Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 grudnia 2013 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Pomoc państwa — Artykuł 88 ust. 1 i 2 WE — Pomoc przyznana przez Rzeczpospolitą Polską na zakup gruntów rolnych — Kompetencja Rady Unii Europejskiej — Istniejący system pomocy — Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej — Pomoc przyznana przed przystąpieniem — Stosowne środki — Nierozerwalny charakter dwóch systemów pomocy — Zmiana okoliczności — Wyjątkowe okoliczności — Kryzys gospodarczy — Oczywisty błąd w ocenie — Zasada proporcjonalności

W sprawie C-117/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 1 marca 2010 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez V. Di Bucciego, L. Flynna, K. Walkerovą oraz B. Stromskiego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez É. Sitbona oraz F. Florinda Gijóna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Litewską, reprezentowaną przez D. Kriaučiūnasa oraz L. Liubertaitė, działających w charakterze pełnomocników,

Węgry, reprezentowane przez G. Koósa, M. Fehéra oraz K. Szíjjártó, działających w charakterze pełnomocników,

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez M. Szpunara oraz B. Majczynę, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (sprawozdawca), E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze do Trybunału Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2010/10/WE z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (Dz.U. L 4, s. 89, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Ramy prawne

Akt przystąpienia

2 Zgodnie z rozdziałem 4 załącznika IV do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia"):

„[...]

Bez uszczerbku dla procedur dotyczących istniejącej pomocy określonych w artykule 88 [WE], systemy pomocy i pomoc indywidualną przyznawaną w odniesieniu do działalności związanej z produkcją [...] produktów wymienionych w załączniku I do traktatu WE [...], stosowane w nowych państwach członkowskich przed dniem przystąpienia i nadal stosowane po tym dniu, uznaje się za pomoc istniejącą w rozumieniu artykułu 88 ustęp 1 [WE], pod warunkiem że spełnione są następujące warunki:

— o środkach pomocowych Komisja jest powiadomiona w ciągu czterech miesięcy od dnia przystąpienia [...]. Komisja publikuje wykaz tych pomocy.

Powyższe środki pomocowe uznaje się za »istniejącą« pomoc w rozumieniu artykułu 88 ustęp 1 [WE] do końca trzeciego roku od dnia przystąpienia.

Nowe państwa członkowskie, o ile to konieczne, zmienią te środki pomocowe w celu spełnienia wytycznych stosowanych przez Komisję najpóźniej przed końcem trzeciego roku po dniu przystąpienia. Po tym terminie każda pomoc, która jest niezgodna z tymi wytycznymi, będzie uznana za nową pomoc".

Rozporządzenie (WE) nr 659/1999

3 Artykuł 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1) stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe [systemy pomocy] i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[...]”.

4 Artykuł 17 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku gdy Komisja uważa, że istniejący program pomocowy [system pomocy] nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, informuje zainteresowane państwo członkowskie o opinii wstępnej i umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca [...]”.

5 Zgodnie z art. 18 wspomnianego rozporządzenia:

„W przypadku gdy w świetle informacji przedłożonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 17 Komisja stwierdza, że istniejący program pomocowy [system pomocy] nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, Komisja wydaje skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego zalecenie zawierające propozycję właściwych [stosownych] środków [...]”.

6 Artykuł 19 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie podejmuje proponowane środki i informuje o tym Komisję, Komisja stwierdza to ustalenie i informuje o tym państwo członkowskie. Państwo członkowskie staje się związane zgodą na wprowadzenie w życie właściwych [stosownych] środków”.

Rozporządzenie (WE) nr 1857/2006

7 Artykuł 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. [87 WE] i [88 WE] w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. L 358, s. 3) stanowi:

„1. Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych w ramach Wspólnoty w zakresie produkcji pierwotnej produktów rolnych jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) [WE] i nie podlega obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 88 ust. 3 [WE], jeśli spełnia warunki przedstawione w ust. 2–10 niniejszego artykułu.

[...]

8. Pomoc może być przyznawana na zakup gruntów poza gruntami przeznaczonymi na cele budowlane w cenie nieprzekraczającej 10% wydatków kwalifikowanych inwestycji.

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1535/2007

8 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. [87 WE] i [88 WE] w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz.U. L 337, s. 35) ma następujące brzmienie:

„Za niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. 87 ust. 1 [WE] i tym samym za zwolnioną z wymogu zgłoszenia przewidzianego w art. 88 ust. 3 [WE] uważa się pomoc, która spełnia warunki określone w ust. 2–7 niniejszego artykułu".

Wytyczne dla rolnictwa

9 Punkt 29 wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 319, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi dla rolnictwa") stanowi:

„Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych uznaje się za zgodną z postanowieniami art. 87 ust. 3 lit. c) [WE], jeżeli spełnia wszystkie warunki ustanowione w art. 4 [rozporządzenia nr 1857/2006] [...]".

10 Punkt 195 tych wytycznych ma następujące brzmienie:

„W celu oceny programów pomocy [systemów pomocy] i pomocy indywidualnej, uznawanych za istniejącą pomoc zgodnie z pkt 4 rozdziału 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r., wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym mające zastosowanie dnia 31 grudnia 2006 r. będą obowiązywały do dnia 31 grudnia 2007 r., bez uszczerbku dla przepisów pkt 196, pod warunkiem że pomoc ta zostanie dostosowana do tych wytycznych najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2007 r.".

11 Punkt 196 wspomnianych wytycznych, znajdujący się pod tytułem „Wnioski dotyczące właściwych [stosownych] środków", stanowi:

„Zgodnie z art. 88 ust. 1 [WE] Komisja przedstawia państwom członkowskim wnioski dotyczące zmian w ich obecnych programach pomocy [istniejących systemach pomocy] w celu dostosowania ich do niniejszych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2007 r., z wyjątkiem istniejących programów pomocy [systemów pomocy] dotyczących [...] inwestycji związanych z zakupem gruntów w gospodarstwach rolnych, które należy dostosować do niniejszych wytycznych do dnia 31 grudnia 2009 r.".

12 Punkt 197 wspomnianych wytycznych stanowi, że państwa członkowskie wzywa się do potwierdzenia na piśmie, że przyjmują te wnioski w sprawie stosownych środków, najpóźniej do dnia 28 lutego 2007 r.

13 Punkt 198 wytycznych dla rolnictwa ma następujące brzmienie:

„Jeżeli w tym terminie państwo członkowskie nie potwierdzi zgody na piśmie, Komisja zastosuje art. 19 ust. 2 rozporządzenia [nr 659/1999] oraz, w razie potrzeby, zainicjuje postępowanie przewidziane w tym artykule".

Tymczasowe ramy prawne

14 Punkt 4.2.2 tymczasowych wspólnotowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, wprowadzonych komunikatem Komisji z dnia 17 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009, C 83, s. 1), zmienionych komunikatem Komisji opublikowanym w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 31 października 2009 r.

(Dz.U. C 261, s. 2) (zwanych dalej „tymczasowymi ramami prawnymi”), stanowi, że w związku z sytuacją gospodarczą za konieczne uważa się tymczasowe dopuszczenie możliwości ograniczonych kwot pomocy, pod pewnymi jednak warunkami.

15 Punkt 4.2.2 lit. h) tymczasowych ram prawnych stanowi między innymi, że „[j]eżeli pomoc przyznaje się przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji pierwotnej produktów rolnych [...], dotacja pieniężna (lub ekwiwalent dotacji brutto) nie przekracza 15 000 EUR na przedsiębiorstwo”.

16 Z pkt 7 tymczasowych ram prawnych wynika w szczególności, że „[k]omunikat nie będzie miał zastosowania po dniu 31 grudnia 2010 r.”.

