



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 17. ledna 2013¹

Věc C-117/10

**Evropská komise
proti**

Radě Evropské unie

„Státní podpory — Pravomoc Rady — Článek 88 odst. 2 třetí pododstavec ES — Existující režimy podpor — Návrh vhodných opatření — Účinky — Nařízení č. 659/1999 — Investiční podpora na nákup zemědělské půdy v Polsku“

1. Žalobou, jež je předmětem tohoto řízení, se Komise domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2010/10/ES ze dne 20. listopadu 2009 o poskytování státní podpory orgány Polské republiky na nákup zemědělské půdy v době od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“)².

2. Dalšími třemi žalobami podanými souběžně Komise napadla podobná rozhodnutí Rady týkající se podpor stejného druhu poskytovaných Litevskou republikou (věc C-111/10), Lotyšskou republikou (věc C-118/10) a Maďarskou republikou (věc C-121/10).

3. Všechny tyto žaloby se týkají stejné citlivé otázky: Představuje návrh vhodných opatření Komise v rámci průběžného zkoumání režimů podpor existujících v členských státech podle čl. 88 odst. 1 ES (nebo čl. 108 odst. 1 SFEU, pokud jde o věc C-111/10, C-118/10 a C-121/10) konečné stanovisko tohoto orgánu ke slučitelnosti dotčeného režimu s vnitřním trhem, které může znemožnit výkon pravomoci Rady, jež je jí svěřena čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES (nebo čl. 108 odst. 2 třetím pododstavcem SFEU) k povolení podpor odchylně od článku 87 ES (nebo článku 107 SFEU) a od dalších použitelných ustanovení, odůvodňují-li to mimořádné okolnosti?

I – Právní rámec

4. Přestože bylo napadené rozhodnutí zveřejněno po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, bylo přijato na základě ustanovení Smlouvy o ES. V tomto stanovisku je tedy třeba odkazovat na ustanovení poslední uvedené smlouvy.

5. Článek 88 odst. 1 ES stanoví:

„Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech. Navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování společného trhu“.

1 — Původní jazyk: italština.
2 — Úř. věst. 2010, L 4, s. 89.

6. Třetí a čtvrtý pododstavec odstavce 2 tohoto článku stanoví:

„Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchylně od článku 87 nebo nařízení podle článku 89 považována za slučitelnou se společným trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti. Zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení podle prvního pododstavce tohoto odstavce, bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady.

Nevyjádří-li se však Rada do tří měsíců po podání této žádosti, rozhodne věc Komise.“

7. Příloha IV kapitola 4 aktu o přistoupení Polska k Evropské unii (dále jen „akt o přistoupení z roku 2003“)³ v části týkající se podmínek uplatňování pravidel hospodářské soutěže upravených ve Smlouvě o ES stanoví:

„Aniž jsou dotčeny postupy týkající se existujících podpor stanovené v článku 88 Smlouvy o ES, považují se režimy podpor a jednotlivé podpory poskytované na činnosti spojené s produkcí, zpracováním nebo uváděním na trh produktů uvedených v příloze I Smlouvy o ES, s výjimkou produktů rybolovu a z nich odvozených výrobků, zavedené v některém novém členském státě přede dnem přistoupení a stále použitelné po tomto dni, za existující podpory ve smyslu čl. 88 odst. 1 Smlouvy o ES za této podmínky:

— podpůrná opatření budou sdělena Komisi do čtyř měsíců ode dne přistoupení. Toto sdělení bude zahrnovat údaje o právním základu každého opatření. [...] Komise zveřejní seznam těchto podpor.

Tato podpůrná opatření se považují za „existující“ podporu ve smyslu čl. 88 odst. 1 [ES] do konce třetího roku ode dne přistoupení.

Nové členské státy tato podpůrná opatření případně upraví tak, aby byla nejpozději do konce třetího roku po dni přistoupení v souladu s pokyny Komise. Po tomto dni se každá podpora, u níž bude zjištěno, že není slučitelná s uvedenými pokyny, považuje za novou podporu.“

8. Ve smyslu čl. 1 písm. b) a c) nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES⁴ (později článek 88 ES), ve znění aktu o přistoupení z roku 2003, se pro účely tohoto nařízení rozumí:

„b) ‚existující podporou‘

- i) aniž jsou dotčeny [...] příloha IV bod 3 a dodatek k uvedené příloze aktu o přistoupení [...] Polska, [...] všechny podpory existující v jednotlivých členských státech před vstupem Smlouvy v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají použitelné i po něm;
- ii) schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou;

[...]

3 — Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 236, zejména s. 798).

4 — Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

- c) „novou podporou“ každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory;

[...]“

9. Články 17 až 19, vložené do kapitoly V nařízení č. 659/1999, stanoví řízení týkající se existujících podpor. Článek 17, nadepsaný „Spolupráce podle [čl. 88 odst. 1 ES]“, v odstavci 2 stanoví následující:

„Považuje-li Komise existující režim podpory za neslučitelný nebo již neslučitelný se společným trhem, informuje dotyčný členský stát o tomto předběžném názoru a poskytne dotyčnému členskému státu možnost předložit ve lhůtě jednoho měsíce vyjádření. [...]“

10. Podle následujícího článku 18, nadepsaného „Návrh vhodných opatření“, platí:

„Pokud Komise, z hlediska informací předložených členskými státy podle článku 17, dospěje k názoru, že existující režim podpory není nebo již není slučitelný se společným trhem, vydá doporučení navrhuující dotyčnému členskému státu vhodná opatření. Doporučení může navrhopvat zejména:

- a) podstatnou změnu režimu podpory nebo
- b) zavedení procesních požadavků nebo
- c) zrušení dotyčného režimu podpory“.

11. Konečně, článek 19 nařízení č. 659/1999 v odstavcích 1 a 2 stanoví právní následky návrhu vhodných opatření takto:

„1. Pokud dotyčný členský stát přijme navrhovaná opatření a uvědomí o tom Komisi, Komise toto zjištění zaznamená a uvědomí o tom členský stát. Členský stát je svým přijetím provést vhodná opatření vázán.

2. Pokud dotyčný členský stát nepřijme navrhovaná opatření a Komise, poté co vzala v úvahu argumenty dotyčného členského státu, stále považuje tato opatření za nezbytná, zahájí Komise postup podle čl. 4 odst. 4⁵. Články 6, 7 a 9 se použijí přiměřeně.“

12. Pokyny Společenství ke státní podpoře v odvětví zemědělství (dále jen „pokyny týkající se zemědělství z roku 2000“)⁶, jejichž platnost uplynula dne 31. prosince 2006, v bodě 4.1.1.5 čtvrté odrážce zahrnovaly nákup půdy mezi způsobilé výdaje na podpory investic do zemědělských podniků.

13. Bod 29 pokynů Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007–2013 (dále jen „pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013“)⁷, které od 1. ledna 2007 nahradily pokyny týkající se zemědělství z roku 2000⁸, stanoví:

„Podpora investic do zemědělských hospodářství je prohlášena za slučitelnou s čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy, pokud splňuje všechny podmínky stanovené v článku 4 nařízení (ES) č. 1857/2006^{9a}“.

5 — Jedná se o formální vyšetřovací řízení ve smyslu čl. 88 odst. 2 prvního pododstavce ES.

6 — Úř. věst. 2000, C 28, s. 2.

7 — Úř. věst. 2006, C 319, s. 1.

8 — Viz bod 194 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013.

9 — Nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podporu pro malé a střední podniky působící v produkci zemědělských produktů a o změně nařízení (ES) č. 70/2001 (Úř. věst. L 358, s. 3).

14. Článek 4 odst. 1 a 8 nařízení č. 1857/2006, na který odkazuje výše uvedený bod 29 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, stanoví následující:

„1. Podpora na investice do zemědělských podniků uvnitř Společenství určených pro prvovýrobu zemědělských produktů je slučitelná se společným trhem ve smyslu čl. 87 odst. 3 písm. c) [ES] a je vyňata z oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 [ES], pokud splňuje podmínky stanovené v odstavcích 2 až 10 tohoto článku.

[...]

8. Lze udělit podporu na nákup pozemku (pokud neběží [se nejedná] o pozemek na stavební účely), jehož cena činí maximálně 10 % způsobilých nákladů investice.“

15. Podle bodu 195 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, vloženého do kapitoly VIII. E., nadepsané „Stávající opatření státní podpory v souladu s aktem o přistoupení z roku 2003“, platí:

„Pro posuzování režimů podpory a jednotlivých podpor, které se považují za stávající podporu v souladu s bodem 4 kapitoly 4 přílohy IV aktu o přistoupení z roku 2003 pokyny Společenství ke státní podpoře v odvětví zemědělství platné dne 31. prosince 2006 zůstanou platné do 31. prosince 2007, aniž je dotčen bod 196, za předpokladu, že taková podpora je v souladu s uvedenými pokyny nejpozději do 30. dubna 2007“.

16. Body 196 až 198 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, které jsou obsaženy v kapitole VIII.F, nadepsané „Návrhy vhodných opatření“, znějí takto:

„(196)

V souladu s čl. 88 odst. 1 [ES] Komise navrhne členským státům upravit jejich stávající režimy podpory tak, aby byly uvedeny do souladu s těmito pokyny nejpozději do 31. prosince 2007, s výjimkou stávajících režimů podpory [...] pro investice týkající se nákupu půdy v zemědělských podnicích, které musí být nejpozději do 31. prosince 2009 změněny tak, aby byly v souladu s těmito pokyny.

(197) Členské státy se vyzývají, aby písemně potvrdily, že tyto návrhy vhodných opatření přijímají, a to nejpozději do 28. února 2007.

(198) V případě, že členský stát nepotvrdí přijetí písemně do stanoveného data, použije Komise čl. 19 odst. 2 nařízení (ES) č. 659/1999, a pokud to bude považovat za nezbytné, zahájí postup, na který odkazuje dotyčné ustanovení.“

17. Ve sdělení zveřejněném v Úředním věstníku ze dne 15. března 2008¹⁰ zaznamenala Komise podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 „bezpodmínečný a výslovný souhlas“ Polska s vhodnými opatřeními, která navrhla v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, který byl polskými orgány písemně sdělen Komisi dne 26. února 2007.

10 — Úř. věst. C 70, s. 11.

II – Postup před zahájením soudního řízení a napadené rozhodnutí

18. V roce 2004 oznámilo Polsko postupem stanoveným v příloze IV kapitole 4 smlouvy o přistoupení z roku 2003 uvedené v bodě 7 výše Komisi opatření, pro která žádala, aby byla považována za existující podpory ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES až do konce třetího roku následujícího po přistoupení. Mezi tato opatření patřila následující: „Dotace na platby úroků z půjčky na investice v odvětví zemědělství a potravinářství“ a „Prodej půdy ve vlastnictví státního fondu zemědělského majetku na splátky s uplatněním zvýhodněné úrokové sazby“¹¹.

19. Dopisem ze dne 30. května 2005 Komise vyzvala členské státy k předkládání návrhů na zjednodušení pravidel v oblasti podpor v odvětví zemědělství. Polská vláda dopisem z června 2006, ve kterém se vyjádřila k návrhu nových pokynů, které jí zaslala Komise dne 19. května 2006, požádala Komisi, aby zachovala možnost poskytnout investiční podporu na nákup zemědělské půdy. Polská vláda požádala Komisi dopisem ze dne 3. listopadu 2006, aby změnila návrh nařízení č. 1857/2006 tak, že zruší čl. 4 odst. 8 a zahrne nákup zemědělské půdy mezi způsobilé výdaje na investiční podpory uvedené v čl. 4 odst. 4. Tuto žádost podalo Polsko na jednání konaném dne 25. října 2006 mezi Komisí a členskými státy.

20. Dopisem ze dne 21. dubna 2009 polské orgány požádaly Komisi, aby změnila bod 196 pokynů na období 2007–2013. Komise odpověděla dopisem ze dne 15. května 2009, v němž připomněla, že možnost zachovat existující režimy podpor na investice do nákupu zemědělské půdy byla do pokynů zavedena jako výjimka, aby se vyhovělo žádostem podaným některými členskými státy, mezi něž patří Polsko, a uvedla, že se nejeví jako možné, aby tato výjimka byla dále prodloužena.

21. Dopisem ze dne 12. června 2009, zaslaným předsednictví Evropské unie, polské orgány požádaly, aby byly podpory na nákup zemědělské půdy v Polsku schváleny na období mezi 1. lednem 2010 a 31. prosincem 2013 na základě výjimky podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Žádost ve stejném znění byla zaslána dne 28. září 2009 Radě pro zemědělství a rybolov. Komise při několika příležitostech, a to jak během přípravných zasedání Zvláštního výboru pro zemědělství, tak na setkáních se zástupci polské vlády, vyjádřila svůj nesouhlas s požadovaným opatřením a navrhla alternativní řešení.

22. Dne 20. listopadu 2009 Rada jednomyslně přijala napadené rozhodnutí (hlasování se zdrželo sedm delegací). Článek 1 tohoto rozhodnutí uvádí:

„Mimořádná podpora ze strany polských orgánů na půjčky na nákup zemědělské půdy, která nepřesahuje částku 400 milionů PLN a která bude poskytována v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, se považuje za slučitelnou se společným trhem.“

23. Podpora prohlášená za slučitelnou je popsána v devátém a desátém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí následovně:

„9) Státní podpora, která má být poskytnuta, činí 400 milionů PLN a měla by umožnit prodej 600 000 hektarů zemědělské půdy v období od roku 2010 do roku 2013 za účelem zřízení nebo rozšíření zemědělských usedlostí, které splňují kritéria rodinných usedlostí, tj. do rozlohy 300 hektarů. Režim by měl umožnit zřízení 24 000 usedlostí s rozlohou, která nebude menší než průměr v příslušném vojvodství. Průměrná částka podpory na jednu usedlost by měla činit zhruba 4 500 EUR. Cena půdy, na niž lze poskytnout podporu, by neměla být vyšší než průměrná tržní cena v daném vojvodství. Pokud jde o půdu vlastněnou zemědělským půdním fondem ministerstva financí, měla by být předmětem nabídkového řízení.“

11 — Úř. věst. C 147, 17. 6. 2005, s. 2. Pokud jde o Polsko, název dotčených režimů je uveden v bodech 2 a 5.

- (10) Podpora bude poskytována v podobě dotací na úrokové sazby z půjček; bude se tedy jednat o platbu rozdílu mezi roční úrokovou sazbou uplatňovanou bankou, která činí 1,5násobek reeskontní sazby na směnky reeskontované Polskou národní bankou, a skutečnou úrokovou sazbou ve výši minimálně 2 %, kterou platí příjemce úvěru.“

III – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

24. Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 3. března 2010 podala Komise žalobu, která je předmětem tohoto řízení. Usnesením ze dne 9. srpna 2010 byl Maďarské republice, Litevské republice a Polské republice povolen vstup do řízení jako vedlejšími účastnicím na podporu návrhových žádání Rady.

25. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl jako neopodstatněnou a uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Maďarsko, Polsko a Litva navrhují, aby Soudní dvůr zamítl žalobu jako neopodstatněnou. Polsko podporuje návrhová žádání Rady, i pokud jde o uložení Komisi náhrady nákladů řízení.

IV – K žalobě

26. Komise předkládá na podporu své žaloby čtyři žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Rady k přijetí napadeného rozhodnutí, ze zneužití pravomoci, z porušení zásady loajální spolupráce mezi orgány a z vady spočívající ve zjevně nesprávném posouzení. Před přezkoumáním těchto důvodů je třeba stručně připomenout judikaturu Soudního dvora týkající se úlohy Komise a Rady v řízení o kontrole státních podpor.

A – Judikatura Soudního dvora týkající se úlohy Komise a Rady v řízení o kontrole státních podpor

27. Soudní dvůr se poprvé vyslovil k významu čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES v rámci žaloby na neplatnost podané Komisí proti dvěma rozhodnutím, kterými Rada schválila podpory na destilaci některých vín v Itálii a ve Francii¹². V částech rozsudku vydaného při této příležitosti, jež jsou relevantní pro projednávanou věc, se uvádí, že Soudní dvůr implicitně došel k závěru, že pravomoc Rady na základě výše uvedeného ustanovení Smlouvy není dotčena v případě, kdy Komise v rámci rozhodnutí o zahájení řízení podle čl. 88 odst. 2 ES učinila závěr o neslučitelnosti podpory, kterou poté Rada schválila.

28. Postoj Soudního dvora v případě nesouladu mezi stanoviskem Komise a stanoviskem Rady ohledně slučitelnosti dotčené podpory je upřesněn ve dvou následujících rozsudcích.

29. Ve věci, v níž byl vydán první z těchto rozsudků, který byl vydán plénem dne 29. června 2004¹³, Komise prohlásila po ukončení řízení podle čl. 88 odst. 2 ES některá opatření podpory poskytované Portugalskou republikou v odvětví chovu prasat za neslučitelné se společným trhem a nařídila její navrácení. Na žádost Portugalska poté Rada přijala rozhodnutí na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, kterým prohlásila za slučitelnou se společným trhem podporu poskytnutou portugalským chovatelům prasat, kteří byli povinni výše uvedené podpory vrátit. Komise zpochybňovala pravomoc Rady k přijetí takového rozhodnutí, které podle jejího názoru schvalovalo podpory, které Komise předtím prohlásila za neslučitelné. Soudní dvůr ve svém rozsudku především

12 — Rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada (C-122/94, Recueil, s. I-881). Předtím se touto otázkou zabýval generální advokát Mayras ve svém stanovisku ve věci 70/72 (Recueil 1973, s. 834)

13 — Rozsudek ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada (C-110/02, Sb. rozh. s. I-6333).

poukázal na to, že článek 88 ES přiznává Komisi ústřední úlohu při rozhodování o slučitelnosti státních podpor se společným trhem, ať již se jedná o posouzení existujících režimů podpor, nebo o schválení podpor, které mají být poskytnuty. Soudní dvůr dále uvedl, že ze samotného znění čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES vyplývá, že se „toto ustanovení [...] týká mimořádného a zvláštního případu“¹⁴ a že pravomoc, kterou je nadána Rada, „má zjevně [...] mimořádnou povahu“¹⁵. Z toho podle Soudního dvora plyne, že „pokud Komise přijme rozhodnutí, které shledává neslučitelnost podpory se společným trhem, nemůže Rada ochromit účinnost tohoto rozhodnutí tím, že sama prohlásí podporu za slučitelnou se společným trhem na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES“¹⁶. Soudní dvůr dále uvedl, že „Rada nemůže zmařit účinnost takového rozhodnutí tím, že prohlásí, na základě uvedeného ustanovení, za slučitelnou se společným trhem podporu mající vyrovnat vrácení podpor, k nimž jsou příjemci [...] podpory prohlášené Komisí za neslučitelnou povinni na základě uvedeného rozhodnutí“. Soudní dvůr došel k závěru, že tento výklad je v souladu se zásadou právní jistoty, neboť „umožňuje předejít tomu, aby tatáž státní podpora byla předmětem protichůdných rozhodnutí přijatých postupně Komisí a Radou“ a tomu, aby byla zpochybněna „konečná povaha správního rozhodnutí, které je dosaženo po uplynutí přiměřených lhůt k podání žaloby nebo vyčerpáním opravných prostředků“¹⁷.

30. Rozsudkem vydaným dne 22. června 2006¹⁸ Soudní dvůr tyto zásady potvrdil. V této věci bylo napadeno rozhodnutí, kterým Rada povolila Belgickému království poskytnout koordinačním centrům některé daňové úlevy. Komise přijala v souvislosti s daňovým režimem těchto center více stanovisek, včetně rozhodnutí o neslučitelnosti přijatém po ukončení řízení podle čl. 88 odst. 2 ES v únoru 2003. V dubnu téhož roku belgická vláda oznámila Komisi některé změny zákona, kterým se zřizují koordinační centra, na jejichž základě bylo zahájeno nové formální vyšetřovací řízení. Zároveň se Belgie obrátila na Radu, jež přijala dne 16. července 2003 rozhodnutí na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, kterým prodloužila uplatňování dotčeného daňového režimu pouze na některá koordinační centra. Soudní dvůr poté, co připomněl výše uvedený rozsudek ze dne 24. června 2004, uvedl, že opatření schválená Radou jsou shodná s opatřeními, která Komise prohlásila za neslučitelná se společným trhem v rozhodnutí z února 2003. Soudní dvůr, jenž odmítl argumenty Rady, která tvrdila, že tato opatření představují nové podpory zavedené na základě nových právních ustanovení, které se týkají omezeného počtu koordinačních center, jež lze snadno identifikovat, zrušil rozhodnutí pro nedostatek pravomoci.

31. Z výše uvedených precedentů je zjevné, že kritérium, na jehož základě jsou rozděleny pravomoci přiznané Komisi a Radě čl. 88 odst. 2 ES, je založeno na zásadě vylučovacího účinku „tak, aby přijetí rozhodnutí kterýmkoli z těchto orgánů o slučitelnosti určité podpory vylučovalo další rozhodování o takové podpoře druhým orgánem“¹⁹, a dále, že za současného stavu judikatury platí, že za způsobilé vyloučit pravomoc druhého orgánu se považuje pouze *konečné stanovisko* orgánu, které bylo přijato jako první.

14 — Bod 30; v tomto smyslu ve formě *obiter dictum* viz rovněž rozsudek ze dne 12. října 1978, 156/77, Komise v. Belgie (Recueil s. 1881).

15 — Bod 31.

16 — Bod 44.

17 — Bod 35.

18 — Věc C-399/03, Komise v. Rada (Sb. rozh. s. I-5629).

19 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve výše uvedené věci C-110/02, bod 20.

B – K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z nedostatku pravomoci Rady

32. V rámci svého prvního žalobního důvodu, vycházejícího z nedostatku pravomoci Rady, Komise vznáší dvě samostatné výtky. Zaprvé Komise tvrdí, že napadené rozhodnutí bylo přijato po tříměsíční lhůtě stanovené v čl. 88 odst. 2 čtvrtém pododstavci ES. Zadruhé zpochybňuje za okolností projednávané věci pravomoc Rady konat na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Přestože tato druhá výtka vyvolává otázku, která logicky předchází otázce, jež vyvstává v první výtce, přezkoumám tyto výtky z důvodu přehlednosti v pořadí, ve kterém je uvedla Komise ve svém spise.

1. K první výtce prvního žalobního důvodu vycházející z nedodržení lhůty stanovené čl. 88 odst. 2 čtvrtým pododstavcem ES

33. Komise je toho názoru, že Rada je povinna vykonat pravomoc, která je jí svěřena čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES, ve lhůtě tří měsíců od podání žádosti dotyčného členského státu. Toto časové omezení, jež je odůvodněno výjimečnou povahou pravomoci přiznané Radě, je výslovně stanoveno čl. 88 odst. 2 čtvrtým pododstavcem ES. Jelikož byla v projednávané věci žádost Polska podána dopisem ze dne 12. června 2009, napadené rozhodnutí, jež bylo přijato dne 20. listopadu 2009, bylo přijato po uplynutí výše uvedené lhůty. Rada ve své replice uvádí, že Komise vykládá čl. 88 odst. 2 ES nesprávně a že z výkladu třetího a čtvrtého pododstavce tohoto ustanovení vyplývá, že se tříměsíční lhůta uplatní jen v případě, že žádost členského státu byla podána poté, co Komise zahájila řízení ve smyslu čl. 88 odst. 2 druhého pododstavce ES.

34. Mám za to, že výklad čl. 88 odst. 2 třetího a čtvrtého pododstavce ES navrhovaný Radou je správný. I když je pravda, že stanovení tříměsíční lhůty v samostatném pododstavci tohoto článku může vést k domněnce, že uvedené časové omezení má obecnou platnost, jsem toho názoru, že všechny skutečnosti, a sice terminologická jednotnost mezi druhou větou třetího pododstavce a čtvrtým pododstavcem [„[...] bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady“ a „[n]evyjádří-li se však Rada“]²⁰, jakož i znění poslední části věty čtvrtého pododstavce [„[...] rozhodne věc Komise“], jež vede k předpokladu, že řízení bylo již zahájeno, svědčí ve prospěch výkladu zastávaného Radou²¹. Podle tohoto výkladu je stanovení časového omezení výkonu pravomoci svěřené Radě čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES nedílnou součástí systému stanoveného Smlouvou za účelem předejítí možnému střetu rozhodnutí v případě, že členský stát podal žádost po zahájení řízení na základě čl. 88 odst. 2 druhého pododstavce ES. Z tohoto hlediska slouží stanovení relativně krátké lhůty k vyrovnání povinnosti Komise přerušit řízení, přičemž v případě nečinnosti Rady umožňuje rychlé opětovné pokračování Komise v řízení.

35. Navrhovaný výklad, který je ostatně implicitně podpořen judikaturou Soudního dvora²², ponechává otevřenou otázku případných časových omezení použitelných na výkon dotčené pravomoci Radou v jiných případech, než je právě zkoumaný případ. V této souvislosti je oprávněné položit si otázku, zda lze obdobně použít tříměsíční lhůtu stanovenou v čl. 88 odst. 2 čtvrtém pododstavci ES v případě, že Komise hodlá zahájit řízení podle čl. 88 odst. 2 druhého pododstavce ES *poté, co* dotyčný členský stát podal žádost ve smyslu následujícího třetího pododstavce a Rada dotčené opatření podpory dosud zkoumá²³. Tak tomu však zjevně v projednávané věci není.

20 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

21 — Ve prospěch tohoto názoru svědčí i použití ve většině jazykových verzí Smlouvy spojky „vsak“ na začátku čtvrtého pododstavce čl. 88 odst. 2 ES.

22 — Výše uvedený rozsudek ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, bod 33.

23 — Takové použití předpokládá, že Komise je i přes žádost podanou Radě oprávněna rozhodnout o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, které však bude v každém případě přerušeno na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. V tomto případě lhůta stanovená následujícím čtvrtým pododstavcem začíná plynout ode dne zahájení řízení, který je shodný se dnem jeho přerušeni.

36. Na výkon pravomoci Rady musí být v každém případě nahlíženo tak, že podléhá dodržení přiměřené lhůty na základě obecných zásad unijního práva. Ve světle všech okolností projednávaného případu nejsem bez ohledu na jakékoliv jiné úvahy toho názoru, že by lhůta přibližně pěti měsíců mohla být i vzhledem k výjimečné povaze zásahu Rady považována za nepřiměřenou.

37. Vzhledem k výše uvedenému musí být dle mého názoru první výtka Komise zamítnuta.

38. Podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr došel k závěru, že se v projednávaném případě uplatní tříměsíční lhůta stanovená v čl. 88 odst. 2 čtvrtém pododstavci ES, Rada uvádí, že rozhodla v této lhůtě. Rada, podporovaná polskou vládou, tvrdí, že jí žádost byla Polskem řádně předložena až dne 28. září 2009, což je datum dopisu zaslání polskými orgány Radě pro zemědělství a rybolov. Žádost Radě obsažená v tomto dopise, aby přijala rozhodnutí na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, nahradila žádost v témže znění podanou dopisem ze dne 12. června 2009, která byla po korespondenci vedené mezi Radou a polskými orgány vzata zpět. Z tohoto důvodu nebyla Rada s to zaujmout stanovisko k dopisu ze dne 12. června 2009, který nebyl ani předán dále ani zapsán na pořad jednání žádného z jejich zasedání nebo schůzek některé z jejich přípravných instancí.

39. V této souvislosti není zpochybňováno ani zpochybnitelné, že je dopis ze dne 12. června 2009 jak vzhledem k jeho nadpisu, tak k jeho obsahu ve všech ohledech žádostí na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Rada nepopírá, že obdržela dotčený dopis, který byl adresován předsedovi Rady pro zemědělství a rybolov, a doručen spolu se sdělením²⁴ stálého zastoupení Polska při Evropské unii, přestože tvrdí, aniž by z tohoto tvrzení vyvozovala konkrétní závěr, že obdržela pouze jeho kopii, a nikoli originál²⁵. Nicméně ani Rada, ani polská vláda nepředložily důkaz na podporu tvrzení, že žádost obsažená v tomto dopise byla polskými orgány vzata zpět. Za těchto okolností mám za to, že za předpokladu, že se tříměsíční lhůta podle čl. 88 odst. 2 čtvrtého pododstavce ES v projednávané věci uplatní, musí se mít za to, že začala plynout od žádosti obsažené v dopise ze dne 12. června 2009, a že tedy napadené rozhodnutí bylo přijato po této lhůtě. Konečně je podle mého názoru třeba odmítnout i argument, který Rada vyvozuje z okolnosti, že podle stanoveného rozhodovacího postupu byla „projednána“ pouze žádost ze dne 28. září 2009. Případná nečinnost či opoždění Rady se zahájením interního přezkumného řízení totiž nemá žádný vliv na den, od kterého začíná plynout lhůta uvedená v čl. 88 odst. 2 čtvrtém pododstavci ES, který je shodný se dnem podání žádosti.

2. Ke druhé výtce prvního žalobního důvodu vycházející z nedostatku pravomoci Rady konat na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES

40. V rámci této výtky Komise v podstatě poukazuje na to, že návrh vhodných opatření uvedený v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, spolu s přijetím tohoto návrhu Polskem, představuje „rozhodnutí“, kterým Komise prohlásila režim podpor povolený v napadeném rozhodnutí na celé období použitelnosti výše uvedených pokynů, tj. do 31. prosince 2013, za neslučitelný se společným trhem.

41. Diskuze vedená mezi účastníky řízení před Soudním dvorem vyvolává v podstatě čtyři otázky. První otázka spočívá v určení toho, zda si režim podpor na nákup zemědělské půdy označený Polskem v roce 2004 zachoval, jak tvrdí Komise, již oponuje Rada a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, status „podpory existující“ do 31. prosince 2009, takže mohl být předmětem návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 (viz písm. a) níže). Druhá otázka se týká statusu režimu podpor povoleného v napadeném rozhodnutí a vyžaduje zejména posouzení toho, zda se tento režim, jak tvrdí Komise, shoduje s režimem, který byl předmětem návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, nebo zda, jak tvrdí naopak Rada, podporovaná členskými státy, které vstoupily do

24 — V tomto sdělení je chybně uvedeno datum 16. července 2009.

25 — Sdělení a dopis byly zaregistrovány tajemníkem Rady dne 24. června 2009.

řízení jako vedlejší účastníci, představuje novou a jinou podporu (viz písm. b) níže). Třetí otázka se týká účinků návrhu vhodných opatření přijatého dotčeným členským státem (viz písm. c) níže). Čtvrtá otázka konečně vyžaduje vymezit význam návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a s ním souvisejícího přijetí Polskem (viz písm. d) níže).

a) Ke statusu režimu podpor na nákup zemědělské půdy prováděného Polskem do 31. prosince 2009

42. Teze Komise je založena na premise, že opatření na podporu investic do nákupu zemědělské půdy zavedená v Polsku před přistoupením ke Společenství nikdy nepřestala být existující podporou ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES ode dne jejich oznámení Komisi v roce 2004 do 31. prosince 2009. Rada naopak tvrdí, že ve smyslu přílohy IV kapitoly 4 bodu 4 aktu o přistoupení z roku 2003 mohly být režimy podpor oznámené Polskem v roce 2004 považovány za existující podpory pouze do konce třetího roku následujícího po roce přistoupení. Rada tvrdí, že Komise nebyla oprávněna prodloužit používání těchto režimů prostřednictvím návrhu vhodných opatření ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES, jak však učinila v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013. Mimoto účinkem tohoto návrhu nemůže být podle ní změna ustanovení primárního práva, v projednávaném případě pravidla obsaženého v příloze IV aktu o přistoupení z roku 2003.

43. Argumenty Rady nejsou podle mého názoru přesvědčivé.

44. Příloha IV kapitola 4 bod 4 aktu o přistoupení z roku 2003 stanoví, že podpůrná opatření v odvětví zemědělství uplatňovaná v nových členských státech a oznámená Komisi „se považují za ‚existující‘ podporu ve smyslu čl. 88 odst. 1 [ES] do konce třetího roku ode dne přistoupení“ a že po uplynutí této lhůty „se každá podpora, u níž bude zjištěno, že je neslučitelná s [pokyny uplatňovanými Komisí], považuje za novou podporu“. A *contrario* z tohoto ustanovení vyplývá, že podpůrná opatření, která jsou slučitelná s pokyny týkajícími se zemědělství uplatnitelnými do konce uvedeného období, a sice do 30. dubna 2007, si zachovala status existujících podpor i po tomto datu.

45. Podle bodu 194 pokynů Společenství na období 2007–2013 se tyto pokyny použijí od 1. ledna 2007. Následující bod 195 však zavedl zvláštní režim pro podpory považované za existující ve smyslu přílohy IV kapitoly 4 bodu 4 aktu o přistoupení z roku 2003 tím, že stanoví, že pokyny týkající se zemědělství platné dne 31. prosince 2006, tj. pokyny týkající se zemědělství z roku 2000, zůstanou pro účely posouzení těchto podpor platné do 31. prosince 2007. Mimoto v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 Komise přiznala všem členským státům přechodné období dvou let, které uplynulo dne 31. prosince 2009, aby jim umožnila postupně upravit režimy podpor na nákup zemědělské půdy platné v jejich právních rádech tak, aby byly v souladu s novými pokyny.

46. Jak je uvedeno v bodě 12 tohoto stanoviska, pokyny týkající se zemědělství z roku 2000 použitelné do 31. prosince 2007 na podpory uvedené v bodě 195 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 zahrnovaly nákup zemědělské půdy mezi způsobilé výdaje na podpory investic do zemědělských podniků. Z toho plyne, že po uplynutí lhůty tří let stanovené v příloze IV kapitole 4 bodě 4 aktu o přistoupení z roku 2003 dne 30. dubna 2007 byla opatření na podporu nákupu zemědělské půdy oznámená Polskem v roce 2004 v souladu s pokyny, které se na tato opatření k tomuto datu uplatňovaly²⁶, a proto si zachovala status existující podpory do 31. prosince 2007, tedy do data, kdy se přestala posuzovat podle pokynů týkajících se zemědělství z roku 2000. Podle bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 jsou uvedená opatření nadále považována za existující podpory i po 31. prosinci 2007.

26 — Soulad výše uvedených opatření s pokyny týkajícími se zemědělství z roku 2000 není zpochybňován ani Radou, ani žádným z členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci.

47. Z výše uvedeného vyplývá, že Komise nekonala v rozporu s postupem stanoveným v čl. 88 odst. 1 a 2 ES ani nezměnila ustanovení primárního práva prostřednictvím pokynů na období 2007–2013, jak tvrdí Rada, když prodloužila na období po uplynutí lhůty stanovené v příloze IV kapitole 4 bodě 4 aktu o přistoupení z roku 2003 platnost režimů podpor, které se po uplynutí této lhůty měly považovat za nové podpory, neboť nebyly v souladu s použitelnými pokyny týkajícími se zemědělství. Komise totiž v bodě 196 výše uvedených pokynů pouze upravila časovou působnost kritérií pro posouzení těchto režimů, čímž *de facto* zabránila tomu, aby tyto režimy ztratily status existujících podpor, aniž bylo dotčeno uvedené ustanovení přílohy IV aktu o přistoupení z roku 2003.

48. Je tudíž třeba učinit závěr, že, jak tvrdí Komise, režimy podpor na nákup zemědělské půdy oznámené Polskem v roce 2004 si zachovaly status existujících režimů ve smyslu přílohy IV kapitoly 4 bodu 4 aktu o přistoupení z roku 2003 do 31. prosince 2009, data stanoveného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 pro jejich uvedení do souladu s těmito pokyny. Z toho plyne, že tyto režimy mohly být předmětem vhodných opatření ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES a článku 18 nařízení č. 659/1999.

b) K režimu podpor povolenému v napadeném rozhodnutí

49. Rada, podporovaná polskou vládou, tvrdí, že se režim podpory na nákup zemědělské půdy schválený v napadeném rozhodnutí musí v každém případě považovat za „novou podporu“, jelikož zaprvé vykazuje řadu prvků, kterými se odlišuje od režimu, o kterém rozhodla Komise, a zadruhé pozbyl statusu existující podpory od 1. ledna 2010, neboť ho Polsko do 31. prosince 2009 nezměnilo.

