Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
LAILY MEDINA
přednesené dne 24. února 2022 [1]

Věc C-36/21

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací správní soud pro hospodářské věci, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná zemědělská politika – Nařízení č. 1307/2013 – Přímé platby – Přiznání platebních nároků – Článek 30 odst. 6 – Vnitrostátní rezerva pro mladé zemědělce – Článek 50 odst. 2 písm. b) – Pojem ‚mladí zemědělci' – Nesprávná informace – Legitimní očekávání platné ve vnitrostátním právu – Žaloba na náhradu škody – Slučitelnost s unijním právem"

Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká zásady ochrany legitimního očekávání zakotvené v unijním právu a jejího vztahu k téže zásadě platné ve vnitrostátním právu. Byla předložena v rámci řízení o žalobě na náhradu škody podané proti vnitrostátnímu orgánu pověřenému uplatňováním unijní právní úpravy zemědělství v Nizozemsku. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda se lze dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání uznávané ve vnitrostátním právním řádu pro účely náhrady tvrzené škody, pokud se obdobné zásady zakotvené v unijním právu dovolávat nelze.

2. Tato žádost byla podána v řízení vedeném mezi společností Sense Visuele Communicatie en Handel vof (dále jen „Sense Visuele") a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministryně zemědělství, přírody a kvality potravin, Nizozemsko; dále jen „ministryně"). Dotčené řízení se týká nároku uplatněného společností Sense Visuele na náhradu škody, která jí údajně vznikla v důsledku nesprávné informace poskytnuté nizozemským orgánem o pojmu „mladí zemědělci" uvedeném v čl. 50 odst. 2 nařízení (EU) č. 1307/2013 [2].

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608).

Právní rámec

3. Nařízení č. 1307/2013 stanoví společná pravidla pro platby poskytované zemědělcům přímo v rámci režimů podpory uvedených v příloze I tohoto nařízení [3]. Stanoví též zvláštní pravidla týkající se těchto režimů, a sice základní platby pro zemědělce (dále jen „základní platba“), platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí (dále jen „ekologická platba“) a platby pro mladé zemědělce zahajující zemědělskou činnost (dále jen „platba pro mladé zemědělce“) [4].

4. Konkrétně pak základní platba nabízí minimální úroveň podpory příjmů zemědělců vykonávajících zemědělskou činnost. Tato platba se zemědělcům poskytuje každoročně po aktivaci jejich platebních nároků a vypočítává se na základě způsobilých hektarů půdy, které zemědělci ohlásí [5].

5. Základní platba má být doplněna dalšími přímými platbami zaměřenými na konkrétní problémy nebo konkrétní typy příjemců [6]. Podmínkou pro pobírání podpory v rámci ostatních režimů zavedených nařízením č. 1307/2013, jako je ekologická platba a platba pro mladé zemědělce, je tedy to, aby byl daný zemědělec držitelem platebních nároků v rámci režimu základní platby [7].

6. Platební nároky byly na počátku přiznány aktivním zemědělcům [8], kteří o ně požádali během prvního roku provádění režimu základní platby, tedy v roce 2015 [9]. Od té doby je možné je získat prostřednictvím vnitrostátních nebo regionálních rezerv zřízených členskými státy [10] nebo mohou být tyto nároky předmětem převodů mezi zemědělci [11].

7. Pro účely projednávané věci je nutno mít na paměti, že čl. 30 odst. 6 nařízení č. 1307/2013 stanoví, že členské státy použijí své vnitrostátní nebo regionální rezervy k přiznání platebních nároků prioritně mladým zemědělcům a zemědělcům zahajujícím zemědělskou činnost. Tentýž článek v odstavci 11 odkazuje na čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013, který definuje „mladé zemědělce“ jako fyzické osoby, kterým – mimo jiné – „v roce, kdy je předložena žádost [v rámci režimu základní platby], není více než 40 let“.

[3] – Článek 1 písm. a) nařízení č. 1307/2013. Přímé platby jsou vypláceny v plné výši za podmínky, že zemědělci splňují základní normy v oblasti životního prostředí, změny klimatu, dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy, veřejného zdraví, zdraví zvířat, zdraví rostlin a dobrých životních podmínek zvířat, známé jako „podmíněnost“. Pravidla týkající se „podmíněnosti“ jsou zakotvena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549; oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 13).

[4] – Článek 1 písm. b) nařízení č. 1307/2013 a příloha I tohoto nařízení.

[5] – Články 32 a 33 nařízení č. 1307/2013.

[6] – Článek 21 nařízení č. 1307/2013. Viz též Evropská komise, „Direct payments. Basic payment scheme“, březen 2016, s. 1, k dispozici na internetové stránce https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] – Článek 43 a čl. 50 odst. 1 nařízení č. 1307/2013.

[8] – Článek 9 nařízení č. 1307/2013.

[9] – Viz bod 21 odůvodnění nařízení č. 1307/2013 a čl. 21 odst. 1 písm. a) a článek 24 tohoto nařízení.

[10] – Článek 30 odst. 1 a 2 nařízení č. 1307/2013.

[11] – Článek 34 nařízení č. 1307/2013.

Skutkový stav, řízení a předběžná otázka

8. Sense Visuele je veřejná obchodní společnost se dvěma společníky, A a B, která od roku 2017 provozuje výkrmnu vepřů. Dne 21. ledna 2018 dovršila A 41. rok věku.

9. Ve dnech 15. března a 5. dubna 2018 se Sense Visuele obrátila na Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Státní agentura pro podnikatele, Nizozemsko, dále jen „RVO“), výkonnou agenturu pověřenou prováděním společné zemědělské politiky Unie v Nizozemsku, s několika žádostmi o informace. V podstatě šlo o to, že Sense Visuele neměla žádné platební nároky za rok 2018, a chtěla tudíž vědět, zda a jak by je mohla získat z Nationale reserve voor Jonge landbouwers (vnitrostátní rezerva pro mladé zemědělce, Nizozemsko, dále jen „vnitrostátní rezerva“).

10. RVO společnosti Sense Visuele sdělila, že by byla způsobilá pro přiznání platebních nároků z vnitrostátní rezervy, jelikož A byla v roce 2018 v určitém okamžiku mladší 41 let. Podle informací zveřejněných na internetových stránkách RVO v uvedené době lze totiž za „mladého zemědělce“ pro účely nařízení č. 1307/2013 považovat osobu, která v roce podání žádosti nedovršila 41. rok věku. RVO následně tuto informaci potvrdila společnosti Sense Visuele e-mailem.

11. Dne 5. dubna 2018 podala Sense Visuele žádost o přiznání platebních nároků z vnitrostátní rezervy s odůvodněním, že A je mladým zemědělcem; dále podala i žádosti o základní platbu, ekologickou platbu a platbu pro mladé zemědělce. Naopak neusilovala o získání těchto nároků převodem od třetí osoby, která by byla jejich držitelem.

12. Rozhodnutími ze dne 2. a 4. ledna 2019, později potvrzenými rozhodnutím ze dne 22. března 2019, ministryně žádosti společnosti Sense Visuele zamítla. Ministryně konstatovala, že podle čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013 je mladým zemědělcem osoba, které v roce, kdy předložila žádost, není více než 40 let. Vzhledem k tomu, že A bylo v roce 2018 41 let, nesplňovala podmínku věku zakotvenou v tomto ustanovení, a Sense Visuele tudíž nemohly být přiznány platební nároky z vnitrostátní rezervy. S ohledem na skutečnost, že Sense Visuele nezískala žádné platební nároky za rok 2018, musely být navíc zamítnuty její žádosti o základní platbu i ekologickou platbu. Závěrem je ještě nutno dodat, že ministryně prohlásila, že Sense Visuele se nemůže dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání podle unijního práva, a to ani v případě, že postupovala v dobré víře. V tomto ohledu ministryně připomněla, že ve světle judikatury Soudního dvora se nelze zásady ochrany legitimního očekávání dovolávat ve vztahu k jednoznačnému ustanovení unijního práva, jako je čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013.

13. Sense Visuele podala u College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací správní soud pro hospodářské věci, Nizozemsko) žalobu, kterou se domáhala toho, aby bylo rozhodnutí ze dne 22. března 2019 zrušeno a ministryni byla uložena povinnost zaplatit náhradu finanční ztráty, kterou Sense Visuele údajně utrpěla z důvodu nesprávných ujištění poskytnutých ze strany RVO.

14. Podle předkládajícího soudu není předmětem sporu v původním řízení přiznání platebních nároků z vnitrostátní rezervy společnosti Sense Visuele. Jedná se spíše o to, zda ministryně tím, že nenabídla společnosti Sense Visuele náhradu škody, kterou tato společnost údajně utrpěla, porušila zásadu ochrany legitimního očekávání. V tomto ohledu tentýž soud podotýká, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásady ochrany legitimního očekávání podle unijního práva se nelze dovolávat, pokud se týká jednoznačného ustanovení tohoto práva, jako je

tomu v případě čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013. Předkládající soud si však není jist tím, zda unijní právo brání tomu, aby byla společnosti Sense Visuele přiznána náhrada v řízení o žalobě na náhradu škody na základě zásady ochrany legitimního očekávání platné v nizozemském právu.

15. Za těchto okolností se College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací správní soud pro hospodářské věci) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání unijní právo tomu, aby bylo posouzeno na základě zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu, zda vnitrostátní správní orgán v rozporu s ustanovením unijního práva vzbudil legitimní očekávání, a jednal proto podle vnitrostátního práva nezákonně, když dotčené osobě nenahradil takto vzniklou škodu, jestliže se tato osoba nemůže úspěšně dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání podle unijního práva, neboť dotčené ustanovení unijního práva je jednoznačné?“

16. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 22. ledna 2020. Písemná vyjádření předložily Sense Visuele, nizozemská a španělská vláda, jakož i Evropská komise. Ve věci se nekonalo žádné jednání.

Analýza

17. Položenou předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda unijní právo brání tomu, aby se mohla žalobkyně dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání, jak je zakotvena ve vnitrostátním právu, za účelem získání náhrady od vnitrostátního orgánu pověřeného uplatňováním unijních pravidel, když se téže zásady, jak je uznávána v unijním právním řádu, dovolávat nelze, neboť dotčené ustanovení unijního práva je jednoznačné.

18. Především musím připomenout, že zásada ochrany legitimního očekávání patří mezi základní zásady Unie [12]. Přiznává jednotlivcům práva [13], která svědčí každému jednotlivci, u kterého vyvolal správní orgán podložené naděje na základě konkrétních ujištění, která mu poskytl [14]. V tomto ohledu je třeba ověřit, zda akty dotyčného správního orgánu vzbudily důvodné očekávání, a je-li tomu tak, prokázat legitimní charakter tohoto očekávání [15].

19. Zásada ochrany legitimního očekávání podle unijního práva není závazná pouze pro orgány a subjekty Unie. I členské státy jsou povinny tuto zásadu dodržovat, pokud přijímají opatření, jimiž provádějí normy unijního práva [16]. V oblasti společné zemědělské politiky Soudní dvůr opakovaně judikoval, že zásada ochrany legitimního očekávání musí být dodržována všemi vnitrostátními orgány pověřenými uplatňováním unijního práva [17].

[12] – Rozsudek ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, bod 23 a citovaná judikatura).

[13] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. května 1992, Mulder a další v. Rada a Komise (C-104/89 a C-37/90, EU:C:1992:217, bod 15).

[14] – Rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 50 a citovaná judikatura).

[15] – Rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 51 a citovaná judikatura).

[16] – Rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 48 a citovaná judikatura).

[17] – Viz rozsudky ze dne 26. dubna 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, bod 22), a ze dne 1. dubna 1993, Lageder a další (C-31/91 až C-44/91, EU:C:1993:132, bod 33).

20. Podle judikatury Soudního dvora se ovšem zásada ochrany legitimního očekávání uplatní podle pravidel unijního práva [18]. Této zásady se nelze dovolávat vůči přesnému ustanovení unijního práva. Stejně tak jednání vnitrostátního orgánu pověřeného uplatňováním unijního práva, které je s tímto právem v rozporu, nemůže u procesního subjektu založit legitimní očekávání stran zacházení, které je v její prospěch, avšak je v rozporu s unijním právem [19].