Okoliczności powstania sporu

17 W 1996 r. Rzeczpospolita Polska wprowadziła pomoc na zakup gruntów rolnych.

18 Zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 4 załącznika IV do aktu przystąpienia Rzeczpospolita Polska zgłosiła Komisji dwa istniejące systemy pomocy zatytułowane, odpowiednio, „Pomoc w spłacie kredytów inwestycyjnych w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa” oraz „Sprzedaż mienia zasobu własności rolnej skarbu państwa przy rozłożeniu na raty ceny sprzedaży z zastosowaniem preferencyjnego oprocentowania”. Następnie Komisja wpisała te systemy pomocy na listę systemów pomocy państwa istniejących w nowych państwach członkowskich w sektorze rolnym, która to lista została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2005, C 147, s. 2).

19 W pkt 196 wytycznych dla rolnictwa Komisja, w celu dostosowania istniejących systemów pomocy związanych z zakupem gruntów rolnych do tych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r., zaproponowała państwom członkowskim zmianę tych systemów.

20 W dniu 26 lutego 2007 r. Rzeczpospolita Polska poinformowała Komisję o swej zgodzie na propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 rzeczonych wytycznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja przyjęła do wiadomości zgodę tego państwa członkowskiego, publikując komunikat w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2008, C 70, s. 11).

21 W dniu 12 czerwca 2009 r. Rzeczpospolita Polska złożyła do Rady Unii Europejskiej, na podstawie art. 88 ust. 2 WE, wniosek o uznanie pomocy na zakup gruntów rolnych za zgodną ze wspólnym rynkiem do dnia 31 grudnia 2013 r. Pismem z dnia 28 września 2009 r. wspomniane państwo członkowskie skierowało do Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa nowy wniosek w tym zakresie.

22 Rada uwzględniła wspomniany wniosek w zaskarżonej decyzji wydanej na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Artykuł 1 rzeczonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Uznaje się, że nadzwyczajna pomoc władz polskich przeznaczona na kredyty na zakup nieruchomości rolnych, która wyniesie maksymalnie 400 mln PLN i zostanie przyznana w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jest zgodna ze wspólnym rynkiem”.

23 Uzasadniając swą decyzję, Rada wspomniała w motywach 2–8 tej decyzji w szczególności o: niekorzystnej strukturze gospodarstw rolnych w Polsce, niskich dochodach rolników, wzroście cen środków do produkcji rolnej, jak również o spadku dochodów i cen produktów rolnych oraz o wzroście bezrobocia, wywołanych w Polsce przez kryzys gospodarczy i finansowy. Rada wskazała też, że sytuacja polskich rolników uległa dalszemu pogorszeniu wskutek strat spowodowanych przez duże powodzie. Rada zwróciła wreszcie uwagę na ciągły wzrost cen gruntów rolnych, na fakt, iż rolnicy polscy dysponują niewielkim kapitałem, oraz na napotykane przez polskich rolników trudności z uzyskaniem kredytu.

24 Motywy 11 i 12 zaskarżonej decyzji mają następujące brzmienie:

„(11) Na tym etapie Komisja nie wszczęła żadnej procedury ani nie wydała opinii na temat charakteru i zgodności pomocy.

(12) Zaistniały zatem wyjątkowe okoliczności, które umożliwiają uznanie takiej pomocy – w drodze odstępstwa i wyłącznie w stopniu, w jakim jest ona niezbędna do ograniczenia ubóstwa na obszarach wiejskich w Polsce – za zgodną ze wspólnym rynkiem".

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

25 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

26 Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej i

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

27 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 9 sierpnia 2010 r. Republika Litewska, Węgry oraz Rzeczpospolita Polska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

W przedmiocie skargi

28 Na poparcie skargi Komisja podnosi cztery zarzuty, dotyczące, odpowiednio, braku kompetencji Rady, nadużycia władzy, naruszenia zasady lojalnej współpracy i oczywistego błędu w ocenie istnienia wyjątkowych okoliczności oraz naruszenia zasady proporcjonalności.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji Rady

29 W ramach zarzutu pierwszego Komisja twierdzi, że Rada nie miała kompetencji, aby wydać zaskarżoną decyzję.

30 Zarzut pierwszy dzieli się na dwie części. Pierwsza część dotyczy przekroczenia terminu, jakim Rada dysponowała na wydanie decyzji na podstawie art. 88 ust. 2 WE, zaś druga część – braku kompetencji Rady do zatwierdzenia pomocy, jaką Rzeczpospolita Polska zobowiązała się wcześniej znieść, akceptując stosowne środki zaproponowane przez Komisję.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej tego, że Rada wydała decyzję ponad trzy miesiące po złożeniu wniosku przez Rzeczpospolitą Polską

– Argumentacja stron

31 Zdaniem Komisji uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE podlega szeregowi warunków. W szczególności Rada może wydać decyzję w oparciu o ten przepis tylko w terminie trzech miesięcy od momentu złożenia wniosku przez zainteresowane państwo członkowskie.

32 Wydając zaskarżoną decyzję pięć miesięcy po tym, jak Rzeczpospolita Polska wystąpiła do Rady o zatwierdzenie pomocy przeznaczonej na zakup gruntów rolnych, Rada przekroczyła wspomniany termin i nie była już właściwa do wydania rozstrzygnięcia.

33 Tymczasem Rada twierdzi, że termin trzech miesięcy na wydanie decyzji, który został jej wyznaczony w art. 88 ust. 2 WE, obowiązuje wyłącznie w przypadku, gdy Komisja wszczęła już postępowanie wyjaśniające w sprawie konkretnej pomocy państwa, co nie miało jednak miejsca w niniejszej sprawie.

– Ocena Trybunału

34 Należy wskazać w tym względzie, że wprawdzie art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE stanowi, iż Komisja wydaje decyzję w sprawie, jeśli Rada nie zajęła stanowiska w terminie trzech miesięcy od wystąpienia z wnioskiem, jednak zasada ta ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy Komisja wszczęła już postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 akapit drugi WE, lecz nie wydała jeszcze decyzji uznającej pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie C-110/02 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-6333, pkt 32, 33).

35 Jak wskazał bowiem rzecznik generalny w pkt 34 opinii, z treści art. 88 ust. 2 akapity trzeci i czwarty WE wynika, że takie ograniczenie czasowe kompetencji Rady ma wyłącznie na celu uniknięcie sytuacji, w której postępowanie wszczęte przez Komisję zostanie zawieszone – wskutek złożenia wniosku do Rady – na zbyt długi okres, gdyż mogłoby to sparaliżować działanie Komisji i osłabić tym samym centralną rolę w zakresie stwierdzenia ewentualnej niezgodności pomocy, jaką zastrzegają dla Komisji art. 87 WE i 88 WE (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Komisja nigdy nie wszczęła postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE w przedmiocie pomocy zatwierdzonej w zaskarżonej decyzji. Dlatego też fakt, iż między pierwszym wnioskiem złożonym przez Rzeczpospolitą Polską a wydaniem zaskarżonej decyzji minęło pięć miesięcy, nie pozbawia Rady kompetencji, która przysługuje jej na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

37 W związku z tym pierwszą część zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej tego, że Rada zatwierdziła pomoc, którą Rzeczpospolita Polska zobowiązała się wcześniej znieść, akceptując stosowne środki zaproponowane przez Komisję

– Argumentacja stron

38 Zdaniem Komisji z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE ma charakter wyjątkowy, w związku z czym Rada nie jest właściwa do uchylenia decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym ani też nie może starać się obejść takiej decyzji.

39 Komisja uważa, że w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa zajęła ona ostateczne stanowisko w sprawie zgodności z rynkiem wewnętrznym wprowadzonego przez Rzeczpospolitą Polską systemu pomocy na zakup gruntów rolnych. Fakt, iż stanowisko to zostało zaprezentowane w formie wytycznych, nie ma znaczenia, ponieważ sądy Unii Europejskiej orzekły już, że państwo członkowskie, które wyraża zgodę na wytyczne, jest zobowiązane do ich stosowania.