50. K tomuto především uvádím, že na rozdíl od toho, co patrně tvrdí Rada, pouhá okolnost, že se podpora, jež je předmětem napadeného rozhodnutí, musí kvalifikovat jako „nová“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, neumožňuje učinit závěr, že Rada tím, že přijala toto rozhodnutí, konala v mezích pravomoci, jež jí svěřuje čl. 88 odst. 2 třetí pododstavec ES. Ve výše uvedeném rozsudku ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, totiž Soudní dvůr odmítl obdobný argument Rady²⁷ a objasnil, a upřednostnil přitom přístup založený na analýze účinků dotčených opatření, že pravomoc tohoto orgánu podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES může být vyloučena nejen ve vztahu k opatřením podpory již prohlášeným Komisí za neslučitelné se společným trhem, nýbrž i ve vztahu k jiným opatřením, které lze kvalifikovat jako „novou podporu“, pokud mezi těmito dvěma opatřeními existuje *taková souvislost, že by rozlišování mezi nimi bylo umělé*.

51. V souvislosti s výše uvedeným uvádím, že mezi účastníky řízení je nesporné, že jak režim podpor schválený Radou, tak režim podpor oznámený Polskem v roce 2004 a uplatňovaný jako existující podpora do 31. prosince 2009 spočívá v dotacích na úhradu úroků z půjček na nákup zemědělské půdy. Mimoto uvádím, že v některých pasážích dopisů ze dne 12. června a 28. září 2009 adresovaných Radě polské orgány výslovně odkazují na „rozšíření“ nebo „zachování“ do 31. prosince 2013 možnosti, aby Polsko poskytovalo podpory na nákup zemědělské půdy²⁸, nebo „nadále poskytovalo“ tyto podpory v období 2010–2013²⁹, což je požadavek, který tyto orgány zdůraznily již během konzultací v souvislosti s přijetím pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 (viz body 19 a 20 výše).

27 — Rada, podporovaná portugalskou vládou, tvrdila, že sporná podpora představuje „novou podporu“, jelikož spočívá v nové platbě, je stanovena jiným vnitrostátním ustanovením než nařízeními vlády s mocí zákona, kterými byl zaveden režim podpor prohlášený Komisí za neslučitelný a splňuje podmínky pro poskytování dotací a platební podmínky odlišné od podmínek použitelných na podpory poskytované na základě takového režimu (bod 21).

28 — Viz odstavec 4 dopisu ze dne 12. června 2009 a odstavec 5 dopisu ze dne 28. září 2009.

29 — Viz odstavec 5 dopisu ze dne 28. září 2009.

52. Rada a polská vláda se přitom omezují jen na tvrzení, že režim schválený Radou: i) má odlišný časový dosah vzhledem k režimu, na který se vztahuje bod 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013; ii) týká se odlišných příjemců; iii) je zaveden na základě jiného právního rámce a iv) byl posouzen na základě jiných okolností, než byly okolnosti existující v době přijetí pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013.

53. Pokud jde o první z výše uvedených aspektů, uvádím, že ze spisu nevyplývá, což ani Rada nebo polská vláda netvrdily, že byl režim podpor na nákup zemědělské půdy oznámený Polskem v roce 2004 zaveden na určité časové období. Naopak, opakované snahy dosáhnout toho, aby Komise zahrнула do pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 ustanovení obdobné tomu, jaké bylo obsaženo v předcházejících pokynech, pokud jde o tento druh podpory, svědčí o jasném záměru polských orgánů zachovat v platnosti výše uvedený režim po celé období platnosti nových pokynů, a tedy po lhůtě 31. prosince 2009 stanovené Komisí. Není tudíž správné tvrdit, že režim oznámený Polskem v roce 2004 měl jiný časový dosah než režim, jenž je předmětem napadeného rozhodnutí. Mimoto připomínám, že podle bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 se režimy podpory na nákup zemědělské půdy existující ve členských státech musejí od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013 uplatňovat v souladu s ustanoveními uvedených pokynů. Bez ohledu na účinky tohoto ustanovení, které budou zkoumány později, je nesporné, že se toto ustanovení týká podpor, které se měly uplatňovat v tomtéž časovém horizontu, jaký se uvádí v napadeném rozhodnutí. V každém případě v bodě 36 uvedeného rozsudku Komise v. Rada ze dne 22. června 2006 Soudní dvůr již konstatoval, že okolnost, že režim podpor schválený Radou má odlišný časový dosah ve srovnání s režimem, který Komise prohlásila za neslučitelný, nemá nutně vliv na zjištění, že rozhodnutí Rady je v rozporu s rozhodnutím Komise.

54. Stejně tak je irelevantní tvrzení, že se režim podpor, jenž je předmětem napadeného rozhodnutí, týká jiných příjemců, než jsou ti, kteří podali žádost na základě režimu oznámeného Polskem v roce 2004. Pouhá okolnost, že se uvedené podpory mohou ve skutečnosti vztahovat na jiné subjekty, než jsou ty, kterým byla tato podpora přiznána, nebo také subjekty, které původně nebyly jejich potenciálními příjemci, avšak které se jimi staly později v důsledku změny jejich faktické či právní situace, se totiž při neexistenci argumentů, které by prokazovaly, že k poskytnutí podpor v rámci těchto režimů dochází na základě odlišných subjektivních požadavků, musí považovat za běžný účinek použití režimu podpor v čase. Totéž platí v případě, kdy použitelná právní úprava výslovně stanoví, že subjekt, kterému již byla poskytnuta podpora, nemůže znovu podat žádost o podporu poskytovanou v rámci téhož režimu³⁰.

55. Pokud jde o tvrzení, že se podpory schválené v napadeném rozhodnutí poskytují na základě nového vnitrostátního právního rámce, uvádím, že – na základě mých zjištění – nařízení rady ministrů ze dne 6. ledna 2010, o kterém se polská vláda zmiňuje ve spise vedlejšího účastníka jen uvedením jeho značky, pouze upřesňuje některá ustanovení nařízení rady ministrů ze dne 22. ledna 2009 o některých povinnostech agentury pro restrukturalizaci a modernizaci zemědělství, která se týkají případů, kdy dotčené podpory nemohou být poskytnuty, neboť smlouva o prodeji půdy byla uzavřena mezi osobami, které jsou v příbuzenském nebo dědickém vztahu. Toto nařízení odkazuje také na nařízení ministra zemědělství ze dne 19. června 2007 jako na referenční právní rámec v oblasti státní podpory v odvětví zemědělství³¹. I když tedy akt uvedený polskou vládou skutečně zavedl v roce 2010 změnu pravidel pro přiznávání podpor na nákup zemědělské půdy, jedná se zjevně o změnu malého rozsahu, která nemůže zpochybnit tvrzení Komise, že tyto podpory jsou nadále poskytovány na základě právního rámce, který se oproti právnímu rámci platnému k 31. prosinci 2009 podstatně nezměnil.

30 — Tento závěr není dotčen ani čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, podle kterého jsou „novými podporami“ „změn[y] existující podpory“, ani judikaturou uvedenou Radou a polskou vládou, zejména rozsudky ze dne 17. června 1999, Piaggio (C-295/97, Recueil s. I-3735) a ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise (C-242/00, Recueil s. I-5603), v nichž Soudní dvůr implicitně přiznal kvalifikaci „nové podpory“ podpoře pro řadu regionů způsobilých k podpoře na základě režimů podpor určených pro regionální účely, která měla doplnit podporu, kterou již schválila Komise, a v důsledku toho změnit územní a osobní působnost existujícího režimu podpor.

31 — Dz. U.Nr 109, poz. 750.

56. Argument, založený na konstatování, že napadené rozhodnutí bylo přijato na základě okolností, které neexistovaly v době, kdy byly přijaty pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013, je v rozsahu, v němž odkazuje na informace, na jejichž základě Komise a Rada vykonaly posouzení, zjevně irelevantní k prokázání toho, že tyto orgány rozhodly o odlišných režimech.

57. Konečně pokud jde o argument, podle kterého je od 1. ledna 2010 režim podpor na nákup zemědělské půdy uplatňovaný v Polsku „novou podporou“, jelikož uvedený členský stát nezavedl do 31. prosince 2009 vhodná opatření navrhovaná v pokynech týkajících se zemědělství na období 2007–2013, uvádím, že taková kvalifikace nemá vliv na režim jako takový, a dále, jak je objasněno v bodě 50 tohoto stanoviska, že není sama o sobě dostatečná k založení pravomoci Rady k přijetí napadeného rozhodnutí, zejména v takovém případě, jako je projednávaný případ, kdy Rada a Komise rozhodly o v podstatě totožných opatřeních.

58. S ohledem na výše uvedené musím konstatovat, že argumenty předložené Radou a Polskem nemohou zpochybnit skutečnost, že režim podpor na nákup zemědělské půdy platný v tomto státě, který je předmětem návrhu vhodných opatření uvedených v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a režim schválený v napadeném rozhodnutí jsou, jak vyplývá z prostudování spisu, v podstatě shodné.

59. Zbývá tedy ověřit, zda Komise přijala konečné stanovisko ke slučitelnosti uvedeného režimu se společným trhem, což by umožňovalo vyloučit pravomoc Rady na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES.

c) K účinkům návrhu vhodných opatření přijatého dotčeným členským státem

60. Komise se domnívá, že bod 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 spolu s přijetím vhodných opatření navržených v tomto bodě, která přijaly členské státy, vyvolává podobné účinky jako soubor individuálních rozhodnutí, kterými se prohlašují za neslučitelné se společným trhem po 31. prosinci 2009 všechny režimy podpor na nákup zemědělské půdy, které nejsou v souladu s uvedenými pokyny. Okolnost, že se nejedná o individuální rozhodnutí, nemění podle Komise nic na skutečnosti, že každopádně zaujala stanovisko ke slučitelnosti těchto režimů tím, že vykonala svou posuzovací pravomoc prostřednictvím pokynů namísto toho, aby v každém jednotlivém případě přijala individuální rozhodnutí. Rozhodnutí použitelné v projednávané věci na režimy podpor na nákup zemědělské půdy existující v Polsku zavazovalo tento členský stát k tomu, aby tyto režimy zrušil do 31. prosince 2009 a aby je po tomto datu již nezaváděl, a to do 31. prosince 2013. Z toho podle Komise plyne, že na základě zásad vytýčených Soudním dvorem ve výše uvedených rozsudcích ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada a ze dne 22. června 2006, Komise v. Rada (viz body 29 a 30 výše) neměla Rada pravomoc k přijetí rozhodnutí, které Polsku znovu povoluje poskytovat takové podpory.

61. Rada, podporovaná polskou vládou, v replice uvádí, že na rozdíl od výše uvedených věcí Komise v projednávané věci nepřijala žádné rozhodnutí o neslučitelnosti podpůrných opatření schválených napadeným rozhodnutím. Soudní dvůr kromě toho ve výše uvedeném rozsudku ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada (viz bod 27 výše) objasnil, že pouhé stanovisko Komise ke slučitelnosti podpory nemůže vyloučit pravomoc Rady na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Podle tohoto orgánu nezaujala Komise žádný postoj, ať již formou rozhodnutí nebo pouhého stanoviska, ke slučitelnosti režimů podpor na nákup zemědělské půdy použitelných v Polsku od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013. Z bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, vykládaného ve spojení s bodem 29 týchž pokynů, vyplývá pouze to, že se od 1. ledna 2010 každá podpora na nákup zemědělské půdy musí považovat za novou podporu, jejíž slučitelnost musí být posouzena na základě článků 87 ES a 88 ES, pokud se na ní nevztahuje výjimka podle nařízení č. 1857/2006.

62. Uvádím, že článek 88 ES, stejně jako současný článek 108 SFEU, přiznal Komisi všeobecnou pravomoc rozhodovat o slučitelnosti státních podpor se společným trhem, ať se jedná o přezkoumání existujících režimů podpor, či o schválení podpor, které mají být teprve poskytnuty. Při výkonu této pravomoci Komise ve spolupráci s členskými státy průběžně zkoumá existující režimy podpor podle odstavce 1 tohoto článku.

63. Postup tohoto přezkoumávání je vymezen v člancích 17 až 19 nařízení č. 659/1999 zhruba takto: považuje-li Komise existující režim podpory za neslučitelný nebo již neslučitelný s vnitřním trhem, navrhne dotyčným členskému státu opatření nezbytná k odstranění zjištěných nedostatků, včetně případného zrušení režimu a v případě, že členský stát tato opatření nepřijme a Komise je nadále považuje za nezbytná, zahájí formální vyšetřovací řízení podle čl. 88 odst. 2 ES.

