OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA przedstawiona w dniu 18 maja 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W skardze złożonej zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit drugi WE Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że nie wykonując w wyznaczonym terminie decyzji 2002/14/WE [2] w sprawie pomocy przyznanej przez pewne jednostki samorządu terytorialnego przedsiębiorstwu Scott Paper SA/Kimberly-Clark, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 249 akapit czwarty WE oraz art. 2 i 3 rzeczonej decyzji.

2. Powtarzające się skargi kierowane do Trybunału dotyczące problemów związanych z odzyskiwaniem pomocy niesłusznie przyznanej przez państwa członkowskie Wspólnoty świadczą [3] o trudnościach w tej materii, które często wynikają z tego, iż poszczególne administracje w ramach struktury państw członkowskich dążą do realizacji różnych celów.

3. Komisja zarzuca Republice Francuskiej uchybienie ciążącym na niej zobowiązaniom wspólnotowym wynikające z utrzymywania w mocy spornych przepisów, które w pewnych okolicznościach powodują automatyczne zawieszenie wykonalności decyzji w sprawie ściągnięcia należności na skutek ich zwykłego zaskarżenia przed właściwym sądem pierwszej instancji.

II — Ramy prawne

4. Biorąc pod uwagę, że uchybienie wynika z konstrukcji prawnej spornej francuskiej

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Decyzja Komisji z dnia 12 lipca 2000 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Francję Scott Paper SA/Kimberly-Clark [notyfikowana pod numerem C(2000) 2183] (Dz.U. 2002, L 12, str. 1); w skardze i w odpowiedzi na skargę strony odnoszą się do tego aktu wspólnotowego pod numerem jego akt sprawy (pomoc państwa CR 38/1998, ex NN 52/1998); jednakże, prawdopodobnie z uwagi na rozdźwięk pomiędzy komunikatem tekstu oryginalnego w języku francuskim a jego tłumaczeniem na inne języki urzędowe Wspólnoty, stosowne wydaje się oznaczenie tej decyzji numerem publikacji, dlatego też będzie ona poniżej nazywana „decyzją 2002/14".

3 — W momencie sporządzania opinii w niniejszej sprawie można wymienić trzy inne toczące się sprawy: C-119/05 Lucchini Siderurgica, C-207/05 Komisja przeciwko Włochom i sprawy połączone od C-485/03 do C-490/03 Komisja przeciwko Hiszpanii.

procedury w zakresie opodatkowania, przedstawienie sprzecznych uregulowań europejskich i krajowych prowadzi do lepszego zrozumienia zarzutów Komisji.

A — *Prawo wspólnotowe*

5. Traktat WE reguluje pomoc państwa w trzech artykułach, konkretnie w art. 87 WE, 88 WE i 89 WE.

6. Artykuł 87 WE ustanawia zasadę jej zakazu, gdy spełnione są pewne warunki (ust. 1), z wyjątkiem pewnych przypadków, w których pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem (ust. 2 i 3). Artykuł 88 WE określa w szczególności rolę Komisji w ramach kontroli subwencji (ust. 1) i środki prawne wobec pomocy, którą uważa ona za niezgodną z prawem, przy czym Komisja jest upoważniona nawet do nakazania państwom członkowskim jej zniesienia lub zmiany (ust. 2). W końcu art. 89 WE upoważnia Radę do wydania rozporządzeń w celu zastosowania tych postanowień oraz zwolnienia pewnych kategorii pomocy z tej procedury.

7. To właśnie na podstawie tego ostatniego artykułu zostało wydane rozporządzenie (WE) nr 659/1999 [4], mające na celu zapewnienie przestrzegania i skuteczności procedur przewidzianych w art. 88 WE poprzez kodyfikację i wzmocnienie utrwalonej praktyki wypracowanej przez Komisję w kilku komunikatach [5].

8. Trzynasty motyw rozporządzenia nr 659/1999 dotyczy odzyskiwania pomocy finansowej sprzecznej z porządkiem wspólnotowym i wskazuje, że w przypadkach pomocy przyznanej niezgodnie z prawem, która nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem, skuteczna konkurencja powinna zostać przywrócona, a pomoc ta, włączając odsetki, powinna zostać bezzwłocznie odzyskana zgodnie z procedurami prawa krajowego, których zastosowanie nie powinno, przez uniemożliwienie bezzwłocznego wykonania decyzji Komisji, utrudniać przywrócenia skutecznej konkurencji; dla osiągnięcia tego celu państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie konieczne środki.

9. Wytyczne te zostały uszczegółowione w art. 14 tego rozporządzenia, który stanowi:

„Windykacja pomocy

1. W przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej

4 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (obecnie art. 88 WE) (Dz.U. L 83, str. 1).

5 — Motyw drugi rozporządzenia nr 659/1999.

bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta [...]. Komisja nie wymaga windykacji pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego.

2. [...]

3. Bez uszczerbku dla jakiegokolwiek orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydanego zgodnie z art. [242 WE], windykacja zostaje przeprowadzona bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji. W tym celu oraz w wypadku postępowania przed sądami krajowymi zainteresowane państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne kroki, jakie dostępne są w ich odpowiednich systemach prawnych, włącznie ze środkami tymczasowymi, bez uszczerbku dla prawa wspólnotowego".

B — *Ustawodawstwo francuskie*

10. W przeciwieństwie do zwykłych środków zaskarżenia we francuskim prawie prywatnym i z wyjątkiem szczególnych przepisów ustawowych środki zaskarżenia w ramach sporu administracyjnego nie mają, zgodnie z art. L 4 kodeksu postępowania administracyjnego [6], skutku zawieszającego, o ile właściwy sąd nie postanowi inaczej.

11. Zasada ta stanowi konsekwencję domniemania zgodności z prawem (bénéfice du préalable) aktów wydanych przez władze publiczne oraz charakteru prawa administracyjnego, którego stosowaniem rządzi obowiązek sprawnego działania [7].

12. Jednakże istnieje wyjątek zawarty w ogólnym kodeksie jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ jego art. L 1617-5 [8] pkt 1, który znajduje się w rozdziale VII, zatytułowanym „Przepisy dotyczące księgowości jednostek samorządu terytorialnego", wskazuje:

„1. W przypadku braku zakwestionowania, indywidualna lub zbiorowa decyzja w sprawie ściągnięcia należności wydana przez jednostkę samorządu terytorialnego lub lokalną jednostkę publiczną umożliwia przeprowadzenie wobec dłużnika egzekucji przymusowej z urzędu.

6 — Kodeks ten wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2001 r., a jego część ustawodawcza została wykonana na mocy postanowienia nr 2000-387 z dnia 4 maja 2000 r. (JORF nr 107, z dnia 7 maja 2000 r.) oraz ratyfikowana przez art. 31-I ust. 1 ustawy nr 2003-591 z dnia 2 lipca 2003 r. (JORF nr 152, z dnia 3 lipca 2003 r.).

7 — P. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 13 edycja, Paryż 2004, str. 116.

8 — Wprowadzony przez art. 70 ustawy nr 96-314 z dnia 12 kwietnia 1996 r. (JORF nr 88, z dnia 13 kwietnia 1996 r.).

Jednakże wniesienie do sądu powództwa, którego przedmiotem jest zakwestionowanie zasadności ustalonej i wycenionej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub lokalną jednostkę publiczną wierzytelności, wstrzymuje egzekucję z tej wierzytelności [...]".

III — Okoliczności faktyczne

A — *Synteza okoliczności poprzedzających wydanie decyzji 2002/14*

13. Spółka Scott SA, obecna we Francji od 1969 r., była właścicielem fabryki produkującej papier do użytku sanitarnego i domowego, która zatrudniała około 170 osób i usytuowana była w strefie przemysłowej Sologne, znajdującej się w gminie Saint-Cyr-en-Val, w departamencie Loiret [9].

