Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

4. prosince 2013 *

„Žaloba na neplatnost — Státní podpory — Článek 88 odst. 1 a 2 ES — Podpora poskytovaná Polskou republikou na nákup zemědělské půdy — Pravomoc Rady Evropské unie — Existující režim podpor — Přistoupení Polské republiky k Evropské unii — Podpora poskytnutá před přistoupením — Vhodná opatření — Neoddělitelnost dvou režimů podpor — Změna okolností — Mimořádné okolnosti — Hospodářská krize — Zjevně nesprávné posouzení — Zásada proporcionality“

Ve věci C-117/10,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 1. března 2010,

Evropská komise, zastoupená V. Di Buccim, L. Flynnem, K. Walkerovou a B. Stromskym, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené É. Sitbonem a F. Florindo Gijónem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Litevskou republikou, zastoupenou D. Kriaučiūnasem a L. Liubertaitė, jako zmocněnci,

Maďarskem, zastoupeným G. Koósem a M. Fehérem, jakož i K. Szíjjártó, jako zmocněnci,

Polskou republikou, zastoupenou M. Szpunarem a B. Majczynou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (zpravodaj), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, předsedové senátů, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas a C. Vajda, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. ledna 2013,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2010/10/ES ze dne 20. listopadu 2009 o poskytování státní podpory orgány Polské republiky na nákup zemědělské půdy v době od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013 (Úř. věst. L 4, s. 89, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

Akt o přistoupení

2 Příloha IV kapitola 4 aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33, dále jen „akt o přistoupení“) uvádí:

„[...]

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

— podpůrná opatření budou sdělena Komisi do čtyř měsíců ode dne přistoupení. [...] Komise zveřejní seznam těchto podpor.

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

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

Nařízení (ES) č. 659/1999

3 Článek 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

c) ‚novou podporou‘: každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory;

[...]“

4 Článek 17 odst. 2 tohoto nařízení stanoví:

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

5 Článek 18 uvedeného nařízení stanoví:

„Pokud Komise, z hlediska informací předložených členským státem podle článku 17, dospěje k názoru, že existující režim podpory není nebo již není slučitelný se společným trhem, vydá doporučení navrhující dotyčnému členskému státu vhodná opatření. [...]“

6 Článek 19 odst. 1 téhož nařízení zní takto:

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

Nařízení (ES) č. 1857/2006

7 Článek 4 nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků [87 ES] a [88 ES] na státní podporu pro malé a střední podniky působící v produkci zemědělských produktů a o změně nařízení (ES) č. 70/2001 (Úř. věst. L 358, s. 3) stanoví:

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

[...]

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

[...]“

Nařízení (ES) č. 1535/2007

8 Článek 3 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků [87 ES] a [88 ES] na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů (Úř. věst. L 337, s. 35) stanoví:

„Splňují-li opatření podpory podmínky stanovené v odstavcích 2 až 7, má se za to, že nesplňují všechna kritéria čl. 87 odst. 1 [ES], a nepodléhají proto oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 [ES].“

Pokyny týkající se zemědělství

9 Bod 29 pokynů Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007–2013 (Úř. věst. 2006, C 319, s. 1, dále jen „pokyny týkající se zemědělství“) zní:

„Podpora investic do zemědělských hospodářství je prohlášena za slučitelnou s čl. 87 odst. 3 písm. c) [ES], pokud splňuje všechny podmínky stanovené v článku 4 [nařízení č. 1857/2006] [...]“

10 Bod 195 těchto pokynů zní takto:

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

11 Bod 196 uvedených pokynů v oddílu nadepsaném „Návrhy vhodných opatření“ zní:

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

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

13 Bod 198 pokynů týkajících se zemědělství zní takto:

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

Dočasný rámec

14 Bod 4.2.2 dočasného rámce Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize, zavedený sdělením Komise ze dne 17. prosince 2008 (Úř. věst. 2009, C 83, s. 1), ve znění sdělení Komise zveřejněného v *Úředním věstníku Evropské unie* ze dne 31. října 2009 (Úř. věst. C 261, s. 2, dále jen „dočasný rámec“), stanoví, že s ohledem na hospodářskou situaci se považuje za nezbytné dočasně umožnit za určitých podmínek poskytování nižší [omezené] částky podpory.

15 Bod 4.2.2 písm. h) dočasného rámce mimo jiné uvádí, že „[v] případě, že se podpora poskytne podnikům činným v prvovýrobě zemědělských produktů [...], příspěvek (nebo jeho hrubý ekvivalent) nepřesáhne částku 15 000 [eur] na podnik“.

16 Bod 7 dočasného rámce zejména stanoví, že „[t]oto sdělení [...] nebude uplatňováno po dni 31. prosince 2010“.

Skutečnosti předcházející sporu

17 V roce 1996 zavedla Polská republika podporu na nákup zemědělské půdy.

18 Polská republika oznámila v souladu s postupem stanoveným v příloze IV kapitole 4 aktu o přistoupení Komisi dva existující režimy podpor nazvané „Dotací na platby úroků z půjček na investice v odvětví zemědělství a potravinářství“ a „Prodej půdy ve vlastnictví státního fondu zemědělského majetku na splátky za současného použití zvýhodněné úrokové sazby“. Komise v důsledku toho zapsala tyto režimy podpor na seznam státních podpor existujících v nových členských státech v odvětví zemědělství, který byl zveřejněn v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. 2005, C 147, s. 2).

19 V bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství Komise členským státům navrhla upravit existující režimy podpor na nákup zemědělské půdy tak, aby byly uvedeny do souladu s těmito pokyny nejpozději do 31. prosince 2009.

20 Dne 26. února 2007 Polská republika oznámila, že přijímá návrhy vhodných opatření uvedené v bodě 196 zmíněných pokynů. Jak stanoví čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, Komise zaznamenala tento souhlas sdělením zveřejněným v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. 2008, C 70, s. 11).

21 Dne 12. června 2009 Polská republika zaslala Radě Evropské unie žádost založenou na čl. 88 odst. 2 ES, aby prohlásila podpory na nákup zemědělské půdy za slučitelné se společným trhem do 31. prosince 2013. Dopisem ze dne 28. září 2009 uvedený členský stát zaslal Radě „zemědělství a rybolov“ novou žádost v tomto smyslu.

22 Rada vyhověla uvedené žádosti napadeným rozhodnutím na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Článek 1 tohoto rozhodnutí zní následovně:

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

23 Rada odůvodnila své rozhodnutí tak, že v bodech 2 až 8 odůvodnění tohoto rozhodnutí, poukázala zejména na nepříznivé prostorové rozložení polských zemědělských usedlostí, nízké příjmy zemědělců, růst cen zemědělských vstupů, jakož i na pokles příjmů a cen v zemědělství a nárůst nezaměstnanosti způsobené v Polsku hospodářskou a finanční krizí. Rada rovněž uvedla, že situace polských zemědělců se ještě zhoršila rozsáhlými záplavami. Zdůraznila rovněž trvalý růst cen zemědělské půdy, nedostatek finančních prostředků mezi polskými zemědělci a obtíže zemědělců při získávání půjček.

24 V bodech 11 a 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí se uvádí:

„(11) Komise dosud nezahájila žádné řízení ani nevydala stanovisko o povaze a slučitelnosti této podpory.

(12) Existují proto výjimečné okolnosti, jež umožňují považovat tuto podporu, je-li jí užito výjimečně a v míře nezbytně nutné k omezení rozsahu chudoby na polském venkově, za slučitelnou se společným trhem.“

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

25 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadené rozhodnutí a

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

26 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou a

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

27 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 9. srpna 2010 bylo povoleno vedlejší účastenství Litevské republice, Maďarsku a Polské republice na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

28 Komise předkládá na podporu své žaloby čtyři žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Rady, ze zneužití pravomoci, z porušení zásady loajální spolupráce a ze zjevně nesprávného posouzení existence mimořádných okolností, jakož i porušení zásady proporcionality.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Rady

29 V rámci svého prvního žalobního důvodu Komise tvrdí, že Rada neměla pravomoc přijmout napadené rozhodnutí.

30 Tento první žalobní důvod se dělí na dvě části. První část vychází z překročení lhůty, kterou měla Rada k vydání rozhodnutí na základě čl. 88 odst. 2 ES a druhá z nedostatku pravomoci Rady ke schválení podpory, kterou se Polská republika zavázala zrušit tím, že přijala vhodná opatření navrhovaná Komisí.

K první části prvního žalobního důvodu, vycházející z toho, že Rada vydala rozhodnutí více než tři měsíce po žádosti Polské republiky

– Argumentace účastníků řízení

31 Podle Komise podléhá pravomoc Rady, která je jí svěřena na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, několika podmínkám. Rada může zejména konat na základě tohoto ustanovení jen ve lhůtě tří měsíců ode dne žádosti dotyčného členského státu.

32 Rada tím, že přijala napadené rozhodnutí pět měsíců po datu, kdy ji Polská republika požádala o schválení podpory na nákup zemědělské půdy, přitom konala po této lhůtě, třebaže již neměla pravomoc k vydání rozhodnutí.

33 Rada naopak tvrdí, že se tříměsíční lhůta k vydání rozhodnutí, kterou jí přiznává čl. 88 odst. 2 ES, uplatní jen v případě, kdy Komise již zahájila řízení o přezkoumání dotyčné státní podpory; v projednávaném případě tomu tak však není.

– Závěry Soudního dvora

34 V této souvislosti je třeba upřesnit, že čl. 88 odst. 2 čtvrtý pododstavec ES sice stanoví, že Komise věc rozhodne, nevyjádří-li se Rada do tří měsíců po podání žádosti, avšak toto pravidlo je použitelné pouze v případě, že Komise již zahájila řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 prvním pododstavci ES, avšak dosud nepřijala rozhodnutí prohlašující podporu za neslučitelnou se společným trhem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, C-110/02, Sb. rozh. s. I-6333, body 32 a 33).

35 Generální advokát zdůraznil v bodě 34 svého stanoviska, že ze znění třetího a čtvrtého pododstavce čl. 88 odst. 2 ES vyplývá, že účelem tohoto časového omezení pravomoci Rady je předejít tomu, aby pozastavení řízení zahájeného Komisí, které implikuje podání žádosti Radě, nebylo prodlužováno donekonečna, neboť by to mohlo ochromit činnost Komise, a oslabit tak ústřední úlohu, kterou jí vyhrazují články 87 ES a 88 ES při určování případné neslučitelnosti podpory (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Rada, bod 29, jakož i citovaná judikatura).

36 V projednávaném případě je nesporné, že Komise nikdy nezahájila řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 prvním pododstavci ES ohledně podpory schválené napadeným rozhodnutím. Skutečnost, že mezi první žádostí podanou Polskou republikou a přijetím napadeného rozhodnutí uplynulo pět měsíců, nemůže tedy Radu zbavit pravomoci, kterou jí přiznává třetí pododstavec tohoto čl. 88 odst. 2.

37 První část prvního žalobního důvodu proto musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

K druhé části prvního žalobního důvodu, vycházející z toho, že Rada schválila podporu, kterou se Polská republika zavázala zrušit tím, že přijala vhodná opatření navrhovaná Komisí

– Argumentace účastníků řízení

38 Podle Komise z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pravomoc, kterou Radě svěřuje čl. 88 odst. 2 třetí pododstavec ES, má výjimečnou povahu, a že tedy Rada nemá pravomoc zrušit rozhodnutí Komise, které konstatuje neslučitelnost podpory s vnitřním trhem, nebo pokusit se obejít takové rozhodnutí.

39 Komise má přitom za to, že v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství přijala konečné stanovisko ke slučitelnosti režimu podpor, zavedeného Polskou republikou za účelem nákupu zemědělské půdy, s vnitřním trhem. Skutečnost, že toto stanovisko bylo přijato ve formě pokynů, je bezvýznamná, jelikož soudy Evropské unie rozhodly, že členský stát, který pokyny přijme, má povinnost je dodržovat.

40 V projednávaném případě Polská republika oznámila své přijetí návrhů vhodných opatření uvedených v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství. V důsledku toho měla povinnost ukončit uvedený režim podpor nejpozději k 31. prosinci 2009 a znovu jej nezavádět před 31. prosincem 2013. Tím, že Rada tento režim podpor schválila od 1. ledna 2010, stalo se rozhodnutí Komise neúčinným, čímž Rada překročila svou pravomoc.

41 Rada naopak tvrdí, že režim podpor schválený napadeným rozhodnutím představuje nový režim podpor. Je tedy toho názoru, že podle přílohy IV kapitoly 4 aktu o přistoupení mohly být režimy podpor na nákup zemědělské půdy zavedené Polskou republikou před jejím přistoupením k Unii považovány za existující režimy podpor pouze do 30. dubna 2007.

42 Mimoto režim podpor schválený napadeným rozhodnutím se podle Rady odlišuje od režimů podpor zmíněných v bodě 18 tohoto rozsudku zejména proto, že je založen na nových skutkových a právních okolnostech. Ostatně i za předpokladu, že se vhodná opatření vztahovala na režim podpor zavedený Polskou republikou a že tento režim nebyl uveden do souladu s těmito opatřeními, z rozsudku ze dne 24. března 1993, CIRFS a další v. Komise (C-313/90, Recueil, s. I-1125) vyplývá, že se tento režim pouze stal novým režimem podpor. Komise tedy podle názoru Rady nikdy neposoudila slučitelnost s vnitřním trhem režimu podpor schváleného napadeným rozhodnutím.

43 Rada dodává, že bod 196 pokynů týkajících se zemědělství není použitelný na režim podpor, který schválila, jelikož vhodná opatření, s nimiž počítá čl. 88 odst. 1 ES, se vztahují pouze na existující podpory.

44 Konečně je Rada toho názoru, že body 29 a 196 pokynů týkajících se zemědělství neimplikují, že státní podpory, které nesplňují podmínky stanovené v článku 4 nařízení č. 1857/2006, jsou systematicky neslučitelné s vnitřním trhem. Vzhledem k tomu, že toto nařízení je nařízením o skupinových výjimkách, mohly být takové podpory oznámeny Komisi v souladu s čl. 88 odst. 3 ES. Bod 196 těchto pokynů tím, že vyžaduje, aby existující režimy podpor byly s těmito pokyny uvedeny do souladu, pouze připomíná povinnost vyhovět ustanovením článků 87 ES a 88 ES, které požadují individuální přezkoumání slučitelnosti nového režimu podpor Komisí nebo Radou.