64. Průběžné zkoumání existujících režimů podpor, jako je zkoumání záměrů směřujících k poskytování nebo úpravě podpor podle čl. 88 odst. 3 ES, se tudíž skládá ze dvou fází, z nichž druhá se uskutečňuje jen v případě potřeby. Zatímco však v případě nových podpor, s výjimkou případu zpětvzetí oznámení dotyčným členským státem, je Komise povinna zahájit formální vyšetřovací řízení, pokud má vážné pochybnosti o slučitelnosti oznámené podpory s vnitřním trhem, nebo nabyta přesvědčení o její neslučitelnosti, v případě existujících podpor je toto řízení zahájeno pouze v takovém rozsahu, v jakém dotyčný členský stát odmítne provést doporučená opatření. Přijetím dotyčným členským státem totiž vzniká tomuto státu podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 povinnost provést uvedená opatření a Komise ve vztahu k němu nemusí přijmout závazné rozhodnutí. V rámci zkoumání existujících podpor má tedy zahájení formálního vyšetřovacího řízení v zásadě za cíl učinit právně závazným³² konstatování neslučitelnosti, na jehož základě Komise doporučila vhodná opatření, která sama o sobě takovou závaznost bez souhlasu dotčeného členského státu nemají.

65. Jelikož v projednávané věci Polsko přijalo návrh vhodných opatření uvedený v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, Komise nemusela zahájit řízení podle čl. 88 odst. 2 ES. Je nicméně nesporné, že polské orgány tato opatření nezavedly a naopak požádaly Radu o přijetí rozhodnutí podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Za těchto okolností je tedy třeba stanovit, jaké jsou důsledky případného porušení povinnosti, která vyplývá členským státům z čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 provést opatření doporučená Komisí, která tyto státy přijaly. Zejména je třeba stanovit, zda Komise byla každopádně za výše uvedených okolností povinna, jak tvrdí Rada a polská vláda, zahájit formální vyšetřovací řízení. V případě kladné odpovědi by se porušení povinnosti podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 pokládalo za nepřijetí doporučených opatření a stanovisko Komise k neslučitelnosti předmětného režimu by se nemohlo považovat za konečné. Účinky návrhu vhodných opatření, který členský stát původně přijal, avšak tato opatření poté neprovedl, by se tudíž nelišily od účinků rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení v souvislosti s navrhovanou podporou, která je *prima facie* považována za neslučitelnou se společným trhem, tj. rozhodnutí, které samo o sobě nemůže podle Soudního dvora vyloučit pravomoc Rady na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES³³. V případě záporné odpovědi vytváří návrh vhodných opatření přijatý členským státem naopak stejné nebo obdobné účinky jako rozhodnutí o neslučitelnosti přijaté na základě čl. 88 odst. 2 prvního pododstavce ES³⁴, a na projednávanou věc by tedy mohla být uplatněna judikatura uvedená v bodech 29 a 30 tohoto stanoviska.

66. Znění článku 19 nařízení č. 659/1999 neposkytuje informace, které by umožnily učinit závěr ve prospěch jedné či druhé odpovědi. Odstavec 2 tohoto článku, který odkazuje obecně na případy, kdy členský stát „nepřijme navrhovaná opatření [...] Komise“, zejména neumožňuje a *priori* vyloučit možnost, že se použije i na případy, kdy členský stát odmítne provést opatření, která původně přijal.

32 — To nevylučuje, že řízení podle čl. 88 odst. 3 ES může vést Komisi k přehodnocení svého stanoviska, zejména s ohledem na připomínky podané dotyčnými stranami. V projednávaném případě je však Komise vázána pokyny týkajícími se zemědělství na období 2007–2013.

33 — Výše uvedený rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada.

34 — S tím důsledkem, že by Komise mohla podat proti státu, který nesplnil svou povinnost, žalobu podle čl. 88 odst. 2 druhého pododstavce ES nebo podle článku 226 ES (nyní článek 258 SFEU).

Nicméně rozdělení tohoto článku na dva samostatné odstavce, z nichž každý upravuje specifický případ (přijetí návrhu v odstavci 1 a jeho odmítnutí v odstavci 2), nabízí systematický argument ve prospěch teze, podle které je zahájení formálního vyšetřovacího řízení nezbytné pouze v případě, že již od počátku nejsou členský stát a Komise zajedno v otázce opatření, která mají být provedena. Další skutečnosti ve prospěch této teze lze nalézt v judikatuře Soudního dvora. Soudní dvůr v rozsudku *IJssel-Vliet*³⁵, ve kterém odkázal na předcházející rozsudek vydaný ve věci *CIRFS a další v. Komise*³⁶, uznal ve vztahu k Nizozemsku právní závaznost pravidel pro poskytování podpor v odvětví rybolovu obsažených v pokynech přijatých Komisí na základě čl. 93 odst. 1 Smlouvy o ES a vypracovaných ve spolupráci s uvedeným členským státem, který je výslovně přijal. Soudní dvůr při formulaci tohoto závěru zdůraznil zejména „kontext spolupráce“ mezi Komisí a nizozemskou vládou, jenž obnášel povinnosti, kterých se ani jedna ze stran nemohla jednostranně zprostit³⁷.

67. Na základě této judikatury se domnívám, že právě tento zvláštní kontext spolupráce mezi Komisí a členskými státy, který sama Smlouva zamýšlí, a dokonce ukládá, je klíčovým pro výklad celého systému kontroly a zkoumání existujících režimů podpor. Nejprve totiž Soudní dvůr a poté zákonodárce uznali v rámci tohoto systému na základě tohoto kontextu právní závaznost aktu, který je výsledkem uvedené spolupráce. A právě na základě tohoto kontextu se musí podle mého názoru Komise považovat za oprávněnou k podání žaloby pro nesplnění povinnosti proti členskému státu, který nesplnil povinnost provést opatření navržená Komisí, které se dobrovolně podřídil³⁸. Tvrdit, že jediným prostředkem nápravy, který má Komise v podobném případě k dispozici, je zahájení řízení na základě čl. 88 odst. 2 ES, což by ostatně dotčenému členskému státu umožnilo i přes závazek, který na sebe předtím vzal, nadále vyplácet podpory na základě existujícího režimu po celou dobu trvání tohoto řízení, by totiž vedlo k popření účinků přiznaných návrhu vhodných opatření přijatému členským státem, kterému je určen.

68. Dále je třeba připomenout, že návrh vhodných opatření vydává Komise po přezkoumání dotčeného režimu a ve smyslu článku 18 nařízení č. 659/1999 tento návrh předpokládá předchozí konstatování neslučitelnosti tohoto režimu uplatňovaného dotčným členským státem se společným trhem. Pokud tato opatření vyžadují změnu některých aspektů uvedeného režimu, pak tato opatření představují korekci, kterou Komise považuje za nezbytnou pro to, aby členskému státu povolila nadále vyplácet podpory na základě existujícího režimu. Z toho plyne, že tehdy, když Komise v návaznosti na přijetí vhodných opatření ukončí přezkumné řízení, *přijala formálně stanovisko* k dotčenému režimu. Toto stanovisko konstatuje slučitelnost uvedeného režimu, pokud dotčným členským státem provede navrhovaná opatření, a neslučitelnost, pokud naopak členský stát tato opatření neprovede³⁹.

35 — Rozsudek ze dne 15. října 1996, C-311/94 (Recueil s. I-5023); rovněž viz stanovisko generálního advokáta Lenze přednesené dne 23. května 1996 (Recueil s. I-5025).

36 — Rozsudek ze dne 24. března 1993, C-313/90 (Recueil s. I-1125).

37 — Viz zejména body 36, 37 a 41; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 29. června 1995, C-135/93, *Španělsko v. Komise* (Recueil s. I-1651). Podle části právní nauky vyvolává judikatura Soudního dvora týkající se závazných účinků návrhů vhodných opatření přijatých členskými státy přes jejich nepochybné praktické výhody některé principiální otázky, jelikož se do systému pramenů práva Společenství v podstatě zavádí nový druh aktu; v tomto smyslu viz například *WALBROECK, Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire, in Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, 2003, s. 217. I přes tyto oprávněné otázky je za současného stavu tato judikatura natolik dostatečně ustálená, že není pravděpodobný ani žádoucí zvrát v judikatuře. Jak bylo uvedeno výše, judikatura byla mimoto přesně kodifikována v nařízení č. 659/1999.

38 — V tomto smyslu, pokud jde o porušení povinností týkajících se předkládání výročních zpráv o existujících režimech podpory, které jsou vymezeny v pokynech týkajících se zemědělství přijatých Komisí, které dotčený členský stát implicitně přijal, viz rozsudek ze dne 12. ledna 2006, C-69/05, *Komise v. Lucembursko* (Sb. rozh. s. I-7).

39 — Jinými slovy, stanovisko Komise se musí za těchto okolností považovat za stanovisko, které vytváří účinky obdobné účinkům podmínečného rozhodnutí ve smyslu čl. 7 odst. 4 nařízení č. 659/1999.

69. Na základě výše uvedených důvodů se tedy domnívám, že pokud na sebe členský stát vezme závazek provést vhodná opatření navržená Komisí, stanovisko tohoto orgánu ke slučitelnosti předmětného režimu podpor se stává konečným, a že v případě nesplnění této povinnosti se uvedený režim musí považovat za neslučitelný s vnitřním trhem⁴⁰.

70. Tvrdit, že návrh vhodných opatření přijatý dotyčným členským státem představuje konečné stanovisko Komise ke slučitelnosti předmětného režimu podpor, rovněž vyvolává složitou otázku jeho napadnutelnosti ve smyslu článku 230 ES (nyní článek 263 SFEU). I když právo osob dotčených tímto stanoviskem domáhat se a domoci se jeho zrušení patrně logicky vyplývá z jeho povahy aktu vyvolávajícího právně závazné účinky, nelze ponechat bez povšimnutí okolnost, že tyto účinky vznikají v důsledku konání třetí osoby (přijetí členským státem), na které nemá Komise žádný vliv, zatímco jediný akt, který vychází přímo od ní (návrh vhodných opatření), představuje doporučení, jež samo o sobě není právně závazné⁴¹.

71. V tomto ohledu mám za to, že postup podle článků 18 a 19 nařízení č. 659/1999 musí být chápán jako na celek ve zvláštním kontextu spolupráce mezi Komisí a členským státem zamýšleným Smlouvou, na němž je založen, jak jsem již uvedl výše, celý systém kontroly existujících režimů podpor. V rámci tohoto postupu není návrh vhodných opatření, který Komise adresuje dotyčnému členskému státu, právně závazný vůči tomuto státu, který se může rozhodnout, zda návrh přijme, čímž na sebe vezme závazek provést tato opatření, nebo ho nepřijme, a vystavuje se tak řízení na základě čl. 88 odst. 2 ES. Přijetí návrhu členským státem ve smyslu čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 má deklaratorní povahu, to znamená, že nevytváří účinky, pokud přijetí nebylo oznámeno Komisi a Komise tuto skutečnost formálně nezaznamenala a neinformovala o tom členský stát⁴². Právní závaznost návrhu vhodných opatření vyplývá tedy v konečném důsledku z úkonu Komise⁴³. Jinými slovy, přijetím návrhu dotyčným členským státem, zaznamenáním tohoto přijetí Komisí a s ním souvisejícím sdělením členskému státu přestává být návrh vhodných opatření pouhým doporučením, tzn. aktem, který je svou povahou právně nezávazný⁴⁴, a v důsledku toho nenapadnutelný⁴⁵, a začíná vytvářet účinky obdobné účinkům rozhodnutí⁴⁶. Subjekty dotčené tímto aktem (příjemci podpor, jejich konkurenti, územněsprávní celky, které vyplácejí podpory, atd.) musejí mít proto možnost podat žalobu

40 — Na rozdíl od toho, co tvrdí Rada a polská vláda, které uplatňují argumenty na podporu teze, podle které se v případě neprovedení vhodných opatření *dotčený režim podpor* stává novou podporou, jejíž slučitelnost musí být posouzena Komisí tak, že zahájí řízení podle čl. 88 odst. 2 ES, bod 35 výše uvedeného rozsudku CIRFS neumožňuje dospět k jinému řešení. Sporná právní úprava ve věci, v níž byl vydán rozsudek CIRFS, se kterou Nizozemsko vyjádřilo svůj souhlas, totiž stanovila pouze povinnost oznámit podpory vyplácené v rámci existujícího režimu, a nikoli jeho změnu.