14. Umiejscowienie jej na tym obszarze wynika z podpisania w sierpniu 1987 r. porozumienia z miastem Orlean i departamentem Loiret, na mocy którego spółka Sempel, lokalna spółka gospodarki mieszanej zaopatrująca departament, zobowiązała się do przeprowadzenia badań i prac niezbędnych do dostosowania terenów przeznaczonych na budowę fabryki spółki Scott SA [10].

15. Zawierając to porozumienie, miasto i departament zobowiązały się do pokrycia kosztów dostosowania obszaru, do maksymalnej wysokości około 12,3 milionów euro. Jednakże z bilansu likwidacyjnego przygotowanego przez Sempel wynika, że całkowity koszt wynosił prawie 21,4 milionów euro [11].

16. Scott SA nabyła 48 hektarów ziemi po cenie uzgodnionej z Sempel, czyli 9,9 euro/m^2 (4,7 milionów euro ogółem).

17. Ponadto w odniesieniu do opłaty za odprowadzanie ścieków, wypłacanej na podstawie zużycia wody, art. 7 porozumienia przewidywał na rzecz Scott SA preferencyjną taryfę, ustaloną na 25% najkorzystniejszej aktualnej taryfy. Jednakże od stycznia 1989 r. rada miasta Orlean zmieniła kwotę tej opłaty i opracowała współczynnik stopniowego zmniejszania się tej opłaty w zależności od zużycia liczonego w metrach sześciennych, który był jeszcze bardziej korzystny dla spółki, ponieważ nie współgrał z filozofią leżącą u podstaw nowej metody obliczania cen, polegającą na obniżaniu opłaty za

9 — Punkty 12 i 13 uzasadnienia decyzji 2002/14.

10 — Punkty 14, 16 i 17 uzasadnienia decyzji 2002/14.

11 — Punkty 18 i 19 uzasadnienia decyzji 2002/14.

zużycie do 50 000 m^3 a następnie na jej podwyższaniu, wyraźnie w celu ukarania, za zużycie do 150 000 m^3. Jednak ostatecznie współczynnik ten osiągał swój najniższy poziom w przypadku zużycia większego od 150 000 m^3, a do tej kategorii należała Scott SA [12].

18. W styczniu 1996 r. Kimberly-Clark Corporation (zwana dalej „Kimberly-Clark") nabyła akcje Scott SA.

19. W grudniu 1996 r., wskutek publikacji przez Trybunał Obrachunkowy sprawozdań publicznych na temat „Interwencji jednostek samorządu terytorialnego na rzecz przedsiębiorstw", do Komisji wpłynęła skarga dotycząca preferencyjnych warunków, na jakich dokonano sprzedaży 48 hektarów ziemi [13].

20. W maju 1998 r. w związku z dodatkowymi informacjami dostarczonymi przez władze francuskie Komisja wszczęła w kwestii tych środków procedurę przewidzianą w art. 88 ust. 2 WE, uwzględniając istniejące wątpliwości w odniesieniu do warunków, na jakich władze francuskie działały wobec Scott SA, oraz do ich zgodności z traktatem [14].

21. Pomimo że Kimberly-Clark ogłosiła zamknięcie fabryki w styczniu 1998 r., jej aktywa, czyli działka i fabryka papieru, przeszły w ręce Procter & Gamble w czerwcu 1998 r. [15].

22. Zamykając postępowanie, Komisja nie znalazła obiektywnych powodów, dla których jednostki samorządu terytorialnego obniżyły w takim stopniu stopę zwrotu swych inwestycji, czyli cenę zapłaconą przez Scott SA za przekształcenie obszaru rolnego w strefę przemysłową oraz budowę fabryki, przed sprzedażą działki Scott SA. Komisja nie znalazła także powodów gospodarczych lub ogólnych względów polityki podatkowej, aby uzasadnić ustalenie tak niskiego współczynnika dla zużycia wody przekraczającego 150 000 m^3, którego Scott SA była w rzeczywistości głównym beneficjentem [16].

23. W konsekwencji Komisja wydała decyzję 2002/14, która stwierdza, że Republika Francuska niezgodnie z prawem przyznała, z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE, pomoc Scott SA w postaci ceny preferencyjnej ad hoc za strefę przemysłową o obszarze 48 ha, o zaktualizowanej wartości wynoszącej 12,3 miliona euro, oraz w postaci preferencyjnej stawki opłaty za odprowadzanie ście-

12 — Punkty 25–27 uzasadnienia decyzji 2002/14.
13 — Punkt 1 uzasadnienia decyzji 2002/14.
14 — Punkt 4 uzasadnienia decyzji 2002/14.
15 — Punkt 13 uzasadnienia decyzji 2002/14.
16 — Punkt 239 uzasadnienia decyzji 2002/14.

ków dla każdego zużycia wody przekraczającego 150 000 m^3, oraz uznaje tę pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem [17].

24. Decyzja nakazuje Republice Francuskiej odzyskanie pomocy przyznanej Scott SA niezgodnie z prawem [18]. Żąda także bezzwłocznej windykacji, zgodnie z procedurami prawa krajowego, o ile umożliwiają one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji, wraz z odsetkami od dnia, w którym pomoc została przyznana Scott SA aż do dnia jej odzyskania [19].

B — *Spór dotyczący wykonania decyzji 2002/14*

25. Scott SA i zainteresowane władze lokalne złożyły do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, odpowiednio w dniu 30 listopada 2000 r. i w dniu 4 grudnia 2000 r., skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2002/14. Dotychczas Sąd orzekł tylko co do zarzutu przedawnienia [20]; kwestia ważności nadal jest w toku.

17 — Artykuł 1 decyzji 2002/14.

18 — Artykuł 2 decyzji 2002/14.

19 — Artykuł 3 decyzji 2002/14.

20 — Wyroki z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-366/00 Scott przeciwko Komisji, Rec. str. II-1763, oraz w sprawie T-369/00 Departament Loiret przeciwko Komisji, Rec. str. II-1789, odrzuciły żądania skarżących. Pierwszy wyrok był przedmiotem skargi, którą Trybunał odrzucił wyrokiem z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-276/03 P Scott przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-8437.

26. W celu odzyskania przyznanej pomocy zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego wydały różne decyzje w sprawie ściągnięcia należności, aby uzyskać od przedsiębiorstwa beneficjenta zwrot należnych kwot z tytułu korzyści w postaci terenu, na którym wybudowało ono swą fabrykę, oraz preferencyjnej stawki opłaty za odprowadzanie ścieków.

27. Jednak pomiędzy Republiką Francuską a Komisją powstał spór na temat dokładnej ceny działki. Ze skargi i odpowiedzi na skargę wynika jednakże, że po otrzymaniu sprostowanej wersji decyzji 2002/14 [21] władze krajowe dostosowały kwotę decyzji w sprawie ściągnięcia należności do sumy obliczonej przez Komisję.

28. Zatem w związku z tym sporem Conseil général departamentu Loiret i miasto Orlean wydały nowe decyzje w sprawie ściągnięcia należności, opiewające na kwoty, odpowiednio, 4 691 370 euro i 7 621 937 euro, które pokrywają kwotę podlegającą zwrotowi, oszacowaną przez Komisję na 12,3 miliona euro.

29. Na początku, w odniesieniu do opłaty za odprowadzanie ścieków, mer Orleanu wydał sześć decyzji w sprawie ściągnięcia należ-

21 — Wysłanej z pismem Komisji z dnia 2 marca 2001 r.

ności, z czego tylko jedna, opiewająca na kwotę 165 887 euro, została zrealizowana przez spółkę Procter & Gamble, a pięć pozostałych decyzji w sprawie ściągnięcia należności zostało zastąpionych przez trzy nowsze decyzje w sprawie ściągnięcia należności, opiewające na całkowitą kwotę wynoszącą 881 015 euro.

