

# Kontrola i audyt

Rola państw członkowskich Unii i sytuacja beneficjentów

---

## Kompetencje KE do oceny środków pomocy publicznej

Artykuł przedstawia kompetencje kontrolne Komisji Europejskiej (KE, Komisja) w zakresie badania środków pomocowych. Analizie poddano art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które stanowiły podstawę uszczegółowienia jej uprawnień w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE, Trybunał). Pomimo wyłączności kompetencji Komisji w tej dziedzinie, pewną rolę odgrywają państwa członkowskie, zwłