

Sprawa C-99/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

14 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Symvoulío tis Epikrateias (rada stanu, Grecja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

30 grudnia 2021 r.

Strona wnosząca skargę kasacyjną:

Kapniki A. Michailidis A.E.

Druga strona postępowania:

Organismos Pliromon kai Elegchou Koinotikon Enischyseon Prosanatolismou kai Eggyiseon (O.P.E.K.E.P.E.) (agencja płatności i kontroli wspólnotowego wsparcia orientacji i gwarancji)

Ypourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon (ministerstwo rozwoju rolnictwa i żywności)

Przedmiot postępowania głównego

Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Ethnikos Organismos Kapnou (krajowej organizacji ds. tytoniu, Grecja) dotyczącej zwrotu nienależnie wypłaconej premii wspólnotowej.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Rolnictwo – Wspólna organizacja rynków – Surowiec tytoniowy – Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2062/92 – Ważność – Wykładnia – Zasada niedziałania prawa wstecz – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Artykuł 267 TFUE.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 3 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2062/92 z dnia 30 czerwca 1992 r., który stanowi, że w przypadku gdy ilość liści tytoniu niższej jakości nabytego przez przetwórcę przekracza – w stosunku do całkowitej nabytej ilości danej odmiany – maksymalną wartość procentową określoną w załączniku IV, premia jest zmniejszana o 30% w odniesieniu do ilości przekraczającej tę wartość procentową, narusza zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań?

Właściwe przepisy prawa Unii i orzecznictwo Trybunału

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 727/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie utworzenia wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (Dz.U. 1970, L 94, s. 1) [tłumaczenie nieoficjalne], ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 860/92 z dnia 30 marca 1992 r. (Dz.U. 1992, L 91, s. 1): art. 1– 7a, 13 i 17

Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1726/70 z dnia 25 sierpnia 1970 r. ustanawiające szczegółowe zasady przyznawania premii z tytułu liści tytoniu (Dz.U. 1970, L 191, s. 1) [tłumaczenie nieoficjalne], zmienione rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1413/1991 z dnia 29 maja 1991 r. (Dz.U. 1991, L 135, s. 15): art. 2, 2a, 2b i 7 ust. 2

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (Dz.U. 1992, L 215, s. 70; wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3 t. 13, s. 29): art. 1, 3, 5, 6 i 810

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 861/92 z dnia 30 marca 1992 r. ustalające maksymalne gwarantowane ilości w sektorze surowca tytoniowego w odniesieniu do zbiorów w 1992 r. (Dz.U. 1992, L 91, s. 2) [tłumaczenie nieoficjalne]: motywy pierwszy i drugi

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2062/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. ustalające ceny docelowe, ceny interwencyjne i premie przyznawane nabywcom liści tytoniu, pochodne ceny interwencyjne beli tytoniu, jakości referencyjne oraz obszary produkcji w odniesieniu do zbiorów w 1992 r. (Dz.U. 1992, L 215, s. 22) [tłumaczenie nieoficjalne]: motywy pierwszy, trzeci, siódmy i dziewiąty, art. 3 oraz załączniki I i IV

Wyroki Trybunału: z dnia 11 lipca 1991 r., Crispoltoni (C- 368/89, EU:C:1991:307); z dnia 5 października 1994 r., Crispoltoni i in. (C- 133/93, C- 300/93 i C- 362/93, EU:C:1994:364); z dnia 26 marca 1998 r., Petridi (C- 324/96, EU:C:1998:138); z dnia 17 września 1998 r., Pontillo (C- 372/96, EU:C:1998:412); z dnia 6 lipca 2000 r., ATB i in. (C- 402/98, EU:C:2000:366).

