić, czy spółka Sense Visuele może powołać się w krajowym postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym przeciwko ministrowi, na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań ustanowioną w krajowym porządku prawnym w celu uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę.

24. Dla jasności pragnę podkreślić, że pytanie prejudycjalne nie dotyczy postępowania odszkodowawczego, w którym strona skarżąca powołuje się na zasadę odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa UE [22]. Niniejsza sprawa dotyczy bowiem sytuacji, w której organ niderlandzki słusznie odmówił przydzielenia spółce Sense Visuele uprawnień do płatności na tej podstawie, że żaden ze wspólników nie spełniał warunku wieku przewidzianego w art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013, a zgodnie z orzecznictwem Trybunału na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie UE nie można powołać się w odniesieniu do takiego przepisu.

25. Należy również zauważyć, że pytanie prejudycjalne nie dotyczy zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym jako prawnej podstawy dochodzenia uprawnień do płatności na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013.

26. W istocie, jak wskazuje Komisja w swoich uwagach na piśmie, taką możliwość należy wykluczyć przede wszystkim na podstawie orzecznictwa Trybunału, z którego wynika, że na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może być stosowana wbrew przepisom prawa UE, a mianowicie tym przepisom, które są precyzyjne i jednoznaczne, o czym wspomniano już w pkt 20 powyżej [23]. Oznacza to, że w sprawie takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym nie można zastąpić tą samą zasadą przewidzianą w prawie UE w celu uzyskania praw i korzyści przewidzianych w rozporządzeniu nr 1307/2013. W przeciwnym razie z formalnego punktu widzenia zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidziana w prawie krajowym stanowiłaby sama przez się normę dyktującą możliwość zastosowania tego rozporządzenia, co skutkowałoby tym, iż prawo krajowe byłoby nadrzędne wobec prawa UE, a w rezultacie – naruszono by zasadę pierwszeństwa prawa UE.

27. Co więcej, pragnę przypomnieć, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE nie można dopuścić, aby przepisy lub zasady prawa krajowego naruszały skuteczność i jedność prawa UE na terytorium państwa członkowskiego [24].

28. W okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie – po pierwsze – dla pełnej skuteczności prawa UE wymaga się, aby nie stosować zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym w celu obejścia wymogów, które muszą zostać spełnione przez rolników, aby mogli oni uzyskać uprawnienia do płatności na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013. W przeciwnym razie ta zasada prawa krajowego służyłaby przydzielaniu uprawnień rolnikom, którzy nie kwalifikują się do ich uzyskania, a w rezultacie do finansowania środków, które nie są realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami sektorowymi. Jak zauważyła rzecznik generalna J. Kokott w swojej opinii w sprawie Agroferm [25], wpływałoby to w ostatecznym

[22] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] Zobacz poglądowo wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, pkt 69–74).

[24] Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

[25] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, pkt 46–50).

rozrachunku na interesy finansowe budżetu UE, co jest jednym z głównych skutków, którym mają zapobiegać unijne ramy prawne mające zastosowanie do obszarów polityki zarządzania dzielonego, takich jak wspólna polityka rolna [26].

29. Po drugie, należy zauważyć – za tą samą opinią rzecznik generalnej J. Kokott, pod którą się podpisuję – że gdyby możliwe było powoływanie się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie krajowym w celu uzyskania korzyści i praw wynikających z przepisów UE, takich jak przykładowo rozporządzenie nr 1307/2013, skutkowałoby to w ostatecznym rozrachunku rozbieżnościami w stosowaniu tych przepisów w poszczególnych państwach członkowskich [27]. Chodzi tu o rozważania dotyczące jedności prawa UE i jego jednolitego stosowania na terytorium UE. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę, że zakres zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w każdym krajowym porządku prawnym może być różny, a niektóre państwa członkowskie są bardziej przychylne niż inne w kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w obrębie własnej jurysdykcji [28], osoby fizyczne i przedsiębiorstwa mogłyby przy stosowaniu rozporządzenia nr 1307/2013 być traktowane w różny sposób. Mogłoby to prowadzić do jednoczesnego zakłócenia konkurencji w państwach członkowskich ze względu na uzyskiwanie przez niektóre osoby fizyczne i przedsiębiorstwa przewagi w stosunku do innych.

30. Wynika z tego, że ze względów dotyczących pierwszeństwa prawa UE, a także jego skuteczności i jedności, w przypadku gdy organ krajowy doprowadził do powstania oczekiwań sprzecznych z jednoznacznym przepisem prawa UE, jednostka nie może dążyć do skorzystania z praw przewidzianych przez ten przepis na podstawie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym.

