Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
LAILA MEDINA
prednesené 24. februára 2022[1]

Vec C-36/21

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správny súd pre obchod a priemysel, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spoločná poľnohospodárska politika – Nariadenie č. 1307/2013 – Priame platby – Priznanie platobných nárokov – Článok 30 ods. 6 – Národná rezerva pre mladých poľnohospodárov – Článok 50 ods. 2 písm. b) – Pojem ‚mladí poľnohospodári' – Nesprávna informácia – Legitímna dôvera upravená vo vnútroštátnom práve – Žaloba o náhradu škody – Súlad s právom Únie"

Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka zásady ochrany legitímnej dôvery upravenej právom Únie a toho, ako súvisí s rovnakou zásadou podľa vnútroštátneho práva. Tento návrh bol podaný v súvislosti so žalobou o náhradu škody podanou proti vnútroštátnemu orgánu zodpovedajúcemu za uplatňovanie pravidiel Únie v oblasti poľnohospodárstva v Holandsku. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú vnútroštátnym právom možno uplatniť na účely náhrady údajne spôsobenej škody v prípade, keď nie je možné odvolávať sa na analogickú zásadu upravenú právom Únie.

2. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v rámci konania, ktorého účastníkmi sú spoločnosť Sense Visuele Communicatie en Handel vof (ďalej len „Sense Visuele") na jednej strane a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister poľnohospodárstva, prírody a kvality potravín, Holandsko, ďalej len „minister"). Toto konanie sa týka žaloby spoločnosti Sense Visuele o náhradu škody, ktorú údajne utrpela v dôsledku nepravdivej informácie, ktorú poskytol holandský orgán v súvislosti s pojmom „mladí poľnohospodári" uvedeným v článku 50 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013[2].

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. december 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 608).

Právny rámec

3. Nariadenie č. 1307/2013 stanovuje spoločné pravidlá platieb poskytovaných priamo poľnohospodárom na základe režimov podpory uvedených v prílohe I tohto nariadenia.[3] Tiež stanovuje osobitné pravidlá týkajúce sa týchto režimov, konkrétne základnú platbu pre poľnohospodárov (ďalej len „základná platba"), platbu pre poľnohospodárov dodržiavajúcich poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie (ďalej len „ekologizačná platba") a platbu pre mladých poľnohospodárov začínajúcich poľnohospodársku činnosť (ďalej len „platba pre mladých poľnohospodárov").[4]

4. Základná platba ponúka najmä minimálnu úroveň podpory príjmov pre poľnohospodárov, ktorí vykonávajú poľnohospodársku činnosť. Platba sa poľnohospodárom vypláca ročne po aktivácii platobných nárokov, ktoré majú, a vypočítava sa na základe hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu a ktoré deklarujú.[5]

5. Základná platba sa dopĺňa inými priamymi platbami zameranými na špecifické situácie alebo špecifické typy prijímateľov.[6] Uplatnenie platobných nárokov v rámci režimu základnej platby je teda predpokladom na získanie podpory v rámci zvyšných režimov zavedených nariadením č. 1307/2013, ako sú ekologická platba a platba pre mladých poľnohospodárov.[7]

6. Platobné nároky boli pôvodne prideľované aktívnym poľnohospodárom,[8] ktorí o ne požiadali v prvom roku implementácie režimu základnej platby, teda v roku 2015.[9] Odvtedy ich možno získať prostredníctvom národných alebo regionálnych rezerv vytvorených členskými štátmi[10] a/alebo prevodom medzi poľnohospodármi.[11]

7. Na účely prejednávanej veci je dôležité mať na pamäti, že článok 30 nariadenia č. 1307/2013 v odseku 6 stanovuje, že členské štáty používajú svoju národnú rezervu alebo regionálne rezervy na prioritné prideľovanie platobných nárokov mladým poľnohospodárom a poľnohospodárom, ktorí začínajú s poľnohospodárskou činnosťou. Ten istý článok v odseku 11 odkazuje na článok 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013, ktorý stanovuje, že „mladí poľnohospodári" sú fyzické osoby, ktoré okrem iného „nemajú v roku predloženia žiadosti [v rámci režimu základnej platby]… viac ako 40 rokov".

[3] Článok 1 písm. a) nariadenia č. 1307/2013. Priame platby sa vyplácajú v plnej výške pod podmienkou, že poľnohospodári spĺňajú základné normy týkajúce sa životného prostredia, zmeny klímy, dobrého poľnohospodárskeho stavu pôdy, verejného zdravia, zdravia zvierat, zdravia rastlín a dobrých životných podmienok zvierat známe ako „krížové plnenie". Pravidlá týkajúce sa „krížového plnenia" sú uvedené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia 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 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549).

[4] Článok 1 písm. b) nariadenia č. 1307/2013 a jeho príloha I.

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

[6] Článok 21 nariadenia č. 1307/2013. Pozri tiež Európska komisia: *Direct payments. Basic payment scheme*, marec 2016, s. 1, dostupné na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Článok 43 a článok 50 ods. 1 nariadenia č. 1307/2013.

[8] Článok 9 nariadenia č. 1307/2013.

[9] Pozri odôvodnenie 21 nariadenia č. 1307/2013, ako aj jeho článok 21 ods. 1 písm. a) a článok 24.

[10] Článok 30 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1307/2013.

[11] Článok 34 nariadenia č. 1307/2013.

Skutkový stav, konanie a prejudiciálna otázka

8. Sense Visuele je otvorenou obchodnou spoločnosťou s dvomi spoločníkmi, A a B, ktorá prevádzkuje od roku 2017 chov ošípaných. Dňa 21. januára 2018 dovŕšila A 41 rokov.

9. V dňoch 15. marca a 5. apríla 2018 zaslala Sense Visuele viacero žiadostí o poskytnutie informácií na Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Štátna agentúra pre podnikateľov, Holandsko, ďalej len „RVO“), výkonnú agentúru poverenú implementáciou spoločnej poľnohospodárskej politiky Únie v Holandsku. Vzhľadom na to, že Sense Visuele nemala za rok 2018 nijaké platobné nároky, chcela vedieť, či a akým spôsobom by mohla takéto nároky získať z Nationale reserve voor Jonge landbouwers (národná rezerva pre mladých poľnohospodárov, Holandsko; ďalej len „národná rezerva“).

10. Z odpovedí RVO vyplynulo, že Sense Visuele by bolo možné priznať platobné nároky z národnej rezervy, pretože A bola určitú časť roka 2018 mladšia ako 41 rokov. Aj na internetovej stránke RVO sa uvádzalo, že dotknutú osobu možno považovať za mladého poľnohospodára v zmysle nariadenia č. 1307/2013, ak v roku predloženia žiadosti nedovŕšila 41 rokov. RVO následne túto informáciu potvrdila spoločnosti Sense Visuele prostredníctvom e-mailu.

11. Dňa 5. apríla 2018 podala Sense Visuele žiadosti o priznanie platobných nárokov z národnej rezervy na základe toho, že A bola mladý poľnohospodár, ako aj základnej platby, ekologizačnej platby a platby pre mladých poľnohospodárov. Naopak, neusilovala sa získať tieto nároky prevodom od tretieho držiteľa.

12. Minister rozhodnutím z 2. a 4. januára 2019 a neskôr potvrdeným rozhodnutím z 22. marca 2019 zamietol žiadosti spoločnosti Sense Visuele. Uviedol, že podľa článku 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013 je mladý poľnohospodár osoba, ktorá nemá v roku predloženia žiadosti viac ako 40 rokov. Vzhľadom na to, že A v roku 2018 dovŕšila 41 rokov, nesplnila vekovú požiadavku stanovenú v tomto ustanovení, a preto Sense Visuele nemohla dosiahnuť priznanie platobných nárokov z národnej rezervy. Okrem toho, keďže Sense Visuele nezískala na rok 2018 žiadne platobné nároky, jej žiadosti o základnú platbu a ekologickú platbu museli byť zamietnuté. Nakoniec minister vyhlásil, že Sense Visuele sa nemôže spoliehať na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú právom Únie bez ohľadu na to, či konala v dobrej viere. V tejto súvislosti minister poznamenal, že vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora sa nemožno dovolávať zásady ochrany legitímnej dôvery v prípade takého jasného ustanovenia práva Únie, akým je článok 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013.

13. Sense Visuele podala žalobu na College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správny súd pre obchod a priemysel, Holandsko), v ktorej sa domáhala zrušenia rozhodnutia z 22. marca 2019 a náhrady škody od ministra za finančnú stratu, ktorú údajne utrpela v dôsledku chybných ubezpečení poskytnutých zo strany RVO.

14. Podľa vnútroštátneho súdu predmetom sporu vo veci samej nie je priznanie platobných nárokov z národnej rezervy pre Sense Visuele. Predmetom sporu je skôr to, či minister tým, že neponúkol spoločnosti Sense Visuele náhradu škody, ktorú údajne utrpela, porušil zásadu ochrany legitímnej dôvery. V tejto súvislosti ten istý súd uvádza, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že odvolávanie sa na zásadu ochrany legitímnej dôvery podľa práva Únie neprichádza do úvahy v prípade takého jasného ustanovenia tohto práva, akým je článok 50 ods. 2

písm. b) nariadenia č. 1307/2013. Má však pochybnosti o tom, či právo Únie bráni tomu, aby Sense Visuele získala náhradu škody prostredníctvom žaloby o náhradu škody na základe zásady ochrany legitímnej dôvery podľa holandského práva.

15. Za týchto okolností College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správny súd pre obchod a priemysel) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Bráni právo Únie tomu, aby sa na základe zásady ochrany legitímnej dôvery uznanej vnútroštátnym právom posudzovalo, či vnútroštátny správny orgán vzbudil v rozpore s ustanovením práva Únie dôveru, a preto konal podľa vnútroštátneho práva nezákonne, keď poškodenej strane nenahradil škodu, ktorá jej bola z toho dôvodu spôsobená, a to v prípade, keď sa osoba podliehajúca súdnej právomoci nemôže úspešne odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery práva Únie, pretože ide o presné ustanovenie práva Únie?“

16. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný do kancelárie Súdneho dvora 22. januára 2020. Písomné pripomienky predložili Sense Visuele, holandská a španielska vláda, ako aj Európska komisia. Vo veci sa nekonalo žiadne pojednávanie.

Analýza

17. Svojou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či právo Únie bráni tomu, aby sa žalobca odvolávala na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú vnútroštátnym právom s cieľom získať náhradu od vnútroštátneho orgánu zodpovedného za uplatňovanie pravidiel Únie, ak sa nemožno úspešne odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú v právnom poriadku Únie, pretože ide o jasné ustanovenie práva Únie.

18. Na úvod musím pripomenúť, že zásada ochrany legitímnej dôvery patrí medzi základné zásady Európskej únie.[12] Priznáva práva jednotlivcom,[13] čo sa vzťahuje aj na každú osobu, u ktorej správny orgán vyvolal odôvodnené očakávania z dôvodu konkrétnych ubezpečení, ktoré jej poskytol.[14] V tejto súvislosti treba určiť, či konanie príslušného správneho orgánu vyvolalo dôvodné očakávanie, a v prípade, že áno, či je toto očakávanie legitímne.[15]

19. Zásada ochrany legitímnej dôvery upravená právom Únie je záväzná nielen pre inštitúcie a orgány Únie. Členské štáty sú tiež povinné dodržiavať túto zásadu, keď prijímajú opatrenia, ktorými implementujú normy Únie.[16] V oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky Súdny dvor opakovane rozhodol, že zásadu ochrany legitímnej dôvery musí dodržiavať každý vnútroštátny správny orgán poverený uplatňovaním práva Únie.[17]

[12] Rozsudok zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, bod 23 a citovaná judikatúra).

[13] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. mája 1992, Mulder a i./Rada a Komisia (C-104/89 a C-37/90, EU:C:1992:217, bod 15).

[14] Rozsudok zo 7. augusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 50 a citovaná judikatúra).

[15] Rozsudok zo 7. augusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 51 a citovaná judikatúra).

[16] Rozsudok zo 7. augusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 48 a citovaná judikatúra).

[17] Pozri rozsudky z 26. apríla 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, bod 22), a z 1. apríla 1993, Lageder a i. (C-31/91 až C-44/91, EU:C:1993:132, bod 33).

20. Podľa judikatúry Súdneho dvora sa však zásada ochrany legitímnej dôvery musí uplatňovať v súlade s pravidlami Únie.[18] Na zásadu ochrany legitímnej dôvery sa nemožno odvolávať voči jasnému ustanoveniu práva Únie. Ani konanie vnútroštátneho orgánu povereného uplatňovaním práva Únie, ktoré je v rozpore s týmto právom, nemôže vyvolať u osoby podliehajúcej súdnej právomoci legitímnu dôveru, že môže získať priaznivejšie zaobchádzanie odporujúce právu Únie.[19]