45 Komise v replice tvrdí, že z přílohy IV kapitoly 4 aktu o přistoupení vyplývá, že jelikož dotčený režim podpor a pokyny použitelné k 1. květnu 2007 nejsou neslučitelné, zachoval si tento režim status existující podpory. Komise rovněž tvrdí, že odlišnosti uváděné Radou mezi existujícími režimy podpor a režimem podpor schváleným napadeným rozhodnutím nejsou relevantní, neboť mezi těmito režimy existuje taková souvislost, že by jejich rozlišování pro účely použití čl. 88 odst. 2 ES bylo umělé.

46 Litevská republika, Maďarsko a Polská republika v podstatě souhlasí s analýzou Rady. Maďarsko zdůrazňuje zejména to, že abstraktní a obecná formulace bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství neumožňuje mít za to, že tento bod formuluje návrhy vhodných opatření ve smyslu článku 88 ES.

Závěry Soudního dvora

47 Za účelem posouzení opodstatněnosti druhé části prvního žalobního důvodu uplatňovaného Komisí na podporu své žaloby je nezbytné určit, zda Rada měla pravomoc na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES k rozhodnutí o slučitelnosti režimu podpor, uvedeného v napadeném rozhodnutí, s vnitřním trhem, jestliže Polská republika přijala vhodná opatření navrhovaná v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství.

48 V souladu s čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES může Rada na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchylně od článku 87 ES nebo nařízení podle článku 89 ES považována za slučitelnou s vnitřním trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti.

49 Členský stát tedy může za přesně vymezených okolností oznámit podporu nikoliv Komisi, která by rozhodovala v rámci stanoveném čl. 88 odst. 3 ES, nýbrž Radě, která rozhodne v rámci stanoveném čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES odchylně od článku 87 ES nebo nařízení, na něž odkazuje článek 89 ES.

50 Soudní dvůr měl již příležitost upřesnit některé aspekty výkladu tohoto ustanovení.

51 Soudní dvůr tak poté, co připomněl ústřední úlohu, kterou Smlouva o FEU vyhrazuje Komisi při určování případné neslučitelnosti podpory s vnitřním trhem, rozhodl, že se čl. 88 odst. 2 třetí pododstavec ES týká výjimečného a zvláštního případu, takže pravomoc, která je svěřena Radě tímto ustanovením, má zjevně výjimečnou povahu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Rada, body 29 až 31), což znamená, že tento čl. 88 odst. 2 třetí pododstavec musí být nutně vykládán restriktivně (obdobně viz rozsudky ze dne 22. dubna 2010, Mattner, C-510/08, Sb. rozh. s. I-3553, bod 32, a ze dne 14. března 2013, Česká spořitelna, C-419/11, bod 26).

52 Pokud jde dále o ustanovení obsažená v čl. 88 odst. 2 třetím a čtvrtém pododstavci ES, podle nichž zaprvé podání žádosti členským státem Radě pozastavuje probíhající přezkum Komise po dobu tří měsíců, a zadruhé v případě, že Rada v této lhůtě nerozhodne, rozhodne Komise, Soudní dvůr judikoval, že tato ustanovení musejí být vykládána v tom smyslu, že pokud uvedená lhůta uplynula, nemá již Rada pravomoc přijmout rozhodnutí ohledně dotyčné podpory na základě zmíněného třetího pododstavce (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Rada, bod 32).

53 V této souvislosti Soudní dvůr učinil závěr, že zakotvení takovéhoto časového omezení pravomoci Rady též znamená, že pokud dotyčný členský stát nepodal Radě žádost na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES před tím, než Komise prohlásí dotčenou podporu za neslučitelnou s vnitřním trhem a ukončí takto řízení ve smyslu prvního pododstavce čl. 88 odst. 2 ES, není již Rada nadále oprávněna využít výjimečnou pravomoc, která je jí svěřena třetím pododstavcem tohoto posledně uvedeného ustanovení za účelem prohlášení takovéto podpory za slučitelnou s vnitřním trhem (rozsudky ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, výše uvedený, bod 33, a ze dne 22. června 2006, Komise v. Rada, C-399/03, Sb. rozh. s. I-5629, bod 24).

54 Soudní dvůr v tomto kontextu zdůraznil, že tento výklad umožňuje předejít tomu, aby byla vydána rozhodnutí s protichůdnými výroky, čímž přispívá k právní jistotě v tom, že zachovává konečnou povahu správního rozhodnutí, kterou nabude po uplynutí přiměřených lhůt k podání žaloby nebo vyčerpáním opravných prostředků (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, body 32 a 35, jakož i ze dne 22. června 2006, Komise v. Rada, bod 25).

55 Konečně, Soudní dvůr se již vyslovil k otázce, zda okolnost, že Rada nemá pravomoc rozhodnout o slučitelnosti podpory s vnitřním trhem, ohledně které Komise již rozhodla s konečnou platností, implikuje, že Rada nemá ani pravomoc rozhodnout o podpoře, jejímž předmětem je to, že příjemcům protiprávní podpory, která byla předtím prohlášena za neslučitelnou rozhodnutím Komise, je poskytnuta částka mající vyrovnat vrácení podpor, k nimž jsou tito příjemci povinni na základě tohoto rozhodnutí.

56 Soudní dvůr k tomuto uvedl, že podle ustálené judikatury platí, že připustit, aby členský stát mohl poskytnout příjemcům takové protiprávní podpory novou podporu ve výši odpovídající částce protiprávní podpory, určenou k vyrovnání dopadu vrácení podpor, k nimž jsou příjemci povinni podle uvedeného rozhodnutí, by zjevně zmařilo účinnost rozhodnutí přijatých Komisí na základě článků 87 ES a 88 ES (výše uvedené rozsudky ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, bod 43, a ze dne 22. června 2006, Komise v. Rada, bod 27).

57 Soudní dvůr tehdy rozhodl, že Rada, kterážto nemůže bránit rozhodnutí Komise, kterým se konstatuje neslučitelnost podpory s vnitřním trhem, tím, že by sama prohlásila tuto podporu za slučitelnou s uvedeným trhem, rovněž nesmí mařit účinnost takového rozhodnutí tím, že by prohlásila na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES za slučitelnou s vnitřním trhem podporu mající za cíl vyrovnat vrácení podpor, k nimž jsou příjemci protiprávní podpory prohlášené za neslučitelnou s vnitřním trhem povinni na základě uvedeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, body 44 a 45, jakož i ze dne 22. června 2006, Komise v. Rada, bod 28).

58 Z této judikatury vyplývá, že pro účely použití čl. 88 odst. 2 ES jsou pravomoci Rady a Komise zaprvé vymezeny takovým způsobem, že Komise má primární pravomoc a Rada má pravomoc pouze za mimořádných okolností. Zadruhé, pravomoc Rady, která jí umožňuje odchýlit se v rozhodnutí od některých ustanovení Smlouvy v oblasti státních podpor, musí být vykonávána v určitém časovém rámci. Zatřetí, jakmile Komise nebo Rada rozhodly s konečnou platností o slučitelnosti dotčené podpory, druhý z těchto dvou orgánů již nemůže přijmout rozhodnutí, které by s ním bylo v rozporu.