21. V projednávané věci z předkládacího usnesení zaprvé vyplývá, že podle předkládajícího soudu vedla nesprávná informace poskytnutá ze strany RVO, kterou je nutno považovat za vyjádření názoru ministryně, společnost Sense Visuele k tomu, že požádala o přiznání platebních nároků z vnitrostátní rezervy namísto toho, aby je získala převodem od třetí osoby, která byla držitelem těchto nároků. V tomto kontextu se předkládající soud domnívá, že společnosti Sense Visuele mohla vzniknout škoda z důvodu legitimního očekávání vyvolaného RVO, které společnosti Sense Visuele zabránilo v získání platebních nároků za rok 2018, a v důsledku toho i základní platby a ekologické platby. Podle předkládajícího soudu škoda vzniklá společnosti Sense Visuele spočívá v ušlých platbách, které jí ministryně odmítla přiznat, po odečtení nákladů na nároky, které by byla musela zakoupit od třetí osoby, aby splnila podmínku pro získání obou plateb.

22. Zadruhé předkládající soud nezpochybňuje skutečnost, že ministryně byla vázána zásadou ochrany legitimního očekávání podle unijního práva, když přijímala rozhodnutí ze dne 22. března 2019. V předkládacím usnesení totiž tento soud uvádí, že ministryně odmítla přiznat platební nároky společnosti Sense Visuele a zamítla její žádosti o základní platbu, ekologickou platbu a platbu pro mladé zemědělce právě v rámci uplatňování unijní právní úpravy zemědělství v Nizozemsku, a konkrétně režimů přímých plateb upravených nařízením č. 1307/2013 [20]. Předkládající soud má nicméně za to, že čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013 je jednoznačným ustanovením unijního práva [21]. Z toho předkládající soud dovozuje, že Sense Visuele se rozhodně nemůže dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání podle unijního práva ve snaze domoci se platebních nároků z vnitrostátní rezervy.

23. Předkládající soud se nicméně táže, zda má Sense Visuele nějaký prostor pro to, aby se v rámci vnitrostátní žaloby na náhradu škody podané proti ministryni za účelem získání náhrady za vzniklé ztráty dovolávala zásady ochrany legitimního očekávání, jak je zakotvena ve vnitrostátním právním řádu.

24. Pro upřesnění zdůrazňuji, že předběžná otázka se netýká žaloby na náhradu škody, v níž se žalobce dovolává zásady odpovědnosti státu za porušení unijního práva [22]. Projednávaná věc se ostatně týká situace, kdy nizozemský orgán řádně odmítl přiznat společnosti Sense Visuele platební nároky z toho důvodu, že žádný ze společníků této společnosti nesplňoval podmínku věku stanovenou v čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013 a podle judikatury Soudního dvora se nelze vůči takovému ustanovení dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání podle unijního práva.

[18] – Rozsudky ze dne 13. března 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, bod 53), a ze dne 20. června 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, bod 51 a citovaná judikatura). Viz též stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, bod 55).

[19] – Rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 52 a citovaná judikatura).

[20] – V tomto smyslu viz čl. 2 odst. 1 bod 2 Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (ministerské nařízení o provedení režimů přímých plateb v oblasti společné zemědělské politiky).

[21] – Předkládající soud, účastnice původního řízení a zúčastnění, kteří předložili Soudnímu dvoru vyjádření, se shodují na tom, že čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013 představuje jednoznačné ustanovení unijního práva, pokud jde o stanovenou podmínku věku.

[22] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Je rovněž potřeba podotknout, že otázka položená předkládajícím soudem se netýká použití zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu jako právního základu pro uplatnění práv na platební nároky podle nařízení č. 1307/2013.

26. Jak totiž zdůrazňuje Komise v písemném vyjádření, tato možnost musí být vyloučena především na základě judikatury Soudního dvora, podle níž zásada ochrany legitimního očekávání nemůže být uplatněna vůči ustanovením unijního práva, a sice těm, která jsou přesná a jednoznačná, jak již bylo uvedeno v bodě 20 výše [23]. To znamená, že v takové věci, jako je věc v původním řízení, nemůže zásada ochrany legitimního očekávání platná ve vnitrostátním právu nahradit tutéž zásadu zakotvenou v unijním právu za účelem získání práv a výhod upravených nařízením č. 1307/2013. Jinak by se z formálního hlediska zásada ochrany legitimního očekávání platná ve vnitrostátním právu prosadila jako norma určující použitelnost tohoto nařízení, což by mělo za následek, že vnitrostátní právo by mělo přednost před právem unijním, a v důsledku toho by došlo k porušení zásady přednosti unijního práva.