41 — Viz rozsudek Tribunálu ze dne 22. října 1996, *Salt Union v. Komise* (T-330/94, Recueil s. II-1475) a stanovisko generálního advokáta Misho ve věci, v níž tkví původ výše uvedeného rozsudku ze dne 18. června 2002, *Německo v. Komise*. Část právní nauky zastává tezi, že se osoby dotčené návrhem vhodných opatření, která členský stát přijal, mohou obrátit pouze na vnitrostátní soud tak, že napadnou akt, kterým uvedený členský stát vyjádřil svůj souhlas; v tomto smyslu viz výše uvedený WAELBROEK, s. 221.

42 — V této souvislosti je třeba připomenout, že ve smyslu článku 26 nařízení č. 659/1999 Komise „zveřejní v Úředním věstníku Evropských společenství souhrnné sdělení o rozhodnutích přijatých podle [...] článku 18 ve spojení s čl. 19 odst. 1“ a že toto souhrnné sdělení musí obsahovat informaci o tom, „že je možné získat vyhotovení rozhodnutí v závazném jazykovém znění či zněních“. K účinkům tohoto zveřejnění viz rozsudek Tribunálu ze dne 11. března 2009, *TF1 v. Komise* (T-354/05, Sb. rozh. s. II-471).

43 — V této souvislosti ve výše uvedeném rozsudku *TF1 v. Komise* Tribunál uvádí, že „[p]růběžné zkoumání existujících režimů podpor je] ukončeno [...] pouze tehdy, když Komise při výkonu své vylučné pravomoci k posouzení slučitelnosti státních podpor se společným trhem rozhodne, že akceptuje závazky státu, protože uspokojují jí vznesené výtky“ (bod 70).

44 — Článek 249 pátý pododstavec ES (nyní čl. 288 pátý pododstavec SFEU). V některých případech Smlouva přiznává omezené právní účinky doporučením, viz čl. 97 odst. 2 ES (nyní článek 117 SFEU). Viz rozsudek Tribunálu ze dne 15. prosince 1999, *Freistaat Sachsen a další v. Komise* (T-132/96 a T-143/96, Recueil s. II-3663, bod 209); stanovisko generálního advokáta Mayrase ve výše uvedené věci 70/72, s. 834 a generálního advokáta Lenze ve výše uvedené věci C-313/90.

45 — Článek 230 první pododstavec ES (nyní čl. 263 první pododstavec SFEU). Tribunál ve výše uvedeném rozsudku *Salt Union v. Komise* vyloučil, že lze napadnout odmítnutí Komise adresovat členskému státu návrh vhodných opatření, jelikož členský stát nemá povinnost tento návrh přijmout.

46 — Ve výše uvedeném rozsudku *TF1 v. Komise* Tribunál definoval řízení podle článků 17, 18 a 19 nařízení č. 659/1999 jako řízení, „které svou povahou představuje rozhodovací řízení“ (viz bod 69).

k soudu za podmínek stanovených čl. 230 čtvrtým pododstavcem ES. Tento přístup patrně zaujal Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise⁴⁷, zatímco napadnutelnost návrhu vhodných opatření přijatého členským státem na základě čl. 230 čtvrtého pododstavce ES nedávno výslovně uznal Tribunál⁴⁸.

72. Na základě všech výše uvedených úvah souhlasím s tezí Komise, že návrh vhodných opatření přijatý členským státem, kterému je určen, představuje konečné stanovisko Komise ke slučitelnosti předmětného režimu podpor a má závazné právní účinky obdobné účinkům rozhodnutí. Takový akt tudíž může na základě judikatury Soudního dvora zmíněné v bodech 29 a 30 tohoto stanoviska být na překážku přijetí rozhodnutí na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, která by s ním byla v rozporu.

73. V tomto stadiu je třeba vymezit význam stanoviska ke slučitelnosti podpor na nákup zemědělské půdy zaujatého Komisí v rámci návrhu vhodných opatření obsaženého v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, a dále povinností, které na sebe vzalo Polsko přijetím tohoto návrhu. Případné zjištění nedostatku pravomoci Rady k přijetí napadeného rozhodnutí totiž závisí na výsledku tohoto dvojího přezkumu.

d) K dosahu vhodných opatření obsažených v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a přijetí Polskem

74. Pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013 stanoví kritéria, kterými se Komise hodlá řídit při posuzování podpor v odvětví zemědělství v období od 31. prosince 2007 do 31. prosince 2013. Pokud jde o podporu investic do zemědělských podniků, bod 29 uvedených pokynů stanoví, že se tato podpora bude považovat za slučitelnou s vnitřním trhem, pokud splňuje všechny podmínky stanovené v článku 4 nařízení č. 1857/2006, jehož odstavec 8 stanoví, že „[l]ze udělit podporu na nákup pozemku (pokud neběží o pozemek na stavební účely), jehož cena činí maximálně 10 % způsobilých nákladů investice“. Je tedy pravda, jak tvrdí Komise, že pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013 obsahují stanovisko, že jsou v zásadě neslučitelné takové investiční podpory na nákup zemědělské půdy, které nejsou v souladu s čl. 4 odst. 8 nařízení č. 1857/2006. Nicméně v *případě nových režimů podpor a nových jednotlivých podpor* nelze toto stanovisko považovat samo o sobě za konečné, jelikož Komise je na základě bodu 183 uvedených pokynů povinna určit a prohlásit neslučitelnost takových podpor prostřednictvím řízení o kontrole stanoveného článkem 88 ES. Není proto správné tvrdit, jak to patrně tvrdí Komise v některých pasážích spisu předloženého Soudnímu dvoru, že výše uvedené pokyny „prohlašují“ za neslučitelné se společným trhem od 31. prosince 2007 a do 31. prosince 2013 *všechny* investiční podpory na nákup zemědělské půdy, které nejsou s těmito pokyny v souladu. Z tohoto hlediska je třeba souhlasit s Radou, podle které by přijetí takovéto teze znamenalo přiznat Komisi nařizovací pravomoc odchylojící se od postupů stanovených článkem 88 ES.

47 — Ve věci, v níž tkví původ tohoto rozsudku (C-242/00, Recueil s. I-5603), Spolková republika Německo podala žalobu na neplatnost proti rozhodnutí, kterým Komise podle tvrzení žalobkyně považovala některé regionální podpory za neslučitelné se společným trhem, pouze pokud se týkaly regionů s určitým procentuálním podílem německého obyvatelstva. Komise ve své námitce nepřipustnosti žaloby mimo jiné tvrdila, že rozhodnutí napadené německou vládou pouze potvrzovalo dvě předcházející stanoviska přijatá na základě pokynů v oblasti regionálních podpor, ve kterých Komise stanovila stropy regionální podpory pro období 2000–2006 podle počtu obyvatelstva a navrhla německé vládě, aby upravila existující režimy podpor za účelem dosažení souladu s uvedenými pokyny. Soudní dvůr, jenž tuto argumentaci odmítl, nejprve uvedl, že výše uvedená stanoviska, kvalifikovaná v rozsudku jako „rozhodnutí“, tvořila „nedílnou součást pokynů v oblasti regionálních podpor, které jsou samy o sobě právně závazné jen za podmínky, že je členské státy přijaly“. Soudní dvůr dále uvedl, že přestože německé orgány schválily úpravu navrženou Komisí, výslovně vznesly výhradu k metodě výpočtu stropů. Na základě těchto předpokladů došel Soudní dvůr k závěru, že část pokynů v oblasti regionálních podpor týkajících se metody výpočtu stropů pro poskytování podpory není vůči Německu namítatelná s tím důsledkem, že stanoviska uplatňovaná Komisí nebylo možno považovat za akty, jež napadené rozhodnutí – první rozhodnutí, které mělo vůči tomuto členskému státu závazné právní účinky – pouze potvrzovalo. Soudní dvůr tedy *a priori* neodmítl možnost, že návrh vhodných opatření přijatý členským státem představuje napadnutelný akt, nýbrž pouze vyloučil, že by tomu tak bylo v uvedené věci.

48 — Výše uvedený rozsudek TF1 v. Komise (body 60 až 81).

75. Pokud jde o režimy podpor na nákup zemědělské půdy *existující* k datu přijetí pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, bod 196 uvedených pokynů navrhuje členským státům, aby je uvedly do souladu s těmito pokyny do 31. prosince 2009. Základem tohoto návrhu je stanovisko obsažené v bodě 29 pokynů, podle kterého jsou takové režimy neslučitelné se společným trhem, pokud nesplňují podmínky stanovené v čl. 4 odst. 8 nařízení č. 1857/2006. V projednávané věci je nesporné, že Polsko oznámilo Komisi souhlas s provedením doporučených vhodných opatření, který Komise zveřejnila způsobem stanoveným v čl. 26 odst. 1 nařízení č. 659/1999 takto:

„Podle bodu 196 pokynů [týkajících se zemědělství na období 2007–2013] jsou členské státy povinny změnit stávající režimy podpory tak, aby byly uvedeny do souladu s těmito pokyny nejpozději do 31. prosince 2007, s výjimkou stávajících režimů podpory [...] pro investice týkající se nákupu půdy v zemědělských podnicích, které musí být nejpozději do 31. prosince 2009 změněny tak, aby byly v souladu s těmito pokyny.

V bodě 197 pokynů jsou členské státy vyzvány, aby písemně potvrdily, že tyto návrhy vhodných opatření přijímají, a to nejpozději do 28. února 2007.

Komise v dopise ze dne 29. ledna 2007 připomněla členským státům nutnost schválit tato vhodná opatření.

Tyto členské státy písemně vyjádřily bezpodmínečný a výslovný souhlas s navrhovanými vhodnými opatřeními: [...]

Polsko, 26. únor 2007 [...].

Podle čl. 19 odst. 1 nařízení (ES) č. 659/1999 Komise bere na vědomí bezpodmínečný a výslovný souhlas výše uvedených členských států s vhodnými opatřeními, která navrhla“.

76. Na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, obsah a dosah povinnosti, kterou na sebe tímto způsobem vzalo, jasně vyplývá z výkladu bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, ve spojení s bodem 29 těchto pokynů a s čl. 4 odst. 8 nařízení č. 1857/2006: uvedený členský stát byl povinen změnit existující režimy investičních podpor na nákup zemědělské půdy tak, že měl zrušit možnost poskytovat dotace na nákup zemědělské půdy převyšující strop stanovený v čl. 4 odst. 8 nařízení č. 1857/2006.

77. Polsko tím, že zachovalo tyto režimy v platnosti a neprovedlo jejich změnu, porušilo tuto povinnost.

e) Závěr k pravomoci Rady přijmout napadené rozhodnutí

78. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Rada tím, že schválila podpůrná opatření, která jsou v podstatě shodná s opatřeními, která se Polsko zavázalo zrušit, nejenže fakticky osvobodila tento členský stát od závazku, který na sebe vzal vůči Komisi, čímž legitimizovala porušení souhlasu daného na základě čl. 88 odst. 1 ES, ale rovněž přijala rozhodnutí, které je v přímém rozporu s konečným stanoviskem zaujatým Komisí v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 ke slučitelnosti uvedených opatření se společným trhem.

79. Za takových okolností navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl druhé výtce prvního žalobního důvodu a na základě judikatury uvedené v bodech 29 a 30 tohoto stanoviska určil, že Rada neměla pravomoc k přijetí napadeného rozhodnutí. Žalobě Komise musí být tudíž podle mého názoru vyhověno a napadené rozhodnutí zrušeno. Pro případ, že Soudní dvůr nebude sdílet řešení, které navrhuji, budu se dále zabývat i zbývajícími žalobními důvody předloženými Komisí.

C – Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zneužití pravomoci, a třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti loajální spolupráce

80. V rámci svého druhého žalobního důvodu Komise v podstatě tvrdí, že Rada tím, že povolila podpory prohlášené za neslučitelné se společným trhem v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, využila pravomoci, která je jí svěřena čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES, k jiným účelům než účelům stanoveným Smlouvou. Toto ustanovení podle jejího názoru opravňuje Radu k prohlášení podpory, kterou Komise nemůže povolit, za slučitelnou se společným trhem za mimořádných okolností, avšak nesvěřuje jí pravomoc neutralizovat posouzení Komise ohledně slučitelnosti podpory, které je obsaženo v právně závazném aktu.

