

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMER A
przedstawiona w dniu 28 kwietnia 2005 r.¹

Spis treści

I — Wprowadzenie	I - 1883
II — Wspólnotowe ramy prawne	I - 1884
A — Ogólny system pomocy państwa	I - 1884
B — Pomoc państwa w rolnictwie	I - 1886
III — Stan faktyczny w sporach przed sądem krajowym	I - 1887
A — Przyznawanie pomocy przez regionalny rząd Sardynii	I - 1887
1. Ustawa regionalna nr 44/1988	I - 1887
2. Stosowanie ustawy regionalnej nr 44/1988	I - 1887
a) Decyzja z dnia 30 grudnia 1988 r.	I - 1887
b) Decyzja z dnia 27 czerwca 1990 r.	I - 1888
c) Decyzja z dnia 20 listopada 1990 r.	I - 1888
d) Decyzja z dnia 26 czerwca 1992 r.	I - 1888
3. Ustawa regionalna nr 17/1992	I - 1889
B — Postępowanie przed Komisją	I - 1889
C — Decyzja 97/612	I - 1890
1. Uzasadnienie	I - 1890
2. Sentencja	I - 1892

1 — Język oryginału: hiszpański

D — Odzyskanie pomocy	I - 1893
E — Spory przed Tribunale ordinario de Cagliari	I - 1893
IV — Skarga o stwierdzenie nieważności	I - 1894
V — Pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem	I - 1894
VI — Dopuszczalność pytań prejudycjalnych	I - 1896
A — Uwagi wstępne	I - 1896
B — Rozważania ogólne	I - 1896
C — Skarga o stwierdzenie nieważności i pytanie prejudycjalne dotyczące ważności	I - 1897
1. Skarga o stwierdzenie nieważności	I - 1897
a) Zwykła sytuacja	I - 1897
b) Legitymacja czynna jednostek	I - 1899
i) Akty zaskarżalne	I - 1899
ii) Bezpośredni i indywidualny interes	I - 1899
2. Pytanie prejudycjalne dotyczące ważności	I - 1901
3. Związek pomiędzy skargą o stwierdzenie nieważności i pytaniem prejudycjalnym dotyczącym ważności	I - 1901
a) Komplementarność	I - 1901
b) Współistnienie	I - 1902
D — Treść decyzji i możliwość jej zaskarżenia	I - 1904
1. Treść	I - 1904
2. Możliwości zaskarżenia decyzji	I - 1905
VII — Badanie ważności decyzji	I - 1906
A — Podstawa prawna	I - 1906
1. Związek pomiędzy polityką rolną i polityką konkurencji	I - 1906
a) Wprowadzenie	I - 1906
b) Zastosowanie reguł dotyczących pomocy państwa do rolnictwa	I - 1908
c) Prawo wtórne	I - 1909
	I - 1881

2.	Podstawa prawna decyzji	I - 1910
a)	System pomocy przewidziany w ustawie regionalnej nr 44/1988	I - 1910
b)	Pomoc przyznana na mocy decyzji wydanych przez Giunta regionale	I - 1911
i)	Uprawy szklarniowe	I - 1912
ii)	Gospodarstwa produkcji leśnej	I - 1912
iii)	Hodowcy królików	I - 1913
iv)	Zadłużone gospodarstwa rolne	I - 1913
c)	Refleksja końcowa	I - 1913
B —	Naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań	I - 1914
1.	Charakter zasady	I - 1914
2.	Uzasadnione oczekiwania w zakresie pomocy państwa	I - 1915
3.	Zastosowanie do niniejszego przypadku	I - 1916
a)	Bezprawność	I - 1917
b)	Niezgodność	I - 1917
i)	Badanie wstępne	I - 1918
ii)	Postępowanie formalne	I - 1918
c)	Ocena ogólna	I - 1919
C —	Inne uchybienia	I - 1919
1.	Nieprawidłowości proceduralne	I - 1920
2.	Uzasadnienie	I - 1921
3.	Zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem	I - 1923
a)	Artykuł 87 ust. 2 lit. b) WE	I - 1924
b)	Artykuł 87 ust. 3 lit. a) i c)	I - 1924
VIII —	Konsekwencje ważności	I - 1925
IX —	Wnioski	I - 1927

I — Wprowadzenie

1. Dwaj sędziowie prowadzący dochodzenie w sezone civile du Tribunale ordinario di Cagliari (Włochy) zwrócili się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem dotyczącym ważności decyzji 97/612/WE z dnia 16 kwietnia 1997 r.² (zwanej dalej „decyzją”), w której Komisja na mocy art. 87 ust. 1 traktatu WE uznała za bezprawną i niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc przyznaną przez rząd Sardynii w sektorze rolnictwa na podstawie ustawy regionalnej nr 44/1988.

2. Bez uszczerbku dla poszczególnych motywów przedstawionych na poparcie niezgodności z prawem tej decyzji, Trybunał powinien wypowiedzieć się na temat trzech głównych aspektów: dopuszczalności pytań prejudycjalnych, stosowania w rolnictwie przepisów dotyczących konkurencji, które w traktacie WE mają charakter ogólny, oraz uwzględnienia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jako podstawy nieważności.

3. Po pierwsze, w niniejszych sprawach podniesiono kwestię szczególnego charakteru związku istniejącego pomiędzy skargą o stwierdzenie nieważności i pytaniem prejudycjalnym. Kwestia ta częściowo dotyczy kontrowersji dotyczących dostępu jednostek

do wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości, ponieważ akt, którego ważność jest podważana przez sądy włoskie, został zaskarżony przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich.

4. Po drugie, odwołano się do podstawy prawnej wydanej decyzji, stanowiącej główne źródło wątpliwości wyrażonych przez sądy odsyłające, które uważają, że reguły konkurencji, na jakich się ona opiera, nie mają zastosowania.

5. Następnie należy przeanalizować wpływ zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań na pomoc państwa, i to raczej jako przyczyny stwierdzenia nieważności aktów jednej z instytucji Wspólnoty niż warunku odpowiedzialności finansowej państwa, które nie wypełnia wobec niej obowiązków.

6. Wreszcie należy dokonać oceny innych rzekomych przyczyn nieważności, które dotyczą procedury przyjmowania przepisu, jego uzasadnienia oraz zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem.

² — Dz.U. L 248, str. 27.

II — Wspólnotowe ramy prawne

A — Ogólny system pomocy państwa

7. Według Milтона i Rose Friedmanów, „interwencja rządu podjęta na korzyść przedsiębiorstw danego państwa skłania przedsiębiorstwa innych państw do ubiegania się o pomoc swego rządu, która stanowiłaby przeciwwagę dla środków”³ przez to pierwsze państwo. Bez wchodzenia w polemikę na temat utrzymania się dotacji (dotyczy ona szerszej debaty na temat interwencji administracji w życie gospodarcze), takie zachowanie państwa uzasadnia zaniepokojenie Wspólnoty tymi kwestiami, biorąc pod uwagę wpływ wywierany przez pomoc państwa na realizację rynku wewnętrznego, którego wprowadzenie prowadzi do wzmocnienia konkurencji między podmiotami gospodarczymi, przy czym istnieje ryzyko, że nie zostanie zachowana neutralność⁴.

3 — Cytowane przez A.L. Calva Caravaca i J. González Carrascosa, „Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea”, Colex, Madryt 2001, str. 171.

4 — „[...] o ile ta forma interwencjonizmu gospodarczego może rodzić poważne wątpliwości — przynajmniej teoretyczne — w związku z wewnętrznym systemem gospodarczym każdego państwa, interwencjonizm wyrażany przez każde państwo poprzez przyznawanie pomocy na rzecz tych przedsiębiorstw, jeżeli zostanie utrzymany, może w konsekwencji stanowić przeszkodę praktycznie nie do pokonania dla realizacji ponadnarodowego wspólnego rynku”, G. Fernández Farreres, „El control de las ayudas”, w: E. García de Enterría, J. González Campos i S. Muñoz Machado, (red.), „Tratado de derecho comunitario europeo”, t. II, Civitas, Madryt 1986, str. 620.

8. Traktat poświęca temu zagadnieniu trzy artykuły, znajdujące się pośród przepisów na temat konkurencji, które wykazują się niezwyczajną elastycznością prawną⁵.

1. Artykuł 87 traktatu WE:

— Ustęp 1 stwierdza, że niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ta ogólna zasada dopuszcza dwa wyjątki, przewidziane w następujących ustępach:

— Ustęp 2 uznaje za zgodne ze wspólnym rynkiem, bez względu na okoliczności — „jest” — niektóre rodzaje pomocy o charakterze socjalnym, pomocy wynikającej z nadzwyczajnych zdarzeń oraz pomocy przyznawanej niektórym regionom niemieckim.

5 — A. Valle Gálvez, „Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, w G.C. Rodríguez Iglesias i D.J. Liñán Noguera (red.), „El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial”, Civitas, Madryt 1993, str. 885.

- Ustęp 3 pozwala na uznanie za zgodną ze wspólnym rynkiem — „może” — pomoc przeznaczoną na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia oraz na realizację innych wyraźnie przewidzianych celów.

o wszelkich planach mających na celu przyznanie lub zmianę pomocy, aby w przypadku, gdy zakłada ona wspólny rynek, można było wszcząć procedurę przewidzianą w poprzednim ustępie.

2. Artykuł 88 traktatu WE⁶:

- Ustęp 1 zobowiązuje Komisję do badania systemów pomocy istniejących w państwach członkowskich.

- Zgodnie z ust. 2, jeśli Komisja stwierdzi, że jeden z tych systemów pomocy nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem, powinna zwrócić się do zainteresowanego państwa o zniesienie lub zmianę tej pomocy, może także wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału, w wyjątkowych okolicznościach Rada może wydać odmienną decyzję.

- Ustęp 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek informowania Komisji

3. Artykuł 89 traktatu WE:

- Zezwala on Radzie na wydawanie właściwych rozporządzeń w celu zastosowania artykułów 87 i 88 traktatu WE, a w szczególności na określenie warunków stosowania artykułu 88 ustęp 3 i kategorii pomocy zwolnionych z tej procedury.

9. Z lektury tych przepisów wynika, że kontrola pomocy państwa jest przeprowadzana w trzech etapach: po pierwsze, państwa powinny zawiadomić o wszelkich planach przyznania pomocy, po drugie, Komisja bada projekty i utrzymuje stały nadzór nad istniejącą pomocą, natomiast ostatni etap dotyczy zwrotu korzyści uzyskanych niezgodnie z prawem lub niezgodnych ze wspólnym rynkiem. W każdym razie skuteczność systemu zależy od współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz Komisją, której przyznano wyłączną rolę w gwarantowaniu niezakłóconego systemu konkurencji.

6 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania tego postanowienia (Dz.U. L 83, str. 1) nie może *rationae temporis* być uwzględnione w spornych postępowaniach w sprawie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, chyba że wyłącznie w charakterze wskazówki.

B — *Pomoc państwa w rolnictwie*

10. Wyżej wymienione przepisy dotyczą wszelkich korzyści pochodzących od państwa i przyznawanych danym przedsiębiorstwom lub produkcjom danych towarów, niezależnie od prowadzonej działalności gospodarczej. Od przepisów tych istnieją jednak pewne wyjątki w sektorze transportu (art. 73 WE, 76 WE i 78 WE), a także w zakresie bezpieczeństwa państwa [art. 296 ust. 1 lit. b) traktatu WE].

11. W dziedzinie rolnictwa istnieje również szczególna zasada przewidziana w art. 36 WE, która brzmi następująco:

„Postanowienia rozdziału dotyczącego reguł konkurencji stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę w ramach postanowień i zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 37 ustępy 2 i 3, z uwzględnieniem celów określonych w artykule 33.

Rada może zwłaszcza zezwolić na przyznanie pomocy:

a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze,

b) w ramach programów rozwoju gospodarczego”.

12. W odróżnieniu od uprawnień, z jakich Komisja korzysta w zakresie kontroli i nadzoru dotacji w odniesieniu do innych dziedzin, jej uprawnienia w omawianej dziedzinie nie wynikają bezpośrednio z traktatu, ale z zasad przyjętych przez Radę, wraz z ograniczeniami, jakie ta ostatnia może wprowadzić⁷.

13. Wszystkie rozporządzenia ustanawiające wspólną organizację rynków przewidują jednak zastosowanie w ich ramach reguł konkurencji. Jedynie towary, w odniesieniu do których wciąż nie istnieją takie ogólne systemy, jak ziemniaki inne niż skrobiowe, konina, miód, kawa, alkohol pochodzenia rolnego, ocet uzyskiwany z alkoholu oraz korek, podlegają art. 4 rozporządzenia nr 26 Rady z dnia 4 kwietnia 1962 r. dotyczącego stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi⁸, na mocy którego:

„Postanowienia art. [88] ust. 1 i art. [88] ust. 3 zdanie pierwsze traktatu mają zastosowanie do form pomocy przyznanych dla

7 — Komunikat Komisji — Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnictwa (Dz.U. 2000, C 28, str. 2, pkt 3.1).

8 — Dz.U. 1962, 30, str. 993.

produkcji lub handlu produktami wyszczególnionymi w załączniku [I] do traktatu”.

16. Na mocy ust. 4 tego przepisu, kredyty te podlegają — poza ustanawiającymi ją przepisami — ustawie nr 1760 z dnia 5 lipca 1928 r. w sprawie środków organizacyjnych dotyczących kredytu rolnego¹⁰.

III — Stan faktyczny w sporach przed sądem krajowym

A — Przyznawanie pomocy przez regionalny rząd Sardynii

1. Ustawa regionalna nr 44/1988

14. W dniu 13 grudnia 1988 r. Autonomiczny Region Sardynii przyjął ustawę nr 44⁹ ustanawiającą fundusz gwarancyjny dla rolnictwa.

15. Artykuł 5 tej ustawy przyznaje pomoc dla gospodarstw rolnych, na których sytuację finansową miały wpływ niekorzystne zdarzenia. W celu przywrócenia tym przedsiębiorstwom płynności finansowej przepis ten zezwala na udzielanie kredytów o obniżonym oprocentowaniu na maksymalny okres piętnastu lat, łącznie z trzyletnim okresem karencji, a ich celem jest konsolidacja krótkoterminowego długu tych przedsiębiorstw.

2. Stosowanie ustawy regionalnej nr 44/1988

17. Ustanowienie odnoszących się do poszczególnych przypadków zasad dotyczących udzielania kredytów, a w szczególności wskazanie okoliczności uzasadniających interwencję, sektora (lub sektorów) objętego pomocą, wysokości kwot w stosunku do zadłużenia i czasu trwania pomocy należy do Giunta regionale, która podejmuje w tej sprawie decyzję ad hoc. Do tej pory uczyniła to czterokrotnie.

a) Decyzja z dnia 30 grudnia 1988 r.¹¹

18. Niekorzystnym zdarzeniem, które doprowadziło do sytuacji kryzysowej, był spadek cen produktów rolnych uprawianych w szklarniach. Ten spadek cen nie pozwolił na pokrycie kosztów produkcji.

9 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nr 46 z dnia 14 grudnia 1988 r.

10 — Treść ustawy znajduje się w załączniku 6 do uwag Komisji.

11 — Zamieszczona w załączniku 2 do uwag Komisji.

19. Przyznanie kredytów zależało od spełnienia warunku w postaci zadłużenia gospodarstwa beneficjenta równego lub przewyższającego 75% wartości jego produkcji brutto w danym roku. Okres kredytowania ustalono na maksymalny okres przewidziany w ustawie bazowej, czyli na piętnaście lat.

b) Decyzja z dnia 27 czerwca 1990 r.¹²

20. Wobec sytuacji gospodarstw produkcji leśnej podjęto decyzję, że korzyści przewidziane w art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988 zostaną przyznane właścicielom gruntów, które nie podlegały jeszcze rentownemu wyrębowi, w celu ustabilizowania lub skonsolidowania długów zaciągniętych na realizację inwestycji oraz bieżące funkcjonowanie plantacji, których termin płatności upływał przed dniem 30 czerwca 1990 r., a także na pokrycie kredytów otwartych w rachunku bieżącym istniejących w tym dniu oraz długów wymagalnych na rzecz pracowników (w odniesieniu do zapłaty wynagrodzeń), właścicieli gruntów (w odniesieniu do pokrycia czynszów dzierżawy) oraz dostawców (w odniesieniu do zapłaty za towary).

