

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA
přednesené dne 28. dubna 2005¹

Obsah

I – Úvod	I - 1883
II – Právní rámec Společenství	I - 1884
A – Obecný režim státních podpor	I - 1884
B – Státní podpory v zemědělství	I - 1886
III – Skutková podstata sporů v původním řízení	I - 1887
A – Poskytnutí podpor regionální vládou Sardinie	I - 1887
1. Regionální zákon č. 44/1988	I - 1887
2. Použití regionálního zákona č. 44/1988	I - 1887
a) Rozhodnutí ze dne 30. prosince 1988	I - 1887
b) Rozhodnutí ze dne 27. června 1990	I - 1888
c) Rozhodnutí ze dne 20. listopadu 1990	I - 1888
d) Rozhodnutí ze dne 26. června 1992	I - 1888
3. Regionální zákon č. 17/1992	I - 1889
B – Řízení před Komisí	I - 1889
C – Rozhodnutí 97/612	I - 1890
1. Odůvodnění	I - 1890
2. Výrok	I - 1892

1 — Původní jazyk: španělština.

D – Navrácení podpor	I - 1893
E – Spory před Tribunale ordinario di Cagliari	I - 1893
IV – Žaloby na neplatnost	I - 1894
V – Předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem	I - 1894
VI – Přípustnost předběžných otázek	I - 1896
A – Úvodní poznámky	I - 1896
B – Obecné úvahy	I - 1896
C – Žaloba na neplatnost a předběžná otázka týkající se platnosti	I - 1897
1. Žaloba na neplatnost	I - 1897
a) Obecné poznámky	I - 1897
b) Legitimace jednotlivců	I - 1899
i) Napadnutelné akty	I - 1899
ii) Bezprostřední a osobní dotčení	I - 1899
2. Předběžná otázka týkající se platnosti	I - 1901
3. Vazba mezi žalobou na neplatnost a předběžnou otázkou týkající se platnosti	I - 1901
a) Vzájemné doplňování	I - 1901
b) Souběžná existence	I - 1902
D – Obsah rozhodnutí a možnosti jej napadnout	I - 1904
1. Obsah	I - 1904
2. Napadnutelnost	I - 1905
VII – Zkoumání platnosti rozhodnutí	I - 1906
A – Právní základ	I - 1906
1. Vazby mezi zemědělskou politikou a politikou hospodářské soutěže	I - 1906
a) Úvod	I - 1906
b) Použití norem o státních podporách na zemědělství	I - 1908
c) Sekundární právo	I - 1909
	I - 1881

2. Právní základ rozhodnutí	I - 1910
a) Systém podpor podle regionálního zákona č. 44/1988	I - 1910
b) Podpory poskytnuté rozhodnutími Giunta regionale	I - 1911
i) Pěstování ve skleníku	I - 1912
ii) Lesnické podniky	I - 1912
iii) Chovatelé králíků	I - 1913
iv) Zadlužené zemědělské podniky	I - 1913
c) Závěrečná úvaha	I - 1913
B – Porušení zásady legitimního očekávání	I - 1914
1. Povaha zásady	I - 1914
2. Legitimní očekávání v oblasti státních podpor	I - 1915
3. Použití na projednávaný případ	I - 1916
a) Protiprávnost	I - 1917
b) Neslučitelnost	I - 1917
i) Předběžné šetření	I - 1918
ii) Formální řízení	I - 1918
c) Celkové zhodnocení	I - 1919
C – Další vady	I - 1919
1. Vady řízení	I - 1920
2. Odůvodnění	I - 1921
3. Slučitelnost podpor	I - 1923
a) Článek 87 odst. 2 písm. b) ES	I - 1924
b) Článek 87 odst. 3 písm. a) a c) ES	I - 1924
VIII – Důsledky platnosti	I - 1925
IX – Závěry	I - 1927

I – Úvod

jednotlivce k právu Společenství, neboť akt, o jehož platnosti nyní italští soudci pochybují, byl napaden u Soudu prvního stupně Evropských společenství.

1. Dva vyšetřující soudci sezione civile Tribunale ordinario di Cagliari (Itálie) položili Soudnímu dvoru otázku týkající se platnosti rozhodnutí Komise 97/612/ES ze dne 16. dubna 1997 (dále jen „rozhodnutí“)², jímž Komise prohlašuje podpory poskytnuté na základě regionálního zákona č. 44/1988 regionem Sardinie (Itálie) v zemědělském odvětví za protiprávní a neslučitelné se společným trhem s ohledem na ustanovení čl. 87 odst. 1 ES.

4. Zadruhé je poukázáno na právní základ přijatého rozhodnutí, jež tvoří jádro pochybností předkládajícího orgánu, který se domnívá, že pravidla hospodářské soutěže, na nichž se zakládá, nejsou použitelná.

2. Aniž jsou dotčeny různé důvody, které byly uplatněny co se týče neplatnosti uvedeného rozhodnutí, Soudní dvůr má rozhodnout o třech základních hlediscích: o přípustnosti předběžných otázek, použití pravidel hospodářské soutěže, která jsou obecně shrnuta ve Smlouvě, na zemědělství, a posouzení zásady legitimního očekávání jako důvodu neplatnosti.

5. Dále je namístě zvážit dopad zásady legitimního očekávání na veřejné podpory, nejen jako předpoklad majetkové odpovědnosti státu, který neplní své povinnosti vůči Společenství, ale také jako důvod ke zrušení aktů vydaných jedním z jeho orgánů.

3. V první řadě je třeba poukázat na výjimečnost vazby mezi žalobou na neplatnost a předkládacím rozhodnutím, které částečně poukazuje na spor o přístupu

6. Konečně je třeba posoudit ostatní uvedené důvody neplatnosti, které se týkají postupu přijímání ustanovení, jeho odůvodnění a slučitelnosti podpor.

2 — Úř. věst. L 248, s. 27.

II – Právní rámec Společenství

A – Obecný režim státních podpor

7. Zprvce podle Miliona a Rose Friedmano-
vých „zásah vlády ve prospěch podniků
z vlastní země má za následek, že podniky
z ostatních zemí vyhledávají pomoc svých
vlastních vlád, aby čelily přijatým opat-
řením“³. Aniž je dotčen spor o zachování
podpor – projev nejrozsáhlejší diskuse
o zásazích správních orgánů do hospodář-
ského života –, toto jednání státu ospravedl-
ňuje zájem Společenství o tato témata
vzhledem k dopadu, jaký mají ve svém
důsledku státní podpory na vnitřní trh, jehož
zavádění je spojeno se zpřísněním konkuren-
ceschopnosti mezi hospodářskými sub-
jekty, s rizikem, že nezůstane neutrální⁴.

3 — Citováno podle Calvo Carayaca, A. L., a Carrascosa González, J., *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2001, s. 171.

4 — „[...] jestliže tento druh hospodářských zásahů může vyvolat vážné změny – přinejmenším teoretické – ve vztahu k vnitřnímu hospodářskému systému každého státu, tak pokud jde o vytvoření nadnárodního společného trhu, zásahy jednotlivých států uskutečňované prostřednictvím poskytování státních podpor vlastním podnikům, pokud trvají, se mohou stát prakticky nepřekonatelou překážkou“, Fernández Farreres, G., „El control de las ayudas“, in García de Enterría, E., González Campos, J., a Muñoz Machado, S., (dirs.), *Tratado de derecho comunitario europeo*, díl II, Civitas, Madrid, 1986, s. 620.

8. Smlouva o ES věnuje této oblasti tři ustanovení zahrnutá mezi pravidla hospodářské soutěže, která prokázala neobyčejnou právní životaschopnost⁵:

1) Článek 87 ES:

— Odstavec 1 stanovuje neslučitelnost podpor, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy.

Toto obecné pravidlo má dvě výjimky obsažené v následujících odstavcích.

— Odstavec 2 uznává za všech okolností slučitelnost – „jsou slučitelné“ – některých podpor sociální povahy, podpor souvisejících s mimořádnými událostmi a podpor poskytovaných některým německým oblastem.

5 — Valle Gálvez, A., „Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas“, in Rodríguez Iglesias, G. C., a Liñán Nogueiras, D. J., (dir.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, s. 885.

- Odstavec 3 připouští slučitelnost – „mohou být“ – podpor, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, a dalších výslovně stanovených možností.
- 2) Článek 88 ES⁶:
- Odstavec 1 ukládá Komisi zkoumat režimy podpor existující v členských státech.
 - Podle odstavce 2, pokud Komise zjistí, že některá z těchto podpor není slučitelná se společným trhem, má na daném státě požadovat zrušení nebo úpravu takové podpory – věc může předložit přímo Soudnímu dvoru –; za mimořádných okolností může Rada rozhodnout odlišně.
 - Odstavec 3 ukládá členským státům informovat Komisi o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby v případě, že naruší společný trh, mohlo být zahájeno řízení podle předchozího odstavce.
- 3) Článek 89 ES:
- Umožňuje Radě přijímat veškerá potřebná prováděcí nařízení k článkům 87 a 88 ES, a zejména stanovit podmínky, za nichž se použije čl. 88 odst. 3 a druhy podpor, které jsou vyňaty.
9. Četba těchto ustanovení nám odhaluje, že kontrola státních podpor se uskutečňuje ve třech fázích: v první fázi musí státy ohlašovat všechny záměry poskytnout podporu; ve druhé fázi Komise tyto záměry zkoumá a trvale dohlíží na existující režimy podpor; v poslední fázi jde o nápravu stavu, kdy byla zvýhodnění poskytnuta neoprávněně nebo nejsou slučitelná se společným trhem. V každém případě je účinnost tohoto systému závislá na spolupráci mezi členskými státy a uvedeným orgánem, který má výlučnou roli v zajištění režimu nenarušené hospodářské soutěže.
- 6 — Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k tomuto ustanovení (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), nemůže být z důvodů dočasnosti bráno v úvahu v dotčených řízeních o předběžné otázce, s výjimkou čistě orientačních důvodů.

B – *Státní podpory v zemědělství*

b) v rámci programů hospodářského rozvoje.“

10. Výše uvedené právní předpisy se týkají jakéhokoliv veřejného prospěchu poskytnutého určitým podnikům nebo odvětvím výroby, nezávisle na provozované hospodářské činnosti. Tato ustanovení nicméně uznávají určité výjimky v odvětví dopravy (články 73, 76 a 78 ES), jakož i v oblasti vnitrostátní bezpečnosti [čl. 296 odst. 1 písm. b)].

12. Na rozdíl od jiných oblastí tak pravomoc Komise kontrolovat podpory v této oblasti a dohlížet na ně nevyplývá přímo ze Smlouvy, ale z norem přijatých Radou včetně omezení, o nichž Rada případně rozhodla⁷.

11. V oblasti zemědělství existuje také zvláštní ustanovení v článku 36 ES, který zní:

„Ustanovení kapitoly týkající se pravidel hospodářské soutěže se vztahují na zemědělskou produkci a obchod zemědělskými produkty pouze v rozsahu, který podle čl. 37 odst. 2 a 3 a způsobem v něm stanoveným vymezí Rada se zřetelem k cílům uvedeným v článku 33.

13. Nicméně všechna nařízení, jimiž se zřizují společné organizace trhu, počítají v této oblasti s použitím ustanovení o hospodářské soutěži. Pouze zboží, pro které ještě neexistují takové obecné režimy, jako jsou brambory kromě škrobových, koňské maso, med, káva, alkohol zemědělského původu a alkoholové octy, jakož i korek, podléhají článku 4 nařízení Rady č. 26 ze dne 4. dubna 1962, o použití určitých pravidel hospodářské soutěže na produkci zemědělských produktů a obchod s nimi⁸, podle něhož:

Rada může zejména schválit poskytování podpor:

„Ustanovení čl. 88 odst. 1 a odst. 3 první věty Smlouvy jsou použitelná na podpory posky-

a) k ochraně podniků, jež jsou znevýhodněny strukturálními nebo přírodními podmínkami;

7 — Sdělení Komise – Hlavní zásady Společenství pro státní podpory v zemědělství (Úř. věst. C 28, ze dne 1. února 2000, s. 2, bod. 3.1).

8 — Úř. věst 1962, 30, s. 993; Zvl. vyd. 03/01, s. 6.

tované na produkci produktů uvedených v příloze I Smlouvy a na obchod s nimi.“

16. Tyto úvěry se podle ustanovení odstavce 4 uvedeného zákona navíc řídí i zákonem č. 1760 ze dne 5. července 1928 o opatřeních k zavedení zemědělských úvěrů¹⁰.

III – Skutková podstata sporů v původním řízení

2. Použití regionálního zákona č. 44/1988

A – Poskytnutí podpor regionální vládou Sardinie

1. Regionální zákon č. 44/1988

14. Dne 13. prosince 1988 schválil autonomní region Sardinie zákon č. 44⁹, kterým byl vytvořen fond záruk pro zemědělství.

17. Giunta regionale (regionálnímu výkonnému orgánu) přísluší prostřednictvím rozhodnutí *ad hoc* v každé věci stanovit konkrétní podmínky poskytování těchto úvěrů a především události, které odůvodňovaly zásah, cílená odvětví, výši půjčky ve vztahu k zadlužení podniku a délku trvání podpory. Rozhodla tak celkem čtyřikrát.

15. Článek 5 zavádí režim podpor ve prospěch zemědělských podniků, jejichž finanční situace byla stížena nepříznivými událostmi. K obnovení likvidity podniků mohly být poskytnuty úvěry se sníženou sazbou a maximální délkou trvání patnáct let – včetně tříletého odkladu splácení – použitelné na konsolidaci krátkodobých pasív.

a) Rozhodnutí ze dne 30. prosince 1988¹¹

18. Nepříznivou událostí, která způsobila krizovou situaci, byl pokles cen zemědělských produktů pěstovaných ve skleníku, takže nebyly pokryty náklady.

9 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* č. 46, ze dne 14. prosince 1988.

10 — Tento zákon předložila Komise v příloze 6 svého vyjádření.

11 — Toto rozhodnutí tvoří přílohu 2 vyjádření Komise.

19. K poskytnutí úvěrů bylo potřeba, aby krátkodobé zadlužení zvýhodněného podniku bylo větší nebo rovno 75% hodnoty hrubé produkce podniku během posuzovaného roku. Lhůta finančních transakcí byla stanovena v maximální délce stanovené podle základního zákona, a sice na patnáct let.

b) Rozhodnutí ze dne 27. června 1990¹²

20. Vzhledem k situaci výrobních lesnických podniků bylo stanoveno, že zvýhodnění popsaných v článku 5 regionálního zákona č. 44/1988 budou požívat ty podniky, které jsou majiteli lesů, které nemohly být ještě předmětem rentabilního vykácení za účelem stabilizace nebo konsolidace dluhů těchto podniků vyplývajících z investic řízení výsadby a splatných před 30. červnem 1990, jakož i z nekrytých bankovních účtů a k úhradě plateb požadovaných zaměstnanci – k úhradě platů –, majiteli pozemků – k úhradě nájmu –, a dodavateli – k úhradě dlužných částek za zboží.

21. Stejně jako v předchozím případě byl úvěr poskytnut pouze tehdy, pokud bylo krátkodobé zadlužení rovno nebo vyšší než 75% hrubé produkce, ačkoliv délka trvání úvěru byla stanovena na třináct let (s tříletým odkladem).

c) Rozhodnutí ze dne 20. listopadu 1990¹³

22. Následkem dobytčí epidemie, která region postihla na jaře roku 1990, se chovatelům králíků výrazně zmenšil výnos farem.

23. Ti, kteří ztratili alespoň 20% svého živého inventáře, byli zvýhodněni dvojnásobně: (a) prostřednictvím půjčky se sníženou sazbou na patnáct let s tříletým odkladem splácení, kterou mohli pokrýt dvě roční splátky nebo čtyři pololetí již sjednaných dlouhodobých půjček; a (b) částkou odpovídající finančním potřebám dotčených podniků během jednoho roku.

d) Rozhodnutí ze dne 26. června 1992¹⁴

24. V tomto případě se podpora týkala všech zemědělských podniků zadlužených z důvodu čím dál nepříznivějších tržních podmínek a obtíží spojených s klimatickými událostmi.

13 — Toto rozhodnutí tvoří přílohu 4 vyjádření Komise.

14 — Toto rozhodnutí tvoří přílohu 5 vyjádření Komise. Giunta regionale, na níž bylo toto rozhodnutí přijato, se konala dne 23. června 1992.

12 — Toto rozhodnutí tvoří přílohu 3 vyjádření Komise.

25. Krátkodobé zadlužení těchto podniků se muselo rovnat alespoň 51% jejich hrubé produkce roku 1991. Půjčka byla určena na patnáct let – z toho tři roky bylo odloženo splácení – a bylo ji možno použít na krytí úvěrů na řízení se sníženou sazbou, dluhů vyplývajících ze střednědobých půjček, s výjimkou půjček uzavřených na koupi zemědělských strojů a splátek víceletých půjček se sníženou sazbou poskytnutých jako následek přírodních pohrom.

3. Regionální zákon č. 17/1992

26. Regionální zákon č. 17 ze dne 27. srpna 1992¹⁵ obsahuje technická ustanovení k provedení finančních transakcí uskutečněných na základě článku 5 regionálního zákona č. 44/1988.

B – Řízení před Komisí

27. Dne 1. září 1992 oznámila Italská republika Komisi Evropských společenství regionální zákon č. 17/1992, přičemž předtím tuto náležitost nesplnila u regionálního

zákona č. 44/1988 ani u dalších norem přijatých na jeho základě.

28. Tomuto sdělení bylo přiděleno číslo N 557/93 a na jeho základě byly odeslány dva dopisy ze strany Komise, jeden dne 29. října 1992 a druhý dne 27. května 1993, v nichž bylo po vnitrostátních orgánech požadováno více informací, které tyto vnitrostátní orgány poskytly dne 24. března 1993, dne 2. dubna 1993 a dne 3. prosince 1993. Dne 28. února 1994 Komise požadovala dodatečné údaje, které byly poskytnuty dne 25. dubna téhož roku.

29. Dne 1. srpna 1994 Komise přijala rozhodnutí, jímž bylo proti Italské republice zahájeno řízení podle čl. 93 odst. 2 Smlouvy (nyní článek 88 ES odst. 2), jednak v souvislosti s podporami stanovenými článkem 5 regionálního zákona č. 44/1988, protože „[...] příliš obecná formulace nedává záruku, že budou dodržena kritéria Společenství pro poskytování podpor zemědělským podnikům v obtížích“, a jednak v souvislosti s rozhodnutími vlády Sardinie, neboť podle informací, které měla Komise k dispozici, se jevily neslučitelné s uvedenými kritérii Společenství.

¹⁵ — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* č. 35, ze dne 1. září 1992.

30. Prostřednictvím sdělení zveřejněného v *Úředním věstníku Evropských společenství*¹⁶, v němž byl uveřejněn i zaslaný dopis, byla Itálie, ostatní členské státy a další zainteresované strany vyzvány k předložení vyjádření.

31. Italská republika podala připomínky dopisy ze dne 30. ledna, 25. srpna a 1. prosince 1995.

32. Komise se nicméně v jiném řízení seznámila s regionálním zákonem č. 33 ze dne 5. prosince 1995¹⁷, v jehož čl. 36 odst. 4 se uvádí, že podpory podle článku 5 regionálního zákona č. 44/1988 mají být poskytnuty zemědělským podnikům v obtížích za dodržení „podmínek stanovených v této věci Společenstvím“. Tato okolnost měla za následek vyžádání dalších vysvětlení ze dne 21. prosince 1995, která byla doručena dne 22. února následujícího roku.

33. Poskytnutá vysvětlení Komisi nepřesvědčila a v rozhodnutí ze dne 25. července 1996 tato uvedla, že změna provedená v roce 1995 bude přezkoumána společně s celým systé-

mem. Nicméně vzhledem k tomu, že nebyly poskytnuty podrobnosti, pokud jde o použití zmíněné změny, dotčený stát byl informován o tom, že informace, které jsou k dispozici, neumožňují, aby bylo možno se k dané změně vyjádřit.

C – Rozhodnutí 97/612

34. Tímto rozhodnutím vydaným dne 16. dubna 1997 bylo ukončeno řízení zahájené dne 1. srpna 1994. Rozhodnutí je předmětem předběžných otázek, a proto bude vhodné stručně vysvětlit jeho obsah, v němž lze zřetelně odlišit dvě části: v té první jsou shrnuty důvody, které odůvodňují výrok obsažený v druhé části.

1. Odůvodnění

35. V bodech odůvodnění jsou rozebírány podrobnosti regionálního zákona č. 44/1988 a rozhodnutí výkonných orgánů Sardinie a jsou zde zmíněna poskytnutí zvýhodnění, vyjádření pochybností o slučitelnosti se společným trhem, vyjádření poskytnutá Itálií, jakož i názor, že tato opatření jsou protiprávní a neslučitelná s volnou hospodářskou soutěží.

16 — Sdělení Komise vydané podle čl. 93 odst. 2 Smlouvy o ES, určené členským státům a dalším dotčeným osobám, v souvislosti s podporou, kterou Itálie (region Sardinie) poskytla zemědělským podnikům v obtížích (Úř. věst. 1994, C 271, s. 14).

17 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* č. 42, ze dne 13. prosince 1995.

36. Je zde uvedeno, že opomenutím předchozího oznámení o zavedeném opatření a jeho výkonu, aniž by se Komise mohla vyjádřit, „se vytváří velmi závažná situace“, neboť stát nezamítl použitelnost pravidel o podporách pro zemědělské podniky v obtížích ani nepožadoval, aby tato pravidla převzala kritéria hlavních zásad Společenství pro státní podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích¹⁸. V souvislosti s těmito hlavními zásadami se poukazuje na to, že ačkoliv vstoupily v platnost až po zahájení řízení, poskytnuté podpory nelze označit za podpory na záchranu, vzhledem k druhu poskytnuté půjčky, ani za podpory na restrukturalizaci, protože neexistuje plán, který by se zaměřoval na opětovné financování životaschopnosti podniků, aniž by byly narušeny podmínky hospodářské soutěže, neboť úlohu tohoto plánu nemůže nahradit bankovní analýza týkající se finanční solventnosti dlužníků.

37. Komise rovněž upřesňuje důvody, pro které nesdílí argumentaci italské vlády týkající se příčin, které způsobily nadměrné zadlužení zvýhodněných podniků: klimatické vlivy – sucho – patří mezi běžná rizika zemědělství, krizemi na trhu trpí všichni podnikatelé, nedostatek organizace při uvádění na trh není vnějším faktorem podniku

a vysoké úroky by ospravedlnily jediné podpory omezené pouze na to, co je nezbytné k pokrytí rozdílu mezi dohodnutým a skutečným.

38. Konkrétně, pokud jde o lesnické podniky, vytrácí se rozdíl v pojetí, které zahrnuje investiční výdaje, protože podpory byly určeny k uhrazení dluhů vzniklých běžným řízením podniku a k zaplacení sociálních dávek, platů nebo dodávek zboží. Pokud jde o chovatele králíků, není zde rovněž zajištěno schválení plánu na vymýcení dobytčí epideemie ani omezení úvěru na hodnotu nižší, než je ztráta. V každém případě nebylo dokázáno splnění omezujících kritérií ani v jednom z těchto případů.

39. Rozhodnutí dále uvádí, že zkoumaný režim podpor má přímý dopad na výdaje, takže podniky, které jsou příjemci podpory, jsou zvýhodněny oproti jiným výrobcům, neboť jsou změněny parametry, za nichž dochází k obchodu v rámci Společenství, z čehož se dovozuje neslučitelnost se společným trhem podle čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES, aniž by došlo k použití odchylek od odstavců 2 a 3.

18 — Úř. věst. 1994, C 368, s. 12. Poslední verze byla zveřejněna v Úř. věst. 2004, C 244, s. 2.

40. Výjimky, které jsou stanoveny v čl. 87 odst. 2 písm. a) a c) ES, jsou jednoznačně nepoužitelné a nebyla poskytnuta žádná informace, která by umožnila použití výjimky podle písmene b).

2. Výrok

43. V důsledku výše uvedených důvodů došlo k vydání rozhodnutí:

41. Odchytky podle odstavce 3 dokazují, že k dosažení některého z cílů v tomto ustanovení uvedených je zapotřebí zásah státu, k čemuž zde nemůže dojít, neboť „Itálie nepředložila ani Komise neshledala důvody“, které by byly náležité. Především pokud jde o zvláštnosti uvedené v písmenech a) a c), Komise „se domnívá, že ve světle předchozího rozboru a použitelných norem Společenství jsou sporné podpory podporami provozu, které nemohou dlouhodobě zlepšit podmínky odvětví a dotyčné oblasti“.

— Podpory poskytnuté regionem Sardinie podle odstavce 5 regionálního zákona č. 44/1988 a na základě rozhodnutí Giunta regionale ze dne 30. prosince 1988, 27. června 1990, 20. listopadu 1990 a 26. června 1992, jsou prohlášeny za neplatné a neslučitelné se společným trhem (článek 1).

— Italská republika je povinna ve lhůtě dvou měsíců od oznámení rozhodnutí zrušit podpory a ve lhůtě šesti měsíců přijmout taková potřebná opatření, aby byly podpory navraceny (článek 2).

— Italská republika je povinna informovat Komisi o opatřeních, která přijala k tomu, aby vyhověla rozhodnutí, a sdělit Komisi skutečnosti, které jí umožní ověřit tyto skutečnosti (článek 3).

42. Poslední úvahy uvedené v preambuli hájí opodstatněnost navrácení neoprávněně poskytnutých finančních zvýhodnění, které tvoří rozdíl mezi tržní cenou bankovních úvěrů ke konsolidaci pasiv a tím, co příjemci podpory splatili.

— Rozhodnutí je určeno Italské republice (článek 4).

D – *Navrácení podpor*

E – *Spory před Tribunale ordinario di Cagliari*

44. Autonomní region Sardinie vykonal toto rozhodnutí prostřednictvím následujících opatření:

- Zrušil od prvního pololetí 1997 převod úroků bankám.
 - Zrušil článek 5 regionálního zákona č. 44/1988.
 - Zrušil již poskytnuté podpory vydáním nařízení „Assessorato all'Agricoltura“ ze dne 18. prosince 1997.
45. Jak vyplývá z prvního řízení, v jehož rámci je předložena předběžná otázka, uvedená opatření byla dotčeným subjektům oznámena dne 16. listopadu 2001.
46. Giuseppe Atzeni a dalších 51 osob podalo u Tribunale ordinario di Cagliari žalobu podle občanského práva proti autonomnímu regionu Sardinie, která byla zapsána pod číslem 3/2003. Totéž udělali Marco Antonio Scalas, Renato Lilliu a dalších 389 poškozených, jejichž žaloba byla u uvedeného soudu zapsána pod číslem 5777/2003.
47. V první věci se žalobci domáhají nepoužitelnosti regionálních ustanovení, kterými byly podpory zrušeny, uložení vyplacení částek podpory, které zbývají ještě k zaplacení. Podpůrně se domáhají toho, aby bylo konstatováno porušení normy Společenství a aby jim byla nahrazena způsobená škoda.
48. Ve druhé věci se žalobci domáhají toho, aby bylo určeno, že neexistuje povinnost navrácení podpor poskytnutých regionem, a aby region převedl bankám svou část úroků. Pro případ, že by napadené rozhodnutí bylo platné, požadují, aby byla uznána odpovědnost správních orgánů a aby bylo regionu uloženo nahradit vzniklou škodu.

49. V obou řízeních je požadováno, aby příslušné soudy předložily Soudnímu dvoru otázku týkající se platnosti rozhodnutí Komise.

věstníku dne 11. září 1997 a žalobci se na soudní orgán obrátili až dne 25. ledna 2002, žaloba nebyla včasná, a proto je nepřijatelná.

53. O dalších podobných žalobách bylo rozhodnuto stejně²¹.

IV – Žaloby na neplatnost

50. Kromě toho, že žádali o ochranu u vnitrostátních soudních orgánů, G. Atzeni a další zemědělci se obrátili i na Soud prvního stupně, kde podali žalobu na neplatnost rozhodnutí Komise¹⁹ – jak bylo uvedeno na jednání, M. Scalas a R. Lilliu takovou žalobu nepodali.

V – Předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

54. Vyšetřující soudci sezione civile Tribunale di Cagliari přerušili obě řízení a obrátili se na Soudní dvůr s otázkou týkající se platnosti rozhodnutí.

51. Během řízení Komise namítala nepřijatelnost žaloby ze dvou důvodů: protože došlo k jejímu podání po uplynutí stanovené lhůty a protože žalobci nebyli napadeným rozhodnutím osobně dotčeni.

55. V usnesení ze dne 29. dubna 2003, kterým byl dán podnět k věci C-346/03, byly uvedeny následující vady:

52. Soud prvního stupně²⁰ ve svém usnesení ze dne 29. května 2002 uznal jen první z obou námitek a druhou se nezabýval. Prohlásil, že vzhledem k tomu, že bylo napadené rozhodnutí zveřejněno v Úředním

„a) nepříslušnost Komise k přijetí napadeného rozhodnutí při porušení ustanovení článků 32, 33, 34, 35, 36, 37 a 38 ES;

¹⁹ – Věc T-21/02.

²⁰ – Usnesení nebylo zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí. Výroková část byla zveřejněna v Úř. věst. C 202, s. 28.

²¹ – Například ve věci T-4/02 byla žaloba také posouzena jako podaná po uplynutí lhůty a rozhodnutím ze dne 29. května 2002 byla prohlášena za nepřijatelnou.