21. V prejednávanej veci z návrhu na začatie prejudiciálneho konania po prvé vyplýva, že podľa vnútroštátneho súdu nesprávna informácia, ktorú poskytla RVO a ktorú treba chápať ako vyjadrenie názoru ministra, spôsobila, že Sense Visuele požiadala o priznanie platobných nárokov z národnej rezervy namiesto ich nadobudnutia od tretieho držiteľa prevodom. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd domnieva, že Sense Visuele mohla utrpieť škodu z dôvodu legitímnej dôvery, ktorú vyvolala RVO a ktorá jej zabránila získať platobné nároky na rok 2018 a v dôsledku toho aj základnú platbu a ekologickú platbu. Podľa tohto súdu by škoda, ktorú utrpela Sense Visuele, spočívala v strate platieb, ktoré jej minister odmietol prideliť, po odpočítaní nákladov na nároky, ktoré by musela odkúpiť od tretieho držiteľa ako podmienku na získanie oboch platieb.

22. Po druhé vnútroštátny súd nespochybňuje, že zásada ochrany legitímnej dôvery upravená právom Únie bola pre ministra záväzná, keď prijal rozhodnutie z 22. marca 2019. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania tento súd vysvetľuje, že práve v kontexte uplatňovania pravidiel Únie v oblasti poľnohospodárstva v Holandsku, najmä režimov priamych platieb stanovených v nariadení č. 1307/2013[20], minister odmietol priznať spoločnosti Sense Visuele platobné nároky a zamietol jej žiadosti o poskytnutie základnej platby, ekologizačnej platby a platby pre mladých poľnohospodárov. Na základe toho vnútroštátny súd považuje článok 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013 za jasné ustanovenie práva Únie.[21] Z toho vyplýva, že podľa tohto súdu sa Sense Visuele zjavne nemôže odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú právom Únie s cieľom domáhať sa platobných nárokov z národnej rezervy.

23. Vnútroštátny súd sa však pýta, či má Sense Visuele oprávnenie na to, aby sa v rámci vnútroštátnej žaloby o náhradu škody proti ministrovi dovolávala zásady ochrany legitímnej dôvery, ako je zakotvená vo vnútroštátnom právnom poriadku, s cieľom dosiahnuť náhradu spôsobenej straty.

24. V záujme vylúčenia akýchkoľvek pochybností by som rada zdôraznila, že prejudiciálna otázka sa netýka žaloby o náhradu škody, v ktorej sa žalobca odvoláva na zásadu zodpovednosti štátu za porušenie práva Únie.[22] Prejednávaná vec sa týka situácie, keď holandský orgán riadne odmietol prideliť platobné nároky spoločnosti Sense Visuele z dôvodu, že ani jeden z jej spoločníkov nesplnil podmienku veku stanovenú v článku 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013 a že podľa judikatúry Súdneho dvora sa nemožno voči takémuto ustanoveniu odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú právom Únie.

[18] Rozsudky z 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a i. (C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, bod 53), a z 20. júna 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, bod 51 a citovaná judikatúra). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, bod 55).

[19] Rozsudok zo 7. augusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, bod 52 a citovaná judikatúra).

[20] Pozri v tomto zmysle článok 2 ods. 1 bod 2 Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (ministerské nariadenie, ktorým sa vykonáva spoločná poľnohospodárska politika priamych platieb).

[21] Vnútroštátny súd, účastníci konania vo veci samej a zúčastnené strany, ktoré predložili pripomienky Súdnemu dvoru, sa zhodujú v tom, že článok 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013 predstavuje jasné ustanovenie práva Únie týkajúce sa stanovenej vekovej podmienky.

[22] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Treba tiež poznamenať, že otázka položená vnútroštátnym súdom sa netýka uplatnenia zásady ochrany legitímnej dôvery upravenej vo vnútroštátnom práve ako právneho základu na uplatnenie práv na platobné nároky podľa nariadenia č. 1307/2013.

26. Ako uvádza Komisia vo svojich písomných pripomienkach, táto možnosť musí byť vylúčená predovšetkým na základe judikatúry Súdneho dvora, ktorá stanovuje, že zásadu ochrany legitímnej dôvery nemožno uplatniť proti pravidlám práva Únie, konkrétne tým, ktoré sú presné a jasné, ako už bolo uvedené v bode 20 vyššie.[23] To znamená, že v takom prípade, o aký ide vo veci samej, zásada ochrany legitímnej dôvery upravená vo vnútroštátnom práve nemôže nahradiť tú istú zásadu upravenú právom Únie s cieľom získať práva a výhody stanovené nariadením č. 1307/2013. V opačnom prípade by sa z formálneho hľadiska zásada ochrany legitímnej dôvery upravená vo vnútroštátnom práve ustanovila ako norma určujúca uplatniteľnosť tohto nariadenia, čo by malo za následok, že vnútroštátne právo by bolo nadradené právu Únie a v dôsledku toho by bola porušená zásada prednosti práva Únie.