31. Pozostaje ustalić, czy te same względy stoją na przeszkodzie powołaniu się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie krajowym w celu uzyskania odszkodowania za szkody poniesione za sprawą niezgodnych z prawdą zapewnień udzielonych przez organ krajowy.

32. Sąd odsyłający słusznie zauważa w tym względzie, że rzecznik generalny F. Mancini w swojej opinii w sprawie Krücken [29] stwierdził, iż nawet jeżeli strona poszkodowana nie może powołać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w celu dochodzenia praw sprzecznych z prawem [UE], nie można tej strony pozbawić „możliwości wniesienia do sądu krajowego skargi w celu uzyskania odszkodowania od organów odpowiedzialnych za błąd, który w jej ocenie szkodę tę spowodował". Rzecznik generalny A. Tizzano następnie poparł tę linię rozumowania w sprawach połączonych Flemmer i in. [30]. Żaden z rzeczników generalnych nie wskazał wyraźnie, na jakiej

[26] Zobacz podobnie motyw 39 rozporządzenia nr 1306/2013. Zobacz także art. 63 ust. 1 oraz art. 63 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego UE, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

[27] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, pkt 48).

[28] Zobacz w tym względzie: Naczelny Sąd Administracyjny Litwy i ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, s. 2 i nast., dostęp: https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, w którym ujawniono istotne różnice w stosowaniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w poszczególnych państwach członkowskich.

[29] Opinia rzecznika generalnego F. Manciniego w sprawie Krücken (316/86, niepublikowana, EU:C:1988:78, s. 2231).

[30] Opinia rzecznika generalnego A. Tizzano w sprawach połączonych Flemmer i in. (od C-80/99 do C-82/99, EU:C:2001:57, pkt 53).

podstawie prawnej miałaby się opierać taka skarga. Ich słowa można jednak odczytywać wyłącznie jako wezwanie do działania zgodnie z prawem krajowym, a w szczególności z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań uznaną w danym porządku prawnym [31].

33. Następnie w sprawie Belovo [32], dotyczącej nieprawidłowych pozwoleń wydanych przez organ krajowy importerowi produktów rolnych pochodzących z państw trzecich, Trybunał orzekł, że mające zastosowanie rozporządzenie UE nie „stoi na przeszkodzie temu, aby [importer] wniósł skargę odszkodowawczą przeciwko organowi, który wydał pozwolenie, zgodnie z prawem krajowym, jeżeli ustalono, że pozwolenia te nie powinny były zostać wydane". Trybunał dodał, że w toku tego postępowania należałoby mieć na uwadze między innymi uzasadnione oczekiwania importera dotyczące tych pozwoleń.

34. To stwierdzenie Trybunału sformułowano poprzez wyraźne odesłanie do przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, ustanawiających system pozwoleń na przywóz i wywóz oraz świadectw o wcześniejszym ustaleniu refundacji dla produktów rolnych. W mojej ocenie wyrok Belovo ilustruje jednak, że Trybunał dostrzega, iż roszczenie o odszkodowanie na podstawie prawa krajowego może wynikać z bezprawnego postępowania organu krajowego, nawet gdy działa on w ramach prawa UE [33], szczególnie w sytuacji, gdy dochodzi przy stosowaniu tego prawa do złożenia niezgodnych z prawdą zapewnień.

35. Zgodnie z powyższymi rozważaniami oraz ze stanowiskiem wyrażonym przez rząd niderlandzki i Komisję w niniejszej sprawie jestem zatem zdania, że prawo UE nie stoi na przeszkodzie temu, aby osoba fizyczna lub prawna występowała ze skargą odszkodowawczą do sądu krajowego w związku ze szkodą jaką poniosła w rezultacie udzielenia jej niezgodnego z prawdą zapewnienia, sprzecznego z jednoznacznym przepisem prawa UE. Prawo to nie stoi również na przeszkodzie temu, by strona skarżąca powołała się w tymże celu na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie krajowym, po warunkiem, że – jak zauważam w pkt 30 niniejszej opinii – nie zagraża to nadrzędności, skuteczności i jedności prawa UE.

36. W tym względzie należy przede wszystkim podkreślić, że aby uniknąć naruszania pierwszeństwa prawa UE, skarga wniesiona do sądu krajowego na podstawie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym winna dochodzić odszkodowania wyłącznie z tytułu szkody wynikającej z niezgodnych z prawdą zapewnień udzielonych przez organ krajowy. Jak już wyjaśniono w pkt 26 niniejszej opinii, skarga to nie może zmierzać do dochodzenia praw sprzecznych z rozpatrywanym przepisem prawa UE, ponieważ prowadziłoby to do sytuacji, w której prawo krajowe stanowiłoby formalną podstawę przyznania stronie skarżącej świadczeń, których prawo UE jej zabrania.