- b) porušení ustanovení upravujících řízení ve smyslu čl. 88 odst. 1 Smlouvy; V souvislosti s tím je zmíněna zásada legitimního očekávání s ohledem na dobu, která uplynula mezi zveřejněním zákona č. 44/1988, zahájením řízení o porušení, přijetím rozhodnutí a oznámením žádosti o navrácení zemědělcům. Také je namítán nedostatek odůvodnění tohoto právního aktu Společenství, přičemž tato otázka je řešena z více úhlů.
- c) porušení ustanovení upravujících řízení ve smyslu čl. 88 odst. 2 a 3 Smlouvy;
- d) nedostatek odůvodnění rozhodnutí podle spojených ustanovení článku 253 ES, čl. 88 odst. 3 a čl. 87 odst. 1 Smlouvy; 57. Písemná vyjádření ve lhůtě stanovené článkem 20 Protokolu o statutu Soudního dvora předložili Soudnímu dvoru M. Scalas a R. Lilliu, žalobci v původním řízení, které položilo základ věci C-529/03, a Komise.
- e) porušení a nesprávné použití nařízení Rady č. 797/85 o zlepšení účinnosti zemědělských struktur;
- f) porušení a nedodržení „praxe stanovené pro podpory zemědělským podnikům v obtížích“ a „hlavních zásad Společenství pro státní podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích.“ 58. Usnesením ze dne 6. května 2004 byly obě věci spojeny pro účely ústní části řízení, přednesení stanoviska a vynesení rozsudku.

56. V usnesení ze dne 20. října 2003, kterým byl dán podnět k věci C-529/03, byly kromě vad z předchozího usnesení soudu současně uvedeny další důvody neplatnosti.

59. Na jednání konaném dne 16. února 2005 byli přítomni zástupci G. Atzeniho a dalších a M. Scalase a R. Lilliu, jakož i zástupci Komise, aby přednesli svá vyjádření.

60. Rovněž je třeba se zmínit o třetí předběžné otázce, kterou podal Tribunale di Cagliari. Na ní je založena věc C-285/04, Medda, jejíž průběh byl pozastaven, neboť se čeká na odpověď v právě zkoumaných věcech.

neplatnost k Soudu prvního stupně Evropských společenství; jednak jsou napadena opatření, která tento stát přijal, aby provedl akt Společenství, jehož platnost je nyní zkoumána v řízeních konaných před vnitrostátními soudy.

VI – Přípustnost předběžných otázek

A – Úvodní poznámky

61. Komise ve svém vyjádření uvádí zajímavý problém, totiž otázku procesních účinků, které se projeví, když je jedno usnesení napadeno současně přímo i nepřímě. Není to bezvýznamné téma, neboť může mít za následek nepřípustnost otázek předložených italskými soudy, což je věc, kterou je potřeba se zabývat bez návrhu, neboť se jedná o nepominutelnou podmínku pokračování řízení.

62. Situace na první pohled vypadá jedno-
duše: rozhodnutí, které prohlašuje proti-
právnost určitých státních podpor a jejich
neslučitelnost se společným trhem a které je
určeno jednomu členskému státu, je napa-
deno jednotlivci; jednak je podána žaloba na

63. Nicméně celkový pohled je poněkud
složitější, neboť souběžně působí další fak-
tory: výše uvedený Soud prvního stupně se
nevyjádřil k otázce legitimace žalobců; roz-
hodnutí se neomezuje jen na rozbor poskyt-
nutých podpor, ale zabývá se také režimem,
kterým jsou kryty; a především úprava
možností reakce jednotlivců je ve Smlouvě
o EU nedostatečná.

B – Obecné úvahy

64. V každém právním řádu vedle sebe
existují normativní nástroje různého druhu,
které se třídí podle zásady hierarchie. Ústava
stojí na vrcholu, na nižších stupních jsou
zákony a nařízení. Pokud necháme stranou
ústavu, v níž se svrchovaný lid stává tvůrcem
systému, jedná se o obecná ustanovení, která
vycházejí od ustavených mocí, ať již zástupců
občanů nebo státní správy.

65. Navíc existují další akty nestejného významu, které obvykle vycházejí od státní správy a jejichž odlišení od předchozích norem není jednoduché, ačkoliv vhodným způsobem je například určení toho, zda se použitím vyčerpávají či zda zlepšují právo, spíše než zkoumání toho, zda jsou určeny mnoha subjektům nebo jen jednotlivému adresátovi.

66. Tento pohled na věc nám nabízí dvě důležité úvahy. V první řadě je třeba omezit legitimaci jednotlivců k přímému napadání obecných norem nejvyššího stupně, a to konkrétně zákonů, pokud jsou přijaty zástupci občanů a kritika je uskutečňována prostřednictvím voleb; ale aniž je dotčena možnost napadnout normu za použití jiných nástrojů z důvodu neústavnosti, toto odůvodnění nelze použít, pokud normy nepocházejí od zákonodárných orgánů. V druhé řadě by občané měli normy napadat ve výslovně stanovených lhůtách, tak aby byla chráněna zásada právní jistoty, nicméně v některých případech požadavek právní jistoty umožňuje zpochybnit normu nepřímo, prostřednictvím prováděcích předpisů.

67. Převedení předchozích tezí do oblasti Společenství se setkává s vážnými obtížemi vzhledem k jedinečnosti platného právního rámce – byl označen jako „řízený chaos“ –²² a kvůli omezením, která jsou kladena fyzic-

kým i právníckým osobám při napadání rozhodnutí vydaných orgány Společenství, ačkoliv Smlouva o Ústavě pro Evropu²³ celou situaci zjednodušuje, neboť v článku I-33 a následujících zřetelně odlišuje legislativní akty (zákony a rámcové zákony) a nelegislativní akty (nařízení a rozhodnutí)²⁴ a také stanoví okolnosti, za nichž se může jednatel obrátit na Soudní dvůr²⁵.

C – Žaloba na neplatnost a předběžná otázka týkající se platnosti

1. Žaloba na neplatnost²⁶

a) Obecné poznámky

68. Žaloba na neplatnost byla vytvořena s dvojím cílem: bdít nad dodržováním práva

22 — Martín y Pérez de Nanclares, J., „El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, č. 15, květen/srpen 2003, s. 564.

23 — Úř. věst. 2004, C 310, s. 1.

24 — Věcná charakteristika evropského zákona je shodná s charakteristikou současného nařízení a charakteristika rámcového zákona se shoduje s charakteristikou směrnice. Základní funkcí nařízení je provádění zákonů a určitých zvláštních ustanovení Ústavy; rozhodnutí je závazné ve všech svých prvcích, byť pouze pro osoby, kterým je určeno, jsou-li stanoveny.

25 — K otevření přístupu k Soudnímu dvoru viz Louis, J. V., „La fonction juridictionnelle, de Nice à Rome [...] et au-delà“, in de Schutter, O., a Nihoul, P., (koor.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, Brusel, 2004, s. 135 a 136.

26 — Viz Rodríguez Curiel, J. W., „Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas“, in *Revista Española de Derecho Europeo*, č. 2, duben/červen 2002, s. 259 a násl.

Společenství jeho orgány a bránit práva žalobců (fyzických a právnických osob, členských států a orgánů)²⁷.

legality a mohou se projednávat bez návrhu²⁹, další dva se týkají vnitřní legality a musejí se jich dovolávat dotčené subjekty.

69. Její předmět je omezen na akty přijímané společně Evropským parlamentem a Radou, akty Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž akty Evropského parlamentu, které „mají právní účinky vůči třetím osobám“ (čl. 230 odst. 1 ES). Dále je možno podat žalobu na neplatnost usnesení rady guvernérů a správní rady Evropské investiční banky [čl. 237 písm. b) a c) ES]²⁸.

70. Žalobní důvody se omezují na nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění a zneužití pravomoci (čl. 230 odst. 2 ES). První dva se týkají vnější

71. Omezení legitimity k podání žaloby je jedním z hlavních rysů žaloby na neplatnost. Na rozdíl od privilegovaných žalobců – členských států, Evropského parlamentu, Komise a Rady – mohou Účetní dvůr a Evropská centrální banka tuto cestu využít pouze k ochraně svých práv a fyzické nebo právnické osoby mohou podat žalobu pouze proti rozhodnutím, která jsou jim určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jich bezprostředně a osobně dotýkají (čl. 230 odst. 3 a 4 ES)³⁰.

29 — Například v rozsudku ze dne 10. května 1960, Německo v. Vysoký úřad, 19/58, Recueil, s. 471, je ohledně nedostatku příslušnosti uvedeno, že i když je zřejmé, že se tohoto důvodu nedovolává ani žalobní návrh, ani replika, je vhodné jej prozkoumat.

30 — Obecně viz Moitinho de Almeida, J. C., „Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria“, in Rodríguez Iglesias, G. C., a Liñán Nogueras, D. J., (dir.), *op. cit.*, s. 595 a násl. Na druhou stranu, jak jsem upozornil ve stanovisku k věci C-110/03, *Belgie v. Komise* (rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Recueil, s. I-2801), tento předpoklad aktivní legitimity jednotlivců k žalobě na neplatnost měl za následek omezující judikaturu Soudního dvora, na kterou velmi výrazně zareagovala právní nauka – mimo jiné Sarmiento, D., „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia“, in *Revista Española de Derecho Europeo*, č. 3, červenec-září 2002, s. 531 až 577; také Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona 1999, především 6. kapitola, „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares“. Generální advokát F. G. Jacobs ve stanovisku předloženém ve věci *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada* (rozsudek ze dne 25. července 2002, C-50/00, Recueil, s. I-6677) navrhl široký výklad, neboť tvrdil, že „žalobce se určitý akt Společenství osobně dotýká, pokud tento akt zásadním způsobem poškozuje nebo může poškozovat jeho zájmy“ (bod 102, odst. 4); tento směr nejdrívě následoval rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 3. května 2002, *Jégo-Quéré v. Komise*, T-177/01, Recueil, s. II-2365, který byl později zrušen rozsudkem Soudního dvora ze dne 1. dubna 2004, *Komise v. Jégo-Quéré*, C-263/02 P, Recueil, s. I-3425. Tímto extenzivním směrem se řídí i Smlouva o Ústavě pro Evropu, která v čl. III-365 odst. 4 rozlišuje dvě varianty, když umožňuje, aby fyzická nebo právnická osoba podala žalobu „proti aktům, které jsou jí určeny, nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají“, a také proti „podzákonným právním aktům, které se jí bezprostředně týkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“, což je potřeba dát do souvislosti s novými normativními nástroji, které tato smlouva upravuje.

27 — Takto jsem se vyjádřil ve stanovisku předloženém ve věci *Ismeri Europa v. Účetní dvůr* (rozsudek ze dne 10. července 2001, C-315/99 P, Recueil, s. I-5281). Viz Waelbroeck, M., a Waelbroeck, D., „Article 173“, in Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D., a Waelbroeck, M., *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, svazek 10 (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Brusel, 1993, s. 98; a Vandersanden-Barav, *Contentieux communautaire*, Bruylant, Brusel, 1977, s. 127.

28 — Castillejo Manzanares, R., „El recurso de anulación“, in Mariño, F., Moreno Catena, V. a Moreira, C., (dir.), *Derecho procesal comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, s. 151.

b) Legitimace jednotlivců

72. Z výše uvedeného se dovozuje, že právo na přístup jednotlivců k Soudnímu dvoru je omezováno dvěma způsoby: vymezením aktů, které lze napadnout, a požadavkem určitých osobních charakteristik.

fruits et légumes a další v. Rada³² spočívá základní rozlišovací hledisko v oblasti používání, protože rozhodnutí má omezený okruh adresátů, zatímco nařízení je určeno abstraktním skupinám v jejich celku. Takže široký dosah a následně normativní povaha rozhodnutí se nezakoumají z hlediska schopnosti s větší či menší přesností určit počet nebo dokonce identitu subjektů, na něž se v určitém okamžiku vztahuje, pokud odpovídá objektivnímu faktickému nebo právnímu stavu definovanému aktem v souladu s jeho účelem³³.

i) Napadnutelné akty

73. První omezení vylučuje přímé napadnutí obecných ustanovení, neboť je možno napadnout pouze rozhodnutí. Nelze tedy napadnout nařízení, pokud se v něm neskrývá rozhodnutí, protože v takovém případě podle judikatury výběr formy aktu nemá vliv na jeho povahu³¹.

75. Na druhou stranu nelze zapomenout na to, že ve skutečnosti rozhodnutí určená členským státům mívají obvykle normativní charakter, neboť jsou obecně a abstraktně přijímána pro situace vymezené neutrálními hledisky.

74. Je nicméně velmi obtížné vymezit okolnosti, za nichž je akt napadnutelný. Je vhodné připomenout, že podle rozsudku Confédération nationale des producteurs de

ii) Bezprostřední a osobní dotčení

76. Aby mohla určitá osoba podat žalobu na neplatnost, nestačí, aby se obracela proti

31 — Mimo jiné rozsudky ze dne 5. května 1977, Koninklijke Scholten Honing v. Rada a Komise, 101/76, Recueil, s. 797, body 6 a 7; ze dne 17. června 1980, Calpak v. Komise, spojené věci 789/79 a 790/79, Recueil, s. 1949, bod 7; ze dne 29. ledna 1985, Binderer v. Komise, 147/83, Recueil, s. 257, bod 14; a ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, Recueil, s. I-4407, bod 14.

32 — Rozsudek ze dne 14. prosince 1962, spojené věci 16/62 a 17/62, Recueil, s. 901, bod 2; také rozsudek ze dne 6. října 1982, Alusuisse v. Rada a Komise, 307/81, Recueil, s. 3463, bod 8.

33 — Rozsudky ze dne 29. června 1993, Gibraltar v. Rada, C-298/89, Recueil, s. I-3605, bod 17; a ze dne 18. května 1994, Codorniu v. Rada, C-309/89, Recueil, s. I-1853, bod 18.

některému z napadnutelných aktů, ale jak už jsem uvedl ve stanovisku předneseném ve věci Comité d'entreprise de la Société française de production a další v. Komise³⁴, „pouze kumulativní splnění podmínky bezprostředního a osobního dotčení jednotlivce, jemuž rozhodnutí není určeno, mu dává legitimaci k pokusu o napadení“ (bod 15).

a opakovaně potvrzovaný³⁸, že subjektů odlišných od těch, jimž je akt určen, se tento akt osobně netýká, kromě situace, kdy „se jich dotýká jako následek určitých zvláštních charakteristik nebo skutkového stavu, který je charakterizuje ve vztahu k jakékoliv jiné osobě a individualizuje je analogicky s tím, komu je určen“.

77. Co se týče bezprostředního dotčení, to přichází v zásadě v úvahu, když je vztah příčina-důsledek mezi rozhodnutím a změnou subjektivního právního postavení účastníka, i když v některých případech je ještě požadováno přijetí prováděcích předpisů vnitrostátními orgány³⁵.

78. Co se týče druhé podmínky³⁶, její význam pokrývá právní názor vyjádřený poprvé v rozsudku Plaumann v. Komise³⁷

79. V tomto smyslu se v rozsudku Van der Kooy a další v. Komise³⁹ uvádí, že podnik se v zásadě nemůže postavit proti rozhodnutí Komise, jímž jsou zakázány podpory v určitém odvětví, pokud se ho dotýkají pouze proto, že patří do dotčeného odvětví a že by mohl mít potenciálně užitek z tohoto režimu, neboť se jedná o opatření obecného dosahu určená pro objektivně vymezené situace, z nichž vyplývají právní následky pro určitou kategorii subjektů vymezených obecně a abstraktně (bod 15). Naopak, jak je uvedeno ve výše uvedeném rozsudku Itálie a Sardigna Lines v. Komise, podmínka osobního dotčení je splněna, pokud je podnik příjemcem podpory (body 34 až 36)⁴⁰.