21. Tak jak w poprzednim przypadku, przyznanie pomocy mogło nastąpić jedynie pod warunkiem, że całkowita wysokość długów krótkoterminowych była równa lub wyższa od 75% wartości produkcji brutto, jednak okres kredytowania został ustalony na piętnaście lat, wliczając trzyletni okres karencji.

c) Decyzja z dnia 20 listopada 1990 r.¹³

22. W związku z epizootią, która dotknęła strefę wiosną 1990 r., hodowcy królików odczuli spadek rentowności gospodarstw rolnych.

23. Hodowcy, którzy stracili co najmniej 20% pogłównia, otrzymali podwójne wsparcie: a) za pośrednictwem kredytów o obniżonym oprocentowaniu udzielanych na okres piętnastu lat (z trzyletnim okresem karencji), pokrywających aż do dwóch rocznych rat (lub czterech semestrów) już zaciągniętych kredytów długoterminowych oraz b) poprzez wypłaty kwoty odpowiadającej potrzebom finansowym gospodarstw w ciągu jednego roku.

d) Decyzja z dnia 26 czerwca 1992 r.¹⁴

24. W tym przypadku pomoc została przyznana wszystkim przedsiębiorstwom rolnym ze względu na postępujące pogarszanie się warunków rynkowych oraz klimatycznych.

13 — Decyzja ta jest zamieszczona w załączniku 4 do uwag Komisji.

14 — Decyzja ta jest zamieszczona w załączniku 5 do uwag Komisji. Została ona wydana podczas posiedzenia Giunta regionale w dniu 23 czerwca 1992 r.

12 — Treść decyzji znajduje się w załączniku 3 do uwag Komisji.

25. Pomoc ta mogła być przyznana pod warunkiem, że krótkoterminowe zadłużenie gospodarstw było równe co najmniej 51% wartości ich produkcji brutto z 1991 r. Finansowanie, przyznane na piętnaście lat — łącznie z trzyletnim okresem karencji — mogło być wykorzystane na spłaty kredytów operacyjnych o obniżonym oprocentowaniu, długów związanych z kredytami średnioterminowymi za wyjątkiem kredytów zaciągniętych na zakup maszyn rolniczych oraz zaległych rat długoterminowych kredytów o obniżonym oprocentowaniu przyznanych na pokrycie szkód wyrządzonych wskutek klęsk żywiołowych.

3. Ustawa regionalna nr 17/1992

26. Ustawa regionalna nr 17 z dnia 27 sierpnia 1992 r.¹⁵ zawiera przepisy techniczne dotyczące wykonywania operacji finansowych dokonywanych na podstawie art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988.

B — *Postępowanie przed Komisją*

27. W dniu 1 września 1992 r. Republika Włoska zgłosiła Komisji ustawę regionalną nr 17/1992, natomiast nie dochowała tej formalności w odniesieniu do ustawy regio-

nalnej nr 44/1988 oraz innych przepisów przyjętych na podstawie tej ustawy.

28. Zgłoszenie to zarejestrowano pod numerem N 557/93. Na jego podstawie Komisja wystosowała dwa pisma, jedno w dniu 29 października 1992 r. oraz drugie w dniu 27 maja 1993 r., zwracając się o udzielenie przez władze krajowe dodatkowych informacji. Władze krajowe dostarczyły tych informacji w dniu 24 marca, 2 kwietnia i 3 grudnia 1993 r. W dniu 28 lutego 1994 r. Komisja zwróciła się o udzielenie informacji uzupełniających, które zostały dostarczone w dniu 25 kwietnia 1994 r.

29. W dniu 1 sierpnia 1994 r. Komisja wydała decyzję o wszczęciu przeciwko Republice Włoskiej postępowania przewidzianego w art. 93 ust. 2 traktatu WE (obecny art. 88 ust. 2 traktatu WE) dotyczącego, z jednej strony, pomocy przewidzianej w art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988, z uwagi na to, że „[...] jej nadmiernie ogólne sformułowanie nie gwarantuje przestrzegania kryteriów wspólnotowych mających zastosowanie do przyznawania pomocy gospodarstwom rolnym znajdującym się w trudnej sytuacji”, a z drugiej strony, decyzji rządu Sardynii, z uwagi na to, że zgodnie z informacjami, jakimi dysponowała Komisja, okazały się one niezgodne ze wspomnianymi kryteriami wspólnotowymi.

15 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nr 35 z dnia 1 września 1992 r.

30. W komunikacie opublikowanym w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*¹⁶, w którym powtórzono treść wysłanego pisma, Komisja wezwała zainteresowane państwo, inne państwa członkowskie oraz zainteresowane podmioty trzecie do przedstawienia uwag.

31. Rząd włoski przedstawił swe uwagi w pismach z dnia 30 stycznia, 25 sierpnia i 1 grudnia 1995 r.

32. Komisja jednakże w innym postępowaniu zbadała ustawę regionalną nr 33 z dnia 5 grudnia 1995 r.¹⁷, której art. 36 ust. 4 stanowi, że gospodarstwom rolnym przechodzącym trudności należy przyznać pomoc, o której mowa w art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988 zgodnie z „kryteriami przyjętymi w tym zakresie przez Wspólnotę”. Okoliczność ta skłoniła Komisję do ponownego zwrócenia się o udzielenie informacji w dniu 21 grudnia 1995 r., które otrzymała w dniu 22 lutego następnego roku.

33. Przedstawione wyjaśnienia nie przekonały Komisji, która w decyzji z dnia 25 lipca 1996 r. sprecyzowała, że zmiana dokonana w 1995 r. zostanie przeanalizowana łącznie

16 — Komunikat Komisji wydany na podstawie art. 93 ust. 2 traktatu WE skierowany do państw członkowskich i innych zainteresowanych podmiotów w sprawie projektu pomocy, którą Włochy (Sardynia) przyznały gospodarstwom rolnym przechodzącym trudności (Dz.U. 1994, C 271, str. 14).

17 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nr 42 z dnia 13 grudnia 1995 r.

z całym systemem pomocy. Komisja, stwierdzając jednak, że nie została jej dostarczona żadna szczegółowa informacja na temat stosowania wskazanej reformy, zawiadomiła zainteresowane państwo, że będące w jej dyspozycji informacje nie pozwalają jej na wypowiedzenie się w kwestii tej zmiany.

C — Decyzja 97/612

34. W drodze tej decyzji, wydanej w dniu 16 kwietnia 1997 r., Komisja zamknęła postępowanie wszczęte w dniu 1 sierpnia 1994 r. Z uwagi na to, że stanowi ona przedmiot pytań prejudycjalnych, należy przedstawić w skrócie jej treść, która dzieli się wyraźnie na dwie części: pierwsza część przedstawia uzasadnienie sentencji, która stanowi drugą część decyzji.

1. Uzasadnienie

35. Motywy decyzji przedstawiają szczegóły ustawy regionalnej nr 44/1988 oraz decyzji organów wykonawczych Sardynii odpowiedzialnych za przyznawanie korzyści, wątpliwości wyrażone w odniesieniu do zgodności ze wspólnym rynkiem, uwagi przedstawione przez Republikę Włoską, a także ocenę, zgodnie z którą środki są niezgodne z prawem i przeciwne wolnej konkurencji.

36. Zgodnie z decyzją brak uprzedniego zgłoszenia ustanowionego systemu oraz jego wprowadzenie w życie bez umożliwienia Komisji wypowiedzenia się na ten temat „doprowadziło do sytuacji szczególnie poważnej”, biorąc pod uwagę, że Republika Włoska nie podważyła możliwości stosowania reguł dotyczących pomocy dla gospodarstw rolnych przechodzących trudności ani nie ubiegała się o zastosowanie kryteriów przewidzianych w wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w ratowaniu i restrukturyzacji przechodzących trudności przedsiębiorstw¹⁸. Odnośnie do tych wytycznych decyzja stwierdza, że chociaż weszły one w życie po wszczęciu postępowania, przyznane dotacje nie mogą być uznane za pomoc na ratowanie, biorąc pod uwagę rodzaj zaciągniętego kredytu, ani za pomoc na restrukturyzację, ponieważ nie istnieje żaden plan mający na celu przywrócenie żywotności gospodarczej przedsiębiorstw bez zniekształcenia warunków konkurencji, oraz że analiza przeprowadzona przez banki na temat płynności finansowej kredytobiorców nie może go zastąpić.

37. W swojej decyzji Komisja sprecyzowała również powody, dla których nie podziela ona argumentacji rządu włoskiego dotyczącej przyczyn leżących u podstaw nadmiernego zadłużenia gospodarstw, które skorzystały z pomocy. Zdaniem Komisji czynniki klimatyczne, jak susza, należą do zwykłego ryzyka właściwego dla rolnictwa, kryzysy rynków przeżywają wszystkie gospodarstwa, brak organizacji na etapie wprowadzania do obrotu nie jest elementem zewnętrznym w stosunku do przedsiębiorstwa, a wysokie

stopy oprocentowania uzasadniają jedynie pomoc ograniczoną do tego, co jest niezbędne do pokrycia różnicy pomiędzy wynegocjowaną i rzeczywistą stopą oprocentowania.

38. Konkretnie, odnośnie do gospodarstw leśnych, nie zostało ustalone rozróżnienie w zakresie elementów przyczyniających się do wydatków inwestycyjnych, ponieważ pomoc była przeznaczona na pokrycie długów wynikających z normalnego zarządzania gospodarstwem oraz zapłatę obciążeń socjalnych, wynagrodzeń i kosztów zaopatrzenia. W odniesieniu do hodowców królików Republika Włoska nie zagwarantowała ani przyjęcia planu zwalczania epizootii, ani tego, aby kredyt był niższy od strat. W każdym razie nie udowodniono przestrzegania warunków przyznania pomocy.

39. W decyzji zaznacza się następnie, że system pomocy bezpośrednio wpływa na koszty, ponieważ beneficjenci korzystają z przewagi nad innymi producentami. Komisja stwierdziła, że miało to wpływ na warunki handlu wewnątrz wspólnotowego, i stwierdziła niezgodność tego systemu ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE bez możliwości zastosowania odstępstw określonych w ust. 1 i 2.

18 — Dz.U. 1994, C 368, str. 12. Ostatnia wersja opublikowana w Dz.U. 2004, C 244, str. 2.

40. Odstępstwa przewidziane w art. 87 ust. 2 lit. a) i c) traktatu WE wyraźnie nie mają zastosowania. Nie została również dostarczona żadna informacja, która umożliwiłaby zastosowanie odstępstwa ustanowionego w lit. b).

41. Z odstępstw przewidzianych w ust. 3 wynika, że interwencja publiczna powinna zmierzać do realizacji jednego z celów, które są w nim wymienione. Jednakże nie można stwierdzić, czy tak jest w niniejszym przypadku, ponieważ „Włochy nie dostarczyły, a Komisja nie wskazała żadnego [stosownego] uzasadnienia”. W odniesieniu do szczególnych sytuacji, o których mowa w lit. a) i c), Komisja „doszła do wniosku, biorąc pod uwagę powyższą analizę oraz w świetle mających zastosowanie przepisów wspólnotowych, że przedmiotowa pomoc, z uwagi na to, iż posiada ona charakter pomocy operacyjnej, nie może poprawić w trwały sposób warunków danego sektora i regionu”.

42. Ostatnie motywy uzasadnienia bronią zasadności odzyskania niesłusznie uzyskanych korzyści finansowych, stanowiących różnicę pomiędzy kosztem finansowym rynku kredytów bankowych przeznaczonych na konsolidację pasywów oraz kosztem poniesionym przez beneficjentów.

2. Sentencja

43. Artykuły decyzji odpowiadają przedstawionym powyżej motywom:

- Pomoc przyznana przez Region Sardynii na podstawie art. 5 ustawy regionalnej nr 44/198 oraz decyzji wydanych przez Giunta regionale w dniach 30 grudnia 1988 r., 27 czerwca 1990 r., od 20 listopada 1990 r. do 26 czerwca 1992 r. została uznana za bezprawną i niezgodną ze wspólnym rynkiem (art. 1).
- Republika Włoska jest zobowiązana do zniesienia pomocy w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji oraz do podjęcia w terminie sześciu miesięcy środków niezbędnych do jej odzyskania w drodze zwrotu (art. 2).
- Republika Włoska jest zobowiązana do poinformowania Komisji o środkach podjętych w celu dostosowania się do decyzji oraz do przedstawienia Komisji danych umożliwiających zbadanie tej kwestii (art. 3).
- Adresatem decyzji jest Republika Włoska (art. 4).

D — *Odzyskanie pomocy*

44. Autonomiczny Region Sardynii wykonał decyzję za pośrednictwem następujących środków:

— Zawiesił wypłacanie bankom swojej części odsetek od pierwszego półrocza 1997 r.

— Uchylił art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988.

— Poprzez zastosowanie dekretów Assessorato all'Agricoltura z dnia 18 grudnia 1997 r. cofnął przyznaną pomoc.

45. Z pierwszego pytania prejudycjalnego wynika, że akty te zostały notyfikowane zainteresowanym w dniu 16 listopada 2001 r.

E — *Spory przed Tribunale ordinario de Cagliari*

46. Giuseppe Atzeni oraz 51 innych osób wniosło do Tribunale ordinario di Cagliari pozew cywilny skierowany przeciwko Autonomicznemu Regionowi Sardynii, zarejestrowany pod nr 3/2003. Marco Antonio Scalas, Renato Lilliu i 389 innych zainteresowanych uczyniło to samo, a ich skarga została zarejestrowana w tym sądzie pod nr 5777/2003.

47. W pierwszej sprawie skarżący wnoszą o niestosowanie przepisów regionalnych dotyczących odwołania dotacji oraz o zobowiązanie strony pozwanej do zapłaty należnych kwot. Tytułem żądania ewentualnego wnoszą oni o stwierdzenie naruszenia prawa wspólnotowego oraz o odszkodowanie za poniesioną szkodę.

48. W drugiej sprawie skarżący wnoszą o zwolnienie ich z obowiązku zwrotu oraz o przekazanie przez Region instytucjom kredytowym swego udziału w spłacie odsetek. Wnoszą oni również, w przypadku stwierdzenia ważności zaskarżonego aktu, o uznanie odpowiedzialności administracji oraz o naprawienie wyrządzonych szkód.

49. W obu postępowaniach skarżący wnoszą do sądów, do których wnieśli skargi, o skierowanie do Trybunału pytania dotyczącego ważności decyzji Komisji.

została wniesiona dopiero w dniu 25 stycznia 2002 r., skarga ta została złożona po terminie, a zatem jest niedopuszczalna.

53. Inne analogiczne skargi zostały potraktowane w ten sam sposób²¹.

IV — Skarga o stwierdzenie nieważności

50. Oprócz domagania się ochrony ze strony krajowych organów sądowych, G. Atzeni i inni rolnicy wnieśli do Sądu Pierwszej Instancji skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji¹⁹ — zgodnie z tym, co wskazano na rozprawie, M. Scalas i R. Lilliu nie wnieśli takiej skargi.

51. W trakcie postępowania Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności skargi z dwóch powodów: skarga została wniesiona po terminie oraz zaskarżony akt nie dotyczył skarżących indywidualnie.

52. W postanowieniu z dnia 29 maja 2002 r.²⁰ Sąd przyjął pierwszy z tych zarzutów, natomiast drugiego nie zbadał. Sąd orzekł, że ponieważ zaskarżona decyzja została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 11 września 1997 r., a skarga

V — Pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

54. Sędziowie prowadzący dochodzenie w sezione civile du Tribunale di Cagliari zawiesili postępowanie w obu sprawach i zwrócili się do Trybunału o rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności decyzji.

55. Postanowienie z dnia 29 kwietnia 2003 r., leżące u podstaw postępowania w sprawie C-346/03, przedstawia następujące naruszenia:

„a) brak kompetencji Komisji do wydania zaskarżonej decyzji w związku z naruszeniem stosowanych łącznie przepisów art. 32 WE, 33 WE, 34 WE, 35 WE, 36 WE, 37 WE, 38 WE;

19 — Sprawa T-21/02 Atzeni i in. przeciwko Komisji.

20 — Nieopublikowanym w Zbiorze, sentencja opublikowana w Dz.U. 2002, C 202, str. 28.

21 — Przykładowo w sprawie T-4/02 Anco Delio eredi i in. przeciwko Komisji Sąd również stwierdził, że skarga została złożona po terminie, a w postanowieniu z dnia 29 maja 2002 r. uznał ją za niedopuszczalną.

- b) naruszenie przepisów, którym podlega procedura z art. 88 ust. 1 traktatu WE;
- c) naruszenie przepisów, którym podlega procedura z art. 88 ust. 2 i 3 traktatu WE;
- d) brak uzasadnienia decyzji w rozumieniu łącznie stosowanych przepisów art. 253 WE, 88 ust. 3 WE oraz art. 87 ust. 1 WE;
- e) naruszenie i błędne stosowanie rozporządzenia Rady nr 797/85 w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych;
- f) naruszenie i nieprzestrzeganie »praktyk przewidzianych w odniesieniu do pomocy dla przechodzących trudności gospodarstw rolnych« oraz »wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w ratowaniu i restrukturyzacji przechodzących trudności przedsiębiorstw«”.

przedstawia również inne przyczyny nieważności. Wymienia ono w tym względzie zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął pomiędzy publikacją ustawy nr 44/1988, wszczęciem postępowania w sprawie naruszenia, wydaniem decyzji oraz żądaniem zwrotu skierowanym do każdego rolnika. Podkreśla się w nim również brak uzasadnienia aktu wspólnotowego przy równoczesnym badaniu go pod innymi względami.

57. W terminie przewidzianym w art. 20 statutu Trybunału Sprawiedliwości uwagi pisemne przedstawili Trybunałowi M. Scalas i R. Lilliu — skarżący w postępowaniu przez sądem krajowym w sprawie C-529/03, oraz Komisja.

58. Postanowieniem z dnia 6 maja 2004 r. obydwie sprawy zostały połączone do celów procedury ustnej, przedstawienia opinii oraz ogłoszenia wyroku.

56. Poza zarzutami przedstawionymi w poprzednim postanowieniu, postanowienie z dnia 20 października 2003 r., leżące u podstaw postępowania w sprawie C-529/03,

59. Przedstawiciele G. Atzeniego i innych oraz M. Scalasa i R. Lillia, a także Komisji, stawili się na rozprawie, która odbyła się w dniu 16 lutego 2005 r., w celu ustnego przedstawienia swych uwag.

60. Należy wspomnieć również o trzecim pytaniu prejudycjalnym skierowanym do Trybunału przez ten sam Tribunale di Cagliari, które leżało u podstaw postępowania w sprawie Medda (C-285/04), zawieszono do czasu ogłoszenia wyroku w dwóch obecnie badanych sprawach.

VI — Dopuszczalność pytań prejudycjalnych

A — Uwagi wstępne

61. Komisja w swoich uwagach podnosi interesujący problem dotyczący skutków procesowych jednoczesnego zaskarżenia bezpośredniego i pośredniego tej samej decyzji. Kwestia ta nie jest bez znaczenia, ponieważ może prowadzić do niedopuszczalności pytań sformułowanych przez włoskie sądy; jest to kwestia, którą należy rozpatrzyć z urzędu jako warunek konieczny dla przeprowadzenia postępowania.

62. Na pierwszy rzut oka sytuacja wydaje się prosta: jednostki zaskarżają decyzję, której adresatem jest państwo członkowskie i która uznaje pewne rodzaje pomocy za bezprawnie przyznane i niezgodne ze wspólnym rynkiem, po pierwsze — wnosząc skargę o stwierdzenie nieważności do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, a po

drugie — kwestionując środki podjęte przez państwo w celu wprowadzenia w życie aktu wspólnotowego, którego ważność rozpatrywana jest w postępowaniach wszczętych przed krajowymi organami sądowymi.

63. Jednakże inne czynniki sprawiają, że sytuacja jest bardziej złożona: Sąd nie wypowiedział się na temat legitymacji czynnej stron; decyzja nie ogranicza się do analizy przyznanej pomocy, ale bada również system regulujący jej przyznawanie; a przede wszystkim sposób uregulowania w traktacie możliwości działania jednostek wydaje się mało satysfakcjonujący.

B — Rozważania ogólne

64. W każdym porządku prawnym współistnieją instrumenty normatywne o różnym charakterze, które są ustrukturyzowane zgodnie z zasadą hierarchiczności. Konstytucja zajmuje pierwsze miejsce, a następnie na niższych szczeblach znajdują się ustawy i rozporządzenia. Za wyjątkiem konstytucji, której architektem jest suwerenny naród, chodzi tu o ogólne przepisy wydawane przez ustanowione władze, czyli przez przedstawicieli obywateli albo administrację.

65. Oprócz tego istnieją inne instrumenty o odmiennym znaczeniu, pochodzące zwykle od administracji i których odróżnienie od poprzednich nie jest proste, chociaż skuteczna metoda polega na zbadaniu, czy ich istota wyczerpuje się po ich zastosowaniu, czy też tworzą one prawo, a następnie stwierdzeniu, czy są one skierowane do ogółu podmiotów, czy też do konkretnego adresata.

66. Perspektywa ta prowadzi do dwóch ważnych stwierdzeń. Po pierwsze, należy ograniczyć prawo jednostek do bezpośredniego zaskarżania ogólnych przepisów najwyższego szczebla, czyli ustaw, ponieważ są one uchwalane przez przedstawicieli narodu, a krytyka w odniesieniu do nich jest dokonywana podczas wyborów. Jednakże niezależnie od możliwości zaskarżenia niezgodności z konstytucją za pośrednictwem innych środków, powyższe uzasadnienie jest bezpodstawne, jeśli przepisy nie pochodzą od władz ustawodawczych. Po drugie, o ile obywatele mają obowiązek zaskarżać przepisy w wyraźnie przewidzianych terminach, które gwarantują pewność prawa, wymogi dotyczące zasady zgodności z prawem prowadzą jednak w pewnych przypadkach do przyznania możliwości podważenia tych przepisów w sposób pośredni, czyli za pośrednictwem aktów je wykonujących.

67. Przeniesienie powyższej koncepcji do domeny wspólnotowej napotyka poważne trudności z uwagi na szczególne cechy obowiązujących ram prawnych — określanych jako „chaos regulacyjny”²² —

22 — J. Martín y Pérez de Nanclares, „El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nr 15, maj/sierpień 2003, str. 564.

i ograniczenia nakładane na osoby fizyczne i prawne w odniesieniu do zaskarżania decyzji wydawanych przez instytucje, mimo że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy²³ upraszcza sytuację, odróżniając wyraźnie w art. I-33 i nast. akty legislacyjne (ustawy i ustawy ramowe) od innych aktów (rozporządzenia i decyzje)²⁴, a także definiując przypadki, w których jednostki mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości²⁵.

C — Skarga o stwierdzenie nieważności i pytanie prejudycjalne dotyczące ważności

1. Skarga o stwierdzenie nieważności²⁶

a) Zwykła sytuacja

68. Skarga o stwierdzenie nieważności została stworzona w dwóch celach: w celu

23 — Traktat podpisany w dniu 29 października 2004 r. (wejście w życie przewidziane na dzień 1 listopada 2006 r., pod warunkiem ratyfikacji przez państwa członkowskie (Dz.U. 2004, C 310, str. 1).

24 — Kwalifikacja materialna ustawy europejskiej zbiega się z obecną kwalifikacją rozporządzenia, podczas gdy ustawa ramowa odpowiada dyrektywie. Podstawową funkcją rozporządzenia jest wykonywanie ustaw i niektórych szczególnych postanowień Konstytucji; jeśli chodzi o decyzje, to wszystkie jej elementy są wiążące, jednak tylko wobec jej adresatów, jeśli decyzja ich wskazuje.

25 — Odnośnie do przyznania dostępu do Trybunału Sprawiedliwości, zob. J.V. Louis, „La fonction juridictionnelle, de Nice à Rome ... et au-delà”, w O. de Schutter i P. Nihoul, (red.), „Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne”, Larcier, Bruksela 2004, str. 135 i 136.

26 — Zobacz J.W. Rodríguez Curiel, „Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nr 2, kwiecień/czerwiec 2002, str. 259 i nast.

kontrolowania przestrzegania prawa wspólnotowego przez instytucje oraz w celu ochrony praw skarżących (osób fizycznych i prawnych, państw członkowskich i instytucji)²⁷.

69. Przedmiotem skargi mogą być tylko akty uchwalone wspólnie przez Parlament i Radę, akty Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego (EBC), inne niż zalecenia i opinie, oraz akty Parlamentu „zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich” (art. 230 akapit pierwszy traktatu WE). Skargi o stwierdzenie nieważności mogą poza tym być skierowane przeciwko środkiem przyjętym przez Radę Gubernatorów i Radę Dyrektorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego [art. 237 lit. b) i c) traktatu WE]²⁸.

70. Zarzuty uzasadniające skargę ograniczają się do braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy (art. 230 akapit drugi traktatu WE). Dwa pierwsze dotyczą formalnej zgodności z prawem i mogą być podniesione z urzędu²⁹; dwa ostatnie dotyczą materialnej

zgodności z prawem i powinny być podniesione przez zainteresowane strony.

71. Ograniczenie legitymacji czynnej stanowi jedną z głównych cech charakterystycznych skargi o stwierdzenie nieważności. W odróżnieniu od skarżących uprzywilejowanych — państw członkowskich, Parlamentu, Komisji i Rady — Trybunał Obrachunkowy i EBC korzystają z tego uprawnienia tylko dla zapewnienia ochrony swoich prerogatyw, podczas gdy osoby fizyczne i prawne mają prawo zaskarżenia tylko tych decyzji, które są do nich skierowane lub tych, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie (art. 230 akapit trzeci i czwarty traktatu WE)³⁰.

27 — Tak jak stwierdziłem w przedstawionej przeze mnie opinii w sprawie Ismeri Europa przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu (wyrok z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie C-315/99 P, Rec. str. I-5281). Zobacz M. Waelbroeck i D. Waelbroeck, „Article 173”, w J.V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck i M. Waelbroeck, „Commentaire Megret. Le droit de la CEE”, t. 10 („La Cour de justice. Les actes des institutions”), Éditions de l’Université de Bruxelles, Bruksela 1993, str. 98; i Vandersanden-Barav, „Contentieux communautaire”, Bruylant, Bruksela 1977, str. 127.

28 — R. Castillejo Manzanares, „El recurso de anulación”, w F. Mariño, V. Moreno Catena i C. Moreiro, (red.), „Derecho procesal comunitario”, Tirant lo Blanch, Walencja 2001, str. 151.

29 — Przykładowo w wyroku z dnia 10 maja 1960 r. w sprawie 19/58 Niemcy przeciwko Wysokiej Władzy, str. 471. Trybunał w odniesieniu do zarzutu braku kompetencji orzekł, że nawet jeśli jest oczywiste, że nie został on podniesiony w sposób formalny ani w skardze, ani w replice, należy go zbadać.

30 — Zobacz ogólnie J.C. Moitinho de Almeida, „Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria”, w G.C. Rodríguez Iglesias i D.J. Liñán Nogueiras, (red.), op. cit., str. 595 i nast. Z drugiej strony, jak przypomniałem w przedstawionej przeze mnie opinii w sprawie Belgia przeciwko Komisji (wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03, Zb.Orz. str. I-2801), prawo jednostek do złożenia skargi o stwierdzenie nieważności zostało zinterpretowane przez Trybunał w sposób zwięzający. Orzecznictwo to zostało silnie skrytykowane przez doktrynę. Zobacz między innymi, D. Sarmiento, „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nr 3, lipiec-wrzesień 2002, str. 531–577; zobacz także M. Ortega, „El acceso de los particulares a la justicia comunitaria”, Ariel Practicum, Barcelona 1999, w szczególności rozdział 6 „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares”. W opinii w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie (wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Rec. str. I-6677), rzecznik generalny E.G. Jacobs zaproponował wykładnie rozszerzającą i stwierdził, że „środek wspólnotowy dotyczy jednostki indywidualnie wtedy, gdy środek ten szkodzi lub może szkodzić jej interesom w istotny sposób” [pkt 102, pkt 4)]. Jego stwierdzenie zostało początkowo zawarte w wyroku Sądu z dnia 3 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 Jégo-Quéré przeciwko Komisji, Rec. str. II-2365, który został uchylony wyrokiem Trybunału z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Komisja przeciwko Jégo-Quéré, Rec. str. I-3425. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wpisuje się w tę szeroką wykładnię, ponieważ art. III-365 ust. 4 różnicza dwa przypadki, w których osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę: może ona działać przeciwko „aktom, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie”, a także przeciwko „aktom regulacyjnym, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

b) Legitymacja czynna jednostek

72. Z powyższych stwierdzeń wynika, że prawo jednostek do wniesienia skargi do Trybunału podlega podwójnemu ograniczeniu, co zmniejsza ilość aktów podlegających zaskarżeniu oraz zobowiązuje do spełnienia pewnych warunków o charakterze osobistym.

i) Akty zaskarżalne

73. Pierwsze ograniczenie wyklucza skargi bezpośrednio przeciwko przepisom ogólnym, ponieważ legitymacja czynna przysługuje tylko w odniesieniu do decyzji. Rozporządzenia nie mogą zatem być zaskarżane, chyba że zawierają one decyzję, ponieważ zgodnie z orzecnictwem wybór formy nie może zmienić charakteru aktu³¹.

74. Oddzielenie przypadków, w których akt podlega zaskarżeniu, sprawia jednak trudności. Należy przypomnieć, że zgodnie z wyrokiem w sprawie *Confédération natio-*

nale des producteurs de fruits et légumes i in. przeciwko Radzie³² podstawowe kryterium rozróżnienia stanowi zakres zastosowania, ponieważ decyzja ma ograniczony krąg adresatów, podczas gdy rozporządzenie jest adresowane do kategorii określonych w sposób abstrakcyjny i ogólny. Ogólny zasięg, a zatem i normatywny charakter aktu nie są zakwestionowane poprzez możliwość określenia z większą lub mniejszą precyzją liczby lub nawet tożsamości podmiotów prawa, do jakich ma on zastosowanie w danym momencie, o ile zostanie ustalone, że akt stosuje się na podstawie obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej określonej przez akt w odniesieniu do jego celu³³.

75. Z drugiej strony nie można pominąć faktu, że w rzeczywistości decyzje skierowane do państw członkowskich mają zasadniczo charakter normatywny, ponieważ są one sporządzone w sposób ogólny i abstrakcyjny dla sytuacji określonych na podstawie neutralnych czynników.

ii) Bezpośredni i indywidualny interes

76. Aby osoba mogła złożyć skargę wspólnotową o stwierdzenie nieważności, nie

31 — Zobacz między innymi wyroki z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76 *Koninklijke Scholten Hong* przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 797, pkt 6 i 7; z dnia 17 czerwca 1980 r. w sprawach połączonych 789/79 i 790/79 *Calpak i Società Emiliana Lavorazione Frutta* przeciwko Komisji, Rec. str. 1949, pkt 7; z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie 147/83 *Binderer* przeciwko Komisji, Rec. str. 257, pkt 14 i z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88 *Grimaldi*, Rec. str. 4407, pkt 14.

32 — Wyroki z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych 16/62 i 17/62, Rec. str. 901, pkt 2 oraz z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 307/81 *Aluisisse Italia* przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 3463, pkt 8.

33 — Wyroki z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie C-298/89 *Gibraltar* przeciwko Radzie, Rec. str. I-3605, pkt 17 oraz z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie C-309/89 *Codorniu* przeciwko Radzie, Rec. str. I-1853, pkt 18.

wystarczy, aby była ona skierowania przeciwko przepisowi podlegającemu zaskarżeniu, ponieważ — jak wskazałem w opinii wydanej do sprawy *Comité d'entreprise de la Société française de production i in. przeciwko Komisji*³⁴ — „tylko spełnienie podwójnego warunku polegającego na tym, że decyzja niebędąca skierowaną do jednostki dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, przyznaje tej osobie prawo do wniesienia skargi” (pkt 15).

77. W odniesieniu do bezpośredniego interesu należy zaznaczyć, że jego istnienie jest zasadniczo stwierdzone, gdy pojawia się związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy decyzją i zmianą subiektywnej sytuacji prawnej zainteresowanego, nawet jeśli czasami konieczne jest przyjęcie przez władze krajowe pewnych środków wykonawczych³⁵.

78. W odniesieniu do drugiego warunku³⁶, duże znaczenie zyskuje doktryna przedstawiona po raz pierwszy w wyroku w sprawie *Plaumann przeciwko Komisji*³⁷

i kilkakrotnie potwierdzona³⁸, zgodnie z którą dana decyzja dotyczy indywidualnie podmiotów, które nie są jej adresatami tylko wtedy, gdy decyzja ta „ma wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji”.

79. Podobnie Trybunał w swoim wyroku w sprawie *Van der Kooy i in. przeciwko Komisji*³⁹ stwierdził, że przedsiębiorstwo nie może zasadniczo zaskarżyć decyzji Komisji zakazującej stosowania systemu pomocy sektorowej, jeśli decyzja ta dotyczy go tylko z uwagi na jego przynależność do przedmiotowego sektora oraz posiadaną przez niego cechę potencjalnego beneficjenta tego systemu, ponieważ chodzi o środki o zasięgu ogólnym, które mają zastosowanie do sytuacji określonych w sposób obiektywny i wywierają skutki prawne wobec kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny (pkt 15). Przeciwnie, jak przyznaje Trybunał w ww. wyroku w sprawie *Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji*, warunek dotyczący interesu indywidualnego jest spełniony, gdy przedsiębiorstwo posiada cechę beneficjenta pomocy (pkt 34–36)⁴⁰.

34 — Wyrok z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie C-106/98 P, Rec. str. I-3659.

35 — Podobnie M. Ortega, op. cit., str. 54–64 oraz cytowane tam orzecznictwo.

36 — Doktryna zakwalifikowała ten wymóg jako „przeszkodę niemalże nie do pokonania” oraz „prawdziwą próbę ognia”. Zobacz R. Kovar i A. Barav, „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, nr 1, str. 75 oraz J. M. Cortés Martín, „Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nr 16, wrzesień/grudzień 2003, str. 1119 i nast.

37 — Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62, Rec. str. 199.

38 — Wyroki z dnia 2 lipca 1964 r. w sprawie 1/64 *Glucoseries réunies przeciwko Komisji*, Rec. str. 813; z dnia 23 listopada 1971 r. w sprawie 62/70 *Bock przeciwko Komisji*, Rec. str. 897; z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 26/86 *Deutz und Geldermann przeciwko Radzie*, Rec. str. 941; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-321/95 P *Greenpace Council i in. przeciwko Komisji*, Rec. str. I-1651 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. str. I-4087; zobacz także postanowienie z dnia 21 czerwca 1993 r. w sprawie C-257/93 *Van Parijs i in. przeciwko Radzie i Komisji*, Rec. str. I-3335.

39 — Wyrok z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85, Rec. str. 219. Podobnie wyroki z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-6/92 *Federmineraria i in. przeciwko Komisji*, Rec. str. I-6357, pkt 14 oraz z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 *Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji*, Rec. str. I-8855, pkt 33.

40 — Zobacz także ww. wyrok w sprawie *Włochy przeciwko Komisji*, pkt 39. W odniesieniu do doktryny zob. C. Koenig, M. Bechstein i C. Sander, *EU-/EG-Prozessrecht*, druga edycja, Tybinga 2002, str. 203.

2. Pytanie prejudycjalne dotyczące ważności

3. Związek pomiędzy skargą o stwierdzenie nieważności i pytaniem prejudycjalnym dotyczącym ważności

80. Traktat ustanowił zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji⁴¹. Wynika z tego, że ograniczenia związane ze skargą o stwierdzenie nieważności są zrekompensowane przez inne mechanizmy, pośród których ważne miejsce zajmuje pytanie prejudycjalne dotyczące ważności, spełniające ten sam cel⁴².

83. Poprzednie punkty potwierdzają, że obydwa środki procesowe uzupełniają się i mogą współistnieć.

a) Komplementarność

81. W tych przypadkach zainteresowany zwraca się do sądu krajowego w celu podważenia aktu władz państwa, powołując na swą obronę niezgodność z prawem normy wspólnotowej, na której opiera się ten akt.

84. W odróżnieniu od skargi o stwierdzenie nieważności, sformułowanie pytania prejudycjalnego dotyczącego ważności odnosi się, oprócz decyzji i innych aktów o podobnym charakterze, do wszelkich przepisów ogólnych. Jak wynika z ww. wyroku w sprawie Les Verts przeciwko Parlamentowi, osoby fizyczne i prawne są chronione w odniesieniu do aktów o zasięgu ogólnym, których nie mogą zaskarżyć bezpośrednio. Jeżeli administracyjne wykonanie tych aktów należy do instytucji wspólnotowych, osoby fizyczne i prawne mogą złożyć bezpośrednio do Trybunału skargę na akty wykonawcze, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie, a na poparcie tej skargi wskazać na niezgodność z prawem aktu bazowego o zasięgu ogólnym. W przypadku gdy obowiązek tego wykonania spoczywa na organach krajowych, wymienione podmioty mogą podnieść nieważność aktów o zasięgu ogólnym przed sądami krajowymi i skłonić je do postawienia Trybunałowi

82. Z zastrzeżeniem warunków narzuconych przez systemy proceduralne każdego państwa członkowskiego, regulacja ta łagodzi niekorzyści wynikające z terminu i ograniczeń, jakim podlega prawo do wniesienia skargi do organów sądowych Wspólnoty.

41 — Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339, pkt 23.

42 — Wraz z zarzutem niezgodności z prawem oraz skargą dotyczącą odpowiedzialności pozaumownej. Przypomnijmy, że zgodnie z wyrokiem z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych 31/62 i 33/62 Wöhrmann i Lütticke przeciwko Komisji, Rec. str. 965, pierwszy środek ma na celu wyłącznie ochronę podmiotów prawa przed zastosowaniem niezgodnego z prawem rozporządzenia, bez konieczności podważania samego rozporządzenia. Zobacz M. Ortega, op.cit. str. odpowiednio 139–158 i 159–188.

pytania prejudycjalnego w tym względzie (pkt 23).

krajowego skargi na akt władzy krajowej wykonujący tę decyzję poprzez podniesienie jej niezgodności z prawem” (pkt 12).

85. W konsekwencji droga pytania prejudycjalnego jest dostępna tylko wtedy, gdy niemożliwe jest złożenie skargi o stwierdzenie nieważności⁴³ oraz jeśli został przyjęty krajowy środek wykonawczy. Ponadto, w przypadku braku środka krajowego, niedopuszczalność pytania prejudycjalnego jest oczywista. Natomiast jeżeli w tym ostatnim przypadku złożenie bezpośredniej skargi także okazuje się niemożliwe, można podać w wątpliwość zupełność systemu odwoławczego⁴⁴.

b) Współistnienie

86. W wyroku w sprawie Rau i in.⁴⁵ podkreślono tę szczególną cechę, stwierdzając, że możliwość złożenia bezpośredniej skargi na decyzję instytucji wspólnotowej „nie wyklucza możliwości wniesienia do sądu

87. Ponadto, gdyby w sposób nieograniczony dopuszczono stawianie pytań prejudycjalnych dotyczących decyzji, które nie zostały zaskarżone we właściwym czasie, mimo że istniała taka możliwość, doszłoby do obejścia skutku upływu terminów i innych konsekwencji z tego wynikających⁴⁶. Dlatego też w wyroku w sprawie TWD Textilwerke Deggendorf⁴⁷ wobec jednostek zastosowano doktrynę, którą Trybunał opracował w odniesieniu do państw członkowskich, oraz orzeczono, że wymogi pewności prawa prowadzą — w odniesieniu do beneficjenta pomocy stanowiącej przedmiot decyzji Komisji, który posiadał możliwość zaskarżenia tej decyzji i który dopuścił do upływu terminu zawitego przewidzianego w traktacie — do wykluczenia możliwości podważenia jej zgodności z prawem przed sądami krajowymi przy okazji skargi na środki wykonawcze do tej decyzji podjęte przez władze krajowe (pkt 17), także w przypadku, jak

43 — Wyroki z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 92/78 Simmenthal przeciwko Komisji, Rec. str. 777, pkt 39 oraz z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-239/99 Nachi Europe, Rec. str. I-1197, pkt 36.

44 — Podobnie U. Everling, „L’avenir de l’organisation juridictionnelle de l’Union européenne”, La réforme du système juridictionnel communautaire, Institut d’Études européennes, Bruksela 1994, str. 22.

45 — Wyrok z dnia 21 maja 1987 r. w sprawach połączonych od 133/85 do 136/85, Rec. str. 2289.

46 — Zobacz C. Gröpl, „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, str. 583 i nast.; E. Pache, „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, str. 615 i nast. oraz C. Tomuschat, „Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften”, *Monachium* 1964, str. 87 i nast.

47 — Wyrok z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92, Rec. str. I-833.

wynika z wyroków w sprawach *Accrington Beef i in.*⁴⁸ i *Wiljo*⁴⁹, gdy adresatem aktu jest państwo, pod warunkiem że władze zawiadomiły o nim zainteresowanego w stosownym czasie, aby umożliwić mu jego zaskarżenie⁵⁰.

88. Orzecznictwo w sprawie *TWD Textilwerke Deggendorf* jest bardzo dyskusyjne⁵¹, a Trybunał będzie musiał kiedyś podjąć decyzję, czy opracować je w sposób bardziej precyzyjny, czy też je uchylić, ponieważ budzi ono poważne wątpliwości.

a) Opiera się ono na pewności prawa, ale zasada ta nie wprowadza hierarchii między dwoma środkami zaskarżenia, a ponadto nie zawsze przeważa nad zasadą zgodności z prawem; zauważmy, że samo prawo Unii przewiduje pewne przypadki, w których to pierwszeństwo nie znajduje zastosowania, ponieważ zarzut niezgodności z prawem przewidziany w art. 241 traktatu WE umożliwia kwestionowanie rozporządzenia mimo upływu terminu na wniesienie skargi bezpośrednio. W imię pewności prawa można ograniczyć skutki wyroku w czasie, ale nie można ograniczyć kontroli sądowej aktu wspólnotowego.

48 — Wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-241/95, Rec. str. I-6699.

49 — Wyrok z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawie C-178/95, Rec. str. I-585.

50 — Niektórzy autorzy uważają, iż niezbędne jest, aby zainteresowany był w pełni poinformowany o decyzji wspólnotowej i możliwości jej zaskarżenia w drodze skargi o stwierdzenie nieważności oraz aby decyzja dotyczyła go w sposób bezpośredni i indywidualny. Zobacz S. Turner, „Challenging EC law before national court: a further restriction of the rights of natural and legal persons?”, *Irish Journal of European Law*, 1/1995, str. 81.

51 — Doktryna sformułowała obszerną krytykę, którą zebrał i doskonale przeanalizował A. Barav w „*Déviations préjudicielles*”, *Les dynamiques du droit européen en début de siècle — Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Éditions A. Pedone, Paryż 2004, str. 227 i nast.

b) Nie czyni ono rozróżnienia między przepisami o charakterze ogólnym i aktami wykonawczymi oraz zaleca zawsze to samo rozwiązanie. Zobowiązuje się w nim podmioty uprawnione do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, nawet ze względów prewencyjnych, bez zapewnienia im dopuszczalności ich skargi, biorąc pod uwagę ograniczenia, jakim orzecznictwo poddaje legitymację czynną.

c) Jest ono sprzeczne z wyrokami w sprawach *Foto-Frost*, *Binder* i *Behn Verpackungsbedarf*⁵², w których skarga została dopuszczona bezspornie, podczas gdy skarżący w postępowaniu przez sądem krajowym mogli wnieść do sądu wspólnotowego skargi na decyzje Komisji, których ważność została zakwestionowana przed sądem krajowym. Ponadto w wyroku w sprawie *Universität Hamburg*⁵³ zostało potwierdzone, że oddalenie wniosku przez władzę państwa członkowskiego stanowi jedyny akt skierowany do jednostki, „która musi być koniecznie o nim poinformowana we właściwym czasie i która może go zaskarżyć przed sądem bez napotykania trudności w wykazaniu interesu prawnego”, tak że „musi ona mieć możliwość, w ramach skargi wniesionej na podstawie prawa krajowego [...], powołać się na niezgodność z prawem decyzji Komisji stanowiącej podstawę dla wydanej względem niej decyzji krajowej” (pkt 10).

52 — Odpowiednio: wyrok z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85, Rec. str. 4199; z dnia 12 lipca 1989 r. w sprawie 161/88, Rec. str. 2415 oraz z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie C-80/89, Rec. str. I-2659, wydane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące ważności decyzji nakazujących odzyskanie a posteriori opłat przywzowowych.

53 — Wyrok z dnia 27 września 1983 r. w sprawie 216/82, Rec. str. 2771.

d) Nakłada ono na sąd krajowy obowiązek dokonania analizy prawa zainteresowanego do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności do Trybunału oraz zbadania, czy to uczynił; jednakże w powołanym wyżej wyroku w sprawie Rau i in. stwierdzono, że nie podlega badaniu to, „czy skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym miał możliwość bezpośredniego zaskarżenia decyzji do Trybunału” (pkt 11). Ponadto, w przypadku zaistnienia po stronie sądu krajowego wątpliwości w odniesieniu do tej możliwości, musiałby on postawić pytanie dotyczące wykładni. Od odpowiedzi na to pytanie zależałoby przedstawienie pytania dotyczącego ważności. Z powyższego wynika zatem system nazbyt skomplikowany i sztuczny, który ma więcej wad niż zalet.

e) Wreszcie nie uwzględnia ono podstawy i charakteru postępowania w trybie art. 234 WE jako instrumentu współpracy sądowej, ponieważ jeśli zainteresowany nie znajduje zarzutu uzasadniającego skargę o stwierdzenie nieważności, sąd krajowy nie może rozpocząć dialogu z Trybunałem, nawet jeśli uważa, że bazowy akt wspólnotowy jest niezgodny z prawem lub że jego wykonanie ujawniło problemy, które początkowo nie zostały zauważone. Inaczej mówiąc, uzależnienie skargi od zachowania stron zniekształca współpracę pomiędzy sądami ustanowioną na mocy traktatu⁵⁴, ponieważ pytanie, które podawałoby w wątpliwość ważność z innych przyczyn niż te podniesione w skardze o stwierdzenie nieważności, mogłoby także być uznane za niedopuszczalne.

54 — Podobnie D. Ritleng, „Pour une systématique des contentieux au profit d’une protection juridictionnelle effective”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac-50 ans du droit communautaire*, tom 2, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse 2004, str. 735 i nast. cytowany przez A. Barav, *op.cit.*, str. 244, przypis 100.

89. Należy wreszcie podkreślić, że w przypadku gdy krajowy organ sądowy ma wątpliwości co do ważności aktu, podczas gdy skarga o stwierdzenie nieważności jest rozpatrywana przez Trybunał, wyrok w sprawie Masterfoods i HB⁵⁵ pozostawia krajowemu organowi sądowemu wybór pomiędzy zawieszeniem postępowania aż do wydania przez sąd wspólnotowy decyzji ostatecznej zgodnie z art. 230 WE i postawieniem pytania prejudycjalnego.

D — *Treść decyzji i możliwość jej zaskarżenia*

1. Treść

90. Artykuł 1 decyzji uznaje za niezgodną z prawem i ze wspólnym rynkiem pomoc przyznaną przez Region Sardynii na mocy art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988, a także cztery ww. decyzje wydane przez Giunta regionale. Dotyczy on także dwóch kwestii: systemu pomocy sensu stricto i konkretnych środków wydanych na podstawie tej ustawy.

91. Pierwsze stwierdzenie posiada charakter ogólny i abstrakcyjny, ponieważ odwołuje się do sytuacji określonych w sposób obiek-

55 — Wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-344/98, *Rec.* str. I-11369, pkt 55.

tywny, chociaż niesprecyzowanych; uchyla ono również wewnętrzne przepisy oraz jest skierowane do nieokreślonego kręgu odbiorców. W tej sytuacji akt nie dotyczy jednostek bezpośrednio i indywidualnie, a zatem nie mają one legitymacji czynnej do wniesienia skargi bezpośrednio.