27. Navíc musím připomenout, že podle zásady přednosti unijního práva nelze připustit, aby pravidla nebo zásady vnitrostátního práva ohrožovaly účinnost a jednotnost unijního práva na území členského státu [24].

28. Za takových okolností, jaké nastaly v projednávané věci, zaprvé platí, že plná účinnost unijního práva vyžaduje, aby zásada ochrany legitimního očekávání platná ve vnitrostátním právu nebyla využívána k obcházení požadavků, které musí zemědělci splňovat, aby získali platební nároky podle nařízení č. 1307/2013. V opačném případě by tato zásada vnitrostátního práva sloužila k přiznání nároků zemědělcům, kteří nesplňují podmínky pro jejich přiznání, a následně k financování opatření, která nejsou prováděna v souladu s použitelnými zvláštními pravidly pro dané odvětví. Jak uvedla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Agroferm [25], to by mělo v konečném důsledku dopad na finanční zájmy rozpočtu Unie, což je jeden z následků, kterým má právní rámec Unie použitelný na politické oblasti se sdíleným řízením, jako je společná zemědělská politika, zamezit [26].

29. Zadruhé je namístě uvést v souladu s argumentací generální advokátky J. Kokott v jejím výše zmíněném stanovisku, se kterou se ztotožňuji, že kdyby bylo možné dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání zakotvené ve vnitrostátním právu za účelem získání výhod a práv vyplývajících z unijní právní úpravy – jako je například nařízení č. 1307/2013 – mohlo by to v konečném důsledku vést k rozdílnému uplatňování této právní úpravy v jednotlivých členských státech [27]. Na tomto místě se jedná o úvahu týkající se jednotnosti unijního práva a jeho jednotného uplatňování na celém území Unie. Vzhledem k tomu, že se oblast působnosti zásady ochrany legitimního očekávání může v každém jednotlivém vnitrostátním právním řádu lišit, když některé členské státy mají, pokud jde o tuto ochranu v rámci jejich jurisdikce [28], příznivější

[23] – Pro dokreslení viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, body 69 až 74).

[24] – Rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 52 a citovaná judikatura).

[25] – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, body 46 až 50).

[26] – V tomto smyslu viz bod 39 odůvodnění nařízení č. 1306/2013. Viz též čl. 63 odst. 1 a odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. 2018, L 193, s. 1).

[27] – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, bod 48).

[28] – V tomto ohledu viz zpráva Nejvyššího správního soudu Litvy a ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, strana 2 a násl., k dispozici na internetové stránce https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, která odhaluje značné rozdíly v uplatňování zásady ochrany legitimního očekávání mezi členskými státy.

úpravu než jiné členské státy, mohlo by totiž docházet při uplatňování nařízení č. 1307/2013 k rozdílnému zacházení s jednotlivci a podniky. To by mohlo současně vést k narušení hospodářské soutěže v členských státech, neboť některým jednotlivcům a podnikům by byly přiznány určité výhody a jiným nikoli.

30. Z toho vyplývá, že z důvodů týkajících se přednosti unijního práva, jakož i jeho účinnosti a jednotnosti platí, že pokud vnitrostátní orgán vyvolal očekávání, které je v rozporu s jednoznačným ustanovením unijního práva, nemůže se jednotlivec dovolávat prospěchu z práv přiznaných tímto ustanovením na základě zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu.

31. Zbývá posoudit, zda tytéž úvahy brání tomu, aby bylo možné dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu za účelem získání náhrady škody způsobené nepravdivými ujištěními poskytnutými vnitrostátním orgánem.