59 Cílem tohoto výkladu je zachovat soudržnost a účinnost kroků Unie zaprvé tím, že vylučuje, aby byla přijímána vzájemně si odporující rozhodnutí, a zadruhé v tom, že brání tomu, aby rozhodnutí unijního orgánu, které se stalo konečným, mohlo být mimo jakoukoliv lhůtu, včetně lhůty stanovené v čl. 230 odst. 5 ES, zpochybněno v rozporu se zásadou právní jistoty rozhodnutím jiného orgánu.

60 Z důvodů, na nichž se tento výklad zakládá, je mimoto zřejmé, že není důležité, zda podpora, jež je předmětem rozhodnutí Rady, představuje existující, nebo novou podporu. Jak totiž vyplývá z judikatury Soudního dvora, účinnost rozhodnutí Komise je zpochybněna nejen tehdy, pokud Rada přijme rozhodnutí prohlašující za slučitelnou s vnitřním trhem podporu, jež je stejná jako podpora,

o které Komise již rozhodla, nýbrž i tehdy, pokud podpora, jež je předmětem rozhodnutí Rady, má za cíl vyrovnat vrácení podpor, k nimž jsou příjemci protiprávní podpory prohlášené za neslučitelnou s vnitřním trhem povinni na základě rozhodnutí Komise. Za takovýchto okolností je druhá podpora natolik nerozlučně spojena s podporou, jejíž neslučitelnost s vnitřním trhem již byla Komisí dříve určena, že se rozlišování mezi těmito podporami pro účely použití čl. 88 odst. 2 ES jeví jako značně umělé (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, body 45 a 46).

61 V projednávané věci je tedy třeba přezkoumat otázku, zda podpory prohlášené Radou za slučitelné s vnitřním trhem musejí být bez ohledu na to, zda jsou existující nebo novou podporou, považovány za podpory, o kterých Komise již rozhodla s konečnou platností.

62 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že Komise může v rámci výkonu svých pravomocí, které má na základě článků 87 ES a 88 ES, přijmout pokyny, jejichž cílem je oznámit způsob, jakým zamýšlí v souladu s těmito články vykonávat svou posuzovací pravomoc ve vztahu k novým podporám nebo ve vztahu k existujícím režimům podpor (rozsudek ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise, C-242/00, Recueil, s. I-5603, bod 27).

63 Pokud jsou tyto pokyny založeny na čl. 88 odst. 1, jsou součástí řádné a pravidelné spolupráce, v rámci níž Komise společně s členskými státy průběžně zkoumá existující režimy podpor a navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. října 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Recueil, s. I-5023, body 36 a 37, jakož i ze dne 5. října 2000, Německo v. Komise, C-288/96, Recueil, s. I-8237, body 64). Pokud jsou tyto návrhy vhodných opatření přijaty členským státem, mají vůči tomuto členskému státu závazný účinek (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky IJssel-Vliet, body 42 a 43, jakož i ze dne 5. října 2000, Německo v. Komise, bod 65), který, jak uvádí čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, je musí provést.

64 V projednávaném případě Polská republika oznámila dne 26. února 2007 přijetí návrhů vhodných opatření uvedených v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství.

65 Tato vhodná opatření spočívají zejména v úpravě existujících režimů podpor investic do zemědělských podniků týkajících se nákupu půdy tak, aby byly nejpozději do 31. prosince 2009 změněny v souladu s těmito pokyny.

66 Bod 29 uvedených pokynů přitom uvádí, že podpora investic do zemědělských hospodářství je prohlášena za slučitelnou s čl. 87 odst. 3 písm. c) ES, pokud splňuje všechny podmínky stanovené v článku 4 nařízení č. 1857/2006.

67 Je tedy zřejmé, že podle bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství Komise zejména navrhne členským státům, které mají existující režimy podpor na nákup zemědělské půdy, které nesplňují všechny podmínky stanovené v článku 4 nařízení č. 1857/2006, aby upravily tyto režimy tak, aby byly uvedeny do souladu s uvedenými podmínkami, nebo, neprovedou-li tuto změnu, aby je zrušily nejpozději do 31. prosince 2009.

68 Tento závěr není zpochybněn argumentací Rady, podle které odkaz v bodě 29 pokynů týkajících se zemědělství na podmínky stanovené v článku 4 nařízení č. 1857/2006 znamená, že jakýkoliv záměr poskytnout státní podpory na investice do zemědělských podniků, které nesplňují všechny podmínky uvedené ve zmíněném článku, musí být oznámen Komisi tak, aby mohla posoudit, zda jsou tyto podpory slučitelné s vnitřním trhem.

69 Ze znění bodu 196 pokynů týkajících se zemědělství, ve spojení s bodem 29 těchto pokynů tedy vyplývá, že se Komise zamýšlela zavázat k tomu, že bude vykonávat svou posuzovací pravomoc tak, že v některých případech použije tyto podmínky jako kritéria slučitelnosti, a nikoliv jako kritéria vynětí

z oznamovací povinnosti. Význam uvedených podmínek v rámci použití těchto pokynů na existující režimy podpor se v důsledku toho liší od významu, který jim byl přiznán čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1857/2006.

70 Kromě toho argument Maďarska, že Komise nemohla platně navrhnout vhodná opatření, která jsou formulována abstraktně a obecně a jsou použitelná na existující režimy podpor v několika členských státech, nelze přijmout. I když články 17 a 18 nařízení č. 659/1999 zavazují Komisi k tomu, aby provedla individuální přezkum každého existujícího režimu podpor, pro který zamýšlí navrhnout vhodná opatření, ani čl. 88 odst. 1 ES, ani uvedené nařízení tomuto orgánu totiž nezakazují, aby formuloval takové návrhy tak, že určí dotyčné existující režimy podpor podle jejich charakteristik, aniž je jmenovitě označí.

71 Je však třeba zdůraznit, že v souladu s čl. 88 odst. 1 ES se vhodná opatření navrhovaná Komisí v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství vztahují pouze k existujícím režimům podpor.

72 Režim schválený napadeným rozhodnutím přitom představuje nový režim podpor.

73 I kdyby si tedy oba režimy podpor zmíněné v bodě 18 tohoto rozsudku zachovaly status existujících režimů podpor po 30. dubnu 2007, je nesporné, že tyto režimy podpor nesplňovaly podmínky stanovené v článku 4 nařízení č. 1857/2006, na které odkazuje bod 29 pokynů týkajících se zemědělství.

74 Vzhledem k tomu, že z čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999 vyplývá, že každý režim podpor, který není existujícím režimem podpor, představuje nový režim podpor a že režim podpor schválený napadeným rozhodnutím byl použitelný od 1. ledna 2010, představoval posledně uvedený režim nutně nový režim podpor.

75 Povinnosti kladené na Polskou republiku poté, co přijala návrhy vhodných opatření, se tedy netýkají režimu považovaného napadeným rozhodnutím za slučitelný s vnitřním trhem, jelikož se jedná o nový režim podpor, který nelze zaměňovat s existujícím režimem podpor, jehož se týkala vhodná opatření přijatá tímto členským státem.

76 Rada se nemůže nicméně dovolávat pouhé skutečnosti, že režim podpor je novým režimem podpor, aby znovu přezkoumala situaci, kterou Komise již posoudila s konečnou platností, a oponovat tak tomuto posouzení. Rada tedy nemá pravomoc rozhodnout, že nový režim podpor musí být považován za slučitelný s vnitřním trhem, pokud je tento režim natolik nerozlučně spojen s existujícím režimem podpor, který se členský stát zavázal změnit nebo zrušit v rámci stanoveném v čl. 88 odst. 1 ES, že se rozlišování mezi těmito dvěma režimy pro účely použití čl. 88 odst. 2 ES jeví jako značně umělé (obdobně viz výše uvedený rozsudek ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, bod 46).