81. V této souvislosti pouze poznamenávám, že tento žalobní důvod je založen na stejné premise jako první žalobní důvod, a sice že bod 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, spolu s přijetím ze strany Polska vhodných opatření obsažených v uvedeném bodě, představuje konečné a závazné stanovisko Komise ke slučitelnosti se společným trhem opatření v podstatě totožných s opatřeními, jež jsou předmětem napadeného rozhodnutí. Pokud tedy, jak navrhuji, bude Soudní dvůr považovat tuto premisu za správnou, pak je žalobní důvod vycházející ze zneužití pravomoci absorbován prvním žalobním důvodem vycházejícím z nedostatku pravomoci Rady, zatímco v opačném případě by měl být druhý žalobní důvod prohlášen za neopodstatněný ze stejných důvodů vedoucích k zamítnutí prvního žalobního důvodu.

82. Svým třetím žalobním důvodem Komise tvrdí, že Rada tím, že přijala napadené rozhodnutí, zprostita Polsko povinnosti spolupráce, kterou má v rámci průběžného zkoumání existujících režimů podpor stanoveného čl. 88 odst. 1 ES, a povinnosti, kterou na sebe vzalo přijetím vhodných opatření doporučených Komisí. Rada tak podle Komise porušila rovnováhu mezi orgány zavedenou Smlouvou tím, že vmísila do pravomocí svěřených Smlouvou Komisí. Rada považuje tento žalobní důvod za neopodstatněný a Komisi vytýká, že porušila povinnost loajální spolupráce tím, že nenamítala údajný nedostatek pravomoci Rady v průběhu zasedání Rady pro zemědělství a rybolov, na kterých se projednávala žádost Polska, a tím, že Polsku v dopise ze dne 15. května 2009 navrhla, aby se obrátilo na Radu podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES.

83. Projednávaný žalobní důvod je podle mého názoru samostatným žalobním důvodem ve vztahu k prvnímu žalobnímu důvodu, pouze pokud jsou argumenty Komise interpretovány v tom smyslu, že se Radě vytýká porušení zásady loajální spolupráce z důvodu, že se za okolností projednávané věci nezdržela přijetí aktu, který spadá do pravomoci, kterou Smlouva svěřuje Komisí. *Prima facie* se nedomnívám, že povinnost loajální spolupráce mezi orgány⁴⁹ nebo zásada institucionální rovnováhy, na jejichž základě musí probíhat dialog mezi orgány v rámci unijního rozhodovacího procesu, mohou, aniž by došlo k *překročení jejich mezí*, ukládat orgánu povinnost, aby se zdržel výkonu své pravomoci, která mu náleží a která je výjimečná a odchyluje se od pravidel, jimiž se řídí předmětná oblast, aby tak bylo umožněno vykonat pravomoc orgánu, kterému je v této oblasti přiznána obecná pravomoc. V projednávané věci by přijetí opačného závěru znamenalo v podstatě stanovit nové meze pravomoci Rady na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES vzhledem k mezím stanoveným Smlouvou a upřesněným Soudním dvorem v jeho judikatuře.

84. Souhlasím naproti tomu s Komisí, že skutečnost, že Polsku navrhla podat žádost na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, jakož i jednání jejích úředníků během řízení před Radou nepředstavují porušení povinnosti loajální spolupráce, a v každém případě se jich Rada nemůže dovolávat jako skutečností odůvodňujících porušení této povinnosti, které jí Komise vytýká.

49 — Viz čl. 13 odst. 2 SEU a judikatura, zejména rozsudky ze dne 27. září 1988, Řecko v. Rada, 204/86 (Recueil s. 5323); 30. března 1995, C-65/93, Parlament v. Rada (Recueil s. I-643).

D – Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení existence mimořádných okolností a z porušení Smlouvy a obecných zásad práva Společenství

85. V rámci svého čtvrtého žalobního důvodu Komise vznáší v podstatě dvě výtky. Zaprvé Komise poukazuje na to, že napadené rozhodnutí je vadné z důvodu zjevně nesprávného posouzení, jelikož okolnosti uváděné k odůvodnění povolených podpůrných opatření nejsou mimořádné. Zadruhé Komise tvrdí, že tato opatření jsou nepřiměřená sledovaným cílům, zejména s ohledem na délku trvání uděleného povolení.

86. Úvodem uvádím, jak na to poukazuje sama Komise odkazem na výše uvedený rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, že Rada má na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES širokou posuzovací pravomoc, která odůvodňuje, že se soudní přezkum omezuje „na případné zjevně nesprávné posouzení, zneužití pravomoci nebo zjevné překročení mezí posuzovací pravomoci“⁵⁰. Pokud jde konkrétně o přezkum Soudního dvora týkající se dodržení zásady proporcionality, domnívám se, že vzhledem k výjimečné povaze dotčené pravomoci, jakož i širokému prostoru pro uvážení přiznanému unijním orgánům v rámci společné zemědělské politiky⁵¹, zejména pokud mají posoudit otázky hospodářské, politické a sociální povahy a sladit jednotlivé cíle této politiky stanovené Smlouvou, se přezkum Soudního dvora v projednávané věci musí, jak to ostatně již vyplývá z výše uvedeného rozsudku ze dne 29. února 1996⁵², omezit na ověření zjevné nepřiměřenosti schváleného opatření vzhledem k cíli, který Rada zamýšlela sledovat.

87. Pokud jde o pojem „mimořádné okolnosti“ ve smyslu dotčeného ustanovení, domnívám se, že jeho správný výklad podala Komise, podle které strukturální problém, který není pouze konjunkturální, nemůže přinejmenším tehdy, je-li na něj nahlíženo samostatně, již ze své povahy představovat takovou okolnost. Podle slov, která použil generální advokát Cosmas ve svém stanovisku k výše uvedené věci C-122/94, je třeba si pod pojmem mimořádné okolnosti „představit neobvyklou a nepředvídanou situaci nebo přinejmenším situaci, která není trvalá, systematicky se neopakuje a každopádně vybočuje z normality“.

1. K první výtce týkající se zjevně nesprávného posouzení existence mimořádných okolností ve smyslu čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES

88. V rámci této výtky Komise poukazuje zaprvé na to, že napadené rozhodnutí nesprávně označuje za mimořádné okolnosti některé *strukturální problémy v odvětví zemědělství v Polsku*. V této souvislosti především souhlasím s Komisí v tom, že skutečnosti, na které poukazuje Rada ve druhém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, jako je „nepříznivé prostorové rozložení polských zemědělských usedlostí“, „nízká úroveň přímých plateb, které Polsko dostává na základě mechanismu postupného zavádění stanoveného aktem o přistoupení z roku 2003“ a „nízké příjmy v zemědělství“⁵³, nepředstavují jako takové mimořádné okolnosti ve smyslu čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Jedná se totiž o skutečnosti, které pouze popisují strukturu polské zemědělské ekonomiky (malý rozměr

50 — Body 18 a 19. Soudní dvůr v bodě 18 mimoto připomíná, že „pokud provádění společné politiky Radou předpokládá nutnost posoudit komplexní hospodářskou situaci, neuplatňuje se diskreční pravomoc orgánu výlučně jen na povahu nebo působnost daných ustanovení, ale v určité míře i na zjišťování základních údajů, zejména pak v tom směru, že má orgán případně možnost vycházet z obecných zjištění“.

51 — Viz naposledy rozsudek ze dne 26. června 2012, Polsko v. Komise (C-335/09 P, body 71 a 72), pokud jde o výkonnou pravomoc Komise a rozsudek Tribunálu ze dne 3. září 2009, Chemionova a další v. Komise (T-326/07, Sb. rozh. s. II-2685, 194 až 196).

52 — V rozsahu, v němž Soudní dvůr v bodě 18 s odkazem na bod 25 rozsudku ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, Sb. rozh. s. 3333) obecně odkazuje na případ, kdy dotčený orgán „zjevně překročil meze své posuzovací pravomoci“.

53 — Zvýrazněno autorem stanoviska.

zemědělských usedlostí, nízké příjmy) a týkají se použití nástrojů přímé podpory⁵⁴ obsažených v opatřeních přijatých v době přistoupení dotčeného členského státu k Unii. Nekonjunkturální povaha těchto okolností znamená, že tyto okolnosti nevykazují nezbytný charakter mimořádnosti⁵⁵. Nejsem však přesvědčen, že lze učinit stejný závěr i o poslední ze skutečností uvedených ve druhém pododstavci napadeného rozhodnutí, a sice o „poklesu hodnoty plateb zemědělcům, když *směnný kurz eura klesl o 10 %*“, což vedlo k dalšímu snížení příjmů polských zemědělců v roce 2008. Tvrzení Komise, že pohyby směnného kurzu národních měn vůči euru jsou běžným jevem, který se týká všech členských států, které ještě nepřijaly euro, se mi samo o sobě nezdá dostatečné k vyloučení toho, že takové pohyby směnného kurzu mohou spolu s dalšími faktory přispět ke vzniku mimořádně nepříznivé konjunktury v určitém odvětví⁵⁶. Mimoto skutečnost, že se určitá situace může týkat zároveň několika členských států nebo případně zahrnovat různá odvětví ekonomiky, nevylučuje, že může i tak představovat relevantní okolnost pro účely použití čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES⁵⁷. Stejně tak se mi nezdá možné *a priori* vyloučit, že skutečnost uvedená v šestém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sice *nárůst nezaměstnanosti na venkově v roce 2009*, má mimořádnou povahu, zejména vezmeme-li v úvahu, jak uvádí sama Komise, že v předcházejícím období (2003–2007) byla zaznamenána opačná tendence. Kromě toho, jak zdůrazňuje Rada, ze statistických údajů připojených k žalobě vyplývá, že mezi třetím čtvrtletím roku 2008 a třetím čtvrtletím roku 2009 byl zaznamenán mimořádně výrazný nárůst (o 24,6 %) míry nezaměstnanosti na venkově. V tomto ohledu se mi nezdá určující ani tvrzení, že nezaměstnanost na venkově v Polsku se v porovnání s průměrem v Unii nejeví obzvláště vysoká, ani tvrzení, že se jedná o jev, který má strukturální povahu.

89. Obtížnější je posoudit význam faktoru uvedeného v sedmém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sice *významný a trvalý růst cen zemědělské půdy v Polsku od roku 2007*. I když údaje poskytnuté Komisí ukazují na trvalou tendenci růstu cen zemědělské půdy od roku 2003, zdá se být tento jev výraznější od období uváděného Radou (2007), přestože nedosáhl takové úrovně, kterou by bylo možno považovat za mimořádnou. Tvrzení Komise, podle kterého tento růst závisí na strukturálním faktoru spočívajícím v nedostatku zemědělské půdy, a tedy na nabídce, která nemůže uspokojit poptávku, nemá podle mého názoru rozhodující význam, pokud se skutečně prokáže, že se tendence růstu cen zvýšila od roku 2007.

90. Zadruhé Komise v rámci této výtky tvrdí, že Rada nesprávně označila za mimořádnou okolnost „*vývoj tržních podmínek*“. K tomuto uvádím, že co se týče zejména *růstu „cen zemědělských vstupů“*⁵⁸ v roce 2009, zmíněného ve čtvrtém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, Komise v podstatě pouze uvádí, že ceny těchto vstupů vzrostly ve všech členských státech. Toto tvrzení, jak jsem již měl příležitost zdůraznit, samo o sobě nepostačuje k tomu, aby určitá okolnost byla s ohledem na zvláštní důsledky, které mohla v daném členském státě vyvolat, zbavena mimořádné povahy. Co se týče okolností uvedených ve třetím a pátém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sice *recese způsobené hospodářskou krizí a „záplav[...] [...], které postihly 11 vojvodství (z celkového počtu 16 vojvodství)“*⁵⁹, sama Komise podle všeho uvádí, že tyto okolnosti mohou teoreticky představovat mimořádné okolnosti.