32. V tomto ohledu předkládající soud správně uvádí, že ve svém stanovisku předneseném ve věci Krücken [29] dospěl generální advokát G. F. Mancini k závěru, že poškozený se sice nemůže dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání za účelem uplatnění práv v rozporu s unijním právem, avšak tento účastník řízení nesmí být zbaven „možnosti podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, kterou se bude domáhat náhrady škody proti orgánům odpovědným za pochybení, které mu podle jeho názoru škodu způsobilo“. Generální advokát A. Tizzano se později s tímto přístupem ztotožnil ve spojených věcech Flemmer a další [30]. Ani jeden z uvedených generálních advokátů nezmínil výslovně právní základ, z něhož může tato žaloba vycházet. Jejich konstatování však lze vykládat pouze jako výzvu k jednání v souladu s vnitrostátním právem, a konkrétně se zásadou ochrany legitimního očekávání, jak je v daném právním řádu uznávána [31].

33. Následně ve věci Belovo [32] týkající se nesprávných licencí, které vnitrostátní orgán poskytl dovozci zemědělských produktů ze třetích zemí, Soudní dvůr prohlásil, že použitelné unijní nařízení „nebrání tomu, aby [tento dovozce] podal v souladu s vnitrostátním právem žalobu na náhradu škody proti agentuře, která licence vydala, pokud došlo ke shodě na tom, že tyto licence vydány být neměly“. Soudní dvůr dodal, že v rámci řízení o této žalobě je třeba zohlednit mimo jiné i legitimní očekávání daného dovozce ve vztahu k těmto licencím.

34. Tento závěr Soudního dvora je vyjádřen konkrétním odkazem na právní úpravu použitelnou v uvedené věci, kterou byl zaveden režim dovozních a vývozních licencí a osvědčení o stanovení náhrady předem pro zemědělské produkty. Podle mého názoru však rozsudek ve věci Belovo dokládá, že Soudní dvůr uznává, že protiprávní jednání vnitrostátního orgánu může zapříčinit vznik nároku na náhradu škody podle vnitrostátního práva, i když tento orgán svým jednáním nevybočí z rámce unijního práva [33], zejména pokud jsou při uplatňování tohoto práva poskytnuta nepravdivá ujištění.

[29] – Stanovisko generálního advokáta G. F. Manciniho ve věci Krücken (316/86, nezveřejněný, EU:C:1988:78, s. 2231).

[30] – Stanovisko generálního advokáta A. Tizzana ve spojených věcech Flemmer a další (C-80/99 až C-82/99, EU:C:2001:57, bod 53).

[31] – V tomto ohledu považuji za potřebné zmínit, že stanoviska generálních advokátů G. F. Manciniho a A. Tizzana byla přijata jako návrh odpovědi na předběžné otázky týkající se konkrétně uplatnění zásady ochrany legitimního očekávání.

[32] – Rozsudek ze dne 16. července 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, výrok).

[33] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Asteris a další (106/87 až 120/87, EU:C:1988:457, body 18 a 19). Viz též Prechal, S. a Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. vydání, Ars Aequi Libri, 2017, s. 227, rovněž citováno předkládajícím soudem.

35. V souladu s výše uvedenými úvahami a v souladu se stanovisky nizozemské vlády a Komise v projednávané věci mám tedy za to, že unijní právo nebrání tomu, aby fyzická nebo právnická osoba podala vnitrostátní žalobu na náhradu škody vzniklé v důsledku poskytnutí nepravdivého ujištění, které je v rozporu s jednoznačným ustanovením unijního práva. Stejně tak unijní právo nebrání tomu, aby se dotčená osoba pro tentýž účel dovolávala zásady ochrany legitimního očekávání, jak je zakotvena ve vnitrostátním právu, ovšem za podmínky, jak jsem uvedla v bodě 30 tohoto stanoviska, že není ohrožena přednost, účinnost ani jednotnost unijního práva.

36. V tomto ohledu je potřeba zaprvé konstatovat, že pro účely zajištění přednosti unijního práva je nutné, aby žaloba podaná u vnitrostátního soudu na základě zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu zněla výlučně na náhradu škody způsobené nepravdivými ujištěními poskytnutými dotčeným vnitrostátním orgánem. Jak již bylo vysvětleno v bodě 26 tohoto stanoviska, žalobce se nesmí touto žalobou pokoušet uplatňovat práva v rozporu s dotčeným ustanovením unijního práva, neboť v důsledku takového postupu by se vnitrostátní právo stalo formálním základem pro přiznání výhod žalobci, které mu unijní právo odpírá.