92. Decyzja Komisji dotyczy jednakże również decyzji przyznających pomoc podmiotom, które mogą zostać zindywidualizowane, czyli wskazanych w środkach przez nią ustanowionych, ponieważ Komisja zobowiązuje je do zwrócenia pomocy. Należy więc przyznać im prawo do żądania stwierdzenia nieważności punktów dotyczących tych środków.

2. Możliwości zaskarżenia decyzji

93. Podwójna perspektywa przedstawiona powyżej ma wpływ na możliwości zaskarżenia decyzji.

94. Jeśli stwierdzi się, że zainteresowani mogli z mocy prawa bezpośrednio ją zaskarżyć, pytania prejudycjalne powinny być uznane za niedopuszczalne. W przeciwnym razie nie można postawić tego zarzutu.

95. W niniejszych sprawach, chociaż z proceduralnego punktu widzenia bardziej stosowne wydaje się zbadanie w pierwszej kolejności legitymacji czynnej skarżących, a w razie konieczności zbadanie, czy podjęli oni działanie w ustalonym terminie, Sąd ograniczył się do stwierdzenia, że skarga została wniesiona po upływie terminu, biorąc pod uwagę wyłącznie datę publikacji w Dzienniku Urzędowym oraz datę wniesienia skargi.

96. Twierdzenie to prowadzi do przypisania skarżącym wszelkich niekorzystnych skutków wynikających z opóźnienia we wniesieniu skargi do sądu wspólnotowego.

97. Ze względu na przedstawione powyżej okoliczności i uwagi rozwiązanie to nie ma jednak zastosowania w niniejszym przypadku.

98. Decyzja nie była skierowana do beneficjentów pomocy, ale do państwa włoskiego, mimo że niektóre jej punkty dotyczyły ich bezpośrednio i indywidualnie; nie została im ona doręczona ani przez to państwo, ani przez Komisję. Brakowi doręczenia można zaradzić za pomocą innych środków, jednak należy najpierw podjąć próbę doręczenia, a najłatwiej jest tego dokonać właśnie podmiotowi dysponującemu rejestrami dotyczącymi przyznania pomocy⁵⁶. W celu unik-

56 — Wydaje się nieproporcjonalne wymaganie od jednostek, aby stale konsultowały *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* w celu sprzeciwienia się każdej decyzji wspólnotowej naruszającej ich prawa. Podobnie M. Hoskins, „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, str. 1402.

nięcia tych problemów użyteczne wydaje się ustanowienie skutecznego systemu mającego na celu informowanie zarówno o wszczęciu, jak i zakończeniu postępowania dotyczącego bezprawności lub niezgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem lub przynajmniej stosowanie sposobu obliczania terminu na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności zgodnego z teorią *actio nata*, czyli poczynszy od chwili, gdy skarga mogła być wniesiona. Każde inne rozwiązanie byłoby błędne i powodowałoby ograniczenie prawa do obrony osób fizycznych i prawnych⁵⁷.

należy podzielić na trzy kategorie: brak podstawy prawnej, naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także inne uchybienia, zarówno o charakterze formalnym, jak naruszenie procedury i niewystarczające uzasadnienie, jak i o charakterze materialnym, jak zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem.

A — Podstawa prawna

99. Ponadto, ponieważ treść decyzji jest dwojaka, niepozbawione logiki jest twierdzenie, że bezpośredni dostęp do sądownictwa wspólnotowego jest częściowo zamknięty wobec tych obywateli oraz że mogą oni podważać jej zgodność z prawem tylko w sposób pośredni.

102. Pierwsza wskazana przyczyna nieważności dotyczy przestrzegania w rolnictwie przewidzianych w traktacie przepisów w zakresie dotacji. Zarzucono, że art. 87 WE, na którym opiera się decyzja, nie ma zastosowania do tego sektora z uwagi na to, iż Rada nie objęła go rozporządzeniem nr 26.

100. Wszystkie powyższe powody przemawiają za tym, aby Trybunał, o ile posiada on wątpliwości w tym względzie, uznał pytania prejudycjalne za dopuszczalne.

103. Argumenty te uzasadniają zbadanie związku pomiędzy rolnictwem i wolnym rynkiem, jak również jego wpływu na niniejszą sprawę.

VII — Badanie ważności decyzji

101. Sądy krajowe twierdzą, że decyzja jest dotknięta różnymi uchybieniami, które

1. Związek pomiędzy polityką rolną i polityką konkurencji

a) Wprowadzenie

⁵⁷ — Artykuł II-107 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przewiduje, że „Każda osoba, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem”.

104. Wspólna polityka rolna stanowi jeden ze środków integracji w celu realizacji

gospodarczych celów Wspólnoty. Ideę tę wyjaśnia już pierwszy artykuł poświęcony „rolnictwu”, czyli art. 32 WE, który wskazuje, że „wspólny rynek obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi”, przy czym te ostatnie to płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa.

105. Znaczenie przyznane od początku rolnictwu nie może skrywać faktu, że — tak jak w innych dziedzinach — konsolidacja odbywa się także w sposób negatywny, ponieważ wolność gospodarza na wspólnym rynku zastępuje interwencję państwa⁵⁸.

106. Ten wybór, jak wynika z art. 2 WE oraz jest potwierdzone przez inne przepisy traktatu, nie prowadzi do wprowadzenia bezwzględnego zakazu wszelkiej interwencji publicznej. Dopuszczalne są różnorodne wyjątki, jednakże podlegają one wyższemu interesowi wspólnotowemu.

107. Podobnie cele określone w art. 33 WE mają charakter gospodarczy, nawet jeśli jeden z nich kładzie nacisk na kwestie socjalne, które charakteryzują niektóre

aspekty tego tekstu podstawowego. Artykuł 34 WE przewiduje zatem, że ustanowienie „wspólnej organizacji rynków rolnych”, która w zależności od produktów może obejmować przyjęcie środków dotyczących regulacji cen, subwencje służące produkcji i wprowadzaniu do obrotu, systemy magazynowania i przewozu oraz wspólne mechanizmy stabilizacji przywozu i wywozu, aż do bezwarunkowego odwołania się do wspólnych reguł w zakresie konkurencji⁵⁹.

108. Korzyści przyznane rolnictwu przez państwa członkowskie mają wyraźnie charakter sektorowy; chodzi o środki interwencji gospodarczej podlegające kryteriom ogólnego systemu, ale posiadające pewne cechy szczególne związane z sytuacją sektora, w jakim są one stosowane, lub warunkami środowiskowymi, zdrowotnymi i społecznymi, które w wielu przypadkach mają wpływ na rolnictwo.

109. Automatyczne sprzeciwianie się wszelkiej pomocy państwa można więc poddać krytyce, ponieważ interwencja ma często na celu sprzyjanie konkurencji poprzez ponowne postawienie podmiotów gospodarczych w sytuacji równości, która została zakłócona. Istnieją przypadki, w których korzyści te przyczyniają się do wolnej konkurencji, z zastrzeżeniem ich uzasadnienia w sposób wystarczający i zgodny z podstawowymi zasadami pomocy.

58 — G.M. Roberti, „Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales”, *Actualité Juridique Droit Administratif*, nr 6, 1993, str. 398, umieszcza pomoc państwa w strefie pośredniej pomiędzy integracją pozytywną i integracją negatywną, biorąc pod uwagę, że jej różne szczegółowe zasady przekształcają się często w instrumenty pierwszoplanowe w odniesieniu do wprowadzania w życie poszczególnych gałęzi polityki wspólnotowej.

59 — Zobacz J.L. Martínez López-Muñiz, w przedmowie do książki T. de Prieto Álvarez, „Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario”, Marcial Pons, Madryt 2001, str. 11 i nast.

b) Zastosowanie reguł dotyczących pomocy państwa do rolnictwa

sektor ogólnemu systemowi wspólnego rynku, nawet jeśli chroni jego szczególne wymogi.

110. Pomimo upływu wielu lat od wejścia w życie traktatu, relacje pomiędzy wspólną polityką rolną oraz polityką konkurencji nie są wyraźnie ustanowione⁶⁰, ponieważ regulację w tym zakresie pozostawiono prawu wtórnemu. O ile nie ulega żadnej wątpliwości, że sytuacja rolnictwa europejskiego zakazywała automatycznego stosowania reguł gwarantujących wolną konkurencję, to obecnie przeszkody zniknęły, nawet jeśli osąd ten należy nieco złagodzić⁶¹. Inną możliwością, której w żaden sposób nie można pominąć, ponieważ również znajduje się ona w traktacie, byłoby skonstruowanie systemu właściwego tylko dla tej dziedziny.

111. Na korzyść pierwszego rozwiązania przemawia art. 32 ust. 2 WE, zgodnie z którym „[z] zastrzeżeniem odmiennych postanowień artykułów 33–38, zasady przewidziane w celu ustanowienia wspólnego rynku stosują się do produktów rolnych”. Powyższe postanowienie poddaje zatem ten

112. W odniesieniu do art. 36 WE należy stwierdzić, że poddaje on stosowanie reguł konkurencji ustaleniom Rady, „z uwzględnieniem celów określonych w artykule 33”⁶². Wyrażenie to dowodzi, że istnieje hierarchia, w której polityka rolna zajmuje uprzywilejowane miejsce, co wynika z wyroku w sprawie McCarren⁶³, a jeszcze wyraźniej — z wyroku w sprawie Maizena przeciwko Radzie⁶⁴, chociaż system ten chroni podstawy wolnej konkurencji, bez których wspólny rynek byłby zniekształcony⁶⁵.

113. Przepisy, które traktat poświęca rolnictwu, nie stanowią zwartych i niezależnych ram, w których nie ma miejsca na reguły konkurencji. Reguły konkurencji stanowią

60 — Zobacz J.B. Blaise, „Liberté de concurrence en agriculture”, w J. Raux, (red.), „Politique agricole commune et construction communautaire”, Paryż 1984, str. 21; także F. Dehousse, „Les règles de concurrence sur les aides d’État dans le secteur de l’agriculture”, *Studia diplomatica*, nr 1-2, 2000, str. 41–58.

61 — Komitet Społeczno-Ekonomiczny wypowiedział się podobnie w swojej opinii w sprawie 20. sprawozdania na temat polityki konkurencji (21. sprawozdanie na temat polityki konkurencji, 1991) i stwierdził, że „ogólne przepisy traktatu dotyczące konkurencji powinny mieć zastosowanie także do sektora rolnego. Można jednakże twierdzić, że stosowanie to powinno odbywać się poprzez wyważenie, z jednej strony, celów europejskiej polityki konkurencji, a z drugiej strony, specyfiki wspólnotowej polityki rolnej” (str. 275, pkt 2.1.2.4).

62 — Podobnie art. II-230 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przewiduje, że „postanowienia sekcji dotyczącej reguł konkurencji stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe zgodnie z artykułem III-231 ustęp 2, z uwzględnieniem celów, o których mowa w artykule III-227”.

63 — Wyrok z dnia 26 czerwca 1979 r. w sprawie 177/78, *Rec.* str. 2161, pkt 11.

64 — Wyrok z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 139/79, *Rec.* str. 3393, pkt 23. Trybunał wypowiedział się w ten sam sposób w swoim wyroku z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, *Rec.* str. I-4973, pkt 59–61.

65 — Zobacz Prieto T. Álvarez, *op. cit.*, str. 234 i nast.

jednak element całości⁶⁶ i nie mogą być pominięte⁶⁷.

114. W tym kontekście usytuowane jest więc rozporządzenie nr 26, które w rzeczywistości umożliwia opracowanie polityki konkurencji właściwej dla sektora rolnego, która jednakże nie została jeszcze skonkretyzowana⁶⁸. Jak wskazałem powyżej, jest wprost przeciwnie — instytucje zadbały o to, aby art. 87–89 traktatu WE miały zastosowanie do wszystkich dziedzin tego sektora.

c) Prawo wtórne

115. Odwołanie się przez art. 36 WE do woli Rady doczekało się szybkiej odpowiedzi w rozporządzeniu nr 26, mającym zastosowanie do produkcji i handlu produktami wymienionymi w załączniku I do traktatu, z wyłączeniem materiałów pomocniczych dla produkcji — jak podpuszczka⁶⁹, nawozy i produkty fitosanitarne⁷⁰.

116. W regulacji tej, mającej charakter poziomy, przewidziano, że art. 87 WE, 88 ust. 2 WE oraz art. 89 WE nie mogą mieć zastosowania do wskazanego sektora, ale pierwotne uzasadnienie tych odstępstw — biorąc pod uwagę, że wspólna polityka w tym zakresie była na etapie tworzenia się — zniknęło wraz z ustanowieniem organizacji rynku, tak że, nawet jeśli istniały propozycje mające na celu zniesienie tych ograniczeń⁷¹, to w celu stosowania tych przepisów do wspólnej polityki rolnej trzeba było je umieścić w każdym z częściowych rozporządzeń, co uczyniono w uogólniony sposób w odniesieniu do pomocy państwa, za pośrednictwem odpowiednich deklaracji dotyczących stosowania reguł traktatu, za każdym razem, gdy rozpatrywane artykuły nie przewidują wyraźnych wyjątków.

117. Sytuacja przedstawia się odmiennie w odniesieniu do towarów niepodlegających wspólnym organizacjom, które w braku szczególnych uregulowań i na mocy rozporządzenia nr 26 były objęte wyłącznie regulacją art. 88 ust. 1 i 3 zdanie pierwsze traktatu WE, ponieważ uprawnienie Komisji ogranicza się do formułowania zaleceń na temat pomocy państwa, jak stwierdził Trybunał w wyroku w sprawie *St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik*⁷² oraz w sprawie *Société*

66 — Podobnie M. Barthélémy, „La politique communautaire en matière d’aides d’État dans le secteur agricole”, w C. Baumann i D. Lange (red.), „Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE”, *Revue de Droit rural*, nr 163, 1988, str. 80.

67 — Jak stwierdziła część doktryny, na przykład D. Muffat-jeandot w artykule „Aides”, *Encyclopédie juridique Dalloz — Répertoire de Droit communautaire*, tom I, Paryż 1992.

68 — Podobnie J.B. Blaise, *op.cit.*, str. 23.

69 — Wyrok z dnia 25 marca 1981 r. w sprawie 61/80 *Coöperatieve Stremsel- en Kleursel-fabriek* przeciwko Komisji, *Rec. str.* 851, pkt 21.

70 — Wyrok z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie C-250/92 *DLG*, *Rec. str.* I-5641, pkt 23.

71 — W marcu 1966 r. Komisja skierowała do Rady komunikat na temat kryteriów ustanawiania wspólnej polityki pomocy w rolnictwie, który zawierał propozycję zmiany rozporządzenia nr 26, mającej na celu stosowanie art. 87 i nast. do wszystkich produktów wymienionych w załączniku I do traktatu [COM(66) wersja ostateczna z dnia 23 marca 1966 r. przedstawiony Radzie w dniu 25 marca 1966 r.]. W tej kwestii zob. S. Ventura, „Principes de Droit agraire communautaire”, Bruylant, Bruksela 1967.

72 — Wyrok z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie 337/82, *Rec. str.* 1051, pkt 12.

d'initiatives et de coopération agricoles 2. Podstawa prawna decyzji przeciwko Komisji⁷³.

118. Można również twierdzić, że ograniczenia przewidziane w rozporządzeniu nr 26 miały charakter tymczasowy, tak że art. 87 WE i 88 WE miałyby w całości zastosowanie do rolnictwa, zgodnie z systemem traktatu, po upływie okresu przejściowego⁷⁴.

119. Z przedstawionych rozważań wynika, że aby dokonać analizy podstawy prawnej aktu Komisji w tym zakresie, należy najpierw zbadać, czy został on wydany na podstawie rozporządzenia zawierającego wyraźne upoważnienie. Następnie, w razie konieczności i jeżeli nie istnieje wspólna organizacja rynku, należy ocenić wpływ rozporządzenia nr 26. Wreszcie, w przeciwnym przypadku, należy rozważyć bezpośrednie przestrzeganie reguł konkurencji we wskazanych warunkach, z zastrzeżeniem szczególnych środków, które zostały przyjęte.

73 — Wyrok z dnia 5 lipca 1984 r. w sprawie 114/83, Rec. str. 2589, pkt 27.