40 W niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska poinformowała Komisję o swej zgodzie na propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 rzeczonych wytycznych dla rolnictwa. W związku z tym wspomniane państwo członkowskie powinno znieść rzeczony system pomocy najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r. i nie wprowadzać go ponownie przed dniem 31 grudnia 2013 r. Dlatego też zatwierdzając taki sam system pomocy od dnia 1 stycznia 2010 r., Rada pozbawiła decyzję Komisji skuteczności i przekroczyła w ten sposób swe kompetencje.

41 Tymczasem Rada twierdzi, że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji stanowi nowy system pomocy. Rada uważa, że zgodnie z rozdziałem 4 załącznika IV do aktu przystąpienia systemy pomocy na zakup gruntów rolnych wprowadzone przez Rzeczpospolitą Polską przed jej przystąpieniem do Unii mogły zostać uznane za istniejące systemy pomocy tylko do dnia 30 kwietnia 2007 r.

42 Ponadto system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji jest odrębny od systemów pomocy wskazanych w pkt 18 niniejszego wyroku, w szczególności dlatego, że opiera się na nowych okolicznościach faktycznych i prawnych. Poza tym zakładając nawet, że stosowne środki miały zastosowanie do systemu pomocy wprowadzonego przez Rzeczpospolitą Polska i że nie zapewniono zgodności owego systemu z tymi środkami, z wyroku z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1125, wynika, że wspomniany system stał się po prostu nowym systemem pomocy. W związku z tym Komisja nigdy nie zbadała zgodności z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji.

43 Rada dodaje, że pkt 196 wytycznych dla rolnictwa nie ma zastosowania do zatwierdzonego przez nią systemu pomocy, ponieważ stosowne środki przewidziane w art. 88 ust. 1 WE stosuje się tylko do istniejącej pomocy.

44 Wreszcie Rada uważa, że z pkt 29 i 196 wytycznych dla rolnictwa nie wynika, iż pomoc państwa niespełniająca przesłanek określonych w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006 jest automatycznie niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Zważywszy bowiem, że owo rozporządzenie jest rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych, taka pomoc może zostać zgłoszona Komisji zgodnie z art. 88 ust. 3 WE. Wymagając, by zapewniono zgodność istniejących systemów pomocy z tymi wytycznymi, w pkt 196 wytycznych przypomina się po prostu o obowiązku poszanowania przepisów art. 87 WE i 88 WE, które przewidują indywidualne badanie zgodności ze wspólnym rynkiem nowego systemu pomocy przez Komisję lub przez Radę.

45 Komisja twierdzi w replice, iż z rozdziału 4 załącznika IV do aktu przystąpienia wynika, że skoro między rozpatrywanym systemem pomocy a wytycznymi obowiązującymi w dniu 1 maja 2007 r. nie wystąpiła niezgodność, to system ten zachował charakter pomocy istniejącej. Komisja podnosi też, że wskazane przez Radę różnice między istniejącymi systemami pomocy a systemem pomocy zatwierdzonym w zaskarżonej decyzji nie są istotne, ponieważ owe systemy są powiązane z sobą w sposób do tego stopnia nierozerwalny, iż usiłowanie wprowadzenia rozróżnienia między nimi dla celów stosowania art. 88 ust. 2 WE jest bardzo sztuczne.

46 Republika Litewska, Węgry i Rzeczpospolita Polska zgadzają się w istocie z analizą Rady. Węgry podkreślają w szczególności, że abstrakcyjne i ogólne sformułowanie pkt 196 wytycznych dla rolnictwa nie pozwala uznać, iż wspomniany punkt zawiera propozycje stosownych środków w rozumieniu art. 88 WE.

Ocena Trybunału

47 Aby dokonać oceny zasadności drugiej części zarzutu pierwszego podniesionego przez Komisję na poparcie skargi, należy ustalić, czy Rada była uprawniona – na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE – do tego, by uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym system pomocy objęty zaskarżoną decyzją, w sytuacji gdy Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę na stosowne środki zaproponowane w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa.

48 Zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE na wniosek państwa członkowskiego Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że pomoc, którą to państwo przyznaje lub zamierza przyznać, jest uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, na zasadzie odstępstwa od przepisów art. 87 WE lub rozporządzeń przewidzianych w art. 89 WE, jeśli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję.

49 Tak więc w ściśle określonych okolicznościach państwo członkowskie może nie zgłaszać pomocy Komisji, która wydałaby decyzję w sprawie na podstawie art. 88 ust. 3 WE, ale zgłosić ją Radzie, która wyda decyzję na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, na zasadzie odstępstwa od przepisów art. 87 WE lub rozporządzeń przewidzianych w art. 89 WE.

50 Trybunał uściślił już pewne aspekty wykładni tego przepisu.

51 Otóż wspomniawszy o centralnej roli, jaką traktat FUE zastrzega dla Komisji w zakresie stwierdzenia ewentualnej niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, Trybunał orzekł przede wszystkim, że art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE dotyczy wyjątkowej i szczególnej sytuacji, wobec czego uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie tego przepisu ma ewidentnie wyjątkowy charakter (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 29–31), co oznacza, iż ów art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE należy bezwzględnie interpretować w sposób ścisły (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie C-510/08 Mattner, Zb.Orz. s. I-3553, pkt 32; z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-419/11 Česká spořitelna, pkt 26).

52 Następnie jeśli chodzi o przepisy zawarte w art. 88 ust. 2 akapity trzeci i czwarty WE, zgodnie z którymi, po pierwsze, wystąpienie państwa członkowskiego z wnioskiem do Rady powoduje zawieszenie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję na okres trzech miesięcy, a po drugie, jeśli Rada nie zajmie stanowiska w tym terminie, Komisja wydaje decyzję w sprawie, Trybunał orzekł, iż wspomniane przepisy należy interpretować w ten sposób, że w przypadku upływu wspomnianego terminu Radzie nie przysługuje już dłużej uprawnienie do wydania decyzji na podstawie rzeczonego akapitu trzeciego w odniesieniu do danej pomocy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 32).

53 Trybunał uznał w tym względzie, że ustanowienie takiego ograniczenia czasowego kompetencji Rady dowodzi również tego, iż jeśli zainteresowane państwo członkowskie nie wystąpiło do Rady z wnioskiem na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, zanim Komisja uznała omawianą pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym i zakończyła w ten sposób postępowanie, o którym mowa w art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, Rada nie jest już uprawniona do wykonywania wyjątkowego uprawnienia powierzonego jej na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE w celu uznania takiej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym (ww. wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 33; wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-399/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5629, pkt 24).

54 Trybunał podkreślił w tym względzie, że taka wykładnia pozwala uniknąć sytuacji, w której dochodzi do wydania sprzecznych ze sobą decyzji, i przyczynia się tym samym do zapewnienia pewności prawa, jako że zabezpiecza ostateczny charakter decyzji administracyjnej, który decyzja ta nabyła wskutek upływu rozsądnego terminu do wniesienia skargi lub wskutek wyczerpania środków zaskarżenia (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 32, 35; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 25).

55 Trybunał zajął też stanowisko w kwestii, czy okoliczność, że Rada nie ma kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy, w odniesieniu do której Komisja wydała już ostateczne rozstrzygnięcie, oznacza również brak kompetencji Rady do wydania decyzji w przedmiocie pomocy mającej na celu przyznanie beneficjentom bezprawnej pomocy, uznanej wcześniej w decyzji Komisji za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, określonej kwoty w celu zrekompensowania zwrotów, do których zostali oni zobowiązani na podstawie tej decyzji.

56 Trybunał wskazał w tym względzie, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przyznanie, że państwo członkowskie może udzielić beneficjentom takiej pomocy przyznanej bezprawnie nowej pomocy w kwocie równej kwocie pomocy przyznanej bezprawnie, mającej na celu zneutralizowanie skutków zwrotów, do których beneficjenci ci zostali zobowiązani w wykonaniu tej decyzji, byłoby równoznaczne z pozbawieniem skuteczności decyzji wydanych przez Komisję na podstawie art. 87 WE i 88 WE (ww. wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 43; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 27).