27. Okrem toho musím pripomenúť, že podľa zásady prednosti práva Únie nemožno pripustiť, aby pravidlá vnútroštátneho práva ohrozovali jednotu a účinnosť práva Únie na území členského štátu.[24]

28. Po prvé za okolností, o aké ide v prejednávanej veci, plná účinnosť práva Únie vyžaduje, aby sa zásada ochrany legitímnej dôvery upravená vo vnútroštátnom práve nepoužívala na obchádzanie požiadaviek, ktoré musia poľnohospodári splniť, aby získali platobné nároky podľa nariadenia č. 1307/2013. V opačnom prípade by táto zásada vnútroštátneho práva slúžila na prideľovanie nárokov poľnohospodárom, ktorí na ne nemajú nárok, a následne na financovanie opatrení, ktoré sa nevykonávajú v súlade s platnými sektorovými pravidlami. Ako uviedla generálna advokátka Kokott vo svojich návrhoch, ktoré predniesla vo veci Agroferm[25], v konečnom dôsledku by to ovplyvnilo finančné záujmy rozpočtu Európskej únie, čo je jeden z hlavných výsledkov, ktorým sa právny rámec Únie vzťahujúci sa na oblasti politiky zdieľaného hospodárenia, ako je spoločná poľnohospodárska politika, snaží zabrániť.[26]

29. Po druhé v súlade s tými istými návrhmi, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott a ku ktorým sa pripájam, treba poznamenať, že ak by bolo možné dovolávať sa zásady ochrany legitímnej dôvery upravenej vo vnútroštátnom práve na účely získania výhod a práv vyplývajúcich z práva Únie – ako je napríklad nariadenie č. 1307/2013 – v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k rozdielom v uplatňovaní práva Únie v rôznych členských štátoch.[27] Nachádza sa tu úvaha, ktorá sa týka jednotnosti práva Únie a jeho jednotného uplatňovania na území Európskej únie. Vzhľadom na to, že pôsobnosť zásady ochrany legitímnej dôvery sa v každom vnútroštátnom právnom poriadku môže líšiť, niektoré členské štáty majú v súvislosti s touto ochranou v rámci svojich jurisdikcií priaznivejšiu úpravu než iné[28] a s jednotlivcami a podnikmi by sa mohlo pri

[23] Pozri napríklad rozsudok z 20. decembra 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, body 69 až 74).

[24] Rozsudok z 21. decembra 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 52 a citovaná judikatúra).

[25] Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, body 46 až 50).

[26] Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 39 nariadenia č. 1306/2013. Pozri tiež článok 63 ods. 1 a článok 63 ods. 2 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 2018, s. 1).

[27] Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, bod 48).

[28] V tejto súvislosti pozri Najvyšší správny súd Litvy a ACA-Europe: *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, s. 2 a nasl., dostupné na https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, kde sa odhaľujú značné rozdiely v uplatňovaní zásady ochrany legitímnej dôvery medzi členskými štátmi.

uplatňovaní nariadenia č. 1307/2013 zaobchádzať odlišne. To by mohlo viesť k súbežným narušeniam hospodárskej súťaže v členských štátoch v dôsledku poskytovania výhod určitým jednotlivcom a podnikom oproti iným.

30. Z toho vyplýva, že z dôvodov týkajúcich sa prednosti práva Únie, ako aj jeho účinnosti a jednotnosti ak vnútroštátny správny orgán vytvoril očakávanie, ktoré je v rozpore s jasným ustanovením práva Únie, jednotlivec sa nemôže domáhať výhod vyplývajúcich z práv priznaných týmto ustanovením na základe zásady ochrany legitímnej dôvery upravenej vo vnútroštátnom práve.

31. Otázkou zostáva, či tie isté úvahy bránia možnosti odvolávať sa na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú vo vnútroštátnom práve s cieľom získať náhradu škody spôsobenej nepravdivými ubezpečeniami vnútroštátneho správneho orgánu.