74 — Koncepcja ta została już poparta przez rzecznika generalnego F. Capotortiego w przedstawionej przez niego opinii w sprawie Hansen (wyrok z dnia 13 marca 1979 r. w sprawie 91/78, Rec. str. 935). Po przedstawieniu różnorodnych argumentów stwierdził on, „że w ramach systemu, który właśnie został opisany w świetle orzecznictwa Trybunału, deformacją systemu byłoby dalsze przyznawanie państwom członkowskim nieograniczonej swobody w zakresie pomocy w sektorach rolnych, które nie podlegają jeszcze (i być może nigdy nie będą) wspólnej organizacji. Wydaje się, iż zgodnie z systemem traktatu konieczne jest stwierdzenie, że po upływie okresu przejściowego przepisy art. [87 i 88] traktatu mają zastosowanie również do rolnictwa”. Trybunał nie uznał za użyteczne poruszenia tej kwestii (pkt 11).

120. Decyzja opiera się na art. 88 ust. 2 WE — chociaż wspomina ona również o ust. 3 — jak również na art. 87 ust. 3 WE. Sądy krajowe wyrażają jednak wątpliwości, czy Komisja była uprawniona do powołania się na te postanowienia, biorąc pod uwagę treść rozporządzenia nr 26. Rozporządzenie to pozwala bowiem wyłącznie na stosowanie reguł dotyczących pomocy państwa, które są w nim zawarte, natomiast ww. postanowienia nie wchodzą w skład tego rozporządzenia.

121. W celu wyciągnięcia wniosku ogólnego należy zatem przyznać pierwszeństwo przepisom szczególnym, określając podwójny zakres: zakres ogólny, przewidziany przez ustawę regionalną nr 44/1988, oraz zakresy szczególne, wyznaczone przez decyzje wydawane na jej podstawie.

a) System pomocy przewidziany w ustawie regionalnej nr 44/1988

122. Ten instrument normatywny stworzył fundusz gwarancyjny dla rolnictwa. W szczególności art. 5 tej ustawy reguluje system pomocy na rzecz gospodarstw, na których sytuację finansową miały negatywny wpływ niesprzyjające okoliczności.

123. W takiej sytuacji stosowanie reguł traktatu dotyczących interwencji publicznej wynika z rozporządzenia Rady (EWG) nr 797/85 z dnia 12 marca 1985 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych⁷⁵, które było wielokrotnie zmieniane, a następnie usystematyzowane i uchylone przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 2328/91 z dnia 15 lipca 1991 r. o identycznym tytule⁷⁶.

124. Artykuł 1 rozporządzenia nr 797/85 ustanawia wspólne działanie mające na celu poprawę efektywności gospodarstw rolnych oraz przyczynienie się do ich rozwoju. Natomiast art. 1 rozporządzenia nr 2328/91 wśród celów tego działania wymienia z jednej strony przyczynianie się do poprawy efektywności gospodarstw poprzez wzmocnienie oraz reorganizację ich struktur, a także poprzez wspieranie działań uzupełniających [art. 1 ust. 1 pkt ii)], a z drugiej strony — zachowanie zdolności wspólnoty rolnej do przyczyniania się do rozwoju sfery socjalnej obszarów wiejskich, przy zapewnieniu rolnikom należytego poziomu życia, również poprzez rekompensatę skutków naturalnych utrudnień na obszarach górzystych oraz w strefach poszkodowanych [art. 1 ust. 1 pkt iii)].

75 — Dz.U. L 93, str. 1.

76 — Dz.U. L 218, str. 1. Na mocy jego art. 41, rozporządzenie to jest stosowane od dnia 9 sierpnia 1991 r.

125. Te dwa rozporządzenia dotyczą również ustawy regionalnej nr 44/1988, z uwagi na jej cel⁷⁷.

126. A zatem, ponieważ rozporządzenie nr 797/85 wymaga przestrzegania art. 87–89 traktatu WE (art. 31) — na wzór rozporządzenia nr 2328/91 (art. 12 ust. 1 i art. 35) — środki krajowe podlegają przepisom wspólnotowym dotyczącym pomocy państwa, nawet bez odwoływania się do rozporządzenia nr 26.

127. W każdym razie, gdyby kwestia ta budziła jeszcze jakieś wątpliwości, należałoby odwołać się do argumentu przedstawionego powyżej w odniesieniu do bezpośredniego stosowania reguł konkurencji do rolnictwa.

b) Pomoc przyznana na mocy decyzji wydanych przez Giunta regionale

128. Jeśli podstawowe ramy, które wyznacza ustawa włoska i które obejmują przyznanie

77 — Chociaż rozporządzenie nr 797/85 jest jedynym, które ma zastosowanie *rationae temporis*, zastępujące je rozporządzenie ma podobną treść: zauważmy w tym względzie, że załącznik II do rozporządzenia nr 2328/91 zawiera tabelę zgodności przepisów tych dwóch rozporządzeń — a także zgodności z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1760/87 z dnia 15 czerwca 1987 r. zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 797/85, (EWG) nr 270/79, (EWG) nr 1360/78 i (EWG) nr 355/77 w odniesieniu do struktur rolnych oraz dostosowania rolnictwa do nowej sytuacji oraz zachowania obszarów wiejskich (Dz.U. L 167, str. 1).

pomocy, podlegają regulacji dotyczące pomocy państwa, logiczne wydaje się wnioskowanie, że podlegają jej także jej konkretne środki wydane na podstawie wspomnianej ustawy. Jednak okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie analizie zgodności decyzji Komisji z prawem wspólnotowym w odniesieniu do pomocy przyznanej przez Autonomiczny Region Sardynii, przy czym oczywiste jest, że rozstrzygnięcie w przedmiocie ustawy regionalnej nie należy do Trybunału⁷⁸.

i) Uprawy szklarniowe

129. Na podstawie decyzji z dnia 30 grudnia 1988 r. udzielono kredytów w związku ze spadkiem cen produktów uprawianych w szklarniach⁷⁹.

130. Z powyższych stwierdzeń wynika, że decyzja ta wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 797/85, które upoważnia Komisję do stosowania wszystkich artykułów traktatu dotyczących pomocy państwa.

ii) Gospodarstwa produkcji leśnej

131. Decyzja z dnia 27 czerwca 1990 r. wsparła gospodarstwa leśne, których plantacje nie dostarczały jeszcze rentownego wyrębu.

132. Jednakże mimo tego, że pojęcie „rolnictwa”, do którego odwołuje się traktat, posiada bardzo szeroki zakres, ponieważ obejmuje ono także hodowlę i rybołówstwo, nie obejmuje ono jednak gospodarstw produkcji leśnej, a ich produkty nie są już uważane za „rolne” do celów stosowania załącznika I, nawet jeśli związki pomiędzy tymi dziedzinami nie są nieuwzględniane⁸⁰.

133. W związku z tym za istotne należy uznać odniesienie poczynione przez Komisję do wyroku z dnia 25 lutego 1999 r.⁸¹, zgodnie z którym „nie można twierdzić, że załącznik [I] obejmuje w sposób ogólny drzewa i produkty działalności leśnej, nawet jeśli niektóre z tych produktów, traktowane w odrębny sposób, mogą wchodzić w zakres zastosowania art. [32–38] traktatu”.

78 — Jak stwierdzono powyżej, decyzja z dnia 27 czerwca 1990 r., która dotyczy gospodarstw zajmujących się produkcją leśną, nie wchodzi, przynajmniej ze wspólnotowego punktu widzenia, w zakres zastosowania pojęcia „rolnictwa”.

79 — W powyższych punktach można znaleźć bardziej szczegółowy opis zarówno tej decyzji, jak i innych — w szczególności w tych, które znajdują się w części zatytułowanej „Przyznanie pomocy przez regionalny rząd Sardynii”.

80 — A zatem, na przykład rozporządzenie nr 797/85 przewidywało udział sekcji „orientacja” Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w środkach leśnych na rzecz gospodarstw rolnych, takich jak zalesianie terenów, wyposażenie w zasłony od wiatru, urządzenia przeciwpożarowe oraz drogi, a także poprawę wykorzystywania powierzchni zalesionych [art. 1 ust. 2 lit. d) oraz art. 20].

81 — Wyrok w sprawach połączonych C-164/97 i C-165/97 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-1139, pkt 18.

134. W konsekwencji, jeśli nie uwzględną się szczególnych regulacji przewidzianych w art. 36 WE, interwencje państwa automatycznie podlegają normom wspólnotowym o charakterze ogólnym.

iii) Hodowcy królików

135. Hodowla królików ucierpiała wskutek epizootii panującej w regionie wiosną 1990 r. Hodowcy skorzystali z pomocy przyznanej na mocy decyzji z dnia 20 listopada tego samego roku.

136. W tym przypadku chodzi o sektor, który w przeciwieństwie do poprzedniego jest uznany za rolnictwo, a zatem objęty jest rozporządzeniem nr 797/85, lecz do tego sektora znajduje zastosowanie także rozporządzenie szczególne, czyli rozporządzenie Rady (EWG) nr 827/68 z dnia 28 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku niektórych produktów wymienionych w załączniku II do traktatu⁸².

137. Na mocy art. 5 tego rozporządzenia art. 87–89 traktatu WE „stosuje się do produkcji i handlu produktami wymienionymi w załączniku”, wśród których znajdują się „inne zwierzęta żywe” (pkt 01.06).

iv) Zadłużone gospodarstwa rolne

138. Z uwagi na warunki rynkowe i pogorszenie klimatu decyzja z dnia 26 czerwca 1992 r. przewidywała pomoc na rzecz podmiotów gospodarczych, które spełniały pewne warunki.

139. Biorąc pod uwagę rozpatrywane terminy, w niniejszych sprawach należy uwzględnić rozporządzenie nr 2328/91, które materialnym zakresem stosowania obejmowałoby decyzję regionalną, a w konsekwencji należy stosować wszystkie reguły traktatu z zakresu konkurencji.

c) Refleksja końcowa

140. Powyższe punkty uzasadniają zastosowanie art. 87–89 traktatu WE do ustawy regionalnej nr 44/1988 oraz do czterech konkretnych środków wydanych na jej podstawie. Istnieją normy prawa wtórnego, które to umożliwiają, a niektóre z nich, jak te dotyczące hodowców królików, mają charakter szczególny. Jednakże nawet gdyby tak nie było, nie ograniczyłoby to możliwości stwierdzenia przez Trybunał, że decyzja jest objęta traktatem, jeśli wyważy się treść i ducha jego postanowień.

82 — Dz.U. L 151, str. 16.

B — *Naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań*

141. Postanowienia odsyłające przywiązują wielką wagę do długości okresu, który upłynął między publikacją ustawy regionalnej, wszczęciem przeciwko Republice Włoskiej postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wydaniem decyzji Komisji oraz nakazaniem zwrotu niesłusznie uzyskanych kwot, oraz ustalają, że istnieje związek pomiędzy tymi okolicznościami i zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, która miała zostać naruszona z uwagi na to, że zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem nie została poddana starannej analizie.

1. Charakter zasady

142. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest ściśle związana z pewnością prawa, którego jest ona szczególnym przejawem, przy czym nie posiada ona wyraźnie obiektywnego charakteru, ponieważ ma na celu ochronę indywidualnych sytuacji. Ten subiektywny charakter w konsekwencji prowadzi do tego, że ochronny skutek tej zasady w dużej części jest uzależniony od okoliczności każdego przypadku⁸³.

83 — L. Parejo Alfonso, T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, A.M. Moreno Molina i A. Estella de Noriega, (red.), „Manual de Derecho administrativo comunitario”, Centro de Estudios Ramón Areces, Madryt 2000, str. 75 i 76 oraz cytowane orzecznictwo.

143. Jej uznanie, od dawna potwierdzone przez Trybunał⁸⁴, wymagało długiego i stopniowego procesu, dostosowanego do rozwoju prawa wspólnotowego, tak że sformułowanie jasnej i logicznej jej definicji sprawiało trudności⁸⁵.

144. Biorąc pod uwagę rozwój orzecznictwa⁸⁶, konkretne zastosowanie zasady wymaga spełnienia kilku warunków⁸⁷: istnienia aktu władz wspólnotowych uzasadniającego zgodne z prawem oczekiwania zainteresowanych, ponieważ — jak stwierdzono w wyroku w sprawie Kühn⁸⁸ — na ochronę uzasadnionych oczekiwań można się powoływać tylko w takim zakresie, w jakim Wspólnota stworzyła wcześniej sytuację, która mogła je zrodzić; a następnie, pewnego stopnia prawdopodobieństwa, że sytuacja osoby nie zmieni się, które to prawdopodobieństwo może być rozpoznane i odróżnione przez obserwatora zewnętrznego i które nabywa obiektywną podstawę

84 — F. Hubeau, „Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes”, *Cahier de Droit européen*, nr 2–3, 1983, str. 149, oraz R. García Macho, „Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nr 56, 1987, str. 563, stwierdzają, że pojęcie to, znane już prawu niemieckiemu — „Vertrauensschutz” — zostało zastosowane po raz pierwszy w wyroku z dnia 13 lipca 1965 r. w sprawie 111/63 Lemmerz-Werke przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 835.

85 — J. Schwarze „Tendencias towards a Common Administrative Law in Europe”, *European Law Review*, nr 2, 1991, str. 870.

86 — Jego streszczenie można znaleźć między innymi w F.A. Castillo Blanco, „La protección de la confianza en el Derecho administrativo”, Marcial Pons”, Madryt 1998, str. 163–199.

87 — Zobacz między innymi J. Schwarze, op.cit. str. 949 i nast.; L. Parejo Alfonso i inni, op.cit., str. 76–78; oraz J.W. Rodríguez Curiel, „Principios generales del derecho y recuperación de ayudas de Estado ilegales. En especial la confianza legítima”, *Gaceta Jurídica*, nr 209, wrzesień/październik 2000, str. 33–36.

88 — Wyrok z dnia 10 stycznia 1992 r. w sprawie C-177/90, Rec. str. I-35, pkt 14.

i wymiar, tak że przekształca się w „uzasadnione oczekiwania”, które nie są sprzeczne z porządkiem prawnym Unii; oraz przewagi interesu danej osoby nad interesem publicznym istniejącym w danym przypadku.

145. Problem polega na zidentyfikowaniu „podstawy dla powstania oczekiwań”, ponieważ tylko w przypadku, gdy podstawa ta jest stworzona, sytuacja podmiotu prawa zasługuje na ochronę⁸⁹.

2. Uzasadnione oczekiwania w zakresie pomocy państwa

146. Odzyskanie bezprawnych i niezgodnych ze wspólnym rynkiem korzyści ma miejsce we wszystkich przypadkach, za wyjątkiem naruszenia ogólnej zasady prawa⁹⁰. Wśród tych wyjątków uzasadnione oczekiwania podmiotów prawa nabierają szczególnego znaczenia i często były one analizowane przez orzecznictwo, które czyni rozróżnienie pomiędzy sytuacjami, w których są one powoływane w celu uchylecia się od obowiązku wynikającego z aktu wspólnoto-

wego lub w celu podważenia jego ważności przed Trybunałem⁹¹.

147. Trybunał orzekł, że uwzględniając obowiązkowy charakter kontroli przeprowadzanej przez Komisję, beneficjenci powinni „mieć uzasadnione oczekiwania w odniesieniu do zgodności z prawem pomocy tylko wtedy, gdy została ona przyznana zgodnie z przewidzianą procedurą”, i dodał, po pierwsze, że „działający z zachowaniem staranności podmiot gospodarczy powinien zwykle być w stanie upewnić się, że procedura ta była przestrzegana”⁹². Jeżeli pomoc została przyznana bez uprzedniego jej zgłoszenia, jej beneficjent nie może polegać na zgodności z prawem jej przyznania⁹³. Ponadto, dopóki Komisja nie podejmie decyzji zatwierdzającej, a nawet dopóki nie upłynie termin na wniesienie skargi na tę decyzję, nie istnieje żadna pewność co do zgodności z prawem planowanej pomocy⁹⁴. W konsekwencji nie można powoływać się na tę zasadę bez wcześniejszego upewnienia się, czy państwo, które przyznało pomoc, dokonało uprzedniego obowiązkowego zgło-

89 — P. Pescatore, „Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire”, Rapport du 12^e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen, tom I, Paryż 1986, str. 35.

90 — Postulat ten, potwierdzony przez Trybunał, zawarty jest w art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, które weszło w życie po publikacji decyzji.

91 — Podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-169/95 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-135, pkt 49.

92 — Wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawach połączonych C-183/02 P i C-187/02 P Demesa i Territorio Histórico de Álava przeciwko Komisji, Rec. str. I-10609, pkt 44, który cytuje wyroki z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3437, pkt 14; Hiszpania przeciwko Komisji (wyżej wymieniony, pkt 51) oraz z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Alcan Deutschland, Rec. str. I-1591, pkt 25.

93 — Wyrok w sprawie Demesa i Territorio Histórico de Álava przeciwko Komisji, wyżej wymieniony, pkt 45, który wymienia wyrok w sprawie Alcan Deutschland, również wyżej wymieniony, pkt 30 i 31.

94 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-91/01 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4355, pkt 66, który opiera się na wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, wyżej wymienionym, pkt 53, a także na wyroku Sądu z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie T-126/99 Graphischer Maschinenbau przeciwko Komisji, Rec. str. II-2427, pkt 42.

szenia⁹⁵, ponieważ trudno jest uzasadnić nieznaną wspólnotowego systemu kontroli pomocy państwa⁹⁶.

148. Podobnie kontrola ze strony Komisji wymaga czasu, jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji⁹⁷, badając zarzut oparty na fakcie, że długi okres czasu między przyznaniem dotacji i wydaniem decyzji o jej odzyskaniu zrodził przekonanie, że pomoc była zgodna z prawem. Po pierwsze, istnienie terminu przedawnienia prawa do odzyskania wypłaconej kwoty było uzależnione od wcześniejszego ustalenia tego terminu, co — jak w niniejszej sprawie — nie miało miejsca w dniu wydania aktu, który został zaskarżony (pkt 89)⁹⁸. Po drugie, opierając się na innych wyrokach⁹⁹, Trybunał stwierdził, że o ile nieograniczone opóźnienie przez Komisję korzystania ze swych uprawnień jest sprzeczne z podstawowym wymogiem pewności prawa (pkt 90), to w przypadku niezgłoszonej pomocy państwa opóźnienie to można jej przypisać jednak tylko od momentu, w którym dowiedziała się ona o istnieniu pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem (pkt 91).

149. To właśnie opóźnienie w wydaniu decyzji uzasadniło jedyny przypadek, w którym nie domagano się zwrotu pomocy. Tak orzekł też Trybunał w wyroku w sprawie RSV przeciwko Komisji¹⁰⁰, który z uwagi na wyjątkowe okoliczności sprawy¹⁰¹, w której wniesiono skargę na decyzję, orzekł jej niezgodność ze wspólnym rynkiem ponad 26 miesięcy po zgłoszeniu pomocy i nakazał zniesienie pomocy przeznaczonej dla sektora, któremu przyznano już inne korzyści, oraz mającej na celu sprostanie dodatkowym kosztom operacji, która już skorzystała z dozwolonej pomocy.

3. Zastosowanie do niniejszego przypadku

150. Analiza decyzji z materialnego punktu widzenia obejmuje dwie kwestie: po pierwsze, brak zgłoszenia pomocy, który prowadzi do jej bezprawności; po drugie, niezgodność z wolną konkurencją, która powoduje niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem. Ten podwójny skutek skłania do przeprowadzenia wspólnej analizy.

95 — U. Fastenrath, „Verwaltungsrecht. Europarecht”, *Juristenzeitung*, 1992, str. 1081.

96 — I. Pernice, „Neues zum EG-Beihilfenverbot”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1992, str. 66, zobowiązuje beneficjentów pomocy do zbadania, czy została ona zgłoszona oraz czy zostało wszczęte postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 3 WE; zaleca się również państwom członkowskim zbadanie, czy istnieje pomoc, która nie została zgłoszona. Komisja zwraca uwagę na niepewność pomocy, o której nie poinformowano w opublikowanym komunikacie (Dz.U. 1983, C 318, str. 3 i 4).

97 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie C-298/00 P.

98 — Artykuł 15 rozporządzenia nr 659/1999 ustanawia okres przedawnienia, podczas którego Komisja może prawomocnie korzystać ze swoich uprawnień w odniesieniu do odzyskania pomocy.

99 — Wyroki z dnia 14 lipca 1972 r. w sprawie 52/69 Geigy przeciwko Komisji, Rec. str. 787, pkt 20 i 21, oraz z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. str. I-7869, pkt 140.

100 — Wyrok z dnia 24 listopada 1987 r. w sprawie 223/85, Rec. str. 4617.

101 — Niecodzienny charakter sytuacji został już podkreślony w wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie C-334/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1139, pkt 44. W odniesieniu do doktryny zob. V. Götz, „Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts”, H. III, *Subventionsrecht*, pkt 108, str. 34.

a) Bezprawność

151. Komisja w początkowej części decyzji stwierdza bezprawność korzyści przyznanych na mocy art. 5 ustawy regionalnej nr 44/1988, z uwagi na to, iż nie została ona poinformowana ani o tej ustawie, ani o decyzjach, które zostały wydane na jej podstawie.

152. Brak zawiadomienia jest faktem, który można z łatwością wykazać i który zasadniczo nie współgra z opóźnieniem, jakie miało miejsce w niniejszym przypadku.

153. Należy najpierw zakwalifikować przyznane środki do celów zastosowania art. 87–89 traktatu WE. Zadanie to nie zawsze jest łatwe.

154. Ponadto stwierdzone naruszenia wspólnotowego porządku prawnego nie dotyczą wyłącznie aspektów formalnych, ale rozciągają się na samą istotę omawianej pomocy. Należy tutaj wziąć pod uwagę wyrok w sprawie Boussac Saint Frères¹⁰², na mocy którego nie można żądać zwrotu pomocy państwa tylko z tego powodu, że nie została ona wcześniej zgłoszona zgodnie z art. 88 ust. 3 WE, czyli z uwagi na jej bezprawność

102 — Wyrok z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, zwany „Boussac Saint Frères”, Rec. str. I-307, pkt 19 i nast. Zasady w nim ustanowione zostały zastosowane w wyrokach z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, zwanym „Tubemeuse”, Rec. str. I-959, pkt 15–20; z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Rec. str. I-5505, pkt 13 oraz z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-39/94 SFEI i in., Rec. str. I-3547, pkt 43.

(formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit), ale należy stwierdzić jej niezgodność ze wspólnym rynkiem (materielle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit).

155. Nie chodzi zatem o osobne kwestie, ponieważ okazują się one być ściśle powiązane, co prowadzi do zbadania drugiej części decyzji.

b) Niezgodność

156. W celu obliczenia terminu, który upłynął, należy rozważyć informacje przedstawione w zakresie stanu faktycznego sporów przed sądem krajowym, dotyczące zarówno przyznania korzyści przez rząd regionalny Sardynii, jak i działań podjętych przez Komisję.

157. Szczegółowa analiza prowadzi do wyłączenia wskazówki, zgodnie z którą chociaż ustawa regionalna została wydana w 1988 r., postępowanie zostało wszczęte w 1994 r., decyzja została zatwierdzona w 1997 r., a zwrotu niesłusznie uzyskanych kwot zażądano w 2001 r.

158. Rozpatrując ważność aktu wspólnotowego, należy dokonać oceny poziomu staranności po stronie instytucji. Zachowanie państwa członkowskiego ma wpływ na wewnętrzną sferę jego stosunków z obywatelami, ale nie może powodować stwierdzenia nieważności decyzji. Ponadto sporne terminy rozpoczęły bieg w momencie, w którym Komisja dowiedziała się o okolicznościach umożliwiających jej domniemanie istnienia pomocy, co miało miejsce dnia 1 września 1992 r., kiedy zgłoszono jej ustawę regionalną nr 17/1992. Dies ad quem odpowiada dnu, w którym Komisja dokonuje doręczenia decyzji.

159. Pomiędzy tymi dwoma datami wyróżnia się dwa etapy: pierwszy polega na wstępnym badaniu, a drugi na analizie formalnej.

i) Badanie wstępne

160. Ponieważ ani ustawa regionalna nr 44/1988, ani decyzje wydane przez Giunta regionale nie zostały zgłoszone, etap ten odpowiada upewnieniu się co do istotnych faktów, zwłaszcza w odniesieniu do charakteru i zakresu korzyści, a także skutków wywieranych przez nie na wspólny rynek¹⁰³.

103 — W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Boussac Saint Frères przyznaje się Komisji termin na zastanowienie się i przeprowadzenie badania przed wszczęciem formalnego postępowania (pkt 27).

161. Badanie to zostało przeprowadzone między wrześniem 1992 r. a sierpniem 1994 r. Podczas tego okresu do rządu włoskiego skierowano kilka wniosków o udzielenie informacji, w dniu 29 października 1992 r. i 27 maja 1993 r., na które rząd ten odpowiedział w dniu 24 marca, 2 kwietnia oraz 3 grudnia 1993 r.; ostatni wniosek został wysłany w dniu 28 lutego 1994 r., a odpowiedzi na niego udzielono w dniu 25 kwietnia następnego roku.

162. Działania te dowodzą, że nie wystąpił paraliż uzasadniający rzekomą niezgodność z prawem decyzji. Z zastrzeżeniem braku ujawnienia treści tych aktów podczas postępowania w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, oczywiste jest, że władze krajowe zwlekały z odpowiedzią na niektóre wnioski, ponieważ z wniosek z dnia 27 maja 1993 r. udzielono odpowiedzi dopiero sześć miesięcy później.

ii) Postępowanie formalne

163. Ten drugi etap obejmuje okres od wszczęcia formalnego postępowania, w sierpniu 1994 r., aż do wydania decyzji w kwietniu 1997 r.

164. Wyżej wspomniana publikacja komunikatu Komisji w Dzienniku Urzędowym nabiera szczególnego znaczenia. Na mocy art. 88 ust. 2 WE jest ona skierowana do państw członkowskich i podmiotów trzecich

w celu umożliwienia im „przedstawienia uwag na temat [planowanych] środków”. W wyroku w sprawie Intermills przeciwko Komisji Trybunał wskazał, że przepis ten nie wymaga indywidualnego poinformowania poszczególnych podmiotów, ponieważ „jego jedynym celem jest zobowiązanie [...] do zapewnienia, aby wszystkie potencjalnie zainteresowane osoby były poinformowane i miały możliwość przedstawienia swych argumentów”, oraz dodał, że „publikacja w Dzienniku Urzędowym wydaje się być odpowiednim środkiem informowania wszystkich zainteresowanych o wszczęciu postępowania”¹⁰⁴.

165. Podczas tych 32 miesięcy miały miejsce różne wydarzenia, takie jak przedstawienie uwag przez Republikę Włoską w dniach 30 stycznia, 25 sierpnia i 1 grudnia 1995 r. Ponadto zmiana regulacji w trakcie ostatniego kwartału 1995 r. doprowadziła Komisję w grudniu tego samego roku do ponownego zażądania wyjaśnień, które zostały przedstawione w dniu 22 lutego 1996 r. Za istotne należy także uznać, że Komisja, biorąc pod uwagę okoliczności, podjęła decyzję o zbadaniu zmiany z 1995 r. wspólnie z całym systemem pomocy, o czym to państwo członkowskie zostało poinformowane decyzją z dnia 25 lipca 1996 r., jednak badanie to nie mogło zostać właściwie przeprowadzone z uwagi na brak informacji na temat skutków reformy.

166. Pomimo istnienia pewnego trudnego do uzasadnienia opóźnienia, zachowanie Komisji nie dostarczyło dowodu zaniedbania w wykonywaniu przez nią zadań.

c) Ocena ogólna

167. W świetle całości powyższych rozważań, z dwójakiej treści decyzji oraz poprzedzających jej wydanie działań należy wnioskować, że uzasadnione oczekiwania beneficjentów nie zostały naruszone, ponieważ, po pierwsze, wykazano brak zgłoszenia ustawy regionalnej nr 44/1988 oraz decyzji wydanych na jej podstawie, a także publikację komunikatu w sprawie wszczęcia postępowania; po drugie, długość okresu, jaki upłynął do wydania aktu wspólnotowego, nie jest wystarczająca.

C — Inne uchybienia

168. Przed dokonaniem jakiegokolwiek innego stwierdzenia należy podkreślić, że decyzja uznaje pomoc za niezgodną z prawem i wspólnym rynkiem. Pierwsze stwierdzenie opiera się na fakcie, że pomoc została przyznana bez umożliwienia Komisji jej zbadania na etapie planowania. Drugie z nich opiera się na art. 87 ust. 1 WE w zakresie, w jakim nie są spełnione warunki umożliwiające powołanie się na odstępstwa przewidziane w ust. 2 i 3 tego artykułu.

169. To dwukrotne stwierdzenie odpowiada wymogom nałożonym przez Trybunał, który

104 — Wyrok z dnia 14 listopada 1984 r. w sprawie 323/82, Rec. str. 3809, pkt 17.

od czasu wydania ww. wyroku w sprawie Boussac Saint Frères i w sprawie Tubemeuse różnica niezgodność z prawem pod względem materialnym oraz pod względem formalnym, tak więc brak zgłoszenia pomocy nie ma wpływu na wolną konkurencję.

170. W niniejszej sprawie spór nie dotyczy braku zawiadomienia, które powoduje bezprawność pomocy, ale zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem oraz dołożonej staranności.

171. Należy teraz zbadać nieprawidłowości proceduralne, niewystarczające uzasadnienie oraz zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem.

1. Nieprawidłowości proceduralne

172. Do czasu przyjęcia rozporządzenia nr 659/1999 Komisja nie dysponowała przepisami określającymi procedurę, jaką należy stosować w przypadku, gdy pomoc została już przyznana lub wprowadzona w życie. Wcześniej przestrzegała ona zasad ustanowionych przez Trybunał, które od wyroku z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji¹⁰⁵ definiowały procedurę szczególnej kontroli, opierając się na zasadach przewidzianych w przypadku zgłoszenia.

105 — Sprawa 173/73, Rec. str. 709.

173. Trybunał wyjaśnił jej szczegółowe zasady w ww. wyroku w sprawie Boussac Saint Frères:

— W przypadku stwierdzenia przez Komisję, że pomoc została przyznana lub zmieniona bez zgłoszenia, wzywa ona państwo członkowskie do przedstawienia uwag, a następnie może nakazać mu natychmiastowe zawieszenie przyznawania pomocy oraz w razie konieczności wprowadzania jej w życie, a także domagać się dostarczenia wszystkich koniecznych dokumentów, informacji i danych.

— Po dostarczeniu tych elementów, Komisja weryfikuje zgodność środka ze wspólnym rynkiem. W przypadku braku informacji ze strony zainteresowanego państwa Komisja może zakończyć postępowanie i wydać odpowiednią decyzję, żądając w razie konieczności odzyskania pomocy.

— Jeśli państwo członkowskie nie zawiesi przyznawania pomocy, Komisja ma prawo, przeprowadzając jednocześnie badanie dotyczące istoty sprawy, wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału w celu stwierdzenia uchybienia postanowieniom traktatu.

174. W niniejszym przypadku Komisja, kiedy dowiedziała się o spornej pomocy,

przeprowadziła badanie wstępne, które doprowadziło do formalnego wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, podczas którego Republika Włóska w poszczególnych dniach przedstawiła swoje uwagi i które zostało zakończone wydaniem spornej decyzji.

175. Nie dostrzega się w tym następstwie zdarzeń żadnego istotnego naruszenia prowadzącego do nieważności aktu końcowego.

176. Ponadto, należy uwzględnić następujące uwagi:

a) Istota przepisów zawartych w ustawie regionalnej nr 44/1988 — uzupełnionej ustawą regionalną nr 17/1992 — polegała, na mocy art. 5 tej ustawy, na udzielaniu niskoprocentowych kredytów, które podlegały — poza przepisami je ustanawiającymi i zgodnie z ust. 4 tego artykułu — ustawie z 1928 r. w sprawie środków dotyczących kredytu rolnego; ta ostatnia ustawa nie dotyczy zatem pomocy, ale jedynie środka, za pośrednictwem którego jest ona urzeczywistniana, i to jedynie w części.

Ponadto za niespójną należy uznać tezę, zgodnie z którą pomoc podlega przepisom wcześniejszym od traktatu. Okoliczność ta

prowadziłaby do stosowania art. 88 ust. 1 WE, który zobowiązuje Komisję i państwa członkowskie do przeprowadzania stałego badania „istniejących” systemów pomocy, chociaż nie ulega żadnej wątpliwości, że chodzi o nową pomoc¹⁰⁶.

b) Słabo uzasadniony wydaje się także zarzut, że zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem nie została przeanalizowana po zgłoszeniu ustawy regionalnej nr 17/1992, ponieważ zgłoszenie to zakładało wszczęcie wstępnego badania oraz spełnienie szeregu formalności, które już zostały przedstawione.

W konsekwencji, chociaż decyzja weryfikuje zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, to czas, w którym działania zostały wykonane, nie ma wpływu na prawidłowość procedury, ale na inną sferę, a mianowicie przeanalizowaną już zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań.

2. Uzasadnienie

177. W mojej opinii przedstawionej w sprawie, która doprowadziła do wydania

¹⁰⁶ — W przypadku braku innych wskazówek, za przykładem zaproponowanym przez Komisję w swych uwagach, odwołanie do prawa dotyczącego umów przewidzianego w kodeksie cywilnym z 1942 r. oznaczałoby, że środki pochodzą z tego okresu.

wyroku z dnia 11 listopada 2004 r. Portugalia przeciwko Komisji¹⁰⁷, podkreśliłem, że uzasadnienie aktu „stanowi element zasadniczy”¹⁰⁸ oraz że obowiązek jego przedstawienia ma na celu zarówno ochronę uprawnień, jak i umożliwienie Trybunałowi sprawowania odpowiedniej, pełnej kontroli sądowej¹⁰⁹. W orzecznictwie również podkreślano fakt, że traktat wymagał przedstawienia w sposób jasny i jednoznaczny rozumowania instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętego środka, a Trybunałowi dokonać jego kontroli; nie nałożono w nim jednak obowiązku, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ należy uwzględnić nie tylko brzmienie decyzji, ale także okoliczności jej wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę¹¹⁰.

178. Złożony pod względem gospodarczym charakter systemów pomocy nadaje uzasadnieniu decyzji z tego zakresu duże znaczenie. W wyroku z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom¹¹¹ zauważono, że decyzja powinna być wystarczająco szczegółowa, a w wyżej wymienionych wyrokach w sprawie Intermills przeciwko Komisji oraz w sprawie Niderlandy i Leeuwardeer Papierwarenfabriek przeciwko Komisji¹¹² stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu z uwagi na niewystarczające

uzasadnienie. Niemniej jednak Trybunał w ww. wyroku w sprawie Boussac Saint Frères stwierdził, że w przypadku, gdy państwo członkowskie przyznaje korzyść bez jej wcześniejszego zgłoszenia, decyzja stwierdzająca niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem nie musi wykazywać rzeczywistego wpływu na konkurencję lub na wymianę handlową, ponieważ przeciwnie rozwiązanie sprzyałoby podmiotom dokonującym naruszeń kosztem podmiotów dokonujących zgłoszenia środków na etapie ich planowania (zwłaszcza pkt 32 i 33).

179. W niniejszym przypadku motywacy decyzji przedstawiają szczegóły postępowania przeprowadzonego w celu jej wydania, a także szczegóły dotyczące przepisów krajowych. Wskazują one także powody, dla których szczególne znaczenie posiada brak zgłoszenia, niezastosowanie wytycznych dotyczących pomocy państwa w ratowaniu i restrukturyzacji przechodzących trudności przedsiębiorstw, a także powody, dla których nie przyjęto argumentacji dotyczącej przyczyn nadmiernego zadłużenia gospodarstw. Kolejne motywacy dotyczą skutków pomocy i braku możliwości zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 87 ust. 2 lit. a) i c) WE. Końcowe motywacy przedstawiają argumenty na poparcie konieczności odzyskania wypłaconych kwot.

180. Wynika z tego, że decyzja posiada wystarczające uzasadnienie. Można podważyć znaczenie i treść przedstawionych wyjaśnień, ale motywacy decyzji są znane.

107 — Sprawa C-249/02, Rec. str. I-10717.

108 — Wyrok z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 131/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. 905, pkt 37.

109 — Wyrok z dnia 20 marca 1959 r. w sprawie 18/57 Nold przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 89 oraz wyroki wydane w jego następstwie.

110 — Wyroki z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-350/88 Delacre i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-395 oraz z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie C-22/94 Irish Farmers Association i in., Rec. str. I-1809.

111 — Sprawa 70/72, Rec. str. 813, pkt 23.

112 — Wyrok z dnia 13 marca 1985 r. w sprawach połączonych 296/82 i 318/82, Rec. str. 809.

3. Zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem

181. Na wzór innych ograniczeń konkurencji, pomoc państwa powinna być oceniana z uwzględnieniem gospodarki rynkowej i integracji europejskiej¹¹³, ponieważ jej przyznanie sztucznie narusza równość środków i wpływa na możliwości przedsiębiorstw, nawet jeśli może ona przyczynić się, przynajmniej tymczasowo, do walki z bezrobociem lub do harmonijnego rozwoju regionalnego.

182. Ten konflikt interesów uwidacznia art. 87 WE, który zakazuje interwencji państwa (ust. 1), ale podaje szereg przypadków, w których pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, a także sytuacji podlegających swobodnemu uznaniu Komisji (odpowiednio ust. 2 i 3).

183. Trybunał podkreślił wiele lat temu w wyroku z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych Komisja przeciwko Luksemburgowi i Belgii¹¹⁴, że wyjątki od zasady ogólnej podlegają ścisłej wykładni; granice odstępstw w sektorze rolnictwa zostały sprecyzowane w wyroku w sprawie

Syndicat national des céréales i in.¹¹⁵. Jak wskazał ostatnio Trybunał w wyroku z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji¹¹⁶, „wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi [...] zależy od istnienia rzeczywistej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w tych państwach i prowadzących działalność w rozważanej dziedzinie” (pkt 29). Koncepcję tę należy powiązać ze stwierdzeniem zawartym w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Grecja przeciwko Komisji¹¹⁷, które opiera się na licznych precedensach, zgodnie z którym „relatywnie małe znaczenie pomocy^[118] lub relatywnie mały rozmiar przedsiębiorstwa beneficjenta nie wykluczają a priori możliwości [...] zakłócenia wymiany handlowej lub zniekształcenia konkurencji” (pkt 69), ponieważ inne elementy odgrywają decydującą rolę przy dokonywaniu oceny skutków pomocy, takie jak jej „kumulacyjny charakter [...], a także okoliczność, że przedsiębiorstwa beneficjentów prowadzą działalność w sektorze szczególnie wrażliwym na konkurencję” (pkt 70), czyli w sektorze rolnictwa¹¹⁹.

184. Na poparcie zgodności z prawem pomocy zostały powołane postanowienia art. 87 ust. 2 lit. b) WE oraz ust. 3 lit. a) i c) WE.

113 — A.L. Calvo Caravaca i J. Carrasosa González, op.cit., str. 31.

114 — Sprawy połączone 2/62 i 3/62, Rec. str. 813. Odnośnie do wykładni załącznika I do traktatu Trybunał stwierdził, że „z art. [32] ust. 2 wynika, że przyznane w sektorze rolnictwa odstępstwa od przepisów dotyczących ustanowienia wspólnego rynku stanowią środki wyjątkowe, które podlegają ścisłej wykładni”.

115 — Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 34/70, Rec. str. 1233.

116 — Wyrok w sprawie C-73/03, nieopublikowany w Zbiorze.

117 — Sprawa C-278/00, Rec. str. I-3997.

118 — Przedstawiciele skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym wskazali na rozprawie, że pomoc oscylowała średnio w przedziale pomiędzy 5 000 a 10 000 EUR dla każdego beneficjenta.

119 — Zobacz podobnie wymieniony w przypisie 116 wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, w którym wskazano, iż „nie ulega żadnej wątpliwości, że sektor rolnictwa stanowi bardzo konkurencyjny sektor w Unii Europejskiej” (pkt 29).

a) Artykuł 87 ust. 2 lit. b) WE

kowe, szkód poniesionych przez adresatów. Wreszcie argumenty przedstawione w tym względzie w decyzji także nie zostały odparte.

185. Przepis ten przewiduje zgodność ze wspólnym rynkiem „pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi”.

b) Artykuł 87 ust. 3 lit. a) i c)

186. Wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, o którym należy wspomnieć, wymaga w tym względzie „bezpośredniego związku pomiędzy szkodami spowodowanymi nadzwyczajnym zdarzeniem i pomocą państwa”, a także „tak szczegółowej jak to możliwe oceny szkód poniesionych przez danych producentów” (pkt 37).

188. Przepisy te umożliwiają Komisji uznanie za zgodną ze wspólnym rynkiem pomocy „przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia”, a także pomocy mającej na celu „ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

187. W niniejszej sprawie nie wykazano wystąpienia żadnej klęski żywiołowej ani szczególnego zjawiska, które wymagałoby podjęcia szczególnych środków gospodarczych w celu przywrócenia równowagi, ponieważ susza — niezależnie od tego jak długo się utrzymywała — kryzysy rynkowe, wysokie stopy procentowe lub niedostatki organizacyjne na etapie wprowadzania do obrotu nie spełniają tego warunku. Ponadto nie istnieją żadne obliczenia, choćby szacun-

189. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przy dokonywaniu analizy sytuacji objętych art. 87 ust. 3 WE „Komisja dysponuje [...] szerokim zakresem swobodnego uznania, które wiąże się z oceną porządku gospodarczego i społecznego, która powinna być przeprowadzana w kontekście wspólnotowym”; ze swej strony „Trybunał, kontrolując zgodność z prawem korzystania z takiej wolności, nie może zastąpić swoją oceną

w danej dziedzinie oceny właściwej instytucji, ale powinien ograniczyć się do zbadania, czy ta ostatnia jest dotknięta istotnym błędem lub nadużyciem władzy”¹²⁰.

190. Ani akta sprawy, ani zawarte w decyzji wyjaśnienia nie wskazują na występowanie żadnego błędu w przeprowadzonej ocenie. Nie wynika z nich ponadto, aby Komisja korzystała ze swego prawa w celach innych niż przewidziane w porządku prawnym.

191. W decyzji przyjęto również stanowisko w sprawie ww. wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w ratowaniu i restrukturyzacji przedsiębiorstw przechodzących trudności, na które Republika Włoska powołała się podczas postępowania administracyjnego. Komisja podnosi, że nie mają one zastosowania, ponieważ odpowiednie postępowanie było już wszczęte w momencie ich wejścia w życie. Jednakże nawet przy ich uwzględnieniu, zdaniem Komisji, wymogi przez nie ustanowione nie są spełnione w żadnym z przypadków rozpatrywanych w niniejszej sprawie.

VIII — Konsekwencje ważności

192. Zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Tubemeuse zgodność decyzji z porządkiem prawnym prowadzi do zwrotu uzyskanych kwot, co jest logiczną konsekwencją niezgodności systemu z prawem.

193. Trybunał stwierdził, że z uwagi na brak w prawie wspólnotowym procedury odzyskania pomocy — przynajmniej do przyjęcia rozporządzenia nr 659/1999 — należało odwołać się do przepisów krajowych¹²¹, ponieważ państwo członkowskie ma obowiązek współpracowania w dobrej wierze w celu pokonania pojawiających się trudności¹²². W związku z tym w wyroku z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie¹²³ zasygnalizowano, że zobowiązanie państw członkowskich do zniesienia pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem „ma na celu [...] przywrócenie poprzedniej sytuacji”. Cel ten jest osiągnięty w momencie, gdy sporna pomoc, powiększona o odsetki za opóźnienie, zostaje zwrócona, ponieważ poprzez ten zwrot podmiot, który otrzymał pomoc, „traci przewagę, z której korzystał na rynku w stosunku do swoich konkurentów” (pkt 42).

120 — Wśród ostatnio wydanych zobacz wyroki z dnia 26 września 2002 r. w sprawie C-351/98 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-8031, pkt 74; z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-1487, pkt 93 oraz w sprawie Grecja przeciwko Komisji, wyżej wymieniony, pkt 97, który opiera się na wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-456/00 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-11949, pkt 41.

121 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 21 września 1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82 Deutsche Milchkontor i in., Rec. str. 2633, pkt 19 wraz z cytowanym tam orzecznictwem.

122 — Wyrok z dnia 15 stycznia 1986 r. w sprawie 52/84 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 89, pkt 16.

123 — Wyrok w sprawie C-110/02, Rec. str. I-6333, który odwołuje się do wyroków z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie C-350/93 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-699, pkt 21 i 22 oraz z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2289, pkt 98 i 99.

194. Z powyższych rozważań jasno wynika, że państwo członkowskie nie zgłosiło Komisji przyjętych środków, nie zawiadomiło zainteresowanych o wszczęciu postępowania oraz że upłynęły prawie cztery lata do momentu, w którym zainteresowanym doręczono ostateczną decyzję, przy czym należy uwzględnić, że mogli oni się z nią wcześniej zapoznać za pośrednictwem innych środków.

195. Okoliczności, na jakich oparli się skarżący przy żądaniu odszkodowania za poniesione szkody, zostały przedstawione w postępowaniach leżących u podstaw pytań prejudycjalnych. Chociaż nie zwrócono się do Trybunału o rozstrzygnięcie tej kwestii, nic nie stoi na przeszkodzie, aby dostarczyć sądowi krajowemu kilka użytecznych wskazań w celu rozwiązania tego problemu.

196. Dyskusja skupia się na możliwości poniesienia przez państwo członkowskie odpowiedzialności za uchybienie przepisom prawa wspólnotowego¹²⁴, w szczególności za naruszenie obowiązku uprzedniego informowania Komisji, ponieważ drugi aspekt, który został podkreślony, powinien być oceniany w świetle prawa krajowego, na wzór ewen-

tualnego naruszenia przez Republikę Włoską uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych.

197. Jednakże, jeśli beneficjenci pomocy, która została zniesiona z uwagi na naruszenie przepisów proceduralnych, wnoszą skargę o odszkodowanie¹²⁵, ważne jest ustalenie, czy istnieje naruszenie „wystarczająco istotne”¹²⁶, aby powstał obowiązek naprawienia szkody, określony w wyroku w sprawie *Brasserie du pêcheur i Factortame*¹²⁷.

198. Stwierdzenie to należy do sędziego krajowego, który w razie wątpliwości może ponownie skierować do Trybunału pytanie prejudycjalne w celu dokonania przez niego wykładni. W każdym razie należy zauważyć, że o ile prawo do odszkodowania jest uznane, szkoda nie może być równoważna kwocie podlegającej zwrotowi, ponieważ doprowadziłoby to do pośredniego przyznania pomocy niezgodnej z prawem i ze wspólnym rynkiem.

124 — Na temat rozwoju orzecznictwa oraz początkowego podejścia do tej kwestii, zobacz R. Alonso García, „La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario”, Civitas, Madryt 1997. Ogólnie odnośnie do analizy krytycznej, zobacz E. García de Enterría, „El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *Revista de Administración Pública*, wrzesień — grudzień 2002, str. 173–206.

125 — Rzecznik generalny P. Léger w pkt 74 opinii przedstawionej w sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-197/99 P Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-8461 podkreślił, że „ze stwierdzenia niezgodnego z prawem charakteru pomocy państwa mogą wynikać, na szczeblu krajowym, liczne istotne konsekwencje”, wymieniając między innymi możliwość wszczęcia przez beneficjenta pomocy lub jego konkurentów postępowania w sprawie stwierdzenia odpowiedzialności państwa, jak wskazał rzecznik generalny G. Tesaro w pkt 7, akapit ostatni ww. opinii przedstawionej w sprawie *Tubemeuse*.

126 — J.P. Keppenne, „Guide des aides d’État en droit communautaire”, Bruylant, Bruksela 1999.

127 — Wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Rec. str. I-1029, pkt 51.

IX — Wnioski

199. W świetle powyższych rozważań sugeruję, aby Trybunał udzielił Tribunale ordinario di Cagliari następującej odpowiedzi:

Analiza postawionych pytań nie wykazała żadnej okoliczności mogącej wpłynąć na ważność decyzji Komisji 97/612/WE z dnia 16 kwietnia 1997 r. dotyczącej pomocy przyznanej przez Region Sardynii (Włochy) w sektorze rolnictwa.