57 Trybunał orzekł więc, że Rada, która nie może stawać na przeszkodzie decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym poprzez samodzielne uznanie tej pomocy za zgodną z rzeczonym rynkiem, nie może tym bardziej pozbawić takiej decyzji skuteczności poprzez uznanie za zgodną z rynkiem wewnętrznym, na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, pomocy mającej na celu zrekompensowanie zwrotów beneficjentom uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy przyznanej bezprawnie, do których to zwrotów zostali oni zobowiązani w wykonaniu tej decyzji (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 44, 45; a także z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 28).

58 Z orzecznictwa tego wynika, iż do celów stosowania art. 88 ust. 2 WE odpowiednie kompetencje Rady i Komisji zostały określone w ten sposób, że: po pierwsze, Komisji przysługuje podstawowa kompetencja w tym zakresie, zaś Rada jest właściwa tylko w wyjątkowych okolicznościach; po drugie, kompetencja Rady, która pozwala jej na wprowadzenie w wydanej przez nią decyzji odstępstwa od pewnych przepisów traktatu w dziedzinie pomocy państwa, winna zostać wykonana w określonych ramach czasowych; po trzecie, jeżeli Komisja lub Rada zajęła ostateczne stanowisko w przedmiocie zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym, druga z tych dwóch instytucji nie może już wydać odmiennej decyzji.

59 Powyższa wykładnia ma na celu zapewnienie spójności i skuteczności działań Unii, ponieważ z jednej strony pozwala uniknąć sytuacji, w której dochodzi do wydania sprzecznych ze sobą decyzji, a z drugiej strony wyklucza zaistnienie sytuacji, w której ostateczna decyzja wydana przez instytucję

Unii mogłaby zostać podważona – po upływie wszelkich terminów, w tym terminu przewidzianego w art. 230 ust. 5 WE, i z naruszeniem zasady pewności prawa – przez decyzję wydaną przez inną instytucję.

60 Względy leżące u podstaw powyższej wykładni wskazują również na to, że nie ma znaczenia okoliczność, czy pomoc będąca przedmiotem decyzji Rady stanowi pomocą istniejącą czy też nową pomoc. Jak wynika bowiem z orzecznictwa Trybunału, skuteczność decyzji Komisji zostaje podważona nie tylko wówczas, gdy Rada wydaje decyzję uznającą za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc, w przedmiocie której Komisja zajęła już wcześniej stanowisko, ale również wtedy, gdy pomoc będąca przedmiotem decyzji Rady stanowi pomoc mającą na celu zrekompensowanie beneficjentom pomocy przyznanej bezprawnie, uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, zwrotów, do których są oni zobowiązani na podstawie decyzji Komisji. W takich okolicznościach druga pomoc jest powiązana w sposób do tego stopnia nierozerwalny z pomocą, której niezgodność z rynkiem wewnętrznym została uprzednio stwierdzona przez Komisję, że bardzo sztuczne jest usiłowanie wprowadzenia rozróżnienia między nimi dla celów stosowania art. 88 ust. 2 WE (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 45, 46).

61 W niniejszej sprawie należy więc zbadać kwestię, czy pomoc uznana przez Radę za zgodną z rynkiem wewnętrznym powinna – niezależnie od tego, czy stanowi pomoc istniejącą czy też nową pomoc – zostać uznana za pomoc, w przedmiocie której Komisja zajęła już ostateczne stanowisko.

62 Z utrwalonego orzecznictwa wynika w tym względzie, że Komisja, w wykonywaniu uprawnień przysługujących jej na mocy art. 87 WE i 88 WE, może przyjąć wytyczne mające na celu wskazanie sposobu, w jaki zamierza korzystać na podstawie tych przepisów z przysługującego jej uznania w odniesieniu do nowej pomocy lub istniejących systemów pomocy (wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie C-242/00 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5603, pkt 27).

63 W przypadku gdy wspomniane wytyczne są oparte na art. 88 ust. 1 WE, stanowią one element bieżącej i okresowej współpracy, w ramach której Komisja dokonuje wraz z państwami członkowskimi stałego badania istniejących systemów pomocy i proponuje tym państwom stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94 IJssel-Vliet, Rec. s. I-5023, pkt 36, 37; a także z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-288/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-8237, pkt 64). Ponieważ te propozycje stosownych środków zostają zaakceptowane przez państwo członkowskie, są one wiążące względem niego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie IJssel-Vliet, pkt 42, 43; a także z dnia 5 października 2000 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 65) i owo państwo jest zobowiązane wprowadzić je w życie, jak wynika to z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

64 W niniejszej sprawie w dniu 26 lutego 2007 r. Rzeczpospolita Polska poinformowała Komisję o swej zgodzie na propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa.

65 Wspomniane stosowne środki polegają w szczególności na zmianie istniejących systemów pomocy w zakresie inwestycji związanych z zakupem gruntów w gospodarstwach rolnych w celu dostosowania rzeczonych systemów do owych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r.

66 Punkt 29 wspomnianych wytycznych stanowi tymczasem, że pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych uznaje się za zgodną z art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jeżeli spełnia ona wszystkie przesłanki określone w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006.

67 Jest zatem oczywiste, że zgodnie z pkt 196 wytycznych dla rolnictwa Komisja proponuje w szczególności państwom członkowskim, w których funkcjonują istniejące systemy pomocy na zakup gruntów rolnych niespełniające wszystkich przesłanek określonych w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006, dokonanie zmian w tych systemach, tak aby spełniały one wspomniane przesłanki, lub w przeciwnym razie zniesienie rzeczonych systemów najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r.

68 Wniosku tego nie podważa argumentacja Rady, zgodnie z którą nawiązanie w pkt 29 wytycznych dla rolnictwa do przesłanek określonych w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006 oznacza, że każdy projekt przewidujący przyznanie pomocy państwa na inwestycje w gospodarstwach rolnych, która nie spełnia wszystkich przesłanek określonych w rzeczonym artykule, winien zostać zgłoszony Komisji, tak aby wspomniana instytucja mogła zbadać, czy pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

69 Tak więc z treści pkt 196 wytycznych dla rolnictwa w związku z pkt 29 tych wytycznych wynika, że Komisja zobowiązała się korzystać z przysługującego jej uznania przy zastosowaniu w pewnych przypadkach tych przesłanek jako kryteriów zgodności z rynkiem wewnętrznym, a nie jako kryteriów zwolnienia z obowiązku zgłoszenia. W związku z tym zakres tych przesłanek w ramach stosowania rzeczonych wytycznych do istniejących systemów pomocy różni się od ich zakresu określonego w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1857/2006.

70 Poza tym nie zasługuje na uwzględnienie podniesiony przez Węgry argument, że Komisja nie może skutecznie proponować stosownych środków sformułowanych w abstrakcyjny i ogólny sposób w odniesieniu do systemów pomocy istniejących w kilku państwach członkowskich. Wprawdzie bowiem art. 17 i 18 rozporządzenia nr 659/1999 zobowiązują Komisję do przeprowadzenia indywidualnego badania każdego istniejącego systemu pomocy, w odniesieniu do którego Komisja zamierza zaproponować stosowne środki, ale ani art. 88 ust. 1 WE, ani wspomniane rozporządzenie nie zakazują tej instytucji sformułowania takich propozycji poprzez wskazanie danych istniejących systemów pomocy ze względu na ich charakterystyczne cechy, bez wskazania jednak tych systemów z nazwy.

71 Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 88 ust. 1 WE stosowne środki zaproponowane przez Komisję w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa dotyczą jedynie istniejących systemów pomocy.