30. W marcu 2002 r. Komisja zwróciła się do rządu francuskiego, aby poinformował ją o postępie w zakresie zwrotu przyznanej bezprawnie pomocy.

31. Państwo to wskazało, że Kimberly-Clark zakwestionowała pięć należności, które muszą jeszcze zostać zwrócone, w tym dwie odnoszące się do działki i trzy odnoszące się do opłaty za odprowadzanie ścieków, wnosząc skargi do tribunal administratif d'Orléans (sąd administracyjny): w dniu 29 października 2001 r. i w dniu 27 listopada 2001 r. w odniesieniu do decyzji w sprawie ściągnięcia należności dotyczących nieruchomości oraz w dniu 8 marca 2002 r. w odniesieniu do trzech decyzji w sprawie ściągnięcia należności odnoszących się do opłaty za odprowadzanie ścieków.

32. Państwo to wskazało także, że zgodnie z prawem francuskim skargi złożone w tym zakresie mają skutek zawieszający w odniesieniu do wykonalności decyzji w sprawie ściągnięcia należności. Komisja spytała zatem o uzasadnienie podważenia decyzji w sprawie ściągnięcia należności oraz o istniejące we francuskim porządku prawnym możliwości uchylenia skutku zawieszającego oraz zablokowania należnych sum na rachunkach przedsiębiorstwa. Zwróciła się ona także o udzielenie informacji na temat czasu trwania procedur krajowych i środków zaskarżenia. Ponadto zażądała kopii skarg wniesionych do sądu krajowego.

33. W lipcu 2003 r. rząd francuski poinformował Komisję o braku środków prawnych mogących zobowiązać organ sądowy do nakazana zwrotu niezgodnej z prawem pomocy przed wydaniem przez tribunal administratif orzeczenia co do istoty sprawy. Nie dostarczył żadnej kopii dokumentów proceduralnych żądanych przez Komisję, stwierdzając, że nie są one publicznie dostępne, gdyż są objęte tajemnicą sądową.

34. Ponadto po spotkaniu służb Komisji z władzami francuskimiw celu dokonania przeglądu spraw dotyczących dotacji wszczętych przeciwko Republice Francuskiej, które odbyło się w dniu 21 stycznia 2004 r., Komisja wysłała pismo ponawiające jej żądania. Z uwagi na to, że wezwania z dnia 9 marca i 29 kwietnia 2004 r. pozostały bez odpowiedzi, Komisja wszczęła procedurę sądową.

IV — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

35. W skardze złożonej w sekretariacie Trybunału w dniu 26 maja 2005 r. Komisja

wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 249 WE akapit czwarty oraz art. 2 i 3 decyzji 2002/14, nie wykonując postanowień tej decyzji w wyznaczonym terminie. Komisja wnosi również o obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.

36. W odpowiedzi na skargę złożonej w dniu 1 sierpnia 2005 r. rząd francuski wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

37. Postępowanie pisemne zostało zakończone na etapie repliki i dupliki.

38. Nie przeprowadzono rozprawy, gdyż strony o to nie wnosiły.

V — Analiza skargi w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

A — *Przedstawienie skargi*

39. W dokumencie z dnia 2 lipca 2003 r., którego autentyczność nie jest podważana, władze francuskie poinformowały Komisję, że tribunal administratif d'Orléans zawiesił postępowanie w dotyczące pięciu decyzji w sprawie ściągnięcia należności do czasu wydania przez Sąd orzeczenia w sprawie ważności decyzji 2002/14.

40. Komisja uzasadnia zarzut uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zarówno zachowaniem sądu francuskiego, jak i wsparciem jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w tę sprawę.

41. Z uwagi na to, że Republika Francuska w swej odpowiedzi na skargę zaprzeczyła, by tribunal administratif d'Orléans zawiesił toczące się przed nim postępowania z własnej inicjatywy, Komisja z jednej strony ograniczyła w replice swe zarzuty do automatycznego charakteru zawieszenia wykonalności przewidzianego w art. L 1617-5 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego oraz braku środków tymczasowych umożliwiających zniesienie takiego zawieszającego skutku, a z drugiej strony poszerzyła zarzuty dotyczące uchybienia zobowiązaniom przez Republikę Francuską o zarzut podania błędnych informacji zawartych w piśmie z dnia 2 lipca 2003 r. oraz zarzut braku reakcji na żądania zmierzające do uzupełnienia akt sprawy, uzasadniając, że zachowania te stanowią naruszenie zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 10 WE.

42. Ze względu na to, że przedmiot sporu został ograniczony do tych zarzutów, niniej-

sza opinia ograniczy się analizy zgodności spornych uregulowań francuskich z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, a także do badania ewentualnego naruszenia art. 10 WE.

B — *Automatycznie zawieszenie wykonalności decyzji w sprawie ściągnięcia należności w świetle prawa wspólnotowego*

43. Napięcie pomiędzy autonomią proceduralną państw członkowskich a skutecznością prawa wspólnotowego stanowi istotę tego problemu, który musi zostać rozwiązany poprzez znalezienie odpowiedniej równowagi. Aby to uczynić, należy odnieść się zarówno do zasad ogólnych wspólnotowego porządku prawnego, w szczególności w odniesieniu do jego stosowania przez sądy państw członkowskich, jak i do sądowych zasad skuteczności i równoważności wypracowanych przez Trybunał.

1. Rozważania ogólne: bezpośrednia skuteczność, pierwszeństwo i stosowanie przez sądy prawa wspólnotowego

44. Należy przypomnieć fundamentalne podstawy wspólnotowego porządku prawnego przedstawione poniżej, nawet jeśli są one dobrze znane, ponieważ są one istotne w ramach zdefiniowania poszukiwanego rozwiązania.

45. Nasze rozważania rozpoczniemy od wyroku w sprawie Van Gend & Loos [22], który ustanowił zasadę bezpośredniej skuteczności przepisów wspólnotowych, w przypadku gdy zgodnie z wymogami określonymi przez wyroki w sprawie Ratti [23] i w sprawie Becker [24] ich treść jest bezwarunkowa i wystarczająco precyzyjna.

46. W odniesieniu do decyzji takich jak ta będąca przedmiotem niniejszego sporu właściwość ta wynika zwykle [25] ze sformułowania art. 249 akapit czwarty WE, który wskazuje, że wiążą one w całości adresatów, do których są kierowane. Ponadto brak swobody uznania państw członkowskich w odniesieniu do skutku dyrektyw, który wynika z faktu, że wybierają one tylko formę i środki, aby osiągnąć ten skutek, nie udaremnia bezpośredniej skuteczności tych przepisów [26].

47. Przedstawiona powyżej idea osłabia twierdzenie Republiki Francuskiej, zgodnie z którym, z prawnego punktu widzenia, zawieszenie wykonalności dotyczy nie decyzji 2002/14, lecz decyzji w sprawie ściągnięcia należności wydanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a zatem oczywiste konsekwencje dla decyzji 2002/14 wynikają w sposób nieunikniony z zasady autonomii proceduralnej.

22 — Wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, Rec. str. 1.

23 — Wyrok z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78, Rec. str. 1629.

24 — Wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81, Rec. str. 53.

25 — G. Isaac, *Manual de derecho comunitario general*, 3 edycja w języku hiszpańskim, zmieniona przez Germána-Luisa Ramosa Ruano, Ed. Ariel SA, Barcelona 1995, str. 196.

26 — G. Isaac, op.cit., str. 192.

48. Rozumowanie rządu francuskiego prowadzi do akceptacji podważenia podziału funkcji ustanowionego w rozporządzeniu nr 659/1999, które przyznało Komisji prawo do oceny pomocy i żądania jej zwrotu oraz które przyznaje państwom członkowskim prawo wyboru sposobu windykacji pomocy uznanej za niezgodną z prawem lub ze wspólnym rynkiem. Ten podział uprawnień miałby absurdalne konsekwencje, gdyby umożliwiał państwom członkowskim pozbawianie aktów wspólnotowych skutku dzięki przyjmowaniu przepisów wykonawczych, które z łatwością mogą być przedmiotem skargi umożliwiającej uniknięcie lub złagodzenie niepożądanych konsekwencji, udaremniając skuteczność tych aktów.