77 Avšak v projednávané věci tomu tak není.

78 K tomuto lze uvést, že uplynula značná doba mezi posouzením Komise a posouzením Rady, jelikož napadené rozhodnutí bylo vydáno téměř tři roky po dotčených návrzích vhodných opatření.

79 Toto rozhodnutí je mimoto specificky odůvodněno vznikem nových okolností, které Rada považovala za mimořádné a které Komise nemohla zohlednit při svém posuzování slučitelnosti existujících režimů podpor na nákup zemědělské půdy zavedených Polskou republikou s vnitřním trhem.

80 Zatímco pokyny týkající se zemědělství byly přijaty v roce 2006, napadené rozhodnutí poukazuje na řadě míst na dopady, které měla hospodářská a finanční krize na odvětví zemědělství v Polsku v letech 2008 a 2009. Rada evokuje zejména pokles příjmů a cen v zemědělství během těchto dvou let z důvodu recese, vysoké úrokové sazby, narůstající obtíže se získáním půjčky a nárůst nezaměstnanosti v roce 2009.

81 Stanovisko přijaté Komisí na podporu jejího návrhu vhodných opatření, pokud jde o slučitelnost s vnitřním trhem režimů podpor zmiňovaných v bodě 18 tohoto rozsudku, se přitom nutně opíralo o posouzení důsledků, které mohlo mít použití těchto režimů na postupující rozvoj nebo fungování vnitřního trhu, s ohledem na hospodářské údaje, které měla k dispozici v roce 2006.

82 Z důvodu podstatné změny okolností zmíněné v bodě 80 tohoto rozsudku tedy nemůže být na posouzení těchto režimů podpor Komisí nahlíženo tak, že předjímá posouzení, které bylo provedeno ohledně režimu podpor, který obsahuje podobná opatření, avšak který se použije ve zcela odlišném hospodářském kontextu od kontextu, který Komise zohlednila v rámci svého posouzení. Z toho plyne, že slučitelnost s vnitřním trhem nového režimu podpor, který byl předmětem žádosti zaslané Polskou republikou Radě na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, musí být hodnocena na základě individuálního posouzení, které je odlišné od posouzení režimů zmiňovaných v bodě 18 tohoto rozsudku a které je prováděno při zohlednění hospodářských okolností relevantních v době, kdy jsou tyto podpory poskytovány (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. října 1991, Itálie v. Komise, C-261/89, Recueil, s. I-4437, bod 21, jakož i ze dne 21. července 2011, Freistaat Sachsen a Land Sachsen-Anhalt v. Komise, C-459/10 P, Sb. rozh. s. I-109, bod 48).

83 Situace, o níž se jedná v projednávané věci, se tedy liší od situace, kterou Soudní dvůr zkoumal ve výše uvedených rozsudcích ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, a ze dne 22. června 2006, Komise v. Rada.

84 Na rozdíl od rozhodnutí Rady, která byla v těchto dvou rozsudcích zrušena, je totiž napadené rozhodnutí v projednávaném případě konkrétně odůvodněno novými skutečnostmi, které vyplývají z podstatné změny okolností, ke které došlo mezi tím, kdy Komise zkoumala existující režimy podpor uplatňované Polskou republikou, a tím, kdy Rada posuzovala nový režim podpor, který byl předmětem žádosti, kterou jí adresoval tento členský stát.

85 Skutečnosti, kterými byl odůvodněn nedostatek pravomoci Rady v obou rozsudcích zmíněných v bodě 83 tohoto rozsudku, tedy v projednávané věci nejsou dány.

86 Kromě toho není možné, aby uznání pravomoci Rady umožnilo obejití vhodných opatření přijatých členskými státy.

87 Platí totiž, že Rada má zaprvé pravomoc schválit nový režim podpor podobný existujícímu režimu podpor, který měl členský stát povinnost změnit nebo zrušit v důsledku přijetí návrhů vhodných opatření, pouze v případě, že po uvedených návrzích vznikly nové okolnosti.

88 Zadruhé pravomoc přiznaná Radě čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES se uplatní jen v mezích uvedených tímto ustanovením, a sice za mimořádných okolností (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, C-122/94, Recueil, s. I-881, bod 13).

89 Pokud jde konečně o argument Komise, podle kterého Rada nemá pravomoc ke schválení podpory, jež je v rozporu s pokyny týkajícími se zemědělství, je třeba připomenout, že z těchto pokynů mohou představovat konečné stanovisko Komise ke slučitelnosti režimu podpor s vnitřním trhem pouze návrhy vhodných opatření uvedené v bodě 196, které byly přijaty členskými státy.

90 Členským státům jsou totiž předkládány k přijetí pouze tyto návrhy vhodných opatření, jak to uvádí bod 197 pokynů týkajících se zemědělství, zatímco ostatní ustanovení těchto pokynů jsou pouze obecnými pravidly, kterými je vázána Komise (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. června 2002, Nizozemsko v. Komise, C-382/99, Recueil, s. I-5163, bod 24 a citovaná judikatura), aniž zavazují členské státy. Tato pravidla nemohou *a fortiori* zavazovat Radu, jelikož čl. 88 odst. 2 třetí pododstavec ES jí přiznává pravomoc odchýlit se za mimořádných okolností od ustanovení článku 87 ES nebo nařízení podle článku 89 ES.

91 Z bodu 196 těchto pokynů přitom vyplývá, že pokud jde o existující režimy podpor na nákup zemědělské půdy, členské státy se zavázaly pouze změnit tyto režimy tak, aby byly uvedeny do souladu s uvedenými pokyny, nebo neprovedou-li tuto změnu, zrušit je nejpozději do 31. prosince 2009.

92 Naproti tomu z úvah uvedených v bodech 76 až 85 tohoto rozsudku vyplývá, že členské státy tím, že přijaly návrhy vhodných opatření uvedené v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství, nejsou zcela zbaveny možnosti žádat o oprávnění znovu zavést podobné nebo totožné režimy po celou dobu použitelnosti těchto pokynů.

93 Druhou část prvního žalobního důvodu je tudíž třeba zamítnout jako neopodstatněnou, a zamítnout tedy tento žalobní důvod v plném rozsahu.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zneužití pravomoci

Argumentace účastníků řízení

94 V rámci svého druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že Rada zneužila svou pravomoc tím, že se snažila neutralizovat důsledky jejího posouzení týkajícího se režimů podpor na nákup zemědělské půdy zavedených Polskou republikou.

95 Rada tvrdí, že se tím, že přijala napadené rozhodnutí, nesnažila zmařit účinky posouzení Komise vzhledem k tomu, že Komise nepřijala žádné rozhodnutí, které by prohlašovalo režim podpor schválený napadeným rozhodnutím za neslučitelný s vnitřním trhem. Cíl sledovaný Radou ve skutečnosti spočíval v pomoci polským zemědělcům, které postihla hospodářská a finanční krize, s nákupem zemědělské půdy.