34 — V něm byl vydán rozsudek ze dne 23. května 2000, C-106/98 P, Recueil, s. I-3659.

35 — V tomto smyslu viz Ortega. M., *op. cit.*, s. 54 až 64, a citovaná judikatura.

36 — Nauka tento požadavek považovala za „takřka neprolomitelnou bariéru“ a za „skutečnou zkoušku ohněm“. Viz Kovar, R., a Barav, A., „Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions du recours individuel en annulation dans la CEE. À propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement“, *Cahiers de Droit Européen*, 1976, č. 1, s. 75; Cortés Martín, J. M., „Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, č. 16, září-prosinec 2003, s. 1119 a násl.

37 — Rozsudek ze dne 15. července 1963, 25/62, Recueil, s. 199.

38 — Rozsudky ze dne 2. července 1964, Glucoseries Réunies v. Komise, 1/64, Recueil, s. 813; ze dne 23. listopadu 1971, Bock v. Komise, 62/70, Recueil, s. 897; ze dne 24. února 1987, Deutz und Geldermann v. Rada, 26/86, Recueil, s. 941; ze dne 2. dubna 1998, Greenpeace Council a další v. Komise, C-321/95 P, Recueil, s. I-1651; a ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise, C-298/00 P, Recueil, s. I-4087; stejně tak i usnesení ze dne 21. června 1993, Van Parijs a další v. Rada a Komise, C-257/93, Recueil, s. I-3335.

39 — Rozsudek ze dne 2. února 1988, spojené věci 67/85, 68/85 a 70/85, Recueil, s. 219. Analogicky rozsudky ze dne 7. prosince 1993, Federmineria v. Komise, C-6/92, Recueil, s. I-6357, bod 14; a ze dne 19. října 2000, Itálie a Sardigna Lines v. Komise, spojené věci C-15/98 a C-105/99, Recueil, s. I-8855, bod 33.

40 — Stejně výše uvedený rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise, bod 39. V nauce Koenig, C., Pechstein, M., a Sander, C., *EU-/EG-Prozessrecht*, 2. vyd., Tübingen, 2002, s. 203.

2. Předběžná otázka týkající se platnosti

3. Vazba mezi žalobou na neplatnost a předběžnou otázkou týkající se platnosti

80. Smlouva zavedla úplný systém žalob, aby Soudnímu dvoru svěřila kontrolu nad legalitou aktů orgánů⁴¹. Z toho vyplývá, že omezení, která jsou vlastní žalobě na neplatnost, jsou nahrazena jinými mechanismy, mezi nimiž zaujímá významné místo předběžná otázka týkající se platnosti⁴², která vyhovuje stejnému účelu.

83. Předchozí body ukazují, že dvě procesní cesty se doplňují a mohou existovat souběžně.

81. V těchto případech se dotčená osoba obrátí na vnitrostátní soud, aby zpochybnila akt vnitrostátních orgánů, přičemž na svou obranu uvede protiprávnost normy Společenství, na niž se tento akt zakládá.

a) Vzájemné doplňování

82. Aniž jsou dotčeny požadavky, které zavádějí procesní řády každého členského státu, tato právní úprava má dopad na nevýhody vyplývající ze lhůty a omezené legitimace k přístupu k soudním orgánům Společenství.

84. Na rozdíl od žaloby na neplatnost je předmětem položení předběžné otázky týkající se platnosti, vedle rozhodnutí a dalších aktů podobného druhu, jakékoliv obecné ustanovení. Jak vyplývá z výše zmíněného rozsudku *Les Verts v. Parlament*, fyzické a právnické osoby jsou chráněny před akty obecného charakteru, které nemohou přímo napadnout. Pokud správné provedení těchto aktů přísluší orgánům Společenství, mohou tyto osoby podat přímou žalobu k Soudnímu dvoru proti výkonným aktům, které jsou jim určeny nebo které se jich bezprostředně a osobně dotýkají, přičemž se na podporu této žaloby mohou dovolávat protiprávnosti obecného aktu, který je základem. Pokud provedení přísluší vnitrostátním orgánům, mohou namítnout neplatnost obecného aktu u vnitrostátních soudních orgánů a přimět je k tomu, aby se v této souvislosti obrátily na

41 — Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23.

42 — Dále ještě námitka protiprávnosti a žaloba pro mimosmluvní odpovědnost. Pokud jde o první možnost, nemělo by se zapomínat, že podle rozsudku ze dne 14. prosince 1962, *Wöhrmann v. Komise*, spojené věci 31/62 a 33/62, Recueil, s. I-965, je jejím jediným účelem ochrana procesního subjektu před použitím nařízení, které je v rozporu s právem, aniž by nicméně toto nařízení bylo samo předmětem napadení. Viz *Ortega, M., op. cit.*, s. 139 až 158, resp. 159 až 188.

Soudní dvůr prostřednictvím předběžných otázek (bod 23).

orgánu žalobu proti aktu vnitrostátního orgánu, který provádí uvedené rozhodnutí, s námitkou protiprávnosti“ (bod 12).

85. Toto předložení předběžné otázky je proto možné jediné tehdy, pokud neexistuje možnost podat žalobu na neplatnost⁴³ a pokud bylo vydáno vnitrostátní prováděcí opatření. Navíc pokud se netýká vnitrostátního opatření, je nemožnost položit předběžnou otázku zřejmá. Ale pokud ani v této situaci nelze podat přímou žalobu, měl by být posouzen charakter celého systému žalob⁴⁴.

b) Souběžná existence

86. Už v rozsudku Rau a další⁴⁵ byla tato zvláštnost zmíněna, když bylo uvedeno, že možnost přímou cestou napadnout rozhodnutí orgánu Společenství „nevylučuje možnost podat u vnitrostátního soudního

87. Navíc, pokud by bylo zcela povoleno položení předběžné otázky týkající se rozhodnutí, které nebylo svého času napadeno, i když napadeno mohlo být, obešel by se tak prekluzivní účinek lhůt a další důsledky, které z něj vyplývají⁴⁶. Z tohoto důvodu se v rozsudku Deggendorf⁴⁷ na jednotlivce používá nauka, kterou sám Soudní dvůr zavedl vůči členským státům, aby prohlásil, že požadavek právní jistoty znemožňuje příjemci podpory, která je předmětem rozhodnutí Komise, jenž ho mohl napadnout, ale nechal uplynout lhůtu závazné stanovou ve Smlouvě, aby zpochybnil legalitu tohoto aktu u vnitrostátních soudních orgánů v rámci žaloby, kterou podá proti vnitrostátním prováděcím předpisům (bod 17), dokonce, jak vyvozujeme

43 — Rozsudky ze dne 6. března 1979, *Simmenthal v. Komise*, 92/78, Recueil, s. 777, bod 39; a ze dne 15. února 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, Recueil, s. I-1197, bod 36.

44 — V tomto smyslu viz Everling U., „L'avenir de l'organisation juridictionnelle de l'Union européenne“, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Institut d'Etudes Européennes, Brusel, 1994, s. 22.

45 — Rozsudek ze dne 21. května 1987, spojené věci 133 až 136/85, Recueil, s. 2289.

46 — Viz Gröpl, C., „Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken im Konkurrenzverhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV)“, *Europäische Grundrechts-Zeitschrift*, 1995, s. 583 a násl.; Pache, E., „Keine Vorlage ohne Anfechtung? – Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 I lit. b EGV zur Nichtigkeitsklage nach Art. 173 IV EGV“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1994, s. 615 a násl.; a Tomuschat, C., *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften*, Mnichov, 1964, s. 87 a násl.

47 — Rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, známý pod označením „Deggendorf“, C-188/92, Recueil, s. I-833.

z rozsudků *Accrington Beef*⁴⁸ a *Wiljo*⁴⁹, i když tento akt bude určen některému státu, pokud ho úřady dotčené osobě oznámily v takové lhůtě, aby mu umožnily ho napadnout⁵⁰.

b) Judikatura nerozlišuje mezi obecnými ustanoveními a prováděcími akty a vždy propaguje stejné řešení. Nutí procesní subjekty, aby podaly žalobu na neplatnost, a to dokonce preventivně, aniž by jim s jistotou zaručila její přípustnost vzhledem k omezením, která existují v judikatuře ohledně legitimize.

88. Judikatura Deggendorf je velmi sporná⁵¹ a Soudní dvůr by se měl jednoho dne rozhodnout pro její přesnější vypracování nebo zrušení, protože vyvolává vážné námitky:

a) Judikatura se opírá o právní jistotu, ale tato zásada nestanoví hierarchii obou způsobů žalob a navíc nestojí vždy nad zásadou legality, přičemž je potřeba říci, že samo právo Unie upravuje některé případy, kdy je tato priorita narušena, protože námitka protiprávnosti podle článku 241 ES umožňuje napadnout nějaké nařízení, i když už uplynula lhůta k jeho přímému napadení. Ve jménu právní jistoty se mohou omezit důsledky rozsudku v čase, ale nelze omezit soudní kontrolu nad činností Společenství.

c) Judikatura odporuje rozsudkům *Foto-Frost*, *Binder* a *Behn Verpackungsbedarf*⁵², v nichž byla bez diskuze připuštěna možnost předložení, ačkoliv žalobci v původním řízení se mohli obrátit na soud Společenství ve věci rozhodnutí Komise, jejichž platnost byla zpochybněna u vnitrostátního soudu. Navíc rozsudek *Universität Hamburg*⁵³ připustil, že zamítnutí žádosti orgánem členského státu je jediným aktem, který je určen přímo jednotlivci, „se kterým byl tento nezbytně seznámen ve vhodném čase a který může napadnout prostřednictvím žaloby u soudu, aniž by měl nějaké potíže s dokazováním svého zájmu na této žalobě“, takže „musí mít možnost v rámci žaloby podané podle vnitrostátního práva [...] namítat protiprávnost rozhodnutí Komise, které bylo základem vnitrostátního rozhodnutí přijatého v jeho neprospěch“ (bod 10).

48 — Rozsudek ze dne 12. prosince 1996, C-241/95, Recueil, s. I-6699.

49 — Rozsudek ze dne 30. ledna 1997, C-178/95, Recueil, s. I-585.

50 — Někteří autoři se domnívají, že je nutná plná obeznamenost s rozhodnutím Společenství, s možností napadnout ho žalobou na neplatnost a s tím, že je osoba bezprostředně a osobně dotčena. Viz *Turner, S.*, „Challenging EC law before national court: a further restriction of the rights of natural and legal persons?“, *Irish Journal of European Law*, 1/1995, s. 81.

51 — Nauka vyslovila vážné kritiky, které mistrně shrnul a rozebral Barav, A., „Deviation prejudicielle“, *Les dynamiques du droit européen en début de siècle-Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Éditions A. Pedone, Paříž, 2004, s. 227 a násled.

52 — Rozsudky ze dne 22. října 1987, 314/85, Recueil, s. I-4199; ze dne 12. července 1989, 161/88, Recueil, s. 2415; a ze dne 28. června 1990, C-80/89, Recueil, s. I-2659, které odpověděly na předběžné otázky týkající se platnosti rozhodnutí, jež nařídila vybrání dovozního cla *a posteriori*.

53 — Rozsudek ze dne 27. září 1983, 216/82, Recueil, s. 2771.

d) Judikatura požaduje po vnitrostátním soudu, aby analyzoval legitimaci navrhovatele k podání žaloby na neplatnost u Soudního dvora a aby prověřil, zda to udělal; nicméně uvedený rozsudek Rau a další odmítá šetření, „pokud žalobce v původním řízení má možnost napadnout rozhodnutí přímo u Soudního dvora“ (bod 11). Navíc pokud by měl pochybnosti o této možnosti, měl by položit otázku týkající se výkladu, na jejímž výsledku by záleželo předložení otázky týkající se platnosti. Vzniká tak tedy poměrně složitý a uměle vytvořený systém, který má více nevýhod než výhod.

89. Konečně je třeba zmínit, že za předpokladu, že by vnitrostátní soudní orgán pochyboval o platnosti ve chvíli, když bude u Soudního dvora nevyřízená žaloba na neplatnost, rozsudek Masterfoods a HB⁵⁵ přiznává prvně jmenovanému možnost pozastavit řízení až do doby, než orgán Společenství vydá konečné rozhodnutí podle článku 230 ES, nebo předložit předběžnou otázku.

D – Obsah rozhodnutí a možnosti jej napadnout

1. Obsah

e) Konečně judikatura neuznává základ a povahu řízení podle článku 234 ES jako nástroje soudní spolupráce, protože když dotyčná osoba nenajde důvod k tomu, aby podala žalobu na neplatnost, vnitrostátní soud nemůže zahájit rozhovor se Soudním dvorem, i kdyby základní akt Společenství považoval za protiprávní nebo kdyby měl za to, že při jeho provádění došlo k vadám, které původně zůstaly nepovšimnuty. Takže pokud je předloženo podřízeno jednání stran, oslabuje se spolupráce mezi soudy, kterou zavedla Smlouva⁵⁴, protože stejným způsobem by nemohla být připuštěna otázka, v níž by šlo o neplatnost z jiných důvodů, než které zahrnuje žaloba na neplatnost.

90. Článek 1 rozhodnutí prohlašuje podpory poskytnuté regionem Sardinie na základě článku 5 regionálního zákona č. 44/1988, jakož i čtyři výše uvedená rozhodnutí Giunta regionale za protiprávní a neslučitelné se společným trhem. Následně tedy ovlivňuje dvě oblasti: vlastní režim podpor a jeho konkrétní projevy.

91. První prohlášení má obecnou a abstraktní povahu, neboť se vztahuje na objektivně určené, ale nepřesné situace;

54 — V tomto smyslu viz Ritleng, D., „Pour une systématique des contentieux au profit d’une protection juridictionnelle effective“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac-50 ans du droit communautaire*, díl 2, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, s. 735 a násl., citováno v Barav, A., *op. cit.*, s. 244, poznámka 100.

55 — Rozsudek ze dne 14. prosince 2000, C-344/98, Recueil, s. I-11369, bod 55.

navíc zahrnuje zrušení vnitřní normy; konečně je určeno neurčenému množství subjektů. Za těchto okolností nejsou jednotlivci aktem bezprostředně a osobně dotčeni, takže nemají legitimaci k jeho přímému napadnutí.

92. Nicméně rozhodnutí Komise se týká rozhodnutí, jimiž byly poskytnuty podpory osobám, které mohou být individualizovány a kterých se výslovně týká, neboť jim ukládá povinnost je navrátit. Proto by jim měla být přiznána způsobilost žádat zrušení bodů, které se týkají uvedených opatření.