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Decyzją dyrektora krajowej organizacji ds. tytoniu (Grecja) z dnia 22 września 1995 r. nakazano wnoszącej skargę kasacyjną na podstawie rozporządzenia nr 2062/92 zwrot nienależnie wypłaconej jej premii wspólnotowej w wysokości 51 564,843 GRD (151 327,492 EUR). Otrzymała ona bowiem premię wyższą od tej, do której była uprawniona, ponieważ dokonane przez nią transakcje nabycia tytoniu odmiany „Katerini” ze zbiorów w 1992 r. były transakcjami nabycia tytoniu o niższej jakości, przekraczającymi wartość procentową określoną w załączniku IV do tego rozporządzenia, a mianowicie 20%.
- 2 Wnosząca skargę kasacyjną wniosła „żądanie stwierdzenia nieważności” tej decyzji do Symvoulío tis Epikrateias (rady stanu, Grecja), która przekazała je Dioikitiko Protodikeio Athinon (sądowi administracyjnemu pierwszej instancji w Atenach, Grecja) w celu wydania orzeczenia. Sąd administracyjny pierwszej instancji w Atenach oddalił skargę jako bezzasadną. Następnie wnosząca skargę kasacyjną wniosła apelację od wyroku wydanego w pierwszej instancji do Dioikitiko Efeteio Athinon (apelacyjnego sądu administracyjnego w Atenach, Grecja), który oddalił ją zaskarżonym wyrokiem.
- 3 Apelacyjny sąd administracyjny w Atenach uznał, że przepis art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2062/92 dotyczy zbiorów w 1992 r. i miał na celu przejście do nowego systemu wspólnej organizacji rynku tytoniu w odniesieniu do zbiorów w 1993 r., wraz z niezbędnymi zmianami. Sąd ten uznał ponadto, że ustalenie premii zgodnie z tym przepisem nie stanowi przypadku działania prawa wstecz, ponieważ nie odnosi się ono do daty zawarcia umów dotyczących zbiorów w 1992 r., lecz jedynie do jakości tytoniu producenta. Odrzucił on zatem argument wnoszącej skargę kasacyjną, zgodnie z którym w zakresie, w jakim rozporządzenie nr 2062/92 obejmowało stosunki prawne nawiązane przed jego opublikowaniem w dniu 30 lipca 1992 r., w szczególności umowy nabycia tytoniu od producentów, dotyczące zbiorów w 1992 r., zawarte przez wnoszącą skargę kasacyjną w sezonie wiosennym i przed dniem 1 czerwca 1992 r., jest nieważne ze względu na jego retroaktywny charakter.
- 4 Zdaniem apelacyjnego sądu administracyjnego w Atenach art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2062/92 nie narusza również zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. W szczególności sąd ten uznał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada ta ma na celu ochronę każdego dobrze poinformowanego podmiotu gospodarczego przed nieprzewidywalnymi zmianami stanu prawnego i stosunków prawnych oraz że w ramach wspólnej organizacji rynku, w której mają miejsce ciągłe dostosowania w świetle zmian sytuacji gospodarczej, podmioty gospodarcze nie mogą zasadnie oczekiwać utrzymania istniejącego stanu prawnego. W związku z tym apelacyjny sąd administracyjny w Atenach odrzucił argument wnoszącej skargę kasacyjną, zgodnie z którym nieoczekiwana i późniejsza zmiana wspólnotowego programu pomocy zniweczyła jej oczekiwania oparte na ramach prawnych obowiązujących w chwili zawarcia

umów kontraktacji, dotyczące otrzymania premii w pełnej wysokości, a nie z obniżką wynoszącą 30%.