49. Należy także podkreślić zasadę pierwszeństwa, początkowo uznaną w wyroku w sprawie Costa [27], który zdaniem innego wielkiego specjalisty francuskiego proklamował tę podstawową koncepcję prawa wspólnotowego jako całości i umieścił je ponad prawem krajowym [28], co w konsekwencji doprowadziło do przewagi prawa wspólnotowego w przypadku konfliktu nad rządem, administracją, władzą ustawodawczą i sądowniczą [29].

50. Zasadność tych idei została uwydatniona w wyroku w sprawie Simmenthal, który nałożył na sądy krajowe obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności norm wspólnotowych [30] i odmówienia zastosowania z urzędu wszelkich niezgodnych z nimi krajowych przepisów ustawodawczych, nawet późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania ich uchylenia na drodze ustawodawczej lub w drodze zastosowania jakiegokolwiek innego środka konstytucyjnego [31].

51. Waga tych stwierdzeń pozwala na prawidłowe zrozumienie zasady krajowej autonomii proceduralnej: nie chodzi o zwrócenie państwom członkowskim, nawet częściowo, uprawienia do ustanawiania przepisów lub dostosowania sposobu stosowania tych przepisów do ich interesów, ale o ułatwienie realizacji pełnego skutku prawa wspólnotowego [32] w sposób jednolity, bezpośredni i natychmiastowy [33].

52. W tym kontekście swoboda państw członkowskich w zakresie metod wdrażania dorobku wspólnotowego w ich porządkach prawnych jest zatem postrzegana jako mechanizm współpracy, który służy temu samemu celowi co ten realizowany przez

27 — Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Rec. str. 1141.

28 — D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Presses universitaires de France, 3 edycja, Paryż 2001, str. 410.

29 — D. Simon, op.cit., str. 411.

30 — W pkt 90 i nast. mojej opinii z dnia 16 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04 i-21 Germany i Arcor (w których Trybunał jeszcze nie wydał wyroku) wyjaśniam, że w odniesieniu do dyrektyw rozwój tej doktryny stanowi odchylenie wynikające z nieuznania ich bezpośredniej skuteczności horyzontalnej (pkt 91). Oczywiście stwierdzenie to nie dotyczy rozporządzeń i decyzji, które z definicji mają tę właściwość.

31 — Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. str. 629, pkt 24.

32 — Wyrok z dnia 13 lipca 1972 r. w sprawie 48/71 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 529, pkt 7.

33 — Wyrok z dnia 19 grudnia 1968 r. w sprawie 13/68 Salgoil, Rec. str. 661, w szczególności str. 675.

prawodawcę Unii, czyli przyczynianiu się do pełnej skuteczności wspólnotowych przepisów prawnych, a nie jako przeszkoda, która może zahamować to dążenie. Pomimo że Trybunał, w przypadku braku uregulowań wspólnotowych, odsyła do procedur poszczególnych państw członkowskich [34], państwa te powinny powstrzymać się od powodowania zagrożenia realizacji celów traktatu [35].

53. W oparciu o te przesłanki można byłoby zarzucić tribunal administratif d'Orléans, że nie pominął art. L 1617-5 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego w celu przyspieszenia zapłaty kwot, na które opiewały decyzje w sprawie ściągnięcia należności wydane przez wspomniane jednostki, podobnie jak w wyroku w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame wezwano High Court of Justice, Queen's Bench Division, do pominięcia nałożonego przez prawo angielskie wymogu przedstawienia dowodu nadużycia władzy w wykonywaniu funkcji („misfeasance in public office"), aby dochodzić odpowiedzialności władzy publicznej, co nie mogło mieć miejsca w przypadku ustawodawcy [36].

54. Jednak taki sąd byłby przedwczesny, ponieważ sam Trybunał w swoich wyrokach złagodził później to orzecznictwo oraz, jak wskazano w pkt 52 niniejszej opinii, wyznaczył ściślejsze granice zasady autonomii proceduralnej. W konsekwencji należy zbadać postęp dokonany dzięki koncepcjom skuteczności i równoważności.

2. Zasada skuteczności

55. Dla Komisji upływ pięciu lat pomiędzy wydaniem decyzji 2002/14 i złożeniem skargi dowodzi, że Republika Francuska, z wyjątkiem 165 887,4 euro zwróconych przez Procter & Gamble, nie odzyskała pomocy przyznanej niezgodnie z prawem Scott SA i że narusza w związku z tym art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999.

56. Przypisuje ona tę sytuację automatycznemu charakterowi zawieszenia procedury w prawie krajowym [37], które, wraz z brakiem jakiejkolwiek alternatywy umożliwiającej zaradzenie tej przeszkodzie w drodze innych środków, narusza zasadę skuteczności zawartą w wyżej wymienionym przepisie.

34 — Wyroki z dnia 11 lutego 1971 r. w sprawie 39/70 Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, Rec. str. 49, i z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe, Rec. str. 1989, i w sprawie 45/76 Comet, Rec. str. 2043.

35 — V. Constantinesco, „L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire" w: *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlag, Baden-Baden 1987, str. 97.

36 — Wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Rec. str. I-1029, w szczególności pkt 73.

37 — Komisja zwraca uwagę na wyjątkowy charakter, jaki posiada ten instrument prawny w prawie francuskim, i przeciwstawia go ogólnej zasadzie francuskiego prawa administracyjnego ustanowionej w art. L 4 kodeksu sądownictwa administracyjnego, cytując R. Chapusa, *Droit du contentieux administratif*, 11 edycja, Domat, Paryż 2004, pkt 457 i nast.

57. W tym zakresie Komisja przypomina także ścisłe wymogi, jakim utrwalone orzecznictwo Trybunału poddaje krajowe porządki prawne w celu zapobieżenia temu, by wspólnotowe akty prawne pozbawiane były skuteczności. Uważa ona w szczególności, że w przypadku dotacji na rzecz Scott SA nie zostało wykazane, iż sprawa ma pilny charakter ze względu na to, że stronie zagraża poważna i nieodwracalna szkoda [38].

58. W odniesieniu do nieodzyskania pomocy w krótkim terminie Republika Francuska nie przywołuje bezwzględnej niemożności, ale utrzymuje, że podjęła wszelkie konieczne kroki do uzyskania zwrotu korzyści przyznanej Scott SA. Ponadto twierdzi ona, że biorąc pod uwagę tymczasowy charakter zawieszenia — do czasu wydania orzeczenia przez sąd krajowy — zwrot zostanie uzyskany.

59. Aby uzasadnić swoje postępowanie, Republika Francuska stwierdza, że zasada skuteczności powinna opierać się na wykładni historycznej, ponieważ ostateczna wersja rozporządzenia nr 659/1999 nie zawiera w art. 14 ust. 3 in fine wyrażenia, które znajdowało się w projekcie pierwotnym [39] i zgodnie z którym „środki zaskarżenia dostępne na mocy prawa krajowego nie mają skutku zawieszającego". To pominięcie dowodzi zamiaru prawodawcy wspólnotowego, aby zezwolić na taką sytuację.

60. Stanowisko rządu francuskiego wydaje się być nie do obronienia z następujących powodów:

61. Zasada skuteczności została przedstawiona w wyrokach w sprawach Rewe i Comet [40], mimo że jej pierwsze zastosowanie pochodzi z wyroku w sprawie San Giorgio [41], zgodnie z którym „państwo członkowskie nie może uzależniać zwrotu podatków krajowych pobranych z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego [...] od spełnienia wymogów dowodowym, które sprawiają, że wykonywanie tego prawa jest praktycznie niemożliwe" [42].