54 — Režim pro postupné zavedení přímých plateb Společenství, zavedený aktem o přistoupení z roku 2003 (s. 369 a 370), byl upraven rozhodnutím 2004/281/ES ze dne 22. března 2004, kterým se v důsledku reformy společné zemědělské politiky mění Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 93, s. 1). Toto rozhodnutí bylo předmětem žaloby na neplatnost podané Polskem, která byla zamítnuta Soudním dvorem rozsudkem ze dne 23. října 2007, Polsko v. Rada, C-273/04 (Sb. rozh. s. I-8925). Pro přehled o režimu a jeho fungování viz stanovisko generálního advokáta Poiares Madura přednesené ve výše uvedené věci dne 21. června 2007.

55 — Spolu s Radou však poukazují na to, že zpráva v příloze A.11 k žalobě uvádí, že v roce 2008 došlo oproti roku 2007 ke snížení příjmů zemědělců o 16 %.

56 — V tomto smyslu se ostatně patrně vyjadřuje i zpráva „Five years of Poland in the European Union“, jejíž výňatky předložila Komise v příloze k žalobě.

57 — Podobný argument Komise byl odmítnut v bodě 22 výše uvedeného rozsudku ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada.

58 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

59 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

91. Ačkoli z dosud provedeného přezkumu vyplývá, že některé faktory uplatňované v napadeném rozhodnutí samy o sobě nemají mimořádnou povahu, nestačí to podle mého názoru k prokázání zjevné nesprávnosti posouzení existence okolností odůvodňujících výkon pravomoci svěřené Radě čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES. Přístup navrhovaný Komisí spočívající v samostatném zkoumání každého jednotlivého faktoru se mi nezdá správný. Z napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že odkaz na některé faktory, zejména faktory, které Komise označuje za „strukturální“ problémy týkající se polského zemědělství, je uváděn pro účely popsání zvláštního kontextu, do kterého zapadají schválená opatření, a pro účely hodnocení ekonomického a sociálního dopadu recese, která je hlavním prvkem, na jehož základě je v systematice napadeného rozhodnutí odůvodněno přijetí takových opatření. Kromě toho z výše uvedeného rozsudku ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, jasné vyplývá, že při výkonu pravomoci stanovené v čl. 88 odst. 2 třetím pododstavci ES může Rada vycházet z *přetrvávání* nebo *zhoršení* strukturálních problémů určitého odvětví ekonomiky za účelem posouzení účinků nepříznivého hospodářského vývoje na toto odvětví⁶⁰.

92. Na základě výše uvedeného mám s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má Rada v této oblasti, za to, že Komise neprokázala zjevně nesprávné posouzení existence okolností, které mohou odůvodnit přijetí rozhodnutí na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES.

2. K nevhodnosti a nepřiměřenosti opatření povolených v napadeném rozhodnutí

93. Komise je toho názoru, že opatření schválená Radou nejsou vhodná k vyřešení problémů uváděných v napadeném rozhodnutí. Zprvce tvrdí, že tato opatření jsou nevhodná ke sledování cíle, kterým je nárůst velikosti zemědělských podniků, která se v průběhu let nijak výrazně nezměnila, přestože byla v Polsku od roku 1996 uplatňována podobná opatření. To lze podle Komise vysvětlit tím, že namísto toho, aby dotčené podpory vedly k podpoře restrukturalizace pozemkového vlastnictví, jejich jediným účinkem bylo zvýšení cen zemědělské půdy. Z tohoto důvodu jsou podle ní opatření schválená Radou také zcela nevhodná k nápravě situace uvedené v sedmém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sice významného a trvalého růstu cen od roku 2007. Komise mimoto uvádí, že tato opatření nejsou vhodná ke sledování cíle snížení nezaměstnanosti ve venkovských oblastech, jelikož mají konsolidovat existující zemědělské podniky. Komise konečně nevidí, jak by schválená podpora mohla vyřešit růst cen, a zdůrazňuje, že jelikož je tato podpora vázána na poskytování půjček, zůstane v každém případě nedostupná pro rodiny, jejichž životní úroveň se v důsledku nárůstu cen zemědělských vstupů katastrofálně snížila.

94. Argumenty Komise nejsou podle mého názoru dostatečné k prokázání toho, že Rada *zjevně* překročila meze své posuzovací pravomoci, když učinila závěr, že dotčená opatření, která jsou specificky zaměřená na podporu investic do nákupu zemědělské půdy, jsou vhodná ke sledování cíle konsolidace struktury existujících zemědělských podniků nebo usnadnění nezaměstnaným stát se zemědělci (bod 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Stejně tak se nejeví, že by bylo prokázáno tvrzení, že uvedená opatření představují důvod trvalého růstu cen zemědělské půdy.

95. Zadruhé Komise poukazuje na to, že aby čelila důsledkům krize, přijala v roce 2009 zvláštní sdělení týkající se dočasného rámce Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize⁶¹ (dále jen „dočasný rámec“), na jehož základě se ve znění některých pozdějších změn⁶² povolovaly různé formy zásahu členských států ve prospěch zemědělských podniků, mezi něž patřila zejména dočasná podpora v maximální výši 15 000 eur do konce roku 2010. Komise má za to, že Rada tím, že nezohlednila tuto podporu specificky určenou k vyřešení stejných

60 — Bod 21.

61 — Úř. věst. C 83, s. 1.

62 — Sdělení Komise, kterým se mění dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize (Úř. věst. 2009, C 261, s. 2).

problémů vyvolaných krizí, a zejména tím, že nezkoumala, zda by uvedená podpora umožňovala tyto problémy vyřešit, porušila zásadu proporcionality. Komise se mimoto domnívá, že Rada měla zohlednit jiné nástroje přijaté Komisí nebo samotnou Radou, určené k vyřešení problémů uvedených v napadeném rozhodnutí či vhodné k použití Polskem za tímto účelem.

96. Argumenty Komise vyžadují posouzení toho, zda a v jakém rozsahu je Rada povinna zohlednit opatření již přijatá na unijní úrovni k nápravě situací uplatňovaných žádajícím členským státem jakožto mimořádné okolnosti. V této souvislosti je třeba připomenout, že Rada vykonává pravomoc na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES odchylně od ustanovení článku 87 a nařízení uvedených v článku 89. Nelze tudíž tvrdit, že je v tomto kontextu Rada vázána opatřeními, která Komise nebo samotná Rada přijaly na základě těchto článků, samozřejmě s výjimkou rozhodnutí Komise, která mohou vyloučit tuto pravomoc. Tvrdit opak by bylo v přímém rozporu s jasným zněním čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Zároveň mi však není jasné, jak je možné při posuzování toho, zda existují v jednotlivém případě okolnosti, které odůvodňují přijetí rozhodnutí na základě tohoto ustanovení, zcela pominout právní kontext, do kterého zapadají opatření, jež mají být schválena, zejména pokud Rada při vymezování uvedených okolností odkazuje na strukturální – a tedy přetrvávající – problémy v dotčeném odvětví. Proto se domnívám, že Rada má při posouzení přinejmenším povinnost zohlednit již existující opatření *specificky* určená k nápravě situací, které mohou odůvodnit povolení předmětných podpor⁶³, a neznamená to pro ni povinnost zkoumat nebo uvádět ve svém rozhodnutí všechny právní normy, které upravují předmětnou oblast.

97. V projednávaném případě z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že Rada zkoumala, zda Polsko využilo možností, které nabízel dočasný rámec, a jaké účinky by měly případné zásahy učiněné na tomto základě. Poukazuji nicméně na to, že přímá dotace v omezené výši, na kterou odkazuje Komise, zaprvé nebyla specificky určena k podpoře investic do zlepšení struktury hospodářství, ač je její funkcí zmírnění hospodářského dopadu krize, a zadruhé mohla být poskytnuta pouze do 31. prosince 2010. Za těchto okolností podle mého názoru Rada mohla právem učinit závěr, že cílenější zásah s širší časovou působností může dosáhnout – případně i spolu s jinými nástroji – cíle zmírnění dopadu finanční krize, a zejména obtíží se získáním půjčky zemědělci, i lépe reagovat na strukturální problémy polské zemědělské ekonomiky. Stejně tak, i když je podle mého názoru pravda, že Rada měla povinnost zohlednit v napadeném rozhodnutí opatření pro boj proti nezaměstnanosti na venkově stanovená v rámci politiky Společenství pro rozvoj venkova v souladu s nařízením č. 1698/2005⁶⁴, jakož i účinky režimu podpory poskytnuté Polsku s cílem vyrovnat ztráty zemědělců způsobené povodněmi v roce 2009, který podle tvrzení žalujícího orgánu umožňoval pokrýt přibližně 80 % těchto ztrát, není takové opomenutí podle mého názoru samo o sobě dostatečné ke zpochybnění legitimacy uvedeného rozhodnutí vzhledem ke skutečnosti, že uvedené rozhodnutí je založeno na řadě důvodů a na celkovém posouzení situace v předmětném odvětví v určitém hospodářském období. Naproti tomu se nedomnívám, že Rada měla zvláštní povinnost zohlednit, jak tvrdí Komise, další nástroje podpory, jako je nařízení č. 1535/2007⁶⁵, kterých Polsko mohlo využít k vyrovnání některých výdajů zemědělců. Jedná se totiž o dotace, které nejsou přímo určené ke sledování cílů uvedených v napadeném rozhodnutí. V každém případě, jak zdůrazňuje Rada v souvislosti s posledně uvedenými nástroji, režim schválený v napadeném rozhodnutí je určen k podpoře investic na nákup zemědělské půdy, a uplatňuje se tudíž na jiné úrovni než uvedené nástroje.

98. Konečně Komise poukazuje na to, že z důvodu časové působnosti schválených opatření, jakož i trvání účinků, které tato opatření zakládají (v případě financování dlouhodobých půjček), jsou tato opatření nepřiměřená.

63 — V tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta Cosmase v uvedené věci C-122/94, zejména bod 85.

64 — Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, 21.10.2005, s. 1).

65 — Nařízení Komise (ES) č. 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů (Úř. věst. L 337, s. 35).

99. Z mimořádné povahy pravomoci Rady podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES podle mého názoru vyplývá, že výjimka udělená na základě tohoto ustanovení musí být časově omezena a přiznána pouze na období nezbytně nutné k nápravě okolností dovolávaných na podporu rozhodnutí⁶⁶. To znamená, že pokud se rozhodnutí přijaté podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES týká režimů podpor, které se mají uplatňovat po relativně dlouhé období, jako v projednávaném případě, je na Radě, aby uvedla důvody, proč se domnívá, že je to nezbytné s ohledem na okolnosti dovolávané na podporu prohlášení slučitelnosti. I když je v projednávaném případě skutečností, že dopisy polských orgánů Radě ze dne 12. června a 28. září 2009 a napadené rozhodnutí uvádějí pouze stručně důvody, proč bylo považováno za nezbytné povolit předmětné podpory na období čtyř let, tyto důvody mohou být zjištěny z kontextu, do kterého napadené rozhodnutí zapadá, jakož i z povahy povolených opatření, z problémů, k jejichž řešení měla tato opatření přispět, a ze sledovaných cílů. Rada mimoto poskytla doplňující údaje ve svých písemnostech.

100. Pokud jde o meritum výtky Komise, podotýkám, že je v podstatě založena na zjištění, že se délka trvání výjimky udělené v napadeném rozhodnutí shoduje s časovou působností pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, což podle žalujícího orgánu svědčí o tom, že úmyslem Rady nebylo omezit výjimku na to, co je nezbytně nutné pro nápravu zjištěné nerovnováhy, ale spíše paralyzovat použití těchto pokynů. I když vezmu v potaz tuto shodu, mám nicméně za to, že s ohledem na dlouhodobé cíle, které rozhodnutí zamýšlí sledovat, a dopady hospodářské a finanční krize, které rovněž mohou trvat dlouhou dobu, dovolávané jako mimořádné okolnosti na podporu tohoto rozhodnutí, Komise neprokázala, že Rada tím, že povolila předmětné podpory na období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, zjevně překročila meze volného uvážení, které má při výkonu pravomoci uvedené v čl. 88 odst. 2 třetím pododstavci ES.

101. Na základě výše uvedeného mám za to, že čtvrtý žalobní důvod musí být zamítnut.

V – Závěry

102. Z důvodů uvedených v bodech 40 až 79 výše navrhuji, aby Soudní dvůr:

- vyhověl druhé větce prvního žalobního důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Rady;
- zrušil napadené rozhodnutí;
- uložil Radě náhradu nákladů řízení a
- určil, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, ponесou vlastní náklady řízení.

66 — V tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Rada (C-122/94, bod 25).