- 5 Wnosząca skargę kasacyjną wniosła skargę kasacyjną od wyroku apelacyjnego sądu administracyjnego w Atenach do sądu odsyłającego.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 6 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, choć zasada pewności stosunków prawnych co do zasady stoi na przeszkodzie temu, by temporalny zakres obowiązywania aktu Unii rozpoczynał się przed jego publikacją, to jednak może tak być na zasadzie wyjątku, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i odbywa się to z należyтым poszanowaniem uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych osób. To samo orzecznictwo stosuje się również wtedy, gdy zastosowanie z mocą wsteczną nie zostało wyraźnie przewidziane w samym akcie, lecz wynika z jego treści (wyrok z dnia 11 lipca 1991 r., Crispoltoni, C-368/89, EU:C:1991:307, pkt 17).
- 7 Ponadto, z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, która jest jedną z podstawowych zasad Unii, ma na celu ochronę każdego dobrze poinformowanego podmiotu gospodarczego przed nieprzewidywalnymi zmianami stanu prawnego i stosunków prawnych. Jednakże w ramach wspólnej organizacji rynku, w której właściwe instytucje dysponują szerokim zakresem uznania w dziedzinie wspólnej polityki rolnej i w której stale dokonuje się dostosowań w zależności od zmian sytuacji gospodarczej, podmioty gospodarcze nie mogą zasadnie oczekiwać utrzymania istniejącego systemu prawnego. Zakres stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może być rozszerzony w taki sposób, aby uniemożliwić w sposób ogólny stosowanie nowych przepisów do przyszłych skutków sytuacji powstałych w czasie obowiązywania wcześniejszych przepisów. W szczególności, ponieważ przedsiębiorcy nie mogą powoływać się na istnienie prawa nabytego w celu utrzymania określonej korzyści, ewentualne zmniejszenie ich dochodu nie może stanowić naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. wyroki Trybunału: z dnia 5 października 1994 r., Crispoltoni i in., C-133/93, C-300/93 i C-362/93, EU:C:1994:364; z dnia 26 marca 1998 r., Petridi, C-324/96, EU:C:1998:138; z dnia 17 września 1998 r., Pontillo, C-372/96, EU:C:1998:412; z dnia 6 lipca 2000 r., ATB i in., C-402/98, EU:C:2000:366).
- 8 Rozporządzenie nr 727/70 ma na celu między innymi zachęcanie do poprawy jakości produkowanego tytoniu oraz dostosowanie produkcji w celu przestawienia upraw na bardziej konkurencyjne odmiany; biorąc pod uwagę kierunek, jaki ma zostać nadany produkcji, cena docelowa jest ustalana corocznie dla zbiorów w następnym roku kalendarzowym i dla jakości referencyjnej każdej odmiany. Ceny, a także jakość referencyjna i obszary produkcji są ustalane przed dniem 1 sierpnia każdego roku dla zbiorów w następnym roku kalendarzowym. Rozporządzenie to przewiduje ponadto przyznawanie premii osobom fizycznym

lub prawnym, które nabywają liście tytoniu bezpośrednio od plantatorów wspólnotowych, pod warunkiem że zawarły z nimi europejskie umowy kontraktacji. Kwota premii mającej zastosowanie do zbiorów w następnym roku kalendarzowym jest ustalana co roku, przed dniem 1 listopada, dla każdej odmiany pochodzącej z uznanych obszarów produkcji i dla odpowiedniej jakości referencyjnej. Ustaloną w ten sposób kwotę premii stosuje się do całego tytoniu danej odmiany, ale wyjątkowo, aby nie utrudniać prawidłowego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku oraz jakościowego dostosowania produkcji do wymogów rynkowych, może ona zostać ustalona dla jakości innych niż jakość referencyjna, w kwocie wyższej lub niższej niż kwota zwykle stosowana do całego tytoniu danej odmiany.