62. Ewoluowała ona następnie w ramach sporów dotyczących przepisów wspólnotowych przyznających uprawnienia jednostkom, dlatego też uwydatniono ścisłą zbieżność pojęciową pomiędzy zasadą i nałożonym na państwa członkowskie obowiązkiem

38 — Wyroki z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, Rec. str. I-415, pkt 23 i nast., oraz z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-465/93 Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in., Rec. str. I-3761. Zgodnie z pierwszym ze wspomnianych wyroków należy przypomnieć pozostałe wymogi: poważne wątpliwości co do ważności aktu wspólnotowego; zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym tej kwestii przez sąd, który zarządza środki tymczasowe, chyba że z pytaniem tym zwrócono się wcześniej; uwzględnienie interesu Wspólnoty, jaki posiada on w tym, aby jej przepisy nie zostały pominięte.

39 — Projekt rozporządzenia Rady (WE) dotyczącego zasad stosowania art. 93 traktatu (COM(98) 73 wersja ostateczna — CNS 98/0060) (Dz.U. C 116, str. 13).

40 — Wyżej wspomniane w przypisie 34.

41 — Wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82, Rec. str. 3595.

42 — Wyżej wspomniany wyrok w sprawie San Giorgio, pkt 18.

udostępnienia drogi sądowej każdemu podmiotowi wspólnotowemu, którego prawa zostały naruszone [43], przy czym zasada ta, ze względu na spójność intelektualną, jest częścią prawa do procesu wraz ze wszystkimi gwarancjami („prawa do sądu") [44].

63. Można byłoby zatem podważyć prawo Komisji do powołania się na taką fundamentalna podstawę, aby żądać poszanowania swych decyzji, otwierając w ten sposób debatę na temat jej statusu „podmiotu wspólnotowego". Jednak problematyka ta powinna być pominięta, ponieważ sam art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 wyjaśnia, że „windykacja zostaje przeprowadzona bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji".

64. Wpływ zasady skuteczności na ten przepis jest tak oczywisty, że nie jest konieczne, aby Komisja dowodziła swego statusu podmiotu wspólnotowego, który żąda zadośćuczynienia w wyniku naruszenia sytuacji prawnej. Nie chodzi o zasadę ogólną, ponieważ zasada ta jest ustanowiona jako wymóg prawny w akcie normatywnym, na którym opiera się żądanie organu wspólnotowego.

65. Argument podniesiony na swą obronę przez władze francuskie, dotyczący rzekomego wyczerpania wszystkich możliwości działania, należy rozważyć szczegółowo w kilku aspektach.

66. Oczywiście jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa, wydały decyzje w sprawie ściągnięcia należności oraz przedstawiły je Scott SA w celu dokonania zapłaty w stosunkowo krótkim czasie. Z punku widzenia administracji publicznej ich podważenie na drodze postępowania stanowiło hamulec dla windykacji, gdyż zawieszało automatycznie ich wykonalność.

67. Jednak wobec tej przeszkody o charakterze sądowo-prawnym orzecznictwo zapoczątkowane w sprawie Simmenthal [45] powinno było co najmniej doprowadzić sąd francuski do rozważenia możliwości niezastosowania art. L 1617-5 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego, po to, aby decyzja 2002/14 mogła wywrzeć pełny skutek, biorąc pod uwagę, że automatyczne zawieszenie wykonania nie uniemożliwiało mu, zgodnie z wyrokami w sprawie Kraaijeveld i in. [46] oraz w sprawie Eco Swiss [47],

43 — Obowiązek wynikający z wyroku z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651.

44 — P. Girerd, „Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres?" w: *Revue trimestrielle de droit européen*, 38 (1), styczeń/marzec 2002, str. 86.

45 — Wyżej wspomniane w przypisie 31.

46 — Wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95, Rec. str. I-5403.

47 — Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-126/97, Rec. str. I-3055.

podniesienia z urzędu pierwszeństwa prawa wspólnotowego [48], jak przedstawiono powyżej [49].

68. Jednakże sądy francuskie nie mogą przeciwdziałać zawieszającemu skutkowi ex lege w swym własnym porządku prawnym; poniżej wyjaśnię tego konsekwencje.

69. Ponadto w celu wzmocnienia zasady skuteczności, Trybunał stawia bardzo wysokie wymagania w odniesieniu do dowodu na okoliczność, że państwo członkowskie wykonało swe zobowiązana, pomimo że nie uzyskało zwrotu pomocy finansowej uznanej za niezgodną z prawem i ze wspólnym rynkiem.

70. Tak więc, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jedynym środkiem obrony państw członkowskich przeciwko skardze w sprawie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego złożonej na podstawie art. 88 ust. 2 WE jest zarzut oparty na niemożliwości prawidłowego wykonania decyzji [50].

71. Jednak władze francuskie wyraźnie odmawiają powołania się na to uzasadnienie. Nie należy go zatem badać, ponieważ podnoszenie z urzędu takich zarzutów nie jest zadaniem Trybunału.

72. Rząd francuski podnosząc, że uczynił wszystko, co było w jego mocy, zmierza do wprowadzenia do praktyki sądowej Trybunału innego uzasadnienia, a także, nie wyjaśniając podstawy tego uzasadnienia, wydaje się on powoływać na szczególne cechy wewnętrznego porządku prawnego, a konkretnie na wyżej wspomniane zawieszenie wykonalności decyzji w sprawie ściągnięcia należności.

73. Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odrzucającym tego rodzaju uzasadnienie [51] Trybunał odrzucił stanowisko, zgodnie z którym przybierając formę opodatkowania wstecznego, windykacja pomocy naruszałaby normy prawa konstytucyjnego państwa członkowskiego [52]. Gdyby Republika Francu-

48 — Rzecznik generalny M. Darmon był dużo bardziej stanowczy i przekonujący w pkt 19 swej opinii w sprawie Verholen i in. (wyrok z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawach połączonych od C-87/90 do C-89/90, Rec. str. I-3757), w którym, wychodząc od zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, nie proponuje zwykłej możliwości, ale obowiązek podniesienia z urzędu istnienia normy wspólnotowej przez sąd krajowy.

49 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-431/93 Van Schijndel i Van Veen, Rec. str. I-4705, dopuścił „pasywność" sądu krajowego, w przypadku gdy prawo wspólnotowe powinno być podniesione z urzędu w ramach procedur cywilnych, w których ma zastosowanie zasada dyspozycyjności, i w ten sposób osłabił zasadę skuteczności; jednakże wyrok ten jest pozbawiony znaczenia w niniejszym przypadku. Na nowszy wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-234/04 Kapferer, Zb. Orz. str. I-2585, także nie można się powoływać, ponieważ dotyczy on sądu krajowego mającego do czynienia z decyzją sprzeczną z prawem wspólnotowym, objętą jednak powagą rzeczy osądzonej.

50 — Wyroki z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawie C-349/93 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-343, pkt 12; z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie C-348/93 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-673, pkt 16, oraz z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-261/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2537, pkt 23.

51 — Wyrok z dnia 27 kwietnia 1988 r. w sprawie 225/86 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 2271, pkt 10.

52 — Wyrok z dnia 10 czerwca 1993 r. w sprawie C-183/91 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3131, pkt 17.

ska uważała, że tymczasowy charakter środka zawieszającego pozwala na udowodnienie, iż windykacja jest wciąż możliwa, to wystarczyłoby stwierdzić ponadpięcioletnie opóźnienie, aby odrzucić to twierdzenie.

74. Zgodnie z orzecznictwem w tym samym celu wzmocnienia zasady skuteczności prawa wspólnotowego państwo członkowskie, wykonując decyzję Komisji w zakresie pomocy, powinno poddawać pod ocenę tej instytucji nieprzewidziane i nieprzewidywalne przeszkody, które napotyka, sugerując jednocześnie stosowne zmiany. W takim przypadku Komisja i państwo członkowskie są zobowiązane, na mocy wzajemnych obowiązków lojalnego współdziałania, które leżą u podstaw między innymi art. 10 WE, do współpracy w dobrej wierze w celu pokonania trudności, z pełnym poszanowaniem postanowień traktatu, a zwłaszcza postanowień dotyczących pomocy [53].