72 Natomiast system zatwierdzony w zaskarżonej decyzji stanowi nowy system pomocy.

73 Dlatego też zakładając nawet, że oba systemy pomocy wskazane w pkt 18 niniejszego wyroku zachowały po dniu 30 kwietnia 2007 r. status istniejących systemów pomocy, bezsporne jest, że wspomniane systemy pomocy nie były zgodne z przesłankami określonymi w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006, do których odsyła pkt 29 wytycznych dla rolnictwa.

74 Zważywszy, iż z art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że każdy system pomocy, który nie jest istniejącym systemem pomocy, stanowi nowy system pomocy i że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji był stosowany od dnia 1 stycznia 2010 r., ów system stanowił bezwzględnie nowy system pomocy.

75 Zobowiązania spoczywające na Rzeczpospolitej Polskiej w związku z zaakceptowaniem przez to państwo członkowskie propozycji stosownych środków nie dotyczą zatem systemu uznanego w zaskarżonej decyzji za zgodny z rynkiem wewnętrznym, ponieważ chodzi tu o nowy system pomocy, którego nie należy mylić z istniejącym systemem pomocy objętym przez stosowne środki zaakceptowane przez wspomniane państwo członkowskie.

76 Rada nie może jednak powoływać się wyłącznie na fakt, iż system pomocy jest nowy, aby ponownie zbadać sytuację, w przedmiocie której Komisja dokonała już ostatecznej oceny, i podważyć w ten sposób wspomnianą ocenę. Rada nie jest zatem właściwa, by zadecydować, czy nowy system pomocy winien zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, gdy ów system jest powiązany w sposób do tego stopnia nierozerwalny z istniejącym systemem pomocy, który państwo członkowskie zobowiązało się zmienić lub znieść w ramach przewidzianych w art. 88 ust. 1 WE, że bardzo sztuczne jest usiłowanie wprowadzenie rozróżnienia między tymi dwoma systemami dla celów stosowania art. 88 ust. 2 WE (zob. analogicznie ww. wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 46).

77 Jednakże nie ma to miejsca w niniejszej sprawie.

78 Należy zaznaczyć w tym względzie, że między dokonaniem oceny przez Komisję a przeprowadzeniem oceny przez Radę minął długi okres, jako że zaskarżona decyzja została wydana prawie trzy lata po zaproponowaniu stosownych środków, o których mowa.

79 Ponadto wydanie tej decyzji zostało konkretnie uzasadnione pojawieniem się nowych okoliczności, które Rada uznała za wyjątkowe, a których Komisja nie mogła uwzględnić, dokonując oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym wprowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską istniejących systemów pomocy przeznaczonych na zakup gruntów rolnych.

80 Podczas gdy wytyczne dla rolnictwa zostały wydane w 2006 r., zaskarżona decyzja szeroko nawiązuje do wpływu kryzysu gospodarczego i finansowego na sektor rolny w Polsce w latach 2008–2009. Rada wspomina w szczególności o spadku dochodów i cen produktów rolnych we wspomnianym okresie w wyniku recesji, a także o wysokich stopach procentowych, pogłębiających się trudnościach z uzyskaniem kredytu i wzroście bezrobocia w 2009 r.

81 Stanowisko przedstawione przez Komisję na poparcie propozycji stosownych środków, dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym systemów pomocy wskazanych w pkt 18 niniejszego wyroku, opierało się tymczasem ewidentnie na ocenie – dokonanej na podstawie danych gospodarczych, którymi Komisja dysponowała w 2006 r. – wpływu, jaki mógł wyniknąć ze stosowania tych systemów, na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

82 Z uwagi na istotną zmianę okoliczności, o której mowa w pkt 80 niniejszego wyroku, dokonana przez Komisję ocena tych systemów pomocy nie może więc zostać uznana za determinującą ocenę, która zostałaby wydana w przedmiocie systemu pomocy obejmującego podobne środki, ale stosowanego w kontekście gospodarczym całkowicie różnym od kontekstu, jaki Komisja uwzględniła w ramach swej oceny. Wynika stąd, że zgodność z rynkiem wewnętrznym nowego systemu pomocy objętego wnioskiem skierowanym do Rady przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE winna zostać zbadana w ramach indywidulanej oceny, odrębnej od oceny systemów wskazanych w pkt 18 niniejszego wyroku, dokonanej z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej istniejącej w momencie przyznania tej pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 1991 r. w sprawie C-261/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4437, pkt 21; z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-459/10 P Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-109, pkt 48).

83 Tak więc sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie różni się od sytuacji, jaką Trybunał zbadał w ww. wyrokach z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie i z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie.

84 W przeciwieństwie bowiem do decyzji Rady, których nieważność stwierdzono w tych dwóch wyrokach, zaskarżona decyzja została uzasadniona w niniejszej sprawie właśnie poprzez wskazanie nowych zdarzeń wynikających z istotnej zmiany okoliczności zaistniałej między chwilą, gdy Komisja zbadała istniejące systemy pomocy stosowane przez Rzeczpospolitą Polska, a momentem, w którym Rada dokonała oceny nowego systemu pomocy objętego wnioskiem skierowanym do Rady przez to państwo członkowskie.

85 W konsekwencji okoliczności, które uzasadniały w dwóch wyrokach wskazanych w pkt 83 niniejszego wyroku brak kompetencji Rady, nie występują w niniejszej sprawie.

86 Ponadto uznanie kompetencji Rady nie powinno umożliwiać obejścia stosownych środków zaakceptowanych przez państwa członkowskie.

87 Po pierwsze, Rada jest bowiem uprawniona do zatwierdzenia nowego systemu pomocy podobnego do istniejącego systemu pomocy, który państwo członkowskie było zobowiązane zmienić lub znieść wskutek zaakceptowania propozycji stosownych środków, tylko wówczas, gdy po przedstawieniu wspomnianych propozycji wystąpiły nowe okoliczności.

88 Po drugie, uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE może być wykonywane tylko w granicach wskazanych przez ten przepis, mianowicie gdy wystąpią wyjątkowe okoliczności (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-881, pkt 13).

89 Wreszcie jeśli chodzi o argument Komisji, że Rada nie jest uprawniona do zatwierdzenia pomocy sprzecznej ze wskazówkami określonymi w wytycznych dla rolnictwa, należy przypomnieć, że w ramach tych wytycznych jedynie propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 i zaakceptowanych przez państwa członkowskie mogą stanowić zajęcie przez Komisję ostatecznego stanowiska w przedmiocie zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym.

90 Jedynie wspomniane propozycje stosownych środków podlegają bowiem zaakceptowaniu przez państwa członkowskie, jak wynika to z pkt 197 wytycznych dla rolnictwa, podczas gdy pozostałe przepisy tych wytycznych stanowią tylko ogólne wskazówki, które obowiązują Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-382/99 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5163, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo), ale nie wiążą państw członkowskich. Tym bardziej nie są one wiążące dla Rady, ponieważ art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE powierza jej uprawnienie do wprowadzenia w wyjątkowych okolicznościach odstępstwa od przepisów art. 87 WE lub rozporządzeń przewidzianych w art. 89 WE.

91 Z pkt 196 tych wytycznych wynika, że jeśli chodzi o istniejące systemy pomocy na zakup gruntów rolnych, państwa członkowskie zobowiązały się wyłącznie do zmiany tych systemów w celu dostosowania ich do wspomnianych wytycznych lub w przeciwnym razie do zniesienia rzeczonych systemów najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r.

92 Z rozważań zawartych w pkt 76–85 niniejszego wyroku wynika natomiast, że państwa członkowskie, akceptując propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa, nie pozbawiły się możliwości wystąpienia z wnioskiem o zgodę na ponowne wprowadzenie podobnych lub identycznych systemów w okresie obowiązywania tych wytycznych.

93 W związku z powyższym należy oddalić drugą część zarzutu pierwszego jako bezzasadną i tym samym oddalić ten zarzut w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nadużycia władzy

Argumentacja stron

94 W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że Rada nadużyła władzy, próbując zneutralizować skutki oceny dokonanej przez Komisję w przedmiocie wprowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską systemów pomocy na zakup gruntów rolnych.