37. W mojej ocenie wymóg ten wydaje się być spełniony w przypadku skargi takiej jak opisana przez sąd odsyłający w postanowieniu odsyłającym, w którym to postępowaniu strona skarżąca nie dochodzi przydziału uprawnień do płatności na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013. Dochodzi ona natomiast odszkodowania w związku z błędnymi informacjami udzielonymi przez agencję krajową, której powierzono stosowanie unijnych przepisów rolnych, a które to informacje – zdaniem strony wnoszącej środek odwoławczy – zachęciły ją do wnioskowania

[31] Pragnę nadmienić w tym względzie, że przytoczone opinie rzeczników F. Manciniego i A. Tizzano zostały wydane jako odpowiedź na pytania prejudycjalne dotyczące konkretnie stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

[32] Wyrok z dnia 16 lipca 1992 r., Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, sentencja).

[33] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 września 1988 r., Asteris i in. (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, pkt 18, 19). Zobacz także A. Prechal i R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, wyd. 4, Ars Aequi Libri, 2017, s. 227, cytowane również przez sąd odsyłający.

o przydział uprawnień do płatności zamiast do nabycia ich od osoby trzeciej, a w ostatecznym rozrachunku doprowadziły do oddalenia wniosku strony skarżącej o płatność podstawową i płatność z tytułu zazieleniania.

38. Po drugie, o ile skarga wniesiona na podstawie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym ma służyć uzyskaniu odszkodowania, a nie dochodzeniu praw sprzecznych z jednoznacznym przepisem prawa UE, nie zachodzi ryzyko naruszenia skuteczności prawa UE.

39. Co się tyczy postępowania głównego, z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający jasno wynika, że zgodnie z prawem krajowym skarga odszkodowawcza wniesiona do sądu odsyłającego nie może prowadzić do przydziału uprawnień do płatności na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013, ani do przyznania jakichkolwiek płatności na podstawie tego rozporządzenia. Strona skarżąca w tym postępowaniu nie może zatem bezpodstawnie uzyskać praw na mocy tego rozporządzenia. W związku z powyższym nie zachodzi ryzyko wykorzystania budżetu UE z naruszeniem obowiązujących przepisów UE w dziedzinie wspólnej polityki rolnej. Co więcej, rząd niderlandzki i Komisja podkreślają, że w skardze odszkodowawczej wniesionej na podstawie prawa krajowego ze względu na bezprawne zachowanie organu krajowego odszkodowanie byłoby pokrywane wyłącznie z budżetu krajowego. W rezultacie takie skarga nie mogłaby mieć negatywnego wpływu na środki pochodzące z budżetu UE ani naruszać jego interesów finansowych.

40. W związku z warunkiem dotyczącym skuteczności prawa Unii mogę dodać, że dochodzenie odszkodowania od organu krajowego w okolicznościach takich jak zaistniałe w niniejszej sprawie może w mojej ocenie przyczynić się do ulepszenia systemu administracji dzielonej między państwa członkowskie a Unię Europejską w dziedzinach polityki wiążących się z wydatkowaniem środków unijnych. Może to bowiem skutkować zachęceniem organów krajowych do udzielania rzetelnych informacji w odpowiedzi na zapytania osób fizycznych i przedsiębiorstw[34], a w ostatecznym rozrachunku prowadzić do skuteczniejszego stosowania przepisów prawa UE i skuteczniejszej realizacji wydatków publicznych.

41. Po trzecie, w kontekście skargi odszkodowawczej wniesionego na gruncie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym nie odnoszę wrażenia, aby mogło dojść do naruszenia jedności prawa UE i jego jednolitego stosowania lub innego rodzaju zakłócenia konkurencji w państwach członkowskich w znaczeniu wspomnianym w pkt 29 niniejszej opinii.

42. W tym względzie niniejsza sprawa ilustruje z jednej strony, że w skardze odszkodowawczej wniesionej na gruncie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym, strona skarżąca nie ma nabyć żadnego prawa przewidzianego przepisami UE ze szkodą dla porównywalnych jednostek w innych państwach członkowskich. W szczególności, jak podkreśla Komisja, taka strona skarżąca nie otrzymałaby uprawnień do płatności z mechanizmu analogicznego do rezerwy krajowej, tak jak i rolnicy prowadzący działalność rolniczą w innych państwach członkowskich, którzy nie spełnili warunku wieku przewidzianego w art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013 nie otrzymaliby takich uprawnień ani płatności.