Závěry Soudního dvora

96 Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, akt je stižen zneužitím pravomoci pouze tehdy, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat výlučně nebo přinejmenším v rozhodující míře za účelem dosažení jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou pro vypořádání se s okolnostmi daného případu (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 14. května 1998, Windpark Groothusen v. Komise, C-48/96 P, Recueil, s. I-2873, bod 52, a ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada, C-310/04, Sb. rozh. s. I-7285, bod 69).

97 Je nutno konstatovat, že Komise takové nepřímé důkazy nepředložila.

98 Co se týče cílů, které Rada při přijímání napadeného rozhodnutí sledovala, žádná skutečnost ve spisu předloženém Soudnímu dvoru neumožňuje tvrdit, že Rada sledovala jiný výlučný nebo přinejmenším rozhodující účel, než je pomoc polským zemědělcům nabýt snadněji zemědělskou půdu za účelem omezení rozsahu chudoby na venkově v Polsku.

99 Pokud jde o argument Komise, že ze sledu událostí a z výměny korespondence vyplývá, že cílem napadeného rozhodnutí bylo zvrátit stanovisko, které zaujala, je zjevné, že se Rada mohla právoplatně domnívat, že Komise nezaujala stanovisko ke slučitelnosti dotčeného režimu podpor, jak zdůrazňuje bod 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

100 Druhý žalobní důvod, vycházející ze zneužití pravomoci, musí být tedy zamítnut jako neopodstatněný.

K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady loajální spolupráce

Argumentace účastníků řízení

101 V rámci svého třetího žalobního důvodu Komise tvrdí, že napadené rozhodnutí bylo přijato v rozporu se zásadou loajální spolupráce mezi orgány, jelikož Rada tím, že přijala toto rozhodnutí, zprostila Polskou republiku povinnosti spolupráce s Komisí, jež tomuto členskému státu vyplývá z čl. 88 odst. 1 ES.

102 Rada totiž podle Komise tím, že prodloužila platnost existujících režimů podpor, které se Polská republika zavázala zrušit, narušila výsledky dialogu, který předtím vedla Komise s tímto členským státem.

103 Rada je toho názoru, že není vázána povinností spolupráce vyplývající z čl. 88 odst. 1 ES. Mimoto uvádí, že se Polská republika nikterak nezavázala, pokud jde o režim podpor schválený napadeným rozhodnutím.

Závěry Soudního dvora

104 Článek 88 odst. 1 ES ukládá Komisi a členským státům povinnost pravidelné a periodické spolupráce, v rámci níž Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně existující režimy podpor a navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise, bod 28 a citovaná judikatura).

105 V tomto ohledu z bodu 85 tohoto rozsudku vyplývá, že Polská republika nepřijala žádný zvláštní závazek týkající se režimu podpor schváleného napadeným rozhodnutím. Na toto rozhodnutí tedy nemůže být nahlíženo tak, že zprostilo Polskou republiku zvláštní povinnosti spolupráce, neboť toto rozhodnutí nikterak nenarušilo výsledky dialogu, který předtím vedla Komise s tímto členským státem.

106 S ohledem na tyto skutečnosti musí být tedy třetí žalobní důvod Komise vycházející z porušení zásady loajální spolupráce zamítnut jako neopodstatněný.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení a z porušení zásady proporcionality

107 V rámci první části čtvrtého žalobního důvodu Komise tvrdí, že se Rada dopustila zjevně nesprávného posouzení svým konstatováním, že existují mimořádné okolnosti, které odůvodňují schválená opatření. V rámci druhé části téhož žalobního důvodu tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou proporcionality, jelikož dotčená opatření neumožňují dosáhnout cílů sledovaných uvedeným rozhodnutím a neomezují se na to, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.

K první části čtvrtého žalobního důvodu, vycházející ze zjevně nesprávného posouzení existence mimořádných okolností

– Argumentace účastníků řízení

108 Komise je toho názoru, že okolnosti mohou být považovány za mimořádné ve smyslu čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES pouze tehdy, pokud nebyly předvídatelné před tím, než vznikly, a pokud je jimi v projednávaném případě dotčena konkrétně Polská republika. Nemůže tedy tomu tak být v případě již dříve existující strukturální překážky nebo problému, kterému čelí většina členských států.

109 Komise má však za to, že nepříznivé prostorové rozložení zemědělských usedlostí a vysoká míra nezaměstnanosti na venkově jsou již dlouhodobými strukturálními problémy polské zemědělské ekonomiky. Stejně tak nic nenasvědčuje tomu, že nedostatek finančních prostředků mezi polskými zemědělci je jiný problém než strukturální, který již z povahy věci nelze kvalifikovat jako mimořádný. Růst cen zemědělských vstupů není větší v Polsku než v ostatních členských státech. Komise kromě toho zpochybňuje, že nízká úroveň přímých plateb stanovená v aktu o přistoupení, kolísání polského zlotého vůči euru nebo nárůst cen zemědělské půdy mohou být označeny za mimořádné okolnosti.

110 Přestože Komise připouští, že hospodářská krize může představovat mimořádnou okolnost, má nicméně za to, že tato krize může odůvodnit napadené rozhodnutí pouze tehdy, pokud vzájemně působila s již dříve existujícími strukturálními problémy tak, že měla za následek vznik mimořádných okolností v Polsku, což Rada podle ní neprokázala. Komise rovněž tvrdí, že dopad uvedené krize na obtíže se získáním půjčky, pokles příjmů v zemědělství a nárůst nezaměstnanosti v Polsku nemá mimořádnou povahu s ohledem na kontext Unie jako celku.

111 Rada má za to, že definice pojmu „mimořádné okolnosti“ navrhovaná Komisí je s ohledem na judikaturu příliš restriktivní, neboť takové okolnosti musejí být pouze nepředvídatelné, přičemž je možné, aby jimi byly dotčeny i jiné členské státy nebo jiná odvětví než odvětví zemědělství.

112 V projednávaném případě existují mimořádné okolnosti, které spočívají v mimořádných událostech souvisejících s hospodářskou krizí, jež měla významný dopad na polské zemědělce, a která tudíž ještě zhoršila strukturální problémy, kterými již trpěly polské zemědělské podniky. Pokles příjmů v zemědělství způsobený poklesem cen, narůstající nezaměstnanost na venkově, vysoké úrokové sazby a narůstající obtíže se získáváním půjček v důsledku krize, která byla výraznější v Polsku než v jiných členských státech, mělo za následek značně obtížný, či dokonce nemožný nákup zemědělské půdy polskými zemědělci. Co se týče kolísání polského zlotého vůči euru, nízké úrovně přímých plateb nebo růstu cen zemědělských vstupů a zemědělské půdy, Rada má za to, že tyto faktory přispívají k omezení schopnosti polských zemědělců překonat závažné dopady recese.

– Závěry Soudního dvora

113 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že Rada disponuje při použití čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce Smlouvy o ES širokou posuzovací pravomocí, jejíž výkon zahrnuje komplexní hodnocení hospodářské a sociální povahy, která musejí být prováděna v unijním kontextu. V tomto rámci se soudní přezkum výkonu této posuzovací pravomoci omezuje na ověření toho, zda byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se odůvodnění, jakož i věcné správnosti skutkových zjištění, neexistence zjevně nesprávného právního posouzení, zjevně nesprávného posouzení skutkových okolností či zneužití pravomoci (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, body 18 a 19, jakož i obdobně rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Régie Networks, C-333/07, Sb. rozh. s. I-10807, bod 78).