95 Rada podnosi, że wydając zaskarżoną decyzję, nie zamierzała ona zanegować skutków oceny dokonanej przez Komisję, zważywszy, iż Komisja nie wydała decyzji stwierdzającej niezgodność z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji. Zamiarem Rady było tak naprawdę udzielenie pomocy rolnikom polskim, dotkniętym przez kryzys gospodarczy i finansowy, w zakupie gruntów rolnych.

Ocena Trybunału

96 Jak Trybunał orzekał już wielokrotnie, akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy jedynie wtedy, gdy z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie C-48/96 P Windpark Groothusen przeciwko Komisji, Rec. s. I-2873, pkt 52; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 69).

97 Należy stwierdzić, że Komisja nie wskazała na takie przesłanki.

98 Jeśli chodzi o cele realizowane przez Radę przy wydaniu zaskarżonej decyzji, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by Rada realizowała wyłącznie lub przede wszystkim cel inny niż pomoc dla rolników polskich w łatwiejszym zakupie gruntów rolnych, aby ograniczyć ubóstwo na obszarach wiejskich w Polsce.

99 Jeśli chodzi o argument Komisji, że z przebiegu zdarzeń oraz z wymiany korespondencji wynika, iż zaskarżona decyzja miała na celu podważenie stanowiska Komisji, bezsporne jest, że Rada mogła uznać w sposób uprawniony, iż Komisja nie zajęła stanowiska w przedmiocie zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, co podkreślone jest w motywie 11 zaskarżonej decyzji.

100 Dlatego też drugi zarzut skargi, dotyczący nadużycia władzy, winien zostać oddalony jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy

Argumentacja stron

101 W ramach zarzutu trzeciego Komisja twierdzi, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem zasady lojalnej współpracy między instytucjami, ponieważ Rada, wydając tę decyzję, zwolniła Rzeczpospolitą Polską z obowiązku współpracy z Komisją, który ciążył na tym państwie członkowskim na podstawie art. 88 ust. 1 WE.

102 Zezwalając bowiem na dłuższe obowiązywanie istniejących systemów pomocy, które Rzeczpospolita Polska zobowiązała się znieść, Rada podważyła wyniki dialogu, jaki miał miejsce wcześniej między Komisją a tym państwem członkowskim.

103 Rada uważa, że nie jest związana obowiązkiem współpracy wynikającym z art. 88 ust. 1 WE. Ponadto Rada stwierdza ponownie, że na Rzeczpospolitej Polskiej nie spoczywało żadne zobowiązanie dotyczące systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji.

Ocena Trybunału

104 Artykuł 88 ust. 1 WE nakłada na Komisję i na państwa członkowskie obowiązek bieżącej i okresowej współpracy, w ramach której Komisja dokonuje wraz z państwami członkowskimi stałego badania istniejących systemów pomocy i proponuje tym państwom stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

105 Z pkt 85 niniejszego wyroku wynika w tym względzie, że na Rzeczpospolitej Polskiej nie spoczywało żadne szczególne zobowiązanie dotyczące systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji. Dlatego też nie można uznać, że decyzja ta zwolniła Rzeczpospolitą Polską ze szczególnego obowiązku współpracy, ponieważ nie podważyła w żadnym razie wyników dialogu, jaki miał miejsce wcześniej między Komisją a tym państwem członkowskim.

106 W świetle tych okoliczności zarzut trzeci Komisji, dotyczący naruszenia zasady lojalnej współpracy, winien zostać oddalony jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie oraz naruszenia zasady proporcjonalności

107 W ramach pierwszej części zarzutu czwartego Komisja twierdzi, że Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż zaistniały wyjątkowe okoliczności uzasadniające wydanie zatwierdzonych środków. W ramach drugiej części omawianego zarzutu Komisja podnosi, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ rozpatrywane środki nie pozwalają na osiągnięcie celów realizowanych przez tę decyzję i nie ograniczają się do koniecznego minimum, by osiągnąć wspomniane cele.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu czwartego, dotyczącej oczywistego błędu w ocenie istnienia wyjątkowych okoliczności

– Argumentacja stron

108 Komisja uważa, że okoliczności mogą zostać uznane za wyjątkowe w rozumieniu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE tylko wówczas, gdy nie można było ich przewidzieć przed ich zaistnieniem i gdy w danej sytuacji w szczególny sposób dotyczą one Rzeczypospolitej Polskiej. Taka możliwość nie zachodzi więc w przypadku istniejącej wcześniej przeszkody strukturalnej lub problemu napotkanego przez większość państw członkowskich.

109 Komisja uważa, że niekorzystna struktura gospodarstw rolnych i wysoka stopa bezrobocia na obszarach wiejskich stanowią istniejące już od dawna problemy związane z samą strukturą polskiej gospodarki rolnej. Podobnie nic nie wskazuje na to, by brak kapitału, w obliczu którego stoją polscy rolnicy, nie stanowił problemu strukturalnego, którego z uwagi na jego charakter nie można uznać za wyjątkowy. Jeśli chodzi o wzrost cen środków do produkcji rolnej, nie był on znacznie większy w Polsce niż w innych państwach członkowskich. Komisja kwestionuje ponadto stwierdzenie, że niski poziom płatności bezpośrednich przewidziany już w akcie przystąpienia, zmiany kursu złotego polskiego w stosunku do euro czy też wzrost cen gruntów rolnych mogą zostać uznane za wyjątkowe okoliczności.

110 Ponadto zakładając, że kryzys gospodarczy może stanowić wyjątkową okoliczność, Komisja uważa jednak, że ów kryzys może uzasadniać wydanie zaskarżonej decyzji tylko wtedy, gdy współoddziaływał on z wcześniej istniejącymi problemami strukturalnymi, tak że spowodował zaistnienie w Polsce wyjątkowych okoliczności, czego Rada nie wykazała. Komisja twierdzi też, że wpływ wspomnianego kryzysu na trudności z uzyskaniem kredytu, spadek dochodów rolnych i wzrost bezrobocia w Polsce nie mają wyjątkowego charakteru w kontekście całej Unii.

111 Rada uważa, że definicja pojęcia wyjątkowych okoliczności zaproponowana przez Komisję jest zbyt zawężająca w świetle orzecznictwa, ponieważ takie okoliczności powinny być jedynie nieprzewidziane i mogą wywierać wpływ na inne państwa członkowskie lub na sektory inne niż sektor rolny.

112 W niniejszej sprawie występują wyjątkowe okoliczności w postaci nadzwyczajnych zdarzeń związanych z kryzysem gospodarczym, które miały poważne reperkusje dla polskich rolników, w związku z czym pogłębiły jeszcze bardziej istniejące już problemy strukturalne polskich gospodarstw rolnych. Otóż zdarzenia takie jak spadek dochodów rolnych wywołany spadkiem cen, wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich, wysokie stopy procentowe i poważne trudności z uzyskaniem kredytu wynikające z kryzysu, które były bardziej odczuwalne w Polsce niż w innych państwach członkowskich, niezwykle utrudniły, a nawet uniemożliwiły zakup gruntów rolnych przez polskich rolników. Jeśli chodzi o zmiany kursu złotego polskiego w stosunku do euro, niski poziom płatności bezpośrednich czy też wzrost cen środków do produkcji rolnej i cen gruntów rolnych, Rada uważa, że okoliczności te przyczyniają się do ograniczenia zdolności polskich rolników do przezwyciężenia negatywnych skutków recesji.

– Ocena Trybunału

113 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przy stosowaniu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE Radzie przysługuje szeroki zakres uznania, z czym wiąże się dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań Unii. W tych ramach sprawowana przez sąd kontrola wykorzystania tego zakresu uznania ogranicza się do weryfikacji, czy przestrzegane były przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące uzasadnienia, a także do sprawdzenia prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie naruszono prawa bądź czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych i czy nie doszło do nadużycia władzy (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 18, 19; a także analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 Régie Networks, Zb.Orz. s. I-10807, pkt 78).