32. V tejto súvislosti vnútroštátny súd správne uvádza, že v návrhoch vo veci Krücken [29] generálny advokát Mancini uviedol, že výsledok, ktorý spočíva v nemožnosti dotknutého účastníka hospodárskeho styku odvolávať sa na zásadu ochrany legitímnej dôvery na účely uplatnenia práv, ktoré sú v rozpore s právom Únie, nezbavuje poškodeného „možnosti predložiť vnútroštátnemu súdu žalobu o náhrady škody namierenú proti orgánom, ktoré za škodu zodpovedajú“. Generálny advokát Tizzano následne potvrdil rovnaký prístup v spojených veciach Flemmer a i. [30] Ani jeden generálny advokát výslovne neuviedol právny základ, na ktorom môže byť táto žaloba založená. Ich tvrdenia však možno chápať len ako výzvu konať v súlade s vnútroštátnym právom a najmä so zásadou ochrany legitímnej dôvery, ako ju uznáva predmetný právny poriadok. [31]

33. Následne v rozsudku vo veci Belovo [32] týkajúcom sa chybných licencií, ktoré dovozcom poľnohospodárskych produktov z nečlenských štátov poskytol vnútroštátny správny orgán, Súdny dvor vyhlásil, že uplatniteľné nariadenie Únie „nebráni [danému dovozcovi] podať žalobu o náhradu škody proti vydávajúcemu orgánu, v súlade s vnútroštátnym právom, kde [bolo] uvedené, že tieto licencie nemali byť vydané“. Súdny dvor dodal, že v rámci tohto konania je potrebné zohľadniť okrem iného legitímne očakávania dovozcu, pokiaľ ide o tieto licencie.

34. Toto konštatovanie Súdneho dvora je formulované osobitným odkazom na právnu úpravu uplatniteľnú na túto vec, ktorá zaviedla systém dovozných a vývozných licencií a certifikátov s vopred stanovenou sadzbou náhrady pre poľnohospodárske výrobky. Podľa môjho názoru však rozsudok vo veci Belovo ilustruje, že Súdny dvor uznáva, že nárok na náhradu škody podľa vnútroštátneho práva môže vyplynúť z nezákonného správania vnútroštátneho správneho orgánu, aj keď koná v rámci práva Únie, [33] najmä ak sa pri uplatňovaní tohto práva poskytujú nepravdivé ubezpečenia.

35. V súlade s vyššie uvedenými úvahami a v súlade so stanoviskami vyjadrenými holandskou vládou a Komisiou v prejednávanej veci preto zastávam názor, že právo Únie nebráni fyzickej alebo právnickej osobe podať vnútroštátnu žalobu o náhradu škody, ktorá vznikla v dôsledku poskytnutia nepravdivého ubezpečenia v rozpore s jasným ustanovením práva Únie. Nebráni ani

[29] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mancini vo veci Krücken (316/86, neuverejnené, EU:C:1988:78, s. 2231).

[30] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano v spoločných veciach Flemmer a i. (C-80/99 až C-82/99, EU:C:2001:57, bod 53).

[31] V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že návrhy, ktoré predniesli generálni advokáti Mancini a Tizzano, boli vypracované ako odpoveď na prejudiciálne otázky týkajúce sa konkrétne uplatnenia zásady ochrany legitímnej dôvery.

[32] Rozsudok zo 16. júla 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, výrok).

[33] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. septembra 1988, Asteris a i. (106/87 až 120/87, EU:C:1988:457, body 18 a 19). Pozri tiež PRECHAL, S., WIDDERSHOVEN, R.J.G.M.: *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*. 4. vydanie. Ars Aequi Libri, 2017, s. 227, tiež citované vnútroštátnym súdom.

možnosti odvolávať sa na zásadu ochrany legitímnej dôvery stanovenú vo vnútroštátnom práve na ten istý účel za predpokladu, že – ako som uviedla v bode 30 vyššie – prednosť, účinnosť a jednotnosť práva Únie nebudú ohrozené.

36. V tejto súvislosti je potrebné predovšetkým konštatovať, že aby sa predišlo ohrozeniu prednosti práva Únie, potom žaloba podaná na vnútroštátny súd na základe zásady ochrany legitímnej dôvery podľa vnútroštátneho práva musí smerovať výlučne k náhrade škody vyplývajúcej z chybných ubezpečení, ktoré poskytol vnútroštátny správny orgán. Ako už bolo vysvetlené v bode 26 vyššie, táto žaloba sa nesmie pokúšať o uplatnenie práv v rozpore s príslušným ustanovením Únie, pretože by to viedlo k situácii, keď by formálnym základom na priznanie výhod žiadateľovi, ktoré mu právo Únie bráni získať, bolo vnútroštátne právo.