75. Z akt sprawy wynika, że postępowanie rządu francuskiego nie spełniało tych kryteriów na żadnym etapie, ponieważ nie dokonał on żadnej zmiany spornego przepisu.

76. Należy także odrzucić argument dotyczący skreślenia ostatniego zdania projektu rozporządzenia nr 659/1999, podniesiony w celu uzasadnienia okoliczności, że skargi złożone zgodnie z prawem krajowym wywołują skutek zawieszający.

77. Przytoczenie opinii Komitetu Regionów, na którą rząd francuski powołuje się w odpowiedzi na skargę [54], potwierdza po prostu rozwagę prawodawcy wspólnotowego, który chroni uprawienia państw członkowskich w zakresie procedur windykacji. Jednak rząd francuski niesłusznie wywodzi z tego postępowania, że zawieszający skutek jest uznawany za zgodny z prawem niezależnie od sytuacji, ponieważ nie może on uchylić się od zasad prawa wspólnotowego, których zastosowanie jest bezsporne.

78. W wyniku skreślenia z wersji ostatecznej ostatniego zdania art. 14 ust. 3 projektu rozporządzenia nr 659/1999 utrzymane zostało status quo, ponieważ prawo Unii nie było przedmiotem żadnej zmiany. W konsekwencji zasady określone przez Trybunał w wyżej wspomnianym wyroku w sprawie Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest obowiązują nadal w odniesieniu do decyzji sądu krajowego o zawieszeniu krajowych aktów administracyjnych przyjętych w celu wykonania prze-

53 — Wyroki z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 94/87 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 175, pkt 9, oraz z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie C-404/97 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4897, pkt 40.

54 — Odsyła do opinii Komitetu Regionów w sprawie projektu rozporządzenia Rady (WE) dotyczącego zasad stosowania art. 93 traktatu WE oraz swobody działania regionów i gmin w zakresie polityki gospodarczej i pomocy Unii Europejskiej (CdR 284/98 fin) (Dz.U. 1999, C 93, str. 64).

pisów wspólnotowych. Należy także podkreślić fakt, że w wyroku tym ustanowione zostały takie same przesłanki jak te, których spełnienie jest wymagane w przypadku zastosowania środków tymczasowych w ramach postępowania przed Trybunałem [55].

79. Aby to uczynić, sąd krajowy powinien zbadać, czy spełnione są przesłanki, które umożliwiają mu orzeczenie o zawieszeniu. Utrzymując automatyczny charakter spornego przepisu, ustawodawca francuski zakłada, że przesłanki te są spełnione we wszystkich postępowaniach, do których ma zastosowanie ten przepis i w ramach których w grę wchodzi skuteczność prawa wspólnotowego. Stoi to w jawnej sprzeczności z wyjątkowym charakterem zastosowania środków tymczasowych na gruncie traktatu.

80. Ponadto ustawodawca francuski uniemożliwia sądom krajowym zbadanie, czy ewentualny brak bezzwłocznego zastosowania aktu wspólnotowego pozbawiłby go wszelkiego użytecznego skutku, do czego zobowiązuje je wyżej wspomniany wyrok [56], utrudniając im uwzględnienie z urzędu prawa wspólnotowego, zwłaszcza skoro nie ma wątpliwości, że francuski porządek prawny nie przewiduje żadnego sposobu zneutralizowania konsekwencji art. L 1617-5 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego [57].

81. Dlatego też stosowanie tego przepisu, a w szczególności jego wpływ na decyzje w sprawie ściągnięcia należności wydane w celu wykonania decyzji 2002/14, stanowi naruszenie zasady skuteczności, ponieważ przyznaje on nieproporcjonalną, automatyczną ochronę sądową i pozbawia sąd krajowy możliwości wykonywania przysługujących mu uprawnień w granicach wyznaczonych w wyroku w sprawie Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest.

82. Podsumowując: nie można przyjąć argumentacji rządu francuskiego, zgodnie z którą uczyniono wszystko, co było możliwe, aby podporządkować się decyzji 2002/14, a także, zgodnie z powyższymi rozważaniami, należy stwierdzić, że Republika Francuska uchybiła swoim zobowiązaniom wykonując ten akt wspólnotowy za pośrednictwem procedury, która ogranicza skuteczność prawa Unii, co w konsekwencji doprowadziło do nieodzyskania pomocy przyznanej Scott SA niezgodnie z prawem.

55 — Punkt 27 i nast. wyroku.

56 — Ibidem, pkt 31.

57 — W odniesieniu do rezultatu, ustawodawstwo francuskie wykazuje podobieństwa do ustawodawstwa belgijskiego, które legło u podstaw wyroku z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. str. I-4599, w którym Trybunał orzekł, że prawo wspólnotowe sprzeciwia się stosowaniu krajowego przepisu proceduralnego, który zakazuje sądowi krajowemu dokonywania z urzędu oceny zgodności aktu prawa wewnętrznego z przepisem wspólnotowym, który nie został przywołany w określonym terminie przez podmiot prawa; z uwagi na to, że art. L 1617-5 ma zastosowanie ex lege, uniemożliwia on sądowi francuskiemu rozważenia zawieszenia wykonalności decyzji w sprawie ściągnięcia należności, a w konsekwencji sąd ten nie może także powoływać się na prawo wspólnotowe z urzędu.

3. Zasada równoważności

83. Komisja krytykuje nieprzestrzeganie zasady równoważności, ponieważ w prawie francuskim zaskarżanie aktów administracyjnych prowadzi do zawieszenia obowiązku zapłaty podatku tylko wtedy, gdy właściwy sąd się na to zgodzi [58], i podnosi, że wszelkiego rodzaju należności, które wynikają z negatywnej końcowej decyzji, muszą być objęte systemem, który najlepiej zagwarantuje bezzwłoczną i skuteczną egzekucję wymaganą w rozporządzeniu nr 659/1999.

84. Ze swej strony rząd francuski odpowiada, że procedura wybrana przez omawiane jednostki samorządu terytorialnego nie różni się w zależności od pochodzenia, wspólnotowego czy krajowego, decyzji w sprawie ściągnięcia należności, a zatem ma charakter neutralny, nienaruszający zasady równoważności.

85. Na mocy tej fundamentalnej zasady, której początkowa surowość stopniowo się zatarła [59], odesłania do porządku krajowego państw członkowskich dokonuje się, w przypadku braku przepisu wspólnotowego, w celu uregulowania „szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących skarg sądowych zmierzających do zapewnienia ochrony praw, jakie podmioty prawa wywodzą z bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego" [60].

86. Ponadto Trybunał dodał, że do sądów krajowych tych państw członkowskich należy zweryfikowanie, czy przepisy proceduralnie zmierzające do ochrony praw wspólnotowych podmiotów prawa są zgodne z zasadą równoważności [61]. Aby to uczynić, sąd krajowy powinien określić kryteria, które charakteryzują podobną skargę w prawie wewnętrznym, i zbadać, czy skorzystanie z niej jest uważane za korzystniejsze niż skorzystanie ze skarg opartych na naruszeniu prawa wspólnotowego [62].

87. Z uwagi na to, że tylko sądy krajowe znają mechanizmy proceduralne umożliwiające dokonanie tego porównania [63], nie jest zaskakujące, że poszanowanie zasady równoważności spoczywa w dużej mierze właśnie na nich. Jednakże w niniejszym przypadku automatyczny charakter art. L 1617-5 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego, jak to już zostało wskazane, utrudnia tribunal administratif d'Orléans wykonywanie jego funkcji.