114 S ohledem na neobvyklost a nepředvídatelnost, jakož i rozsah účinků hospodářské a finanční krize na polské zemědělství, nelze mít za to, že se Rada dopustila zjevně nesprávného posouzení tím, že měla za to, že tyto účinky představovaly mimořádné okolnosti ve smyslu čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Komise ostatně ve své replice uznala, že vznik této krize mohl představovat takovou mimořádnou okolnost.

115 Skutečnost, že hospodářská a finanční krize měla rovněž značný dopad v jiných členských státech, není určující, jelikož tato okolnost nemá vliv na výjimečnou povahu účinků této krize, pokud jde o vývoj hospodářské situace polských zemědělců.

116 Stejně tak konstatování, že nepříznivé prostorové rozložení zemědělských usedlostí, vysoká míra nezaměstnanosti na venkově nebo nedostatek finančních prostředků mezi zemědělci jsou v Polsku strukturálními problémy, neumožňuje učinit závěr, že se Rada dopustila zjevně nesprávného posouzení tím, že měla za to, že pokles příjmů v zemědělství způsobený poklesem cen, narůstající nezaměstnanost na venkově, vysoké úrokové sazby a narůstající obtíže se získáváním půjček v důsledku krize, významně zhoršily situaci polských zemědělců, což bránilo vyřešení uvedených strukturálních problémů, a tedy snížení chudoby na venkově zlepšením konkurenceschopnosti polských zemědělských podniků (obdobně viz výše uvedený rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, bod 21).

117 Z toho vyplývá, že první část čtvrtého žalobního důvodu musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

K druhé části čtvrtého žalobního důvodu, vycházející z porušení zásady proporcionality

– Argumentace účastníků řízení

118 Podle Komise porušila Rada tím, že přijala napadené rozhodnutí, zásadu proporcionality.

119 Komise je totiž toho názoru, že dotčený režim podpor nemůže umožnit dosažení cílů uvedených ve zmíněném rozhodnutí. Průměrná velikost zemědělského podniku v Polsku se podle ní v uplynulých letech nijak výrazně nezměnila, přestože existovaly dva režimy podpor na nákup zemědělské půdy. Není prokázáno, že režim podpor schválený napadeným rozhodnutím umožní dosáhnout lepších výsledků, když předcházející režimy podpor neumožnily čelit narůstajícím obtížím se získáním půjčky zaznamenaným během roku 2009. Podpory na nákup zemědělské půdy ve skutečnosti přispívají ke zvýšení cen zemědělské půdy, a nikoli ke změně struktury vlastnictví této půdy, což je obzvláště problematické v situaci, která se již vyznačuje trvalým růstem cen zemědělské půdy.

120 Kromě toho dodržení zásady proporcionality podle Komise implikuje plné zohlednění platných opatření, která umožňují řešit potřeby, které Rada kvalifikuje jako mimořádné okolnosti. Napadené rozhodnutí však v žádném případě nezohledňuje opatření, která dříve Komise schválila nebo povolila svými pokyny a nařízeními o skupinových výjimkách. Dočasný rámec členským státům konkrétně umožňuje poskytovat podpory zemědělským podnikům. Stejně tak je možné využít podpor *de minimis* povolených nařízením č. 1535/2007 k vyřešení zejména problému spočívajícího ve vysokých cenách zemědělských vstupů.

121 Co se mimoto týče nárůstu nezaměstnanosti, Rada rovněž nezohlednila skutečnost, že program rozvoje venkova pro Polskou republiku na období 2007–2013 stanoví několik akcí, jejichž cílem je omezit tento nárůst na venkově, zejména pak převedením nadbytečných pracovních sil v zemědělství do jiných odvětví hospodářství.

122 Dále opatření schválená napadeným rozhodnutím se neomezují na to, co je nezbytné, neboť jejich délka trvání přesahuje datum stanovené Komisí v dočasném rámci pro použití podpor, které jsou specificky určené k čelení dopadům hospodářské krize.

123 Konečně, pokud jde konkrétně o odůvodnění dotčeného režimu potřebou vyrovnat následky záplav, které postihly jedenáct vojvodství v roce 2009, Komise tvrdí, že Rada nezohlednila existenci režimu podpor, jehož cílem bylo odškodnit polské zemědělce za téměř 80 % ztráty, které utrpěli, a dále že neexistuje žádná souvislost mezi těmito záplavami a nákupem zemědělské půdy.

124 Rada tvrdí, že co se týče dodržení zásady proporcionality, legalita opatření přijatých na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES může být dotčena pouze tehdy, pokud jsou tato opatření zjevně nepřiměřená vzhledem k cíli, který Rada zamýšlí sledovat.

125 Komise neprokázala, že hodnocení komplexních hospodářských skutečností, které Rada provedla, bylo zjevně nesprávné. Rada má zejména za to, že režimy podpor na nákup zemědělské půdy uplatňované Polskou republikou zlepšily prostorové rozložení polských zemědělských usedlostí a že tento účinek bude moci být posílen poskytnutím dlouhodobějších podpor. Rada rovněž tvrdí, že Komise neprokázala, že takové podpory přispívají ke zvýšení cen půdy. Navíc má za to, že nárůst rozlohy zemědělských usedlostí umožní zlepšit konkurenceschopnost a příjmy dotyčných zemědělců a že režim podpor schválený napadeným rozhodnutím usnadní nákup zemědělské půdy nezaměstnanými osobami.

126 Mimoto má Rada za to, že nebyla povinna zohlednit opatření, která již schválila Komise, jelikož pravomoc, kterou jí svěřuje čl. 88 odst. 2 třetí pododstavec ES, je určena právě k tomu, aby jí umožnila schválit podpory, které by Komise nebyla legálně schopna schválit, jako je tomu v projednávaném případě. Režim podpor schválený napadeným rozhodnutím ostatně není zahrnut v dočasném rámci.

127 Rada rovněž zdůrazňuje, že je vhodné bojovat proti nezaměstnanosti kombinováním různých prostředků, mezi něž patří tento režim podpor.

128 Pokud jde o délku trvání uvedeného režimu podpor, nemusí se podle ní omezovat na období, na které se vztahuje dočasný rámec, a odpovídá době považované za nezbytnou ke snížení dopadu krize.

129 Konečně Rada tvrdí, že uvedený režim podpor není přímo určen k vyrovnání následků záplav, ke kterým došlo v roce 2009, a že tyto záplavy byly uvedeny v napadeném rozhodnutí pouze jako faktor, který zhoršil pokles příjmů polských zemědělců. V každém případě režim podpor, který konkrétně zmínila Komise, nevyrovnával všechny ztráty v důsledku záplav.

– Závěry Soudního dvora

130 Pokud jde o dodržení zásady proporcionality, z úvah v bodě 113 tohoto rozsudku vyplývá, že legalita opatření může být porušena pouze zjevně nepřiměřenou povahou takového opatření přijatého na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES ve vztahu k cíli, který Rada zamýšlí sledovat (obdobně viz rozsudky ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, Sb. rozh. s. I-7027, bod 46, a ze dne 12. července 2012, Association Kokopelli, C-59/11, bod 39).