37. Podle mého mínění je tento požadavek v řízení o žalobě takového druhu, jaký popisuje předkládající soud v předkládacím usnesení, kterou se žalobkyně nedomáhá přiznání platebních nároků na základě nařízení č. 1307/2013, podle všeho splněn. Domáhá se spíše odškodnění za nesprávnou informaci poskytnutou vnitrostátním orgánem pověřeným uplatňováním unijní právní úpravy zemědělství, která ji podle jejího názoru motivovala k podání žádosti o přiznání platebních nároků namísto toho, aby je nabyla od třetí osoby, a v konečném důsledku byla příčinou zamítnutí její žádosti o základní platbu a ekologickou platbu.

38. Zadruhé, bude-li žaloba vycházející ze zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu podána za účelem náhrady škody, a nikoli za účelem uplatnění práv v rozporu s jednoznačným ustanovením unijního práva, neexistuje riziko ohrožení účinnosti unijního práva.

39. Pokud jde o věc v původním řízení, z informací poskytnutých předkládajícím soudem je zřejmé, že podle jeho vnitrostátního práva nemůže žaloba na náhradu škody, která k němu byla podána, vést k přiznání platebních nároků na základě nařízení č. 1307/2013, ani k přiznání jakékoli platby na základě tohoto nařízení. Žalobkyně tedy nemůže na základě této žaloby získat jakýkoli prospěch z práv přiznávaných na základě tohoto nařízení, která jí nenáleží. Za těchto okolností nehrozí, že bude unijní rozpočet použit v rozporu s použitelnými unijními pravidly v oblasti společné zemědělské politiky. Jak dále zdůrazňují nizozemská vláda a Komise, odškodnění přiznané jakoukoli žalobou na náhradu škody podanou podle vnitrostátního práva a založenou na protiprávním jednání vnitrostátního orgánu by bylo vypláceno výlučně z vnitrostátního rozpočtu. Taková žaloba by tedy nemohla mít nepříznivý dopad ani na finanční prostředky pocházející z rozpočtu Unie, ani na její finanční zájmy.

40. V souvislosti s podmínkou týkající se účinnosti unijního práva dodávám, že podání žaloby na náhradu škody proti vnitrostátnímu orgánu za takových okolností, jako jsou okolnosti dané v projednávané věci, může podle mého názoru přispět ke zlepšení režimu sdíleného řízení mezi členskými státy a Unií v politických oblastech zahrnujících výdaje z fondů EU. Mohlo by totiž vnitrostátní orgány přimět k poskytování spolehlivých informací na dotazy jednotlivců

a podniků[34] a v konečném důsledku vést k účinnějšímu uplatňování unijních pravidel a vynakládání veřejných výdajů.

41. Zatřetí se nedomnívám, že by v kontextu žaloby na náhradu škody vycházející ze zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu mohlo dojít k ohrožení jednotnosti a jednotného uplatňování unijního práva nebo k narušení hospodářské soutěže v členských státech ve smyslu zmíněném v bodě 29 tohoto stanoviska.

42. V tomto ohledu projednávaná věc dokládá, že v řízení o žalobě na náhradu škody vycházející ze zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu nemá žalobkyně nabýt jakékoli právo přiznané unijním právem na úkor srovnatelných jednotlivců v jiných členských státech. Jak konkrétně zdůrazňuje Komise, takový žalobce by nezískal platební nároky z mechanismu obdobného dotčené vnitrostátní rezervě, jelikož ani zemědělci vykonávající zemědělskou činnost v jiných členských státech, kteří nesplňovali podmínku věku zakotvenou v čl. 50 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1307/2013, by takové nároky nebo platby nezískali.