2. Napadnutelnost

93. Dvojí úhel pohledu má dopad na možnost napadnout rozhodnutí.

94. Pokud se domníváme, že dotčené osoby jej mohly platně napadnout přímo, je třeba předběžné otázky označit za nepřipustné. V opačném případě námitka tohoto druhu není na místě.

95. V projednávaných věcech, i když procesně se zdá být vhodnější nejdříve zkoumat aktivní legitimaci žalobců a poté ověřit, zda jednali v rámci stanovené lhůty, se Soud prvního stupně omezil na prohlášení o pozdním podání žaloby na neplatnost, přičemž bral v úvahu pouze datum zveřejnění aktu v Úředním věstníku a datum podání písemné žaloby.

96. Tento názor vede k tomu, že je žalobcům přičítána veškerá újma způsobená opožděným podáním k soudnímu orgánu Společenství.

97. Toto řešení však nelze použít v projednávaném případě, vzhledem k souběžně existujícím okolnostem a vzhledem k úvahám, které jsem uvedl v předchozích bodech.

98. Rozhodnutí nebylo určeno příjemcům podpory, ale italskému státu; ačkoliv se jich v některých bodech bezprostředně a osobně dotýkalo, ani stát ani Komise jim ho neoznámila. Tento nedostatek osobní informovanosti se řeší jinými prostředky, avšak nejprve by se měl o to pokusit ten, kdo má k dispozici odpovídající rejstříky poskytnutých podpor a je k tomu nejvíce způsobilý⁵⁶. Aby se předešlo těmto problémům, je

56 — Zdá se být nepřiměřené požadovat po jednotlivcích, aby neustále sledovali Úřední věstník Evropské unie za účelem namítnutí jakéhokoliv rozhodnutí Společenství, které by narušovalo jejich práva. V tomto smyslu viz Hoskins, M., „Case C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland, Judgment of 9 March 1994, [1994] ECR I-833“, *Common Market Law Review*, 1994, s. 1402.

vhodné zavést účinný systém, který informuje o zahájení i o skončení řízení o protiprávnosti nebo o neslučitelnosti státních podpor. Nebo alespoň vypočítat lhůtu k podání žaloby na neplatnost podle teorie *actio nata*, tedy od chvíle, kdy se mohla žaloba podat. Jakékoliv jiné řešení je chybné a znamená krácení práv obhajoby fyzických a právnických osob⁵⁷.

do tří oddílů: nedostatečný právní základ, porušení zásady legitimního očekávání a další vady, jak formální – nesrovnalosti v řízení a nedostatek odůvodnění –, tak věcné – slučitelnost podpor se společným trhem.

A – Právní základ

99. Navíc, jelikož má rozhodnutí dvojí obsah, není nesmyslné se domnívat, že tito občané mají zčásti odepřen přímý přístup k soudním orgánům Společenství a že jsou pouze nepřímě oprávněni k napadení legality.

102. První udaný důvod neplatnosti se týká dodržování pravidel o podporách, která jsou obsažena ve Smlouvě, v oblasti zemědělství. Argumentuje se tím, že podle článku 36 ES nelze v této oblasti použít článek 87 ES, o němž se opírá rozhodnutí, a to proto, že ho Rada nezahrnula do nařízení č. 26.

100. Všechny tyto důvody vedou k doporučení, aby Soudní dvůr v případě jakékoliv pochybnosti v této věci předběžné otázky připustil.

103. Od těchto tvrzení se odvíjí zkoumání vztahu mezi zemědělstvím a volným trhem a jeho dopadu na projednávání případ.

VII – Zkoumání platnosti rozhodnutí

1. Vazby mezi zemědělskou politikou a politikou hospodářské soutěže

101. Vnitrostátní soudy se domnívají, že rozhodnutí má různé vady, které lze rozdělit

a) Úvod

57 — Článek II-107 Smlouvy o Ústavě pro Evropu stanoví právo na účinnou soudní ochranu, které má „každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny“.

104. Společná zemědělská politika je jedním z prostředků integrace k dosažení hospodář-

ských cílů Společenství. To vysvětluje, že první ustanovení z těch, která se věnují „zemědělství“, tedy článek 32 ES, stanoví, že „společný trh se rozšíří na zemědělství a obchod zemědělskými produkty“, jimiž se rozumí produkty rostlinné a živočišné výroby a rybolovu.

zakládacího textu. Následně se článek 34 ES zabývá zřízením „společné organizace zemědělských trhů“, která má v závislosti na dotyčných produktech různou podobu, od opatření k regulaci cen, dotaci výroby i uvádění na trh, skladovacích a překlenovacích opatření, jakož i společné mechanismy pro stabilizaci dovozu nebo vývozu, až po prostý a jednoduchý odkaz na společná pravidla hospodářské soutěže⁵⁹.

105. Ze zásady získaný význam nezakrývá, že stejně jako v ostatních oblastech lze docílit konsolidace rovněž negativně, a to nahrazením zásahů států výkonem hospodářských svobod na společném trhu⁵⁸.

106. Jak stanoví článek 2 ES a potvrzují další ustanovení Smlouvy, tato možnost neznamená absolutní zákaz veškerých veřejných zásahů. Připouští se různé výjimky, ačkoliv jsou podřízeny vyšším zájmům Společenství.

108. Zvýhodnění, které členské státy poskytují zemědělství, mají zřetelně odvětvový charakter, jsou to opatření hospodářských zásahů, která jsou podřízena kritériím obecného systému, i když mají určité zvláštnosti vzhledem k podmínkám v odvětví, v němž jsou používána, nebo k podmínkám životního prostředí, hygienickým a sociálním, které je v mnoha případech ovlivňují.

107. V tomto smyslu mají cíle stanovené v článku 33 ES hospodářskou povahu, ačkoliv některé mají určitý sociální odstín, který je vtisknut některým ustanovením

109. Je tudíž nesprávné bránit se bez dalšího jakékoliv vnitrostátní podpoře, neboť často tyto zásahy slouží k podpoře hospodářské soutěže, když subjekty vrací do situace rovnosti, která byla porušena. Existují situace, kdy pokud je poskytnuto dostatečné odůvodnění a jsou dodržovány základní zásady podpory, přispívají k volné hospodářské soutěži.

58 — Roberti, G. M., „Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales“, *Actualité Juridique Droit Administratif*, č. 6, 1993, s. 398, zahrnuje státní podpory do transakční oblasti mezi pozitivní a negativní integrací, vzhledem k tomu, že jejich různé formy se často stávají nástroji nejvyššího významu pro výkon politik Společenství.

59 — Viz Martínez López-Muñoz, J. L., v předmluvě ke knize Prieto Álvarez, T., *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2001, s. 11 a násl.

b) Použití norem o státních podporách na zemědělství

odvětví podřízeno obecné regulaci společného trhu, ačkoliv jsou chráněny jeho specifické požadavky.

110. Ačkoliv od počátku platnosti Smlouvy už uplynulo mnoho let, vztahy mezi společnou zemědělskou politikou a politikou hospodářské soutěže nejsou jednoznačně vymezeny⁶⁰, neboť jejich právní úprava byla svěřena sekundárnímu právu. Není pochyb o tom, že stav evropského zemědělství neumožňoval bez dalšího použít pravidla zajišťující volnou hospodářskou soutěž, ale v dnešní době už zmizely překážky, i když by bylo vhodné zavést určité odstínění⁶¹. Další možnost, která není zanedbatelná, protože má také oporu ve Smlouvě, by bylo navrzení vlastní organizace této oblasti.

112. Článek 36 ES podřizuje použití pravidel hospodářské soutěže tomu, co stanoví Rada „se zřetelem k cílům uvedeným v článku 33“⁶². Z tohoto vyjádření se vyvozuje existence určité hierarchie, v níž zemědělská politika zaujímá prioritní postavení, jak potvrdil rozsudek McCarren⁶³, a zejména rozsudek Maizena v. Rada⁶⁴, i když tato organizace s sebou přináší ochranu základu volné hospodářské soutěže, bez jehož dodržování by byl narušen společný trh⁶⁵.

111. Ve prospěch prvního řešení hovoří čl. 32 odst. 2 ES, podle něhož „pravidla stanovená pro vytváření společného trhu se vztahují i na zemědělské produkty, nestanoví-li články 33 až 38 jinak“, čímž je toto

113. Ustanovení, která Smlouva věnuje zemědělství, nevytvářejí uzavřený a nezávislý rámec, do něž by se nevešla ustanovení upravující hospodářskou soutěž.

60 — Viz Blaise, J. B., „Liberté de concurrence en agriculture“, in Raux, J., (dir), *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, Paříž, 1984, s. 21; také Dehousse, F., „Les règles de concurrence sur les aides d'Etat dans le secteur de l'agriculture“, *Studia diplomatica*, č. 1-2, 2000, s. 41 až 58.

61 — Hospodářský a sociální výbor se vyjádřil v tomto smyslu ve „Stanovisku ke XX. zprávě o politice hospodářské soutěže“ (XXI. Zpráva o politice hospodářské soutěže, 1991), kde uvádí, že „obecná ustanovení Smlouvy, týkající se hospodářské soutěže, se mají použít také na odvětví zemědělství. Nicméně je pochopitelné, že toto použití může být výsledkem jednak zvažování cílů evropské politiky hospodářské soutěže a jednak specifík zemědělské politiky Společenství“ (s. 275).

62 — V podobném smyslu čl. III-230 odst. 1 Smlouvy o Ústavě pro Evropu stanoví, že „oddíl týkající se pravidel hospodářské soutěže se vztahuje na zemědělskou výrobu a obchod zemědělskými produkty pouze v rozsahu, který určí evropský zákon nebo rámcový zákon podle čl. III-231 odst. 2, se zřetelem k cílům uvedeným v článku III-227“.

63 — Rozsudek ze dne 26. června 1979, 177/78, Recueil, s. 2161, bod 11.

64 — Rozsudek ze dne 29. října 1980, 139/79, Recueil, s. 3393, bod 23. Ve stejném smyslu se vyslovil rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, Recueil, s. I-4973, body 59 až 61.

65 — Viz Prieto Álvarez, T., *op. cit.*, s. 234 a násled.

Tato posledně jmenovaná ustanovení jsou nicméně jednou částí celku⁶⁶ a neměla by být opomíjena⁶⁷.

114. V tomto kontextu se nachází výše uvedené nařízení č. 26, které ve skutečnosti umožňuje vytvoření vlastní politiky hospodářské soutěže pro zemědělské odvětví, i když k tomu zatím nedošlo⁶⁸. Jak jsem již uvedl výše, orgány se naopak prostřednictvím sekundárního práva snažily o to, aby se články 87 až 89 ES používaly na všechny oblasti v tomto odvětví.

c) Sekundární právo

115. Předložení provedené z vůle Rady podle článku 36 ES našlo brzy odezvu v nařízení č. 26, použitelném na obchod a produkci výrobků vyjmenovaných v příloze I Smlouvy, s výjimkou druhotných surovin používaných ve výrobě – jako je kvásek⁶⁹, hnojiva a rostlinolékařské výrobky⁷⁰.

116. Tato právní úprava horizontální povahy stanovila nepoužitelnost článku 87, čl. 88 odst. 2 a článku 89 ES na uvedené odvětví, nicméně původní odůvodnění těchto odchylek, vzhledem k počátkům společné politiky v dané oblasti, se vytrácí se zavedením společných organizací trhu, takže dokonce i když byly podány návrhy směřované ke zrušení omezení⁷¹, k použití uvedených ustanovení v zemědělské politice bylo třeba se dohodnout na každém z jednotlivých ustanovení, tak jako se to udělalo obecně, prostřednictvím odpovídajících prohlášení o používání Smlouvy v oblasti státních podpor, pokud v daných ustanoveních nebyly výslovně uvedeny výjimky.

117. Jinak se jeví případ zboží, které nepodléhá společným ustanovením a které by v případě neexistence specifických norem a ve smyslu uvedeného nařízení podléhalo pouze ustanovením čl. 88 odst. 1 a 3 věty první ES, kde je pravomoc Komise omezena na vydávání doporučení o státních podporách, tak jako to vyřešily rozsudky

66 — V tomto smyslu Barthélémy, M., „La politique communautaire en matière d'aides d'État dans le secteur agricole“, in Blumann, C., a Lange, D. (dir.), „Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE“, *Revue de Droit rural*, č. 163, 1988, s. 80.

67 — Jak tvrdila část nauky, například Muffat-Jeandet, D., v článku „Aides“, *Encyclopédie juridique Dalloz – Répertoire de Droit communautaire*, díl I, Paříž, 1992.

68 — Viz Blaise, J. B., *op. cit.*, s. 23.

69 — Rozsudek ze dne 25. března 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleurselabriek v. Komise, 61/80, Recueil, s. 851, bod 21.

70 — Rozsudek ze dne 15. prosince 1994, DLG, C-250/92, Recueil, s. I-5641, bod 23.

71 — V březnu 1966 zaslala Komise Radě sdělení o „kritériích pro zavedení společné politiky v oblasti státních podpor v zemědělství“, do něhož zahrnula i návrh na změnu nařízení č. 26 v tom smyslu, aby články 87 a násled. byly použitelné na všechny produkty uvedené v příloze I Smlouvy [KOM(66) konečné, ze dne 23. března 1966, předložené Radě dne 25. března 1966]. K tomuto viz Ventura, S., *Principes de Droit agricole communautaire*, Bruylant, Brusel, 1967.

St. Nikolaus Brenneri⁷² a Société d'initiativ-
es et de coopération agricoles v. Komise⁷³.

2. Právní základ rozhodnutí

118. Také je možno věc pochopit tak, že omezení stanovená nařízením č. 26 měla prozatímní povahu, takže v souladu se systémem Smlouvy by se po uplynutí přechodného období měly články 87 ES a 88 ES plně vztahovat i na zemědělství⁷⁴.

119. Z výše uvedeného vyplývá, že při zkoumání právního základu aktu Komise v této oblasti je třeba v první řadě přezkoumat, zda se opírá o nařízení, které výslovně uděluje zmocnění. Následně, pokud tomu tak je a pokud neexistuje společná organizace trhu, je třeba přezkoumat dopad nařízení č. 26. Konečně pokud tomu tak není, je třeba se zabývat otázkou přímé použitelnosti pravidel hospodářské soutěže, jak je uvedeno výše, s výhradou přijatých specifických opatření.

120. Rozhodnutí se zakládá na čl. 88 odst. 2 ES (i když se zmiňuje i o odstavci 3), jakož i na čl. 87 odst. 3 ES. Vnitrostátní soudy však pochybují, zda byla Komise oprávněna uchýlit se k těmto ustanovením ve smyslu toho, co stanoví nařízení č. 26, kde je uvedeno, že se smějí použít jen výslovně uvedené normy o státních podporách, mezi nimiž tato ustanovení zmíněna nejsou.

121. Je tudíž třeba přiznat prioritu konkrétním ustanovením a mít na zřeteli dvojí prostor: jednak obecný, stanovený regionálním zákonem č. 44/1988, a jednak specifický, určený rozhodnutími přijatými v jeho rámci, tak abychom mohli vyvodit obecné úvahy.

a) Systém podpor podle regionálního zákona č. 44/1988

122. Tímto normativním nástrojem se vytváří zemědělský fond záruk. Zvláště článek 5 upravuje režim podpor ve prospěch zemědělských podniků, jejichž finanční situace byla zasažena nepříznivými událostmi.

⁷² — Rozsudek ze dne 21. února 1984, 337/82, Recueil, s. 1051, bod 12.

⁷³ — Rozsudek ze dne 5. července 1984, 114/83, Recueil, s. 2589, bod 27.

⁷⁴ — Tento názor už vyjádřil generální advokát Capotorti ve stanovisku k věci Hansen (rozsudek ze dne 13. března 1979, 91/78, Recueil, s. 935). Po různých úvahách uvedl, že „v rámci systému vymezeného judikaturou Soudního dvora by bylo nesmyslné, kdyby členským státům byla přiznána úplná volnost v otázce státních podpor v zemědělských odvětvích, která ještě nejsou upravena společnou organizací trhu (a možná ani nikdy nebudou). V souladu se systematickou Smlouvy mi připadá nutné připustit, že po skončení přechodného období budou ustanovení článků [87 a 88] používána i na zemědělské odvětví“. Soudní dvůr se touto otázkou nezabýval, protože to nepovažoval za nutné (bod 11 rozsudku).

123. V takové situaci vychází použití ustanovení Smlouvy o veřejných zásazích z nařízení Rady (EHS) č. 797/85, ze dne 12. března 1985, o zlepšení účinnosti zemědělských struktur⁷⁵ (*neoficiální překlad*), několikrát změněného, kodifikovaného a zrušeného nařízením Rady (EHS) č. 2328/91, ze dne 15. července 1991, jehož název je stejný⁷⁶.

125. Proto je regionální zákon č. 44/1988 vzhledem ke svému účelu ovlivněn uvedenými nařízeními⁷⁷.

126. Jelikož tedy nařízení č. 797/75 vyžaduje dodržování článků 87 ES až 89 ES (článek 31) – vyžaduje to i nařízení č. 2328/91 (čl. 12 odst. 1 a článek 35) –, podléhají vnitrostátní opatření pravidlům Společenství o státních podporách, aniž by se naopak použilo nařízení č. 26.

127. V každém případě, pokud by existovala nějaká pochybnost o tomto bodě, bylo by namísto dovolávat se výše uvedeného argumentu o přímém použití norem Smlouvy o hospodářské soutěži na zemědělství.

124. Článek 1 nařízení č. 797/85 zavádí společné jednání ke zlepšení účinnosti zemědělských podniků a přispění k jejich rozvoji. Článek 1 nařízení č. 797/85 zahrnuje mezi cíle této činnosti jednak cíl přispět k rozvoji obchodu prostřednictvím konsolidace a reorganizace jeho struktur, jakož i podpory doplňkových činností (čl. 1 odst. 1 druhá odrážka), a jednak cíl udržet zemědělskou společnost schopnou podílet se na rozvoji sociálních vztahů v zemědělských odvětvích, zajistit rolníkům odpovídající životní úroveň, která bude zahrnovat i náhrady za přirozená znevýhodnění v horách a jiných znevýhodněných oblastech (čl. 1 odst. 1 třetí odrážka).

b) Podpory poskytnuté rozhodnutími Giunta regionale

128. Jestliže je základní rámec italského zákona, který se vztahuje na poskytování

75 — Úř. věst. L 93, s. 1.

76 — Úř. věst. L 218, s. 1. Podle znění článku 41 je použitelné ode dne 9. srpna 1991.

77 — Ačkoliv z časových důvodů bylo v platnosti pouze nařízení č. 797/85, to, které následuje, má podobný obsah: všimněte si v této souvislosti, že příloha II nařízení č. 2328/91 nabízí tabulku souvislostí mezi oběma normami a také ve vztahu k nařízení Rady (EHS) č. 1760/87, ze dne 15. července 1987, kterým se mění nařízení (EHS) č. 797/85, 270/79, 1360/78 a 355/77 ve vztahu k zemědělským strukturám a přizpůsobení zemědělství nové situaci na trzích a zachování zemědělského prostoru (Úř. věst. L 167, s. 1).

podpor, podřízen právní úpravě státních podpor, zdá se logické učinit závěr, že jeho konkrétní projevy jsou jí rovněž podřízeny. Tato okolnost však nebrání analýze slučitelnosti rozhodnutí Komise co se týče podpor poskytnutých autonomním regionem Sardinie s právem Společenství, přičemž platí, že Soudnímu dvoru nepřisluší vyjádřit se k regionálnímu zákonu⁷⁸.

i) Pěstování ve skleníku

129. Rozhodnutím ze dne 30. prosince 1988 byl poskytnut úvěr jako následek poklesu cen produktů pěstovaných ve skleníku⁷⁹.

130. V souladu s předchozími úvahami spadá tato činnost do oblasti působnosti nařízení č. 797/85, které zmocňuje Komisi použít všechna ustanovení Smlouvy týkající se státních podpor.

ii) Lesnické podniky

131. Rozhodnutím ze dne 27. června 1990 byly zvýhodněny lesnické podniky, jejichž výsadba nemohla být ještě předmětem rentabilního vykácení.

132. Ačkoliv pojem „zemědělství“, na který odkazuje Smlouva, zahrnuje poměrně široký rámec, neboť do něj patří i živočišná výroba a rybolov, nespádají přitom pod něj lesnické podniky a ani jejich produkty nejsou považovány za „zemědělské“ pro účely přílohy I, ačkoliv je známa určitá souvislost mezi těmito oblastmi⁸⁰.

133. V tomto smyslu se jeví relevantním upozornění Komise na rozsudek ze dne 25. února 1999⁸¹, podle něhož „nelze chápat, že by příloha [I] zahrnovala stromy a produkty zemědělské činnosti, i když některé z těchto produktů brané izolovaně spadají do oblasti působnosti článků [32 až 38] Smlouvy“.

⁷⁸ — Jak je vysvětleno dále, rozhodnutí ze dne 27. června 1990, které se týká lesnických podniků, nepatří do oblasti působnosti „zemědělství“, alespoň ne z pohledu Společenství.

⁷⁹ — V předchozích bodech tohoto stanoviska – především v bodech v části nazvané „Poskytnutí podpor regionální vládou Sardinie“ – je podrobněji rozebráno toto i další rozhodnutí.

⁸⁰ — Tak například nařízení č. 797/85 stanoví podíl orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu na opatřeních lesnického charakteru ve prospěch zemědělských podniků, jako jsou opětné osazení půdy, výstavba větrolamů a zábran proti požáru, vedení cest a zlepšení využívání lesních ploch [čl. 1 odst. 2 písm. d) a čl. 20].

⁸¹ — Parlament v. Rada, spojené věci C-164/97 a C-165/97, Recueil, s. I-1139.

134. V důsledku toho jestliže nebereme v úvahu zvláštnosti stanovené článkem 36 ES, vnitrostátní zásahy se řídí bez dalšího obecnými normami Společenství.

iv) Zadlužené zemědělské podniky

iii) Chovatelé králíků

135. Králíky postihla dobytčí epidemie, která region postihla na jaře roku 1990. Jejich chovatelé měli prospěch ze zvýhodnění poskytnutých na základě rozhodnutí ze dne 20. listopadu téhož roku.

138. Tržní podmínky a zhoršení klimatických podmínek mělo za následek, že rozhodnutím ze dne 26. června 1992 byly poskytnuty podpory hospodářským subjektům, které splňovaly určité požadavky.

139. V těchto případech je vzhledem k dotčenému období namístě mít na zřeteli nařízení č. 2328/91, do jehož věcné působnosti by spadala činnost regionu, takže je možno použít všechna ustanovení Smlouvy o hospodářské soutěži.

136. Jedná se o odvětví, které je na rozdíl od předchozího postaveno na roveň zemědělství, a proto spadá pod nařízení č. 797/85, ale má také zvláštní úpravu v nařízení Rady č. 827/68 ze dne 28. června 1968, o společné organizaci trhu s některými produkty uvedenými v příloze II Smlouvy⁸².

c) Závěrečná úvaha

137. Podle článku 5 tohoto nařízení se články 87 až 89 ES „použijí na produkci a obchod s produkty uvedenými v příloze“, mezi něž patří i „ostatní živá zvířata“ (bod 01.06).

140. Předchozí body odůvodňují použití článků 87 až 89 ES ve vztahu k regionálnímu zákonu č. 44/1988 a k jeho čtyřem projevům v praxi. Existují normy sekundárního práva, které to takto umožňují, některé, třeba jako normy určené chovatelům králíků, mají specifický charakter. Ale i kdyby tomu tak nebylo, Soudní dvůr má vhodnou příležitost konstatovat, že rozhodnutí vychází ze Smlouvy, neboť bere v úvahu znění a ducha jejího textu.

82 — Úř. věst. L 151, s. 16; Zvl.vyd. 03/01, s. 140.

B – Porušení zásady legitimního očekávání

141. V předkládacích usneseních je příkládána velká důležitost dlouhému období, které uplynulo mezi zveřejněním regionální normy, zahájením řízení pro nesplnění povinnosti proti Itálii, přijetím rozhodnutí Komise a žádostí o navrácení neoprávněně získaných částek, což dává toto jednání do souvislosti se zásadou legitimního očekávání, která se považuje za narušenou, protože nebyla rychle ověřena slučitelnost podpor se společným trhem.

1. Povaha zásady

142. Legitimní očekávání úzce souvisí s právní jistotou, jejímž je konkrétním projevem, ale není tak čistě objektivní, neboť se týká ochrany individualizovaných situací. Tato subjektivní povaha způsobuje, že ochranný účinek ve velké míře závisí na okolnostech každého případu⁸³.

83 — Parejo Alfonso, L., de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., Moreno Molina, A. M., a Estella de Noriega, A., (dirs.), *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, s. 75 a 76, s citovanou judikaturou.

143. Její uznání, prohlášené před dlouhou dobou Soudním dvorem⁸⁴, bylo výsledkem dlouhého a postupného procesu odpovídajícího vývoji, kterým prošlo právo Společenství, což znesnadnilo dosažení jasné a konzistentní definice⁸⁵.

144. Ve světle vývoje judikatury⁸⁶, vyžaduje použití této zásady současné splnění několika požadavků⁸⁷: jednání orgánů Společenství, které odůvodňuje oprávněné očekávání dotčených osob – neboť jak naznačuje rozsudek Kühn⁸⁸, je možné se na ni odvolávat pouze v případě, že sama Komise vytvořila dříve situaci, která by ji mohla vyvolat; pravděpodobnost, že si dotčená osoba udrží své postavení, což bude pro vnějšího pozorovatele zjevné a bude jím bráno v úvahu, takže získá objektivní základ

84 — Hubeau, F., „Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes“, *Cahier de Droit européen*, č. 2–3, 1983, s. 149; a García Macho, R., „Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia“, *Revista Española de Derecho Administrativo*, č. 56, 1987, s. 563, tvrdí, že poprvé použil tento termín, který už existoval v německém právu – Vertrauensschutz –, v rozsudku ze dne 13. července 1965, Lemmerz-Werke v. Vysoký úřad, 111/63, Recueil, s. 835.

85 — Schwarze, J., „Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe“, *European Law Review*, č. 2, 1991, s. 870.

86 — Shrnutí judikatury můžeme mimo jiné najít v Castillo Blanco, F. A., *La protección de la confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, s. 163 až 199.

87 — Viz mimo jiné Schwarze, J., *op. cit.*, s. 949 a násl.; Parejo Alfonso, L., a další, *op. cit.*, s. 76 až 78; a Rodríguez Curiel, J. W., „Principios generales del derecho y recuperación de ayudas de Estado ilegales. En especial la confianza legítima“, *Gaceta Jurídica*, č. 209, září/říjen 2000, s. 33 až 36.

88 — Rozsudek ze dne 10. ledna 1992, C-177/90, Recueil, s. I-35, bod 14.

a rozměr, a změní se tak v „odůvodněná očekávání“, která nejsou v rozporu s právním řádem Unie; a převaha zájmů dotčených osob nad současnými veřejnými zájmy.

proto, aby zpochybnil jeho platnost před Soudním dvorem⁹¹.

145. Problém spočívá v nalezení „základu očekávání“, protože pouze pokud je tento nalezen, postavení procesních subjektů zasluhuje ochranu⁸⁹.

2. Legitimní očekávání v oblasti státních podpor

146. K vrácení protiprávních a neslučitelných zvýhodnění dochází při všech příležitostech, pokud to není v rozporu s obecnou právní zásadou⁹⁰. Mezi těmito výjimkami zaujímá významné postavení legitimní očekávání subjektů, často vykládané judikaturou, které se odlišuje podle toho, jestli se ho subjekty dovolávají, aby se vyhnuly povinnosti vyplývající z aktu Společenství, nebo

147. Soudní dvůr rozhodl, že s ohledem na imperativní povahu kontroly, kterou vykonává Komise, mohou mít příjemci podpory „legitimní očekávání o platnosti podpory“ pouze tehdy, „je-li poskytnuta při dodržení postupů“, které byly předem stanoveny, a na druhou stranu dodává, že „za běžných okolností si každý s řádnou péčí postupující hospodářský subjekt má ověřit, zda byl uvedený postup dodržen“⁹². Konkrétně pokud je poskytnuta podpora bez předchozího oznámení, její příjemce v té chvíli nemůže důvodně věřit v zachování pravidel při jejím poskytnutí⁹³. Navíc dokud není schválena a dokonce dokud neuplyne lhůta stanovená k podání žaloby proti dotčenému rozhodnutí, neexistuje žádná jistota ohledně legality této podpory⁹⁴. Následně se tedy

89 — Pescatore, P., „Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire“, *Rapport du 12e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, dil. I, Paříž, 1986, s. 35.

90 — Tento požadavek Soudního dvora je zakotven v čl. 14 odst. 1 výše uvedeného nařízení č. 659/1999, které vstoupilo v platnost až po zveřejnění rozhodnutí.

91 — V tomto smyslu rozsudek ze dne 14. ledna 1997, Španělsko v. Komise, C-169/95, Recueil, s. I-135, bod 49.

92 — Rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Demesa a Territorio Histórico de Álava v. Komise, spojené věci C-183/02 P a C-187/02 P, Recueil, s. I-10609, bod 44, v němž jsou citovány rozsudky ze dne 20. září 1990, Komise v. Německo, C-5/89, Recueil, s. I-3437, bod 14; výše uvedený rozsudek ze dne 14. ledna 1997, Španělsko v. Komise, Recueil, s. I-135, bod 51; a ze dne 20. března 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Recueil, s. I-1591, bod 25.

93 — Výše uvedený rozsudek Demesa a Territorio Histórico de Álava v. Komise, bod 45, kde je zároveň zmíněn výše uvedený rozsudek Alcan Deutschland, body 30 a 31.