37. Zdá sa mi, že táto požiadavka je splnená pri žalobe takého druhu, ako ju opísal vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, keďže žalobkyňa sa nedomáha priznania platobných nárokov podľa nariadenia č. 1307/2013. Domáha sa skôr odškodnenia za nesprávne informácie, ktoré poskytol vnútroštátny správny orgán poverený uplatňovaním pravidiel Únie týkajúcich sa poľnohospodárstva, čo, ako žalobkyňa tvrdí, ju podnietilo k tomu, aby požiadala o priznanie platobných nárokov namiesto toho, aby ich získala od tretieho držiteľa, a v konečnom dôsledku predstavovalo dôvod zamietnutia jej žiadosti o základnú platbu a ekologickú platbu.

38. Po druhé za predpokladu, že žaloba na základe zásady ochrany legitímnej dôvery podľa vnútroštátneho práva je podaná s cieľom nahradiť škodu a nie uplatniť práva, ktoré sú v rozpore s jasným ustanovením práva Únie, neexistuje žiadne riziko ohrozenia účinnosti práva Únie.

39. Pokiaľ ide o spor vo veci samej, z informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom vyplýva, že podľa vnútroštátneho práva, ktoré uplatňuje, žaloba o náhradu škody, ktorá mu bola predložená, nemôže viesť k priznaniu platobných nárokov podľa nariadenia č. 1307/2013, ani k priznaniu akejkoľvek platby podľa toho istého nariadenia. Žalobkyňa podľa tejto žaloby teda nemôže využívať práva na základe tohto nariadenia, ktoré sa na ňu nevzťahujú. Za týchto okolností nehrozí, že by sa rozpočet Únie používal v rozpore s platnými pravidlami spoločnej poľnohospodárskej politiky Únie. Okrem toho, ako zdôrazňujú holandská vláda a Komisia, každý nárok na náhradu škody podľa vnútroštátneho práva a založený na nezákonnom konaní vnútroštátneho správneho orgánu by bol kompenzovaný výlučne z vnútroštátneho rozpočtu. V dôsledku toho by takýto postup nemohol mať negatívny vplyv na finančné prostriedky pochádzajúce z rozpočtu Európskej únie, ani na jej finančné záujmy.

40. V súvislosti s podmienkou účinnosti práva Únie dodávam, že podanie žaloby proti vnútroštátnemu správnemu orgánu za takých okolností, o aké ide v prejednávanej veci, je podľa môjho názoru spôsobilé prispieť k zlepšeniu režimu zdieľanej správy medzi členskými štátmi a Európskou úniou v oblastiach politiky, ktoré zahŕňajú výdavky z fondov Únie. V skutočnosti to môže mať za následok motivovanie vnútroštátnych orgánov, aby poskytovali spoľahlivé informácie, keď o to jednotlivci a podniky požiadajú,[34] a v konečnom dôsledku viesť k efektívnejšiemu uplatňovaniu pravidiel Únie a vynakladaniu verejných výdavkov.

[34] Pozri v tomto zmysle článok 12 a nasl. nariadenia č. 1306/2013 ustanovujúci „poľnohospodársky poradenský systém“, ktorý musia členské štáty povinne implementovať, aby mohli poskytovať poradenstvo poľnohospodárom, konkrétne v súvislosti s pravidlami „krížového plnenia“ uplatniteľnými na spoločnú poľnohospodársku politiku. RVO, ktorej sa spor vo veci samej týka, je v súčasnosti výkonným orgánom povereným plnením záväzkov FAS v Holandsku.

41. Po tretie v rámci žaloby o náhradu škody založenej na zásade ochrany legitímnej dôvery upravenej vo vnútroštátnom práve nezastávam názor, že by mohla byť narušená jednota a jednotné uplatňovanie práva Únie alebo že by to mohlo viesť k narušeniu hospodárskej súťaže v členských štátoch v zmysle uvedenom v bode 29 vyššie.