58 — Komisja odsyła do *Memento Fiscal 2004*, Francis Lefebvre, 8 edycja, 2003, str. 1033, pkt 7010 i nast.

59 — L. Sevón, „Le juge national en tant que juge communautaire: le principe de l'autonomie procédurale et ses limites" w: *1952–2002: 50e anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes*, Communautés européennes, Luksemburg 2003, str. 62.

60 — Wyżej wspomniany wyrok w sprawie Rewe, pkt 5, akapit trzeci.

61 — Wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-326/96 Levez, Rec. str. I-7835, pkt 39; zob. także wyrok z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-261/95 Palmisani, Rec. str. I-4025, pkt 33.

62 — P. Girerd, op.cit., str. 79; zob. także P.J.G. Kapteyn i P. VerLoren van Themaat, *An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, Kluwer, 3 edycja, Londyn 1998, str. 561.

63 — Wyżej wspomniany wyrok w sprawie Levez, pkt 43.

88. Tak więc, po pierwsze, nie do Trybunału należy ocena przepisów prawa francuskiego; po drugie, w wyroku w sprawie Edis, który dotyczy także kwestii podatkowych, Trybunał wskazał, że przestrzeganie zasady równoważności zakłada, że sporne reguły postępowania mają zastosowanie bez różnicy do skarg opartych na naruszeniu prawa wspólnotowego oraz do skarg opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego — w odniesieniu do tego samego rodzaju podatków lub należności — lecz zasada ta nie może być interpretowana jako zobowiązująca państwo członkowskie do objęcia zakresem swego najkorzystniejszego systemu windykacji wszystkich skarg o zwrot podatków lub należności pobranych z naruszeniem przepisów wspólnotowych [64].

89. Skoro nie jest kwestionowane, że sporne decyzje w sprawie ściągnięcia należności objęte są taką samą procedurą jak wynikająca ze stosowania przepisów francuskich, to nie można wskazać żadnej dyskryminacji w wykonaniu decyzji 2002/14. Okoliczność, że Komisja preferowałaby inny sposób zaspokojenia swojego żądania zwrotu pomocy przyznanej niezgodnie z prawem Scott S.A., stanowi odrębny problem, który przenosi całą kwestię na grunt zbadanej już zasady skuteczności.

90. W świetle powyższych stwierdzeń proponuję, aby Trybunał stwierdził, że Republika Francuska uchybiła ciążącym na niej obowiązkom, ponieważ pomimo że metoda wybrana w celu odzyskania pomocy nie narusza zasady równoważności, to automatyczne zawieszenie wykonalności krajowych decyzji w sprawie ściągnięcia należności uniemożliwia bezzwłoczne ich odzyskanie, jak tego wymaga rozporządzenie nr 659/1999, i narusza zasadę skuteczności prawa wspólnotowego.

C — *Ewentualne naruszenie przez Republikę Francuską obowiązku lojalnej współpracy* [65]

91. Ściśle rzecz ujmując, z uwagi na uchybienie wskazane w odniesieniu do zasady skuteczności nie jest konieczne rozpatrywanie konsekwencji postępowania Republiki Francuskiej na etapie poprzedzającym złożenie skargi, a w związku z tym rozważania przedstawione w niniejszej części opinii mają charakter zwięzły i zostają przedstawione pomocniczo.

92. Komisja zarzuca Republice Francuskiej, że dostarczyła jej błędne informacje na temat postępu w wykonaniu decyzji 2002/14; konkretnie odwołuje się ona do informacji zamieszczonych w piśmie z dnia 2 lipca

64 — Wyrok z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96, Rec. str. I-4951, pkt 36.

65 — Dopuszczalność tego zarzutu nie rodzi wątpliwości, ponieważ pomimo że znajduje się on w replice, co mogłoby uczynić go wątpliwym, opiera się on na fakcie znanym stronie skarżącej po wszczęciu postępowania przez Trybunałem.

2003 r., zgodnie z którymi „sąd zawiesił postępowanie w oczekiwaniu na wydanie przez [Sąd Pierwszej Instancji] orzeczenia w sprawie ważności decyzji Komisji".

93. Republika Francuska nie wypowiedziała się na ten temat.

94. Pomimo że lojalna współpraca, o której mowa w art. 10 WE, prawidłowo interpretowana, zobowiązuje państwa członkowskie do współdziałania w dobrej wierze z instytucjami wspólnotowymi, nie wydaje się, aby każdy błąd, niezależnie od tego jak niezręczny, mógł służyć jako podstawa do stwierdzenia uchybienia.

95. Błąd znajdujący się piśmie Republiki Francuskiej bez wątpienia zakłócił złożenie skargi przez Komisję, która ustrukturyzowała ją wokół postępowania sądu krajowego. Jednakże nie pozbawiając znaczenia tego rodzaju zaniedbania, które wynika z godnego pożałowania braku staranności lub uwagi władz państw członkowskich, trzeba uznać, że błąd ten nie pozbawił treści skargi wniesionej przez Komisję i nie miał wpływu na pozostałe zarzuty.

96. Dlatego też wystarczy napomnieć władze francuskie, żądając od nich utrzymania staranności, z jaką zwykle działają. Nie na próżno Republika Francuska, państwo założycielskie Wspólnoty, zawsze działała na rzecz integracji europejskiej poprzez swą aktywną i konstruktywną postawę.

97. Zarzut Komisji dotyczący ewentualnego uchybienia przez Republikę Francuską ciążącym na niej zobowiązaniom w wyniku zaniedbania dotyczącego kilku pism Komisji, które pozostawiła bez odpowiedzi, wymaga podobnego rozstrzygnięcia.

98. Nawet jeśli takie zachowanie nie współgra z zasadami kurtuazji i dobrych stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami europejskimi, nie może ono mieć konsekwencji prawnych. Skądinąd państwa członkowskie mają swobodę wyboru strategii obrony, która najlepiej odpowiada ich interesom.

99. W świetle powyższego uważam, że zarzut, zgodnie z którym przytoczone postępowanie stanowi uchybienie obowiązkowi lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 10 WE, powinien zostać oddalony.

D — *Uwagi końcowe*

100. Gdyby mi powiedziano, że Samuel Beckett zainspirował się sprawą dotyczącą odzyskania pomocy w przypadku swego słynnego dramatu „Czekając na Godota" [66], prawdopodobnie nie uwierzyłbym, pomimo że w momencie kończenia pracy nad niniejszą opinią wytrwała cierpliwość Komisji czekającej na zwrot dotacji przypomina mi to wielkie dzieło teatru absurdu.

101. Ponad 20 lat po przyznaniu pomocy Scott SA i prawie sześć lat po dniu, w którym zwrot powinien był nastąpić, został uiszczony zaledwie 1% kwoty, o ironio losu, przez przedsiębiorstwo, które nawet nie było do tego zobowiązane na mocy decyzji 2002/14!

102. A zatem wobec wzrostu liczby spraw zawisłych przed Trybunałem, w których rozpatrywano te same kwestie i do których się odwołuję powyżej, trudno jest podzielać optymizm części doktryny co do eliminacji ryzyka niezadowalającego i niejednolitego stosowania przepisów dotyczących zwrotu pomocy państwa dzięki wyznaczeniu granic zasady autonomii państw członkowskich, które stopniowo następuje za pośrednictwem skarg w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich, w sprawie stwierdzenia nieważności oraz odesłań prejudycjalnych [67].

103. Nie krytykując pracy Trybunału w tym zakresie, która skądinąd opiera się na nielicznych rozwiązaniach oferowanych przez traktat, nieprzewidujący żadnej procedury egzekucji, nie należy ignorować smutnej rzeczywistości i skąpego bilansu, lecz pogłębić refleksję na temat ich przyczyn.