94 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise, C-91/01, Recueil, s. I-4355, bod 66, který se opírá o výše zmíněný rozsudek ze dne 14. ledna 1997, Španělsko v. Komise, bod 53, a o rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 14. května 2002, Graphischer Maschinenbau v. Komise, T-126/99, Recueil, s. II-2427, bod 42.

nelze dovolávat této zásady bez ujištění se o tom, že stát, který podporu poskytuje, uskutečnil předcházející povinné oznámení⁹⁵, neboť lze jen těžko omluvit neznalost systému kontroly Společenství nad státními podporami⁹⁶.

148. Také kontrola ze strany Komise vyžaduje určitý čas, jak rozhodl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 29. dubna 2004, *Itálie v. Komise*⁹⁷, který zkoumal žalobní důvod vycházející ze skutečnosti, že dlouhá lhůta mezi přidělením podpor a přijetím rozhodnutí o jejich navrácení dala vzniknout přesvědčení o zákonnosti podpor. Zprv Soudní dvůr rozhodl, že existence promlčecí lhůty pro navrácení podpor musí být předem stanovena, což se stejně jako v projednávaném případě nestalo ani u tehdy napadeného aktu (bod 89)⁹⁸. Zadruhé Soudní dvůr, opíraje se o další rozsudky⁹⁹, rozhodl, že brání-li právní jistota tomu, aby orgán Společenství do nekonečna odkládal výkon svých pravomocí (bod 90), pak v případě neoznámených státních podpor mu lze přičítat prodlení až od chvíle, kdy se dověděl o jejich existenci (bod 91).

149. Právě zpoždění v přijetí rozhodnutí bylo důvodem jediného případu, kdy nebylo požadováno vrácení. O tom rozhodl Soudní dvůr ve svém rozsudku *RSV v. Komise*¹⁰⁰ vzhledem k výjimečným zvláštnostem věci¹⁰¹, ve které bylo napadeno rozhodnutí, kterým byla o více než dvacet šest měsíců po oznámení konstatována neslučitelnost a kterým bylo rozhodnuto o zrušení podpory určené odvětví, které požívalo jiných schválených zvýhodnění a určené k úhradě dodatečných výdajů na operaci, na kterou se již vztahovala povolená podpora.

3. Použití na projednávaný případ

150. Zkoumání rozhodnutí z věcného hlediska nám odhaluje dva jevy: zprv neexistenci oznámení podpor, z něhož vychází jejich protiprávnost; zadruhé nesoulad s volnou hospodářskou soutěží, z níž se odvíjí neslučitelnost se společným trhem. Tento dvojí důsledek vede ke společnému rozboru.

95 — Fastenrath, U., „Verwaltungsrecht. Europarecht“, *Juristenzeitung*, 1992, s. 1081.

96 — Pernice, I., „Neues zum EG-Beihilfenverbot“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1992, s. 66, vyzývá ty, kdo získají podpory, aby si ověřili, zda byly oznámeny a zda byla zahájena řízení podle čl. 88 ES odst. 3; také doporučuje členským státům, aby si ověřili, zda ještě existují neoznámené podpory. Sama Komise vzbudila pozornost vůči povážlivému stavu podpor, které nebyly oznámeny, ve sdělení zveřejněném v Úř. věst. 1983, C 318, s. 3 a 4.

97 — Věc C-298/00 P, uvedený výše.

98 — Článek 15 výše uvedeného nařízení č. 659/1999 stanovuje promlčecí lhůtu k právoplatnému výkonu pravomocí Komise ohledně vrácení podpor.

99 — Rozsudky ze dne 14. července 1972, *Geigy v. Komise*, 52/69, Recueil, s. 787, body 20 a 21; a ze dne 24. září 2002, *Falck a Acciaierie di Bolzano v. Komise*, spojené věci C-74/00 P a C-75/00 P, Recueil, s. I-7869, bod 140.

100 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 1987, 223/85, Recueil, s. I-4617.

101 — Zvláštnost situace už byla zdůrazněna v rozsudku ze dne 28. ledna 2003, *Německo v. Komise*, C-334/99, Recueil, s. I-1139, bod 44. V právní nauce Götz, V., „Handbuch des Eu-Wirtschaftsrechts“, H. III, *Subventionsrecht*, bod 108, s. 34.

a) Protiprávnost

151. Rozhodnutí Komise začíná prohlášením protiprávnosti zvýhodnění poskytnutých podle článku 5 regionálního zákona č. 44/1988, protože Komise nebyla informována ani o této normě, ani o rozhodnutích vydaných na jejím základě.

152. Neexistence oznámení je snadno dokazatelný skutek, který se v zásadě jen stěží shoduje s takovým zdržením, jaké vzniklo u projednávání věcí.

153. Je třeba předem ohodnotit dohodnutá opatření pro účely použití článků 87 až 89 ES. V některých případech tento úkol není snadný.

154. Navíc zjištěná porušení právního řádu Společenství se netýkají jenom formálních hledisek, ale dotýkají se i samé podstaty dotčených podpor. Významná je zde judikatura Boussac¹⁰², podle níž nelze žádat vrácení státních podpor jen proto, že nebyly oznámeny v souladu s čl. 88 ES odst. 3, tedy

kvůli jejich protiprávnosti – „formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit“ –, ale je potřeba, aby byla konstatována jejich neslučitelnost se společným trhem – „materielle Gemeinschaftswidrigkeit“.

155. Nejedná se tedy o nerozdělitelné sdílení, ačkoliv se zdají být úzce spojeny, což nás přivádí k úvahám o druhé části rozhodnutí.

b) Neslučitelnost

156. K posouzení průběhu času je třeba vzít v úvahu údaje poskytnuté při vylíčení skutkové podstaty v původních řízeních, nejen pokud jde o poskytnutí podpor regionální vládou Sardinie, ale také ve vztahu k řízení vedeném Komisí.

157. Na základě podrobného rozboru je zjištěno, že i když regionální zákon byl přijat v roce 1988, řízení bylo zahájeno v roce 1994, rozhodnutí bylo přijato v roce 1997 a vrácení neoprávněně přijatých částek bylo požadováno v roce 2001.

102 — Rozsudek ze dne 14. února 1990, Francie v. Komise, známý jako „Boussac“, C-301/87, Recueil, s. I-307, body 19 a následující. V něm obsažený názor následovaly například rozsudky ze dne 21. března 1990, Belgie v. Komise, známý jako „Tubemeuse“, C-142/87, Recueil, s. I-959, body 15 až 20; ze dne 21. listopadu 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Recueil, s. I-5505, bod 13; a ze dne 11. července 1996, SFEI a další, C-39/94, Recueil, s. I-3547, bod 43.

158. Při zkoumání platnosti aktu Společenství je třeba ohodnotit rychlost, s jakou orgány jednají. Chování členského státu má ve větší či menší míře vliv na vnitřní vztahy s jeho občany, ale nemá schopnost vyvolat zrušení rozhodnutí. Následně tedy sporné lhůty počínají běžet tehdy, když se Komise poprvé dověděla o skutečnostech, které mohou být předpokladem existence podpor, což se stalo dne 1. září 1992, kdy jí byl oznámen regionální zákon č. 17/1992. *Dies ad quem* je den, kdy bylo oznámeno rozhodnutí orgánu.

159. Mezi oběma okamžiky lze rozlišit dvě fáze: jednak předběžné šetření a pak formální řízení.

i) Předběžné šetření

160. Vzhledem k tomu, že nebyl oznámen ani regionální zákon č. 44/1988, ani rozhodnutí Giunta regionale, tato etapa je důležitá z hlediska nutnosti přesvědčit se o podstatných bodech, především o povaze a dosahu zvýhodnění a o jejich účincích na společný trh¹⁰³.

¹⁰³ — Výše uvedený rozsudek Boussac dává Komisi čas k úvahám a šetření před zahájením vlastního formálního řízení (bod 27).

161. Předběžné šetření proběhlo od září 1992 do srpna 1994, přičemž během tohoto období byly několikrát vyžádány informace od italské vlády, a to dne 29. října 1992 a 27. května 1993, na což bylo odpovězeno dne 24. března, 2. dubna a 3. prosince 1993; poslednímu vyžádání ze dne 28. února 1994 bylo vyhověno dne 25. dubna 1994.

162. Tato jednání dokazují, že nedošlo ke zdržení podstatnému pro předpokládanou neplatnost rozhodnutí. I když v řízení o předběžné otázce nebyl zkoumán jejich obsah, je zde zřetelné prodlení vnitrostátních orgánů při vyřizování některých žádostí, neboť na žádost ze dne 27. května 1993 odpověděly až po šesti měsících.

ii) Formální řízení

163. Toto druhé časové období začíná zahájením formálního řízení v srpnu 1994 a končí vydáním rozhodnutí v dubnu 1997.

164. Zvláštní význam má uvedené zveřejnění sdělení Komise v Úředním věstníku, které bylo podle čl. 88 ES odst. 2 určeno členským státům a třetím osobám, aby se „ve lhůtě jednoho měsíce vyjádřily k opatřením“,

o která se jednalo. Rozsudek Intermills v. Komise stanovil, že toto nařízení „nevžaduje obeslání každého jednotlivého subjektu“, neboť „jeho jediným cílem je přinutit [...] jednat tak, aby všechny potenciálně dotčené osoby byly upozorněny a měly příležitost k podání svých námitek“, a dodal, že „zveřejnění oznámení v Úředním věstníku je vhodným prostředkem k tomu, aby všem dotčeným osobám bylo sděleno zahájení určitého řízení“¹⁰⁴.

165. Během těchto třiceti dvou měsíců došlo k mnoha událostem, jako je například předložení vyjádření Itálie ve dnech 30. ledna, 25. srpna a 1. prosince 1995. Mimoto v posledním čtvrtletí roku 1995 bylo nařízení změněno a v prosinci téhož roku bylo požadováno další vysvětlení, které bylo poskytnuto dne 22. února 1996. Také je podstatné, že ve světle souběžných okolností se Komise rozhodla zkoumat změnu z roku 1995 spolu s celou úpravou podpor, což bylo sděleno členskému státu prostřednictvím rozhodnutí ze dne 25. července 1996, ačkoliv nemohlo být dokončeno vzhledem k nedostatku informací o účincích změny.

166. I když došlo k určitým stěžím odůvodnitelným průtahům, nejedná se o zanedbání funkce ze strany Komise.

c) Celkové zhodnocení

167. Na základě výše uvedených úvah, dvojího obsahu rozhodnutí a jednání, která mu předcházela, lze vyvodit, že nebylo narušeno legitimní očekávání dotčených osob, neboť jednak bylo prokázáno, že nedošlo k oznámení regionálního zákona č. 44/1988 a rozhodnutí, kterými byl proveden, jakož i zveřejnění začátku řízení; jednak období, které uplynulo do doby přijetí aktu Společenství, není dostatečně dlouhé.

C – Další vady

168. Dříve než přistoupíme k jakékoliv úvaze, je třeba zdůraznit, že rozhodnutí prohlásilo podpory za protiprávní a neslučitelné se společným trhem. První z těchto prohlášení se opírá o to, že byly poskytnuty, aniž by je Komise mohla posoudit v době, kdy byly připravovány. Druhé se opírá o čl. 87 odst. 1 ES, neboť nebyly splněny podmínky k použití výjimek stanovených v odstavcích 2 a 3 téhož ustanovení.

169. Tento dvojí projev odpovídá požadavkům stanoveným Soudním dvorem, který

¹⁰⁴ — Rozsudek ze dne 14. listopadu 1984, 323/82, Recueil, s. 3809, bod 17.

počínaje výše uvedenými rozsudky Boussac a Tubemeuse rozlišuje jednak neslučitelnost co se týče věci samé a jednak protiprávnosti na úrovni řízení, takže neexistence formálního oznámení nemá vliv na hospodářskou soutěž.

170. V projednávaném případě se spor netýká opomenutí oznámení, které má za následek protiprávnost podpor, ale týká se jejich přiměřenosti společnému trhu a provedených opatření.

171. Následně je třeba rozebrat vady řízení, nedostatečné odůvodnění a slučitelnost podpor.

1. Vady řízení

172. Až do uvedeného nařízení č. 659/1999 Komise neměla k dispozici normy, které by stanovovaly postup v případě, kdy byly státní podpory už přijaty nebo provedeny. Do té doby se řídila zásadami stanovenými Soudním dvorem, který počínaje rozsudkem ze dne 2. července 1974, *Itálie v. Komise*¹⁰⁵, určil zvláštní kontrolní postup na základě norem stanovených pro situaci, kdy došlo k oznámení.

173. Ve výše uvedeném rozsudku Boussac byly tyto kroky vysvětleny:

— Pokud Komise zjistí, že byla schválena nebo změněna nějaká podpora, aniž by jí byla oznámena, vyzve dotčený stát k předložení jeho vyjádření, přičemž poté mu může nařídít okamžité zrušení přidělování a výkonu, jakož i vyžádat si veškeré dokumenty, informace a potřebné údaje.

— Jakmile má tyto prvky k dispozici, Komise ověří slučitelnost opatření se společným trhem. Jestliže chybí vysvětlení dotčeného státu, může řízení ukončit, přijmout relevantní rozhodnutí, a pokud je to potřebné, žádat navrácení podpor.

— Pokud stát nepozastaví poskytování podpor, Komise pokračuje v rozboru základu věci a je zároveň oprávněna přímo se obrátit na Soudní dvůr, aby rozhodl o porušení Smlouvy.

174. V projednávaném případě, když se Komise dověděla o předpokládaných pod-

105 — Věc 173/73, Recueil, s. 709.

porách, uskutečnila předběžné šetření, které vyústilo ve formální zahájení řízení podle čl. 88 odst. 2 ES, v jehož průběhu Itálie několikrát předložila připomínky a které bylo ukončeno přijetím sporného rozhodnutí.

použitelnosti čl. 88 ES odst. 1, který ukládá Komisi a členským státům povinnost, aby průběžně zkoumaly režimy „stávajících“ podpor –, neboť není pochyb o tom, že se jedná o nové podpory¹⁰⁶.

175. V tomto sledu událostí nedošlo k žádnému zásadnímu porušení norem, které by mělo za následek neplatnost konečného aktu.

b) Rovněž je nepřipustná připomínka, že když byl oznámen regionální zákon č. 17/1992, nebyla ověřována slučitelnost, protože toto sdělení mělo za následek zahájení předběžného šetření a splnění řady již uvedených formalit.

176. Navíc je třeba mít na zřeteli následující úvahy:

Proto, i když se rozhodnutí zabývá přiměřeností podpor pro společný trh, trvání tohoto jednání nemá vliv na zachování pravidel postupu, ale na odlišnou, již zkoumanou oblast – zásadu legitimního očekávání.

a) Právní úprava podle regionálního zákona č. 44/1988 – doplněná regionálním zákonem č. 17/1992 – spočívala podle článku 5 v tom, že byly poskytovány úvěry se sníženou úrokovou sazbou, upravené podle článku 4 tohoto nařízení nejen normou, kterou byly zavedeny, ale také zákonem z roku 1928 o opatřeních týkajících se zemědělských úvěrů, který neupravuje samotné podpory, ale jen prostředek, jímž jsou realizovány, a to pouze částečně.

2. Odůvodnění

177. Ve stanovisku k věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Portu-

Tím tedy ztrácí váhu argument, že se jedná o podpory stanovené ještě před Smlouvou – což je okolnost, která s sebou nese otázku

¹⁰⁶ — Pokud by tomu tak nebylo, pak podle příkladu, který uvedla Komise ve svém vyjádření, by nezahrnutí úpravy smluv do občanského zákoníku z roku 1942 znamenalo, že opatření byla v té době platná.

galsko v. Komise¹⁰⁷, jsem uvedl, že odůvodnění aktu „je zásadním prvkem“¹⁰⁸ a že povinnost ho uvést je nejen ve prospěch procesních subjektů, ale nabízí také Soudnímu dvoru potřebné prvky k tomu, aby mohl plně vykonávat odpovídající soudní kontrolu¹⁰⁹. Judikatura také trvá na tom, že Smlouva vyžaduje, aby bylo jasné a jednoznačně podáno odůvodnění orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, tak aby dotčené osoby znaly důvody přijetí opatření a soudní orgán mohl vykonávat svou funkci; nicméně nebylo třeba vyjmenovávat všechny relevantní skutkové a právní důvody vždy, když bylo třeba brát v úvahu nejen doslovné znění, ale také kontext, jakož i soubor právních norem, které upravují dotčenou oblast¹¹⁰.

178. Hospodářsky velmi komplikovaná povaha režimů podpor má za následek, že v těchto oblastech má odůvodnění rozhodnutí velký význam. Už v rozsudku ze dne 12. července 1973, Komise v. Německo¹¹¹, bylo upozorněno na nutnost toho, aby rozhodnutí bylo dostatečně přesné, a z důvodů této vady byl uvedeným rozsudkem Intermills v. Komise a rozsudkem Nizozemsko a Leeuwardeer Papierwarenfabriek v. Komise¹¹² zrušen napadený akt. Nicméně ve výše uvedeném rozsudku Bous-

sac se tvrdí, že od chvíle, kdy členský stát poskytne zvýhodnění, aniž by ho předem oznámil, rozhodnutí o neslučitelnosti nemusí prokazovat skutečný dopad na hospodářskou soutěž nebo na obchod, neboť v opačném případě by byli zvýhodnění ti, kdo povinnost neplní, na úkor těch, kdo oznamují opatření již ve fázi příprav (především body 32 a 33).

179. V projednávaném případě ličí body odůvodnění rozhodnutí Komise podrobnosti postupu, na jehož základě bylo rozhodnutí přijato, a podrobnosti vnitrostátních ustanovení. Rovněž odhalují důvody, z nichž je neexistence oznámení obzvláště závažná, a důvody nepoužití hlavních zásad Společenství pro státní podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, jakož i důvody toho, proč nesdílí argumenty týkající se příčin nadměrného zadlužení podniků. Následně pojednávají o účincích podpor a o nepoužitelnosti výjimek stanovených v čl. 87 odst. 2 písm. a) a c) ES. Konečně hájí oprávněnost navrácení získaných částek.

180. Z toho můžeme vyvodit existenci dostatečného odůvodnění. Nemusí se co do rozsahu nebo obsahu shodovat s nabízeným vysvětlením, ale jsou zřejmé důvody rozhodnutí.

107 — Věc C-249/02, Sb. rozh. s. I-10717.

108 — Rozsudek ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada, 131/86, Recueil, s. 905, bod 37.

109 — Rozsudek ze dne 20. března 1959, Nold KG v. Vysoký úřad, 18/57, Recueil, s. 89, a další, které následovaly.

110 — Rozsudky ze dne 14. února 1990, Delacre a další v. Komise, C 350/88, Recueil, s. I-395; a ze dne 15. dubna 1997, Irish Farmers Association a další, C-22/94, Recueil, s. I-1809.

111 — Věc 70/72, Recueil, s. 813, bod 23.

112 — Rozsudek ze dne 13. března 1985, spojené věci 296/82 a 318/82, Recueil, s. 809.

3. Slučitelnost podpor

181. Státní podpory je třeba posuzovat, stejně jako všechna ostatní omezení hospodářské soutěže, s ohledem na tržní ekonomiku a evropskou integraci¹¹³, neboť jejich poskytnutí uměle narušuje rovnost prostředků a ovlivňuje příležitosti podniků, i když mohou alespoň dočasně přispět k adaptaci na nové situace, k boji proti nezaměstnanosti nebo k harmonickému místnímu rozvoji.

182. Tento střet zájmů lze odhalit v článku 87 ES, který zakazuje zásahy státu (odstavec 1), ale předkládá seznam případů slučitelnosti a situací, kdy o slučitelnosti rozhoduje Komise (odstavce 2 a 3).

183. Jak záhy Soudní dvůr zdůraznil v rozsudku ze dne 14. prosince 1962, Komise v. Lucembursko a Belgie¹¹⁴, výjimky z obecné úpravy se mají vykládat restriktivně, přičemž v rozsudku Syndicat nacional des

céréales a další¹¹⁵ byly upřesněny hranice těchto porušení v oblasti zemědělství. Jak bylo nedávno uvedeno v rozsudku ze dne 11. listopadu 2004, Španělsko v. Komise¹¹⁶, „dopad na obchod mezi členskými státy závisí na existenci skutečné hospodářské soutěže mezi podniky založenými v těchto zemích v dané oblasti“ (bod 29), což je myšlenka, kterou je třeba dát do souvislosti s tvrzením z rozsudku ze dne 29. dubna 2004, Řecko v. Komise¹¹⁷, který se opírá o dostatek předchozích případů, že „relativně nízká částka podpory¹¹⁸ nebo relativně malá velikost podniku, který je příjemcem podpory, *a priori* nevylučuje možnost ovlivnění obchodu [...] nebo narušení hospodářské soutěže“ (bod 69), vzhledem k tomu, že podstatnou roli hrají při posouzení jejich dopadu jiné prvky, jako „kumulativní charakter nebo okolnost, že podniky, které jsou příjemci podpory, působí v oblasti výrazně dotčené hospodářskou soutěží“ (bod 70), což je i případ zemědělství¹¹⁹.

184. Na podporu tvrzení, že při poskytování podpor byla zachována pravidla, byla dovolávána na ustanovení čl. 87 odst. 2 písm. b) Smlouvy, jakož i odst. 3 písm. a) a c) téhož ustanovení.

113 — Calvo Caravaca, A. L., a Carrascosa González, J., *op. cit.*, s. 231.

114 — Spojené věci 2/62 a 3/62, Recueil, s. 813. Za účelem výkladu seznamu z přílohy I Smlouvy Soudní dvůr prohlásil, „že z druhého odstavce článku [32] vyplývá, že v oblasti zemědělství přípustné výjimky ze stanovených zásad pro zavedení společného trhu jsou výjimečnými opatřeními s restriktivním výkladem“.

115 — Rozsudek ze dne 17. prosince 1970, 34/70, Recueil, s. 1233.

116 — C-73/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí.

117 — C-278/00, Recueil, s. I-3997.

118 — Zástupci žalobců v původním řízení uvedli na jednání, že podpory se průměrně pohybovaly přibližně mezi 5 000 až 10 000 eur na jednoho příjemce.

119 — V tomto smyslu se tvrdí v nedávno uvedeném rozsudku ze dne 11. listopadu 2004, Španělsko v. Komise, že „pokud jde o odvětví zemědělství, není pochyb o tom, že jde o odvětví výrazně dotčené hospodářskou soutěží“ (bod 29).

a) Článek 87 odst. 2 písm. b) ES

Konečně také nebyly vyvráceny důvody, které jsou v této souvislosti obsaženy v rozhodnutí.

185. Toto ustanovení stanoví, že „podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi“ jsou slučitelné se společným trhem.

b) Článek 87 odst. 3 písm. a) a c) ES

186. V právě uvedeném rozsudku ze dne 11. listopadu 2004, Španělsko v. Komise, je v takovém případě vyžadována „přímá souvislost mezi škodami způsobenými mimořádnou událostí a poskytovanou státní podporou“, a je potřebné „přesné zhodnocení škod, které dotčení výrobci utrpěli“ (bod 37).

188. Tato ustanovení zmocňují Komisi k tomu, aby považovala za slučitelné podpory, „které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností“, stejně jako ty, jejichž cílem je „usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem“.

187. V projednávaném případě nebyla dokázána žádná pohroma ani jedinečný jev, který by vyžadoval zvláštní hospodářská opatření k nastolení rovnováhy, neboť k takovým okolnostem nepatří ani sucho – jakkoliv vleklé –, ani krize trhu, vysoké úrokové sazby nebo nedostatek organizace v okamžiku uvádění na trh. Kromě toho chybí odhad, byť rámcový, škod vzniklých příjemcům.

189. Podle ustálené judikatury při rozboru situací obsažených v čl. 87 odst. 3 ES „má Komise širokou posuzovací pravomoc, k jejímuž výkonu jsou zapotřebí hospodářská a sociální hodnocení provedená v kontextu Společenství“; na druhou stranu „Soudní dvůr při kontrole legality výkonu uvedené svobody nemůže nahradit posouzení orgánu příslušného v dané oblasti svým vlastním

hodnocením, ale měl by se omezit na zkoumání, zda v rámci tohoto posouzení nedošlo ke zjevné chybě nebo zneužití pravomoci“¹²⁰.

VIII – Důsledky platnosti

190. V jednání ovlivňujícím projednávání případ ani v obsahu vysvětlení obsažených v rozhodnutí nelze vysledovat žádné pochybení v provedeném posouzení. Také není možno vyvodit, že by Komise vykonávala své pravomoci za jiným účelem, než je účel stanovený právním řádem.

191. Kromě toho se toto rozhodnutí zabývá výše uvedenými hlavními zásadami Společenství pro státní podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, na které se ve správním řízení odvolávala Itálie. Domnívá se, že nejsou použitelné, neboť když vstoupily v platnost, bylo už odpovídající řízení zahájeno; nicméně i kdyby byly brány v úvahu, požadované podmínky nejsou splněny ani v jednom z dotčených případů.

192. Z toho, že rozhodnutí je v souladu s právním řádem, vyplývá podle výše uvedeného rozsudku Tubemeuse logický následek neslučitelnosti s režimem, a tedy navrácení přijatých částek.

193. Soudní dvůr prohlásil, že pokud v právu Společenství neexistuje řízení o navrácení podpor – přinejmenším do nařízení č. 659/1999 –, je třeba se uchýlit k vnitrostátním pravidlům¹²¹, přičemž stát má povinnost v dobré víře spolupracovat na překonání vzniklých obtíží¹²². V tomto smyslu se v rozsudku ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada¹²³, tvrdí, že povinnost členských států pozastavit pomoc neslučitelnou se společným trhem „má za cíl uvedení do původního stavu“, čehož se dosáhne navrácením peněz spolu s odpovídajícími úroky z prodlení, protože následkem vrácení podnik, který je příjemcem podpory, „ztrácí zvýhodnění, kterého požíval na trhu na úkor svých konkurentů“ (bod 42).

120 — Mezi posledními například rozsudky ze dne 26. září 2002, Španělsko v. Komise, C-351/98, Recueil, s. I-8031, bod 74; ze dne 13. února 2003, Španělsko v. Komise, C-409/00, Recueil, s. I-1487, bod 93; a výše uvedený rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Recko v. Komise, který se opírá o rozsudek ze dne 12. prosince 2002, Francie v. Komise, C-456/00, Recueil, s. I-11949, bod 41.

121 — Mimo jiné rozsudek ze dne 21. září 1983, Deutsche Milchkontor v. Německo, spojené věci 205/82 až 215/82, Recueil, s. 2633, bod 19, a rozsudky v něm citované.

122 — Rozsudek ze dne 15. ledna 1986, Komise v. Belgie, 52/84, Recueil, s. 89, bod 16.

123 — Rozsudek vydaný ve věci C-110/02, Sb. rozh. s. I-6333, zmiňuje rozsudky ze dne 4. dubna 1995, Komise v. Itálie, C-350/93, Recueil, s. I-699, body 21 a 22; a ze dne 7. března 2002, Itálie v. Komise, C-310/99, Recueil, s. I-2289, body 98 a 99.

194. Z výše uvedených úvah jasné plyne, že členský stát neoznámil Komisi přijatá opatření, že rovněž neinformoval dotčené osoby o zahájení řízení, jakož i to, že ve chvíli, kdy jim oznámil závěrečné rozhodnutí, už uplynuly skoro čtyři roky od jeho přijetí, ačkoliv se s ním předtím mohli seznámit jiným způsobem.

195. V řízeních, z nichž vycházejí předběžné otázky, byly dokázány uvedené okolnosti, o něž se opírají žalobci při žádosti o náhradu způsobené škody. I když není požadován výrok Soudního dvora o této záležitosti, nic nebrání tomu, aby byl vnitrostátnímu soudu poskytnut nějaký užitečný návod k řešení této otázky.

196. Spor se soustředí na možnou odpovědnost členského státu za porušení práva Společenství¹²⁴, především kvůli nedodržení povinnosti předem informovat Komisi, neboť další významné hledisko je třeba hodnotit podle vnitrostátního práva, stejně jako

možné narušení legitimního očekávání dotčených osob ze strany Itálie.

197. Pokud tedy příjemci podpor zrušených kvůli porušení procesních pravidel podávají žalobu na náhradu škody¹²⁵, je velmi důležité stanovit, zda jde o porušení „dostatečně určené“¹²⁶ natolik, aby vznikla povinnost náhrady škody, ve smyslu rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame¹²⁷.

198. Toto určení přísluší vnitrostátnímu soudu, který se v případě jakékoliv pochybnosti může znovu obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se výkladu. V každém případě je třeba uvést, že pokud je uznáno právo na odškodnění, škoda se nerovná částkám, které se mají vrátit, protože to by znamenalo nepřímé poskytnutí protiprávních a se společným trhem neslučitelných podpor.

124 — K vývoji judikatury a počátečnímu rozvoji této otázky viz Alonso García, R., *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*, Civitas, Madrid, 1997. Obecně se kriticky vyjádřil García de Enterría, E., „El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador“, *Revista de Administración Pública*, září-prosinec 2002, s. 173 až 206.

125 — Generální advokát P. Léger zdůraznil v bodě 74 svého stanoviska ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 11. září 2003, *Belgie v. Komise*, C-197/99 P, Recueil, s. I-8461, že „na vnitrostátní úrovni může mít prohlášení státní podpory za protiprávní různé důsledky“, mezi nimiž uvedl například možnost žaloby na náhradu škody proti státu, kterou podá příjemce podpory nebo jeho konkurenti, tak jak už to uvedl generální advokát Tesaro v posledním odstavci bodu 7 stanoviska ve výše uvedené věci Tubemeuse.

126 — Viz Keppenne, J.-P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Brusel, 1999.

127 — Rozsudek ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 51.

IX – Závěry

199. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby Tribunale ordinario di Cagliari odpověděl následovně:

„Přezkum položených otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rozhodnutí Komise 97/612/ES ze dne 16. dubna 1997 o podporách poskytnutých regionem Sardinie (Itálie) v zemědělském odvětví.“