43. Pokud by dále bylo žalobě na náhradu škody podané žalobkyní vyhověno, náhrada škody, kterou by žalobkyně získala, by pokrývala pouze škodu utrpěnou v důsledku nepravdivých ujištění poskytnutých vnitrostátním orgánem. Na rozdíl od stanoviska zastávaného španělskou vládou by tedy žalobkyni nebyla přiznána žádná výhoda oproti jiným podnikům v témže odvětví. V tomto ohledu je možná užitečné připomenout, že podle judikatury Soudního dvora[35] má náhrada škody, jejíž zaplacení jednotlivcům nebo podnikům může být vnitrostátním orgánům nařízeno za účelem náhrady újmy, kterou uvedené orgány těmto jednotlivcům nebo podnikům způsobily, právní povahu zásadně odlišnou od právní povahy veřejných podpor zvýhodňujících určité podniky. Z toho vyplývá, že pokud určité opatření, jako je tomu v případě žaloby dotčené v projednávané věci, přizná jednotlivci nebo podniku náhradu pouze za škodu utrpěnou v důsledku nepravdivého ujištění, nebude se na tohoto jednotlivce nebo tento podnik pohlížet tak, že obdržel určitou výhodu, takže je možno vyloučit i riziko narušení hospodářské soutěže mezi členskými státy.

44. S ohledem na výše uvedené nemohu než dospět k závěru, že unijní právo nebrání uplatnění zásady ochrany legitimního očekávání, jak je zakotvena ve vnitrostátním právu, za účelem přiznání náhrady škody tvrzené žalobcem proti vnitrostátnímu orgánu pověřenému uplatňováním unijní právní úpravy, když se téže zásady, jak je uznávána v unijním právním řádu, dovolávat nelze, neboť ustanovení unijního práva je jednoznačné. Aby však tento závěr platil, musí být splněny následující podmínky:

– zaprvé žaloba podaná žalobcem musí znít výlučně na náhradu škody způsobené nepravdivými ujištěními poskytnutými vnitrostátním orgánem, a nikoli na uplatnění práv na základě unijní právní úpravy;

– zadruhé případná náhrada škody přiznaná na základě této žaloby musí být poskytnuta výhradně z vnitrostátního rozpočtu a

[34] – V tomto ohledu viz článek 12 a násl. nařízení č. 1306/2013 o zavedení „zemědělského poradenského systému“, který musí být členskými státy povinně zaveden za účelem poskytování poradenství zemědělcům, a sice poradenství ohledně pravidel „podmíněnosti“ použitelných na společnou zemědělskou politiku. Výkonnou agenturou pověřenou povinnostmi v rámci zemědělského poradenského systému v Nizozemsku je v současné době RVO, které se týká spor v původním řízení.

[35] – Rozsudek ze dne 27. září 1988, Asteris a další (106/87 až 120/87, EU:C:1988:457, bod 23). Viz též stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Achema a další (C-706/17, EU:C:2019:38, bod 52).

– zatřetí náhrada škody přiznaná na základě této žaloby musí pokrývat pouze utrpěnou škodu a nesmí žalobci přiznávat žádnou hospodářskou výhodu v rozporu s unijním právem.

45. Posouzení těchto tří podmínek, jakož i skutečností, na jejichž základě vzniká nárok na náhradu podle zásady ochrany legitimního očekávání platné ve vnitrostátním právu, přísluší vnitrostátnímu soudu.

Závěry

46. Na základě výše uvedené analýzy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací správní soud pro hospodářské věci, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„Unijní právo nebrání uplatnění zásady ochrany legitimního očekávání, jak je stanovena ve vnitrostátním právu, za účelem přiznání náhrady škody, která údajně žalobci vznikla, proti vnitrostátnímu orgánu pověřenému uplatňováním unijních pravidel, když se téže zásady, jak je uznávána v unijním právním řádu, dovolávat nelze, neboť ustanovení unijního práva je jednoznačné, za podmínky, že:

– žaloba podaná žalobcem zní výlučně na náhradu škody způsobené nepravdivými ujištěními poskytnutými vnitrostátním orgánem, a nikoli na uplatnění práv na základě unijní právní úpravy;

– případná náhrada škody přiznaná na základě této žaloby bude poskytnuta výhradně z vnitrostátního rozpočtu a

– náhrada škody přiznaná na základě této žaloby bude pokrývat pouze utrpěnou škodu a nebude žalobci přiznávat žádnou hospodářskou výhodu v rozporu s unijním právem.“