[34] Zobacz w tym względzie art. 12 i nast. rozporządzenia nr 1306/2013 ustanawiającego „system doradztwa rolniczego”, który musi być obowiązkowo wdrażany przez państwa członkowskie w celu udzielania rolnikom porad, zwłaszcza w kwestii reguł „wzajemnej zgodności” obowiązujących w ramach wspólnej polityki rolnej. Agencja przedsiębiorczości, której dotyczy postępowanie główne, jest obecnie organem odpowiedzialnym za wypełnianie obowiązków związanych z systemem doradztwa rolniczego w Niderlandach.

43. Z drugiej strony, w przypadku uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego strony skarżącej uzyskane odszkodowanie pokrywałoby jedynie szkodę poniesioną z powodu niezgodnych z prawdą zapewnień udzielonych przez organ krajowy. W związku z tym wbrew stanowisku zajmowanemu przez rząd hiszpański strona skarżąca nie zyskałaby żadnej przewagi nad przedsiębiorstwami z tego samego sektora. Przydatne mogłoby być przypomnienie w tym względzie, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału [35] odszkodowanie, które organy krajowe mogą być zobowiązane wypłacić osobom fizycznym lub przedsiębiorstwom celem naprawienia wyrządzonej im szkody, ma zasadniczo odmienny charakter prawny niż pomoc publiczna przynosząca przewagę pewnym przedsiębiorstwom. Z powyższego wynika, że jeżeli środek, taki jak powództwo w niniejszej sprawie, prowadzi do przyznania odszkodowania osobie fizycznej lub przedsiębiorstwu jedynie za szkody poniesione z powodu niezgodnego z prawdą zapewnienia, nie można uznać, iż dana osoba lub dane przedsiębiorstwo zyskało przewagę, co oznacza, że wykluczyć można również ryzyko zakłócenia konkurencji między państwami członkowskimi.

44. W świetle powyższego muszę stwierdzić, że w mojej ocenie prawo UE nie stoi na przeszkodzie stosowaniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym w celu naprawienia szkody, jaką strona skarżąca miała ponieść, za strony organu krajowego odpowiedzialnego za stosowanie przepisów prawa UE, w sytuacji gdy nie można powołać się na tę zasadę przewidzianą w porządku prawnym UE ze względu na fakt, iż sprawa dotyczy jednoznacznego przepisu prawa EU. Niemniej jednak, aby tak się stało, muszą być spełnione następujące warunki:

– po pierwsze, skarga wniesiona przez stronę skarżącą zmierza do uzyskania odszkodowania wyłącznie z tytułu szkody wynikającej z niezgodnych z prawdą zapewnień udzielonych przez organ krajowy, a nie do dochodzenia praw wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej;

– po drugie, wszelkie odszkodowania wynikające z takiej skargi są pokrywane wyłącznie z budżetu państwa; oraz

– po trzecie, odszkodowanie wynikające z takiej skargi musi służyć jedynie pokryciu poniesionej szkody i nie może przynosić stronie skarżącej żadnej korzyści ekonomicznej sprzecznej z prawem UE.

45. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy spełniono te trzy warunki wraz z przesłankami powstania roszczenia odszkodowawczego zgodnie z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie krajowym.

Wnioski

46. Na podstawie przedstawionej powyżej analizy proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne zadane przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) w następujący sposób:

Prawo Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym w celu naprawienia szkody, jaką strona skarżąca miała ponieść ze strony organu krajowego odpowiedzialnego za stosowanie przepisów prawa Unii

[35] Wyrok z dnia 27 września 1988 r., Asteris i in. (od 106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, pkt 23). Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Achema i in. (C-706/17, EU:C:2019:38, pkt 52).

Europejskiej, w sytuacji gdy nie można powołać się na tę zasadę przewidzianą w porządku prawnym Unii Europejskiej, ponieważ sprawa dotyczy jednoznacznego przepisu prawa Unii Europejskiej, pod warunkiem, że:

– skarga wniesiona przez stronę skarżącą zmierza do uzyskania odszkodowania wyłącznie z tytułu szkody wynikającej z niezgodnych z prawdą zapewnień udzielonych przez organ krajowy, a nie do dochodzenia praw wynikających z przepisów Unii;

– wszelkie odszkodowania wynikające z takiej skargi są pokrywane wyłącznie z budżetu krajowego; oraz

– odszkodowanie wynikające z takiej skargi służy jedynie pokryciu poniesionej szkody i nie przynosi stronie skarżącej żadnej korzyści ekonomicznej sprzecznej z prawem Unii Europejskiej.