104. W pierwszym rzędzie należy zaznaczyć niejednoznaczne stanowisko państw Unii Europejskiej, które nie wahają się rozdzielać pomocy, prawdopodobnie w chwalebnych celach, ale naruszając prawo wspólnotowe. Następnie w przypadku żądania od nich współpracy koniecznej do odzyskania kwot niesłusznie przyznanych najbardziej banalne argumenty służą do poparcia odpowiedzi na skargę złożoną w związku z uchybieniem zobowiązaniom, do wniesienia której Komisja jest zmuszona z uwagi na wielokrotną nieskuteczność innych procedur, zakładając, że w ogóle otrzyma ona odpowiedź i że nie przydarzy jej się to co w pewnym przypadku

66 — S. Beckett, *Czekając na Godota*, tłum. A. Libera, PIW, Warszawa 1997.

67 — K. Lenaerts, „L'articulation entre ordres juridiques à l'œuvre: le régime de récupération des aides d'État versées en violation du droit communautaire" w: *Problèmes d'interprétation: à la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Bruylant, Bruksela 2004, str. 282.

przydarzyło się pułkownikowi, do którego nikt nie pisał [68].

105. Po drugie, Komisja powinna efektywniej stosować wymóg windykacji w tym zakresie, ponieważ korzysta ona z szerokiej swobody uznania, ale nie została wyposażona w najbardziej stosowne instrumenty, aby karać utrudnianie zwrotu pomocy, a ponadto wahała się ona pomiędzy nadmiernie elastycznym stanowiskiem w pewnych przypadkach a stanowiskiem za bardzo utopijnym i nieustępliwym w innych przypadkach, które zostało słusznie zakwalifikowane jako „rigueur de façade" (fasadowa surowość) [69].

106. Często ostatecznym rozwiązaniem dla Komisji jest wniesienie do Trybunału skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przez oporne państwo członkowskie. Ten skąpy rezultat prowadzi mnie do dwóch wniosków.

107. Po pierwsze, wyroki wydane w ramach skarg złożonych zgodnie z art. 226 WE lub, jak w niniejszym przypadku, zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit drugi WE nie zaradzają brakowi wspólnotowych tytułów wykonawczych, co znacznie zmniejsza ich użyteczność. Twierdzenie, że te orzeczenia stanowią podstawy przyszłego przymusu zgodnie z art. 228 WE wydaje się niemalże dziecinne, ponieważ oznacza to granie na zwłokę przez tych, których jedynym celem jest, aby przed zwrotem dotacji upłynęło jak najwięcej czasu. W tej sytuacji należałoby odważyć się na bardziej wybiórcze korzystanie ze skargi w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, identyfikując sprawy, które rzeczywiście mogą służyć jako przykład i te, które pozwalają dostrzec słabą współpracę pomiędzy państwami członkowskimi. Komisja zna bardzo wiele kryteriów umożliwiających wykrycie najbardziej niecierpiących zwłoki przypadków.

108. Po drugie, wachlarz dostępnych środków umożliwiających zajęcie się tymi problemami jest przesadny i nieproporcjonalny do słabych wyników w postaci uzyskanych zwrotów: nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby decyzja w sprawie windykacji pomocy była podważona przed Sądem lub aby zostało później złożone odwołanie; środki egzekucji aktu wspólnotowego w państwie mogą także być zakwestionowane, wraz z trudnościami jakie często z tego wynikają, jak tego dowodzi niniejszy przypadek; możliwe jest także zwrócenie się przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym ważności decyzji wspólnotowej, która znajduje się u podstaw aktów administracji krajowej,

68 — W swoim opowiadaniu „Nie ma kto pisać do pułkownika", Muza, Warszawa 2005, tłum. A. Rurarz, Gabriel García Márquez opowiada o innym groteskowym i tragicznym oczekiwaniu, a mianowicie o oczekiwaniu pułkownika, który co tydzień od lat schodzi do rzeki w oczekiwaniu na statek, który powinien przywieźć pocztę i być może tak oczekiwany list ze stolicy, potwierdzający przyznanie mu renty za udział w jednej z rewolucji, które wstrząsnęły krajem, gdzie rozgrywa się akcja. Pułkownik, który ma nadzieję, że renta ta umożliwi mu wygodniejsze życie i nie wykonuje w związku z tym żadnego zawodu ani nie trudni się żadnym handlem, pogrąża się w coraz większej biedzie. Na końcu opowiadania, kiedy jego żona gotuje kamienie, aby sąsiedzi nie myśleli, że brakuje im żywności, pismo zawierające dobrą wiadomość jeszcze nie dotarło.

69 — M. Karpenschif, „La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement nr 659/1999: du mythe à la réalité?" w: *Revue trimestrielle de droit européen*, 37(3), lipiec/wrzesień 2001, str. 551 i nast., a w szczególności str. 563.

lub zgodności krajowych przepisów wykonawczych z tą decyzją. Ponadto Komisja swobodnie ucieka się do postępowań o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, w przypadku gdy nie dokonano windykacji.

109. Korzystanie z tego arsenału środków ciągnie się latami i nie może pokonać uporczywej opieszałości, która pojawia się w takich sytuacjach, ponieważ istnieje mało przykładów państw członkowskich, które posiadają system windykacji i prowadzą politykę sankcjonowania pomocy, przypominające, przynajmniej w pewnym stopniu, rozwiązania wspólnotowe.

110. Ponadto nie można zapomnieć o wymogu przywrócenia konkurencji, umożliwiając jej działanie od momentu wypłaty pomocy. W niniejszym przypadku fakt powoływania się na to ultima ratio rozporządzenia dotyczącego pomocy państwa [70] graniczy z sarkazmem, ponieważ zakłócenie na rynku powstało prawie dwadzieścia lat temu. Prawdopodobne jest, że przedsiębiorstwa, które domagały się przywrócenia poprzedniej sytuacji, zniknęły lub spróbowały zdobyć podobne korzyści. Oczywiste jest, że ten utopijny cel nie współgra z potrzebami, które rzeczywiście dominują w tej dziedzinie.

111. Podsumowując: z uwagi na obserwowany rozwój sytuacji w tym dziale prawa wspólnotowego niezbędna wydaje się być głębsza harmonizacja mechanizmów zmierzających do osiągnięcia celów określonych w rozporządzeniu nr 659/1999 [71], aby uniknąć niekończącego się napływu skarg, bezużytecznych z racji swej bezskuteczności.

VI — Koszty

112. Na mocy art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zważywszy, że skargę Komisji należy uwzględnić oraz że złożony został wniosek o obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania, należy obciążyć nimi to państwo członkowskie.

70 — Należy zauważyć, że nie krytykuję utrwalonego orzecznictwa Trybunału na mocy którego odzyskanie dotacji stanowi logiczną konsekwencję stwierdzenia jej niezgodności z prawem (wyrok z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1603, pkt 41); jednak jeśli rozszerzyć tę ideę na neutralizację szkody spowodowanej na rynku, jak to przewiduje motyw trzynasty rozporządzenia nr 659/1999, ten ostatni staje się fikcyjny, sztuczny i przekształca się w zwykłą entelechię.

71 — Zobacz przede wszystkim podobnie M. Karpenschif, op.cit., str. 590 i nast. W bardziej ogólnym kontekście zbliżenia ustawodawstw krajowych w zakresie przepisów proceduralnym, zob. także C. Peleki-Vellios, „Le principe de l'autonomie procédurale à la lumière de la jurisprudence Peterbroeck et Van Schijndel" w: *Actualités du droit*, 1998, str. 68 i nast., w szczególności str. 92.

VII — Wnioski

113. W świetle powyższych stwierdzeń proponuję, aby Trybunał:

1) stwierdził, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 249 akapit czwarty WE oraz art. 2 i 3 decyzji Komisji 2002/14/WE z dnia 12 lipca 2000 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Francję Scott Paper SA/Kimberly-Clark przez niewykonanie tej decyzji w celu odzyskania pomocy w wyznaczonym terminie;

2) obciążył Republikę Francuską kosztami postępowania.