42. V tomto ohľade prejednávaná vec na jednej strane ilustruje, že v prípade žaloby o náhradu škody založenej na zásade ochrany legitímnej dôvery upravenej vo vnútroštátnom práve žalobca nemá na úkor porovnateľných jednotlivcov v iných členských štátoch získať žiadne právo, ktoré priznáva právo Únie. Predovšetkým, ako zdôrazňuje Komisia, takýto žalobca by nezískal platobné nároky z mechanizmu podobného národnej rezerve, ak by poľnohospodári, ktorí vykonávajú poľnohospodársku činnosť v iných členských štátoch a nespĺňajú vekovú požiadavku stanovenú v článku 50 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1307/2013 takého nároky alebo platby nezískali tiež.

43. Na druhej strane, ak by bolo tejto žalobe o náhradu škody vyhovené, odškodnenie, ktoré by žalobca získal, by pokrývalo iba škodu, ktorú utrpel v dôsledku nepravdivých ubezpečení poskytnutých vnútroštátnym správnym orgánom. Na rozdiel od stanoviska španielskej vlády by preto žalobcovi nebola poskytnutá žiadna výhoda v porovnaní s inými podnikmi v rovnakom odvetví. V tejto súvislosti by mohlo byť užitočné pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora [35] náhrada škody, ktorú sú vnútroštátne orgány povinné prípadne zaplatiť jednotlivcom alebo podnikom ako náhradu za ujmu, ktorú im spôsobili, má zásadne odlišnú právnu povahu ako verejná pomoc zvýhodňujúca určité podniky. Z toho vyplýva, že ak opatrenie, o aké ide v žalobe, ktorej sa týka prejednávaná vec, poskytuje jednotlivcovi alebo podniku náhradu len za škodu, ktorú utrpel v dôsledku nepravdivého ubezpečenia, tento jednotlivec alebo podnik sa nebude považovať za zvýhodneného, čo znamená, že možno vylúčiť aj riziko narušenia hospodárskej súťaže medzi členskými štátmi.

44. Vzhľadom na vyššie uvedené musím konštatovať, že právo Únie nebráni tomu, aby sa uplatnila zásada ochrany legitímnej dôvery upravená vnútroštátnym právom na účely náhrady škody, ktorú si nárokuje žalobca od vnútroštátneho správneho orgánu uplatňujúceho pravidlá Únie, ak sa takáto osoba nemôže úspešne odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú v právnom poriadku Únie, pretože ide o jasné ustanovenie práva Únie. Na tento účel však musia byť splnené nasledujúce podmienky:

– po prvé žaloba podaná žalobcom sa musí týkať výlučne náhrady škody vyplývajúcej z nepravdivých ubezpečení, ktoré poskytol vnútroštátny správny orgán, a nie uplatňovania práv podľa pravidiel Únie,

– po druhé akákoľvek náhrada škody vyplývajúca z takej žaloby sa musí poskytovať len z vnútroštátneho rozpočtu a

– po tretie náhrada škody vyplývajúca zo žaloby musí pokrývať iba spôsobenú škodu a nesmie poskytnúť žalobcovi žiadnu ekonomickú výhodu v rozpore s právom Únie.

45. Posúdenie týchto troch podmienok, ako aj skutočností, ktoré zakladajú nárok na náhradu škody podľa zásady ochrany legitímnej dôvery upravenej vo vnútroštátnom práve, prináleží vnútroštátnemu súdu.

[35] Rozsudok z 27. septembra 1988, Asteris a i. (106/87 až 120/87, EU:C:1988:457, bod 23). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Achema a i. (C-706/17, EU:C:2019:38, bod 52).

Návrh

46. Na základe vyššie uvedenej analýzy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku položenú College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správny súd pre obchod a priemysel, Holandsko) takto:

Právo Únie nebráni tomu, aby sa uplatnila zásada ochrany legitímnej dôvery upravená vnútroštátnym právom na účely náhrady škody, ktorú si nárokuje žalobca od vnútroštátneho správneho orgánu uplatňujúceho pravidlá Únie, ak sa takáto osoba nemôže úspešne odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery upravenú v právnom poriadku Únie, pretože ide o jasné ustanovenie práva Únie, a to pod podmienkou, že:

– žaloba podaná žalobcom sa týka výlučne náhrady škody vyplývajúcej z nepravdivých ubezpečení, ktoré poskytol vnútroštátny správny orgán, a nie uplatňovania práv podľa pravidiel Únie,

– akákoľvek náhrada škody vyplývajúca z takej žaloby sa musí poskytovať len z vnútroštátneho rozpočtu a

– náhrada škody vyplývajúca zo žaloby pokrýva iba spôsobenú škodu a neposkytuje žalobcovi žiadnu ekonomickú výhodu v rozpore s právom Únie.