114 W świetle niecodziennego i nieprzewidywalnego charakteru kryzysu gospodarczego i finansowego oraz stopnia, w jakim wpłynął on na polskie rolnictwo, nie można twierdzić, że Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż ów wpływ stanowił wyjątkową okoliczność w rozumieniu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Komisja przyznała zresztą w replice, że wystąpienie tego kryzysu mogło stanowić taką wyjątkową okoliczność.

115 Fakt, iż kryzys gospodarczy i finansowy wywarł też istotny wpływ na inne państwa członkowskie, nie jest rozstrzygający, ponieważ okoliczność ta jest bez znaczenia dla wyjątkowego charakteru wpływu omawianego kryzysu, jeśli chodzi o ewolucję sytuacji gospodarczej polskich rolników.

116 Podobnie stwierdzenie, że niekorzystna struktura gospodarstw rolnych, wysoka stopa bezrobocia na obszarach wiejskich czy też brak kapitału, w obliczu którego stoją rolnicy, stanowią problemy strukturalne w Polsce, nie pozwala na wykazanie, że Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż spadek dochodów rolnych wywołany spadkiem cen, wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich, wysokie stopy procentowe i poważne trudności z uzyskaniem kredytu wynikające z kryzysu znacznie pogorszyły sytuację polskich rolników, uniemożliwiając w ten sposób zaradzenie wspomnianym problemom strukturalnym, a tym samym ograniczenie ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez zwiększenie konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych (zob. analogicznie ww. wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 21).

117 Z powyższego wynika, że pierwsza część zarzutu czwartego winna zostać oddalona jako bezzasadna.

W przedmiocie drugiej części zarzutu czwartego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

– Argumentacja stron

118 Zdaniem Komisji Rada naruszyła zasadę proporcjonalności, wydając zaskarżoną decyzję.

119 Komisja uważa bowiem, że rozpatrywany system pomocy nie pozwala na osiągnięcie celów wskazanych we wspomnianej decyzji. Otóż pomimo istnienia dwóch systemów pomocy na zakup gruntów rolnych średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce nie zmieniła się istotnie w ciągu ostatnich lat. Nie zostało wykazane, że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji pozwoli na uzyskanie lepszych wyników, podczas gdy systemy pomocy istniejące wcześniej nie pozwoliły stawić czoła poważnym trudnościom z uzyskaniem kredytu, które wystąpiły w 2009 r. W rzeczywistości pomoc na zakup gruntów rolnych przyczynia się raczej do wzrostu cen gruntów rolnych niż do zmiany struktury własnościowej tych gruntów, co jest szczególnie problematyczne w kontekście charakteryzującym się już stałym wzrostem cen gruntów rolnych.

120 Poza tym zdaniem Komisji poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga uwzględnienia w pełni obowiązujących środków pozwalających na rozwiązanie problemów, które Rada uznaje za wyjątkowe okoliczności. Tymczasem w zaskarżonej decyzji w ogóle nie uwzględniono środków zatwierdzonych wcześniej przez Komisję lub dozwolonych w wytycznych i rozporządzeniach Komisji w sprawie wyłączeń grupowych. W szczególności tymczasowe ramy prawne pozwalają państwom członkowskim na przyznanie pomocy rolnikom. Podobnie możliwe jest przyznanie pomocy de minimis dopuszczonej na mocy rozporządzenia nr 1535/2007 zwłaszcza celem rozwiązania problemu związanego z wysokimi cenami środków do produkcji rolnej.

121 Jeśli chodzi ponadto o wzrost bezrobocia, Rada nie uwzględniła też faktu, iż program rozwoju obszarów wiejskich w Rzeczpospolitej Polskiej w latach 2007–2013 przewiduje szereg działań zmierzających do ograniczenia tego wzrostu na obszarach wiejskich, w szczególności poprzez przeniesienie nadwyżki siły roboczej w sektorze rolnym do innych sektorów gospodarki.

122 W dodatku środki zatwierdzone w zaskarżonej decyzji nie ograniczają się do koniecznego minimum, gdyż czas ich obowiązywania przekracza określony przez Komisję w tymczasowych ramach prawnych termin stosowania pomocy przeznaczonej konkretnie na walkę ze skutkami kryzysu gospodarczego.

123 Wreszcie jeśli chodzi konkretnie o uzasadnienie rozpatrywanego systemu koniecznością zrekompensowania rolnikom polskim strat spowodowanych powodziami, które dotknęły w 2009 r. jedenaście województw, Komisja podnosi, po pierwsze, że Rada nie uwzględniła istniejącego systemu pomocy mającego zrekompensować tym rolnikom blisko 80% strat przez nich poniesionych, a po drugie, że nie ma żadnego związku między wspomnianymi powodziami a zakupem gruntów rolnych.

124 Rada twierdzi, że jeśli chodzi o poszanowanie zasady proporcjonalności, zgodność z prawem środków podjętych na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE może zostać podana w wątpliwość tylko wówczas, gdy wspomniane środki są ewidentnie nieodpowiednie w stosunku do celu zamierzonego przez Radę.

125 Zdaniem Rady Komisja nie wykazała, że ocena złożonych okoliczności ekonomicznych, jakiej dokonała Rada, była w oczywisty sposób błędna. Rada uważa w szczególności, że stosowane przez Rzeczpospolitą Polską systemy pomocy na zakup gruntów rolnych poprawiły strukturę polskich gospodarstw rolnych pod względem powierzchni i że skutek ten można wzmocnić poprzez przyznanie długoterminowej pomocy. Rada podnosi też, że Komisja nie wykazała, iż tego rodzaju pomoc przyczynia się do wzrostu cen gruntów. Ponadto Rada twierdzi, że zwiększenie powierzchni gospodarstw rolnych pozwala na polepszenie konkurencyjności i zwiększenie dochodów rolników polskich i że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji ma ułatwić zakup gruntów rolnych przez bezrobotnych.

126 Ponadto Rada uważa, że nie była zobowiązana do uwzględnienia środków zatwierdzonych już przez Komisję, ponieważ uprawnienie przysługujące jej na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE ma właśnie umożliwić jej zatwierdzenie pomocy, której Komisja nie mogłaby zatwierdzić zgodnie z prawem, co ma miejsce w niniejszej sprawie. W dodatku system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji nie jest objęty tymczasowymi ramami prawnymi.

127 Rada podkreśla również, że należy walczyć z bezrobociem, stosując różne środki, w tym ów system pomocy.

128 Jeśli chodzi o czas obowiązywania wspomnianego systemu pomocy, nie może on ograniczać się do okresu objętego tymczasowymi ramami prawnymi i odpowiada on czasowi uznanemu za konieczny do ograniczenia skutków kryzysu.

129 Rada twierdzi wreszcie, że ów system pomocy nie zmierza bezpośrednio do zrekompensowania rolnikom polskim strat spowodowanych powodziami, które dotknęły ich w 2009 r., i że w zaskarżonej decyzji wspomniano o tych powodziach wyłącznie jako o czynniku przyczyniającym się do spadku dochodów tych rolników. W żadnym razie szczególny system pomocy wskazany przez Komisję nie byłby w stanie zrekompensować wszystkich strat spowodowanych powodziami.

– Ocena Trybunału

130 Jeśli chodzi o poszanowanie zasady proporcjonalności, z rozważań zawartych w pkt 113 niniejszego wyroku wynika, że wyłącznie ewidentnie nieodpowiedni charakter środka podjętego na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE w stosunku do celu zamierzonego przez Radę może wpływać na zgodność z prawem takiego środka (zob. analogicznie wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 46; z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie C-59/11 Association Kokopelli, pkt 39).