131 Z toho plyne, že je třeba určit, zda je schválení režimu podpor, jenž je předmětem napadeného rozhodnutí, zjevně nepřiměřené k dosažení cíle uvedeného v bodě 12 odůvodnění tohoto rozhodnutí, který spočívá v omezení rozsahu chudoby na venkově v Polsku.

132 Platí, že tohoto cíle může být zčásti dosaženo zlepšením efektivity zemědělství v Polsku, což předpokládá zvětšení rozlohy zemědělských usedlostí tím, že se polským zemědělcům umožní nákup zemědělské půdy. Není zpochybňováno, že takovémuto nákupu brání nízké příjmy a obtíže se získáním půjčky těmito zemědělci. Povolit dotčený režim podpor, který se snaží vyrovnat tyto problémy

a jejich zhoršení v důsledku hospodářské a finanční krize tím, že nabízí poskytnutí dotací na platby úroků z půjček na nákup zemědělské půdy, se tedy nejeví jako zjevně nepřiměřené k dosažení cíle sledovaného přijetím napadeného rozhodnutí.

133 Stejně tak umožnit nezaměstnaným osobám přejít na zemědělství předpokládá, že budou mít možnost koupit zemědělskou půdu, přičemž i pro ně je obtížné získat půjčku, což potvrzuje, že povolení režimu podpor, který je předmětem napadeného rozhodnutí, není zjevně nepřiměřené k omezení rozsahu chudoby na venkově v Polsku.

134 Za těchto podmínek nemůže okolnost, že režimy podpor na nákup zemědělské půdy, které se uplatňovaly dříve, neumožnily výrazný a trvalý nárůst rozlohy polských zemědělských usedlostí, prokázat zjevně nepřiměřenou povahu napadeného rozhodnutí k dosažení cíle, který sleduje, jak bylo připomenuto v bodě 131 tohoto rozsudku.

135 Slabý nárůst průměrné rozlohy uvedených usedlostí totiž nestačí k prokázání zjevné neúčinnosti režimu podpor schváleného Radou, jelikož lze předpokládat, že tento slabý nárůst je výsledkem okolností, které by neměly přetrvávat po celou dobu, na kterou se vztahuje napadené rozhodnutí. Jak mimoto tvrdí Polská republika, analýza samotných údajů týkajících se průměrné velikosti zemědělských usedlostí neumožňuje rozlišovat mezi vývojem usedlostí, které využily předcházejících režimů podpor, a usedlostí, které jich nevyužily.

136 Pokud jde o argument Komise, podle kterého režimy podpor na nákup zemědělské půdy přispívají ke zvýšení cen zemědělské půdy, a nikoli ke změně struktury vlastnictví této půdy, je třeba konstatovat, že toto tvrzení není dostatečně doloženo, aby mohlo být prokázáno, že Rada zvolila opatření, které je zjevně nepřiměřené vzhledem k cíli, který sledovalo.

137 Kromě toho je třeba ověřit, zda schválení dotčeného režimu podpor zjevně nepřekračuje meze toho, co je k dosažení cílů napadeného rozhodnutí nezbytné. Komise totiž tvrdí, že Rada dostatečně nezohlednila možnosti, které nabízejí jiné nástroje, jež mohou přispět k dosažení těchto cílů.

138 S ohledem na rozsah posuzovací pravomoci, kterou má Rada v projednávaném případě, nelze na napadené rozhodnutí nahlížet tak, že porušuje zásadu proporcionality z důvodu samotné skutečnosti, že Polská republika mohla dosáhnout cíle uvedeného v bodě 131 tohoto rozsudku prostřednictvím jiného druhu režimu podpor. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že Soudní dvůr musí při přezkumu toho, zda rozhodnutí přijaté na základě takové posuzovací pravomoci, jako je pravomoc, jež je svěřena Radě čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES, dodrželo zásady proporcionality, určit nikoliv to, zda přijaté rozhodnutí bylo jediným a nejlepším možným rozhodnutím, nýbrž pouze to, zda bylo zjevně nepřiměřené (obdobně viz rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Sb. rozh. s. I-5035, bod 33 a citovaná judikatura).

139 Jak nicméně uvádí generální advokát v bodě 96 svého stanoviska, široká posuzovací pravomoc Rady ji nezbavuje povinnosti zohlednit při svém posouzení již existující opatření specificky určená k nápravě mimořádných okolností, kterými bylo odůvodněno povolení dotčeného režimu podpor.

140 V této souvislosti je cílem nařízení č. 1535/2007 vyjmout nízké částky podpor z oznamovací povinnosti uvedené v čl. 88 odst. 3 ES, a nelze ho tedy považovat za opatření specificky určené k nápravě dopadu hospodářské a finanční krize na polské zemědělce.

141 Naproti tomu je pravda, že dočasný rámec byl zaveden za účelem zlepšení přístupu podniků k financování v kontextu finanční a hospodářské krize. Nicméně podpory, které tento dočasný rámec stanoví, mají obecnou funkci podpory investic, a nejsou tedy specificky určeny k umožnění nákupu zemědělské půdy. Mimoto bod 7 dočasného rámce ke dni přijetí napadeného rozhodnutí stanovil, že tento rámec nebude uplatňován po 31. prosinci 2010. Na rozhodnutí Rady schválit režim podpor

specificky určený k omezení rozsahu chudoby na venkově zajištěním nárůstu rozlohy zemědělských usedlostí v Polsku po delší dobu tedy nemůže být nahlíženo tak, že zjevně překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů, které sleduje napadené rozhodnutí.

142 Stejně tak i když cílem některých z opatření uvedených v programu rozvoje venkova pro Polskou republiku na období 2007–2013 je rovněž bojovat proti nezaměstnanosti na venkově, jeví se tato opatření jako doplňková k režimu podpor schválenému napadeným rozhodnutím, jelikož jsou primárně určena k usnadnění převodu nadbytku pracovníků v zemědělství do jiných odvětví hospodářství, a nikoliv ke zlepšení rentability zemědělských usedlostí nebo k umožnění zakládání nových podniků začínajícími zemědělci.

143 Zjevně nepřiměřenou povahu napadeného rozhodnutí nemůže prokázat ani okolnost, že existuje režim podpor, který z velké části vyrovnává škody způsobené záplavami, ke kterým došlo v roce 2009, jelikož tyto škody jsou pouze jedním z faktorů, které omezují investiční možnosti polských zemědělců a zhoršují chudobu polského venkova.

144 Co se konečně týče délky trvání režimu podpor schváleného napadeným rozhodnutím, ze samotné logiky čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES vyplývá, že Rada nemůže být vázána časovým omezením stanoveným ve sdělení Komise. Mimoto s ohledem na dobu, kterou vyžaduje vývoj struktury zemědělských usedlostí a délku trvání dopadu hospodářské a finanční krize, není namístě učinit závěr, že Rada tím, že schválila dotčený režim podpor na období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, zvolila zjevně nepřiměřené opatření.

145 V důsledku toho je třeba zamítnout i druhou část čtvrtého žalobního důvodu vzneseného Komisí jako neopodstatněnou.

146 Z toho vyplývá, že tento čtvrtý žalobní důvod musí být zamítnut v plném rozsahu.

147 Vzhledem k tomu, že žádnému ze žalobních důvodů vznesených Komisí nelze vyhovět, je třeba žalobu zamítnout.

K nákladům řízení

148 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

149 V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Litevská republika, Maďarsko a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Litevská republika, Maďarsko a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.

Podpisy.