- 9 Rozporządzenie nr 727/70 zostało uchylone rozporządzeniem nr 2075/92, które weszło w życie od zbiorów w 1993 r. i miało na celu dostosowanie systemu w szczególności na podstawie polityki jakości i stanowiło, że w celu skorzystania z premii powinny również zostać spełnione wymogi jakościowe. Mając na uwadze reformę przepisów dotyczących sektora surowca tytoniowego, w szczególności w odniesieniu do zbiorów w 1992 r., które nie były objęte przepisami nowego rozporządzenia nr 2075/92, przyjęto: a) rozporządzenie nr 861/92, w którym ustalono maksymalne gwarantowane ilości; oraz b) rozporządzenie nr 2062/92, w którym ustalono ceny docelowe, ceny interwencyjne, premie, jakości referencyjne i obszary produkcji dla poszczególnych odmian.
- 10 Z systemu przewidzianego w rozporządzeniu nr 727/70 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego wynika, że „jakość referencyjna” ustalana corocznie w taki sposób, aby umożliwić jak najbardziej obiektywną ocenę jakości tytoniu, była podstawowym kryterium ustalania między innymi wysokości premii w drodze rozporządzenia. Jednakże z systemu tych przepisów nie wynika, że przyznanie beneficjentom premii jest uzależnione od nabycia przez nich tytoniu o określonej jakości odpowiadającej „jakości referencyjnej” ustalonej corocznie. Innymi słowy, nie wydaje się, aby premia była przyznawana tylko wtedy, gdy beneficjent w ramach umowy kontraktacji nabywał tytoń o cechach „jakości referencyjnej” odmiany określonej w przepisach.
- 11 Rozporządzenie nr 2062/92 przewidywało, po pierwsze, w art. 3 ust. 3, że premia była zmniejszana o 30%, w przypadku gdy przedsiębiorstwo przetwórcze otrzymujące premię nabywało tytoń klasy, kategorii lub jakości niższej niż [klasa, kategoria lub jakość referencyjna], a ilość nabytego przez nie tytoniu niższej jakości przekraczała określoną wartość procentową całkowitej nabytej ilości danej odmiany. W szczególności w odniesieniu do rozpatrywanej odmiany „Katerini” ta wartość procentowa została ustalona na 20% w odpowiednim załączniku do tego rozporządzenia.
- 12 Ponieważ rozporządzenie nr 2062/92, które dotyczyło zbiorów w 1992 r. nieobjętych nowym rozporządzeniem nr 2075/92, zostało przyjęte w dniu 30 czerwca 1992 r. i opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*

w dniu 30 lipca 1992 r., to znaczy w dniu, w którym umowy kontraktacji miały zostać już zawarte zgodnie z rozporządzeniem nr 1726/70, wspomniany przepis art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2062/92 ma moc wsteczną.

- 13 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego, o ile niewątpliwie wprowadzone zmniejszenie premii ma na celu poprawę jakości uprawianych odmian tytoniu, a w konsekwencji ich konkurencyjności, o tyle cel ten, który jest wprowadzicie zgodny z celami wspólnej organizacji rynku tytoniu, nie mógł już zostać osiągnięty w chwili wejścia w życie rozporządzenia nr 2062/92. Wynika to z faktu, że w tym czasie upłynął termin na zawarcie umów kontraktacji między plantatorami a przetwórcami, a podmioty działające na rynku podjęły już decyzję co do kierunku produkcji, przy czym w odniesieniu do zbiorów w 1992 r. nie było już możliwości osiągnięcia zamierzonego celu, a mianowicie zapobieżenie uprawie odmian tytoniu niespełniających kryteriów jakości.
- 14 W konsekwencji i z tego powodu sąd odsyłający ma wątpliwości co do ważności art. 3 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 2062/92 (zob. wyrok z dnia 11 lipca 1991 r., Crispoltoni, C-368/89, EU:C:1991:307).
- 15 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego w niniejszej sprawie została również naruszona zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotów gospodarczych, ponieważ zgodnie z przepisem obowiązującym na podstawie rozporządzenia nr 727/70 kwota premii mająca zastosowanie do zbiorów w następnym roku kalendarzowym była ustalana przed dniem 1 listopada każdego roku, a w każdym razie umowy kontraktacji musiały zostać zawarte przed końcem czerwca.