131 Z powyższego wynika, że należy ustalić, czy zatwierdzenie systemu pomocy wskazanego w zaskarżonej decyzji jest ewidentnie nieodpowiednie w kontekście realizacji celu określonego w motywie 12 tej decyzji, jakim jest ograniczenie ubóstwa na obszarach wiejskich w Polsce.

132 Należy przyjąć, że wspomniany cel może zostać częściowo osiągnięty dzięki zwiększeniu efektywności rolnictwa w Polsce, co wymaga zwiększenia powierzchni gospodarstw rolnych poprzez umożliwienie rolnikom polskim zakupu gruntów rolnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że niskie dochody i trudności z uzyskaniem kredytu, w obliczu których stoją ci rolnicy, utrudniają tego rodzaju zakup. Dlatego też nie jest ewidentnie nieodpowiednie w stosunku do celu zamierzonego przy wydaniu zaskarżonej decyzji zatwierdzenie rozpatrywanego systemu pomocy zmierzającego do ograniczenia rozmiaru tych problemów, które uległy zaostrzeniu wskutek kryzysu gospodarczego i finansowego, poprzez umożliwienie skorzystania z dotacji na spłatę odsetek od kredytów przeznaczonych na zakup gruntów rolnych.

133 Podobnie fakt, iż system pomocy objęty zaskarżoną decyzją umożliwia bezrobotnym podjęcie działalności w sektorze rolnym, wymaga tego, by osoby te miały możność zakupu gruntów rolnych, podczas gdy one również stoją w obliczu trudności z uzyskaniem kredytu, co dowodzi tego, że zatwierdzenie rozpatrywanego systemu nie jest ewidentnie nieodpowiednie, by ograniczyć rozmiary ubóstwa na obszarach wiejskich w Polsce.

134 W tych okolicznościach fakt, iż wcześniej stosowane systemy pomocy na zakup gruntów rolnych nie pozwoliły na znaczne i stałe zwiększenie powierzchni polskich gospodarstw rolnych, nie dowodzi tego, że zaskarżona decyzja ma ewidentnie nieodpowiedni charakter w kontekście realizacji celu zamierzonego w tej decyzji, przypomnianego w pkt 131 niniejszego wyroku.

135 Niewielki wzrost średniej powierzchni wspomnianych gospodarstw nie wystarczy bowiem, by wykazać ewidentną nieskuteczność systemu pomocy zatwierdzonego przez Radę, ponieważ ów niewielki wzrost może wynikać z okoliczności, które nie będą trwały przez cały okres objęty zaskarżoną decyzją. Ponadto jak podnosi Rzeczpospolita Polska, analiza samych tylko danych dotyczących średniej powierzchni gospodarstw rolnych nie pozwala odróżnić ewolucji gospodarstw, które skorzystały z wcześniejszych systemów pomocy, od przeobrażeń gospodarstw, które z nich nie skorzystały.

136 Jeśli chodzi o argument Komisji, że systemy pomocy na zakup gruntów rolnych przyczyniają się raczej do wzrostu cen gruntów rolnych niż do zmiany struktury własnościowej tych gruntów, należy stwierdzić, że argument ten nie został dostatecznie uzasadniony, aby można było uznać, iż Rada podjęła środek ewidentnie nieodpowiedni w stosunku do zamierzonego przez nią celu.

137 Ponadto należy sprawdzić, czy zatwierdzenie rozpatrywanego systemu pomocy nie wykracza ewidentnie poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wskazanych w zaskarżonej decyzji. Komisja twierdzi bowiem, że Rada nie uwzględniła dostatecznie możliwości wynikających z innych instrumentów mogących przyczynić się do osiągnięcia tych celów.

138 Mając na względzie zakres uznania, jaki przysługuje Radzie w niniejszym przypadku, nie można uznać, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności ze względu na sam fakt, iż Rzeczpospolita Polska mogłaby osiągnąć cel wskazany w pkt 131 niniejszego wyroku przy zastosowaniu innego systemu pomocy. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że badając, czy decyzja wydana w ramach uznania, takiego jak uznanie przysługujące Radzie na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, jest zgodna z zasadą proporcjonalności, Trybunał nie musi sprawdzać, czy wydana decyzja była jedyną lub najlepszą z możliwych, lecz winien jedynie ustalić, czy decyzja ta była w oczywisty sposób nieproporcjonalna (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-5035, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

139 Jak wskazał natomiast rzecznik generalny w pkt 96 opinii, szeroki zakres uznania przysługujący Radzie nie zwalnia tej instytucji z uwzględnienia, w ramach dokonywanej przez nią oceny, istniejących wcześniej środków mających konkretnie na celu zaradzenie wyjątkowym okolicznościom, które uzasadniały zatwierdzenie rozpatrywanego systemu pomocy.

140 W tym względzie rozporządzenie nr 1535/2007 zwalnia z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE środki pomocowe o niewielkiej wartości, w związku z czym nie może ono zostać uznane za rozporządzenie mające konkretnie na celu zaradzenie wpływowi kryzysu gospodarczego i finansowego na polskich rolników.

141 Natomiast prawdą jest, że tymczasowe ramy prawne zostały wprowadzone, by ułatwić przedsiębiorstwom dostęp do finansowania w kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego. Jednakże pomoc przewidziana we wspomnianych tymczasowych ramach prawnych pełni ogólną funkcję wsparcia dla inwestycji, w związku z czym nie jest konkretnie przeznaczona na umożliwienie zakupu gruntów rolnych. Ponadto w dniu wydania zaskarżonej decyzji pkt 7 tymczasowych ram prawnych stanowił, że ramy te nie będą miały zastosowania po dniu 31 grudnia 2010 r. Dlatego też decyzja Rady zatwierdzająca system pomocy mający konkretnie na celu ograniczenie ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez zapewnienie zwiększenia powierzchni gospodarstw rolnych w Polsce w dłuższej perspektywie czasowej nie może zostać uznana za decyzję wykraczającą ewidentnie poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów zamierzonych w zaskarżonej decyzji.

142 Podobnie, wprawdzie pewne środki przewidziane w programie rozwoju obszarów wiejskich w Rzeczpospolitej Polskiej w latach 2007–2013 również służą walce z bezrobociem na obszarach wiejskich, jednak mają one charakter komplementarny wobec systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji, jako że ich głównym celem jest ułatwienie przeniesienia nadwyżki siły roboczej w sektorze rolnym do innych sektorów gospodarki, a nie zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych czy też umożliwienie nowym rolnikom wejścia na rynek.

143 Okoliczność, że istnieje system pomocy mający zrekompensować większość strat spowodowanych powodziami w 2009 r., również nie pozwala wykazać, że zaskarżona decyzja ma ewidentnie nieproporcjonalny charakter, ponieważ wspomniane szkody stanowią wyłącznie jeden z czynników ograniczających zdolność inwestowania rolników polskich i przyczyniających się do zwiększenia ubóstwa na obszarach wiejskich w Polsce.

144 Wreszcie jeśli chodzi o czas obowiązywania systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji, z samej logiki art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE wynika, że Rada nie może być związana ograniczeniem czasowym wskazanym w komunikacie Komisji. Ponadto mając na uwadze czas, jaki jest potrzebny na zmianę struktury gospodarstw rolnych, oraz okres utrzymywania się skutków kryzysu gospodarczego i finansowego, nie można uznać, że Rada podjęła środek ewidentnie nieproporcjonalny, zatwierdzając rozpatrywany system pomocy obejmujący okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

145 W konsekwencji należy również oddalić jako bezzasadną drugą część zarzutu czwartego podniesionego przez Komisję.

146 W związku z powyższym ów zarzut czwarty należy oddalić w całości.

147 Ze względu na to, że żaden z zarzutów podniesionych przez Komisję nie może zostać uwzględniony, należy oddalić skargę.

W przedmiocie kosztów

148 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

149 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Republika Litewska, Węgry i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Republika Litewska, Węgry i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.

Podpisy