

Sprawa C-36/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

22 stycznia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

22 grudnia 2020 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Sense Visuele Communicatie en Handel vof (działająca również pod firmą De Scharrelderij)

Druga strona postępowania:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy sporu pomiędzy spółką jawną Sense Visuele Communicatie en Handel vof (działającą również pod firmą De Scharrelderij) (zwaną dalej: „wnoszącą środek odwoławczy”) a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrem do spraw rolnictwa, środowiska i żywności, zwanym dalej: „drugą stroną postępowania”) w przedmiocie odmowy przyznania wnoszącej środek odwoławczy odszkodowania w związku ze szkodą, jaką miała ona ponieść na skutek udzielenia przez drugą stronę postępowania nieprawidłowych informacji dotyczących stosowania prawa Unii.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek na podstawie art. 267 TFUE dotyczy stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Ściślej rzecz ujmując, chodzi o ustalenie, czy w przypadku, gdy udzielona przez organ administracji krajowej nieprawidłowa informacja dotyczy jasnego przepisu prawa Unii, na skutek czego brak jest możliwości powołania się na przewidzianą w prawie Unii zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, można na podstawie przewidzianej w prawie krajowym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań dokonać oceny, czy nie przyznając zainteresowanemu odszkodowania organ ten dopuścił się naruszenia prawa.

Pytanie prejudycjalne

Czy prawo Unii 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 Unii i w konsekwencji dopuścił się naruszenia prawa 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 Unii, ponieważ chodzi o jasny przepis prawa Unii?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuł 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (zwane dalej: „rozporządzeniem nr 1307/2013”)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Wnosząca środek odwoławczy jest spółką jawną posiadającą dwóch wspólników: A i B. A urodziła się dnia 21 stycznia 1977 r. Wnosząca środek odwoławczy od 2017 r. prowadzi fermę trzody chlewnej.
- 2 Pozwany powierzył realizację wspólnej polityki rolnej w Niderlandach Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (niderlandzkiej agencji przedsiębiorczości, zwanej dalej: „RVO”). Ponieważ wnosząca środek odwoławczy nie posiadała w 2018 r. uprawnień do płatności, wielokrotnie kontaktowała się z RVO w celu ustalenia, czy i w jaki sposób może je nabyć. Z odpowiedzi RVO wynikało, że wnosząca środek odwoławczy mogłaby

skorzystać z uprawnień do płatności z rezerwy krajowej dla młodych rolników, ponieważ w każdym momencie 2018 r. A miała mniej niż 41 lat. RVO potwierdziło te informacje pocztą elektroniczną. Również na stronie internetowej RVO widniała w 2018 r. informacja, że aby zostać uznanym za młodego rolnika, zainteresowany powinien mieć w roku, w którym został złożony wniosek, mniej niż 41 lat.

- 3 Na podstawie tych informacji wnosząca środek odwoławczy, w swoim pojedynczym wniosku z dnia 5 kwietnia 2018 r., zawnioskowała między innymi o przyznanie uprawnień do płatności z rezerwy krajowej dla młodych rolników. Druga strona postępowania oddaliła ten wniosek ze względu na to, że w 2018 r. wiek A przekraczał 40 lat – jako, że w dniu 21 stycznia 2018 r. ukończyła ona 41 rok życia – a zatem nie spełniała ona wymogu w zakresie wieku przewidzianego w art. 50 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013. Zgodnie bowiem z tym przepisem młodzi rolnicy to osoby, których wiek w roku składania wniosku „nie przekracza 40 lat”. Decyzją z dnia 22 maja 2019 r. (zaskarżona decyzja) strona przeciwna uznała administracyjny środek odwoławczy wnoszącej środek odwoławczy od tego rozstrzygnięcia za bezzasadny.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Strony w postępowaniu głównym są zgodne co do tego, że wnosząca środek odwoławczy w 2018 r. nie spełniała przesłanek przyznania jej uprawnień do płatności z rezerwy krajowej dla młodych rolników. Wnosząca środek odwoławczy uważa jednak, że na skutek nieprawidłowego poinformowania jej przez drugą stronę postępowania poniosła szkodę i że druga strona postępowania jest zobowiązana do naprawienia tej szkody. Założyła ona bowiem, że miała prawo uzyskać uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej i nie nabyła uprawnień do płatności za rok 2018, na skutek czego nie uzyskała płatności bezpośrednich w trakcie tego roku. Zdaniem wnoszącej środek odwoławczy, zaskarżona decyzja nie uwzględnia faktu jej uprzedniego nieprawidłowego poinformowania, a zatem jest sprzeczna z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, a co za tym idzie, jest niezgodna z prawem.
- 5 Druga strona postępowania nie zaprzecza, że wnosząca środek odwoławczy została nieprawidłowo poinformowana przez RVO. Jednakże zdaniem strony pozwanej z orzecznictwa Trybunału wynika, że nie można powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do jasnego przepisu prawa Unii, takiego jak art. 50 rozporządzenia nr 1307/2013 (zob. wyroki z dnia 26 kwietnia 1988 r., Krücken, 316/86, EU:C:1988:201; z dnia 20 czerwca 2013 r., Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407). Akt organu krajowego stosującego prawo Unii, sprzeczny z tym prawem, nie może bowiem prowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań, niezależnie od istnienia dobrej wiary.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 6 Wnosząca środek odwoławczy mogła przypuszczać, że RVO przedstawiło stanowisko drugiej strony postępowania. Prawdopodobnym jest, że na podstawie informacji udzielonych przez RVO złożyła wniosek o przyznanie uprawnień do płatności z rezerwy krajowej dla młodych rolników i że nie nabyła uprawnień do płatności. W związku z tym nie uzyskała ona płatności bezpośrednich i poniosła szkodę. Niniejsze postępowanie dotyczy kwestii tego, czy nie przyznając wnoszącej środek odwoławczy odszkodowania druga strona postępowania naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, a tym samym dopuściła się ona naruszenia prawa. Wnosząca środek odwoławczy nie twierdzi, że druga strona postępowania ma jednak przyznać jej uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej dla młodych rolników, jednak chciałaby, aby poniesiona przez nią szkoda została naprawiona.
- 7 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że gdy – tak jak w niniejszej sprawie – państwa członkowskie są zobowiązane w ramach stosowania prawa Unii do przestrzegania przewidzianej w prawie Unii zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, nie ma jednocześnie miejsca dla zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianej w prawie krajowym (zob. wyroki z dnia 13 marca 2008 r., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06, EU:C:2008:165, pkt 52, 53, a także z dnia 20 czerwca 2013 r., Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, pkt 51). Sąd odsyłający wnioskuje z powyższego, że nawet gdyby przewidziana w prawie krajowym zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań gwarantowała stronie wnoszącej środek odwoławczy większą ochronę prawną, nie mogłaby ona skutecznie powoływać się na tę ochronę. Wynika z tego, że uzasadnione oczekiwania, których powstanie spowodował krajowy organ administracji z naruszeniem prawa Unii nie mogą prowadzić do tego, iż wnosząca środek odwoławczy mogłaby nadal ubiegać się o przyznanie uprawnień do płatności dla młodych rolników.
- 8 Jednakże dla sądu odsyłającego nie jest oczywistym, czy wnosząca środek odwoławczy może ubiegać się o odszkodowanie od krajowego organu administracji tytułem naprawienia szkody, którą poniosła na skutek udzielenia przez drugą stronę postępowania nieprawidłowych informacji. We wcześniejszych orzeczeniach sąd odsyłający uznał, że istnieje możliwość dokonania na podstawie przewidzianej w prawie krajowym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oceny, czy krajowy organ administracji spowodował powstanie uzasadnionych oczekiwań i dopuścił się naruszenia prawa, nie przyznając odszkodowania tytułem naprawienia szkody podniesionej na skutek tego przez dany podmiot.
- 9 Również rzecznik generalny F. Mancini wskazał w swojej opinii z dnia 11 lutego 1988 r. (Krücken, 316/86, EU:C:1988:78), że wniosek, zgodnie z którym dany podmiot nie może korzystać z ochrony na podstawie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, nie pozbawia poszkodowanego możliwości wystąpienia z powództwem o odszkodowanie przed sądami krajowymi przeciwko organom odpowiedzialnym za tę szkodę. Ponadto doktryna niderlandzka,

powołując się na wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 1992 r., Bélovo (C-187/91, EU:C:1992:333, pkt 11), nie wyklucza możliwości wystąpienia z powództwem o odszkodowanie w oparciu o prawo krajowe w przypadku spowodowania przez krajowy organ administracyjny powstania oczekiwań z naruszeniem prawa Unii mogą prowadzić do.

- 10 Wydaje się, że nie wszystkie argumenty podniesione przez rzecznik generalną J. Kokott w opinii z dnia 24 stycznia 2013 r. (Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:35) sprzeciwiają się przyznaniu takiego odszkodowania. Stosowanie przewidzianej w prawie Unii zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań zapewnia, aby prawo to było stosowane w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich oraz żeby – mówiąc krótko – oczekiwania, których powstanie spowodowano z naruszeniem prawa Unii nie mogły prowadzić do nabycia przez jednostkę praw sprzecznych z tym prawem. Tymczasem odszkodowanie wypłacane przez krajowy organ administracji nie powoduje szkody w budżecie Unii, ani nie powoduje poważnych zakłóceń konkurencji między państwami członkowskimi. Z drugiej strony podniesiony przez rzecznik generalną J. Kokott argument, zgodnie z którym obowiązywanie unijnej zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może zależeć od tego, czy prawo Unii w danym przypadku jest stosowane przez instytucje Unii, czy przez państwa członkowskie, wydaje się świadczyć o tym, że zastosowanie ma wyłącznie zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidziana w prawie Unii, na skutek czego nie ma miejsca dla zastosowania tej zasady w oparciu o prawo krajowe.
- 11 W świetle powyższych rozważań istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, czy prawo Unii sprzeciwia się 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 Unii i w konsekwencji dopuścił się naruszenia prawa 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 Unii, ponieważ chodzi o jasny przepis prawa Unii. Ponieważ dokonanie wykładni prawa Unii jest w tym momencie niezbędne dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym, zwraca się on do Trybunału z wyżej sformułowanym pytaniem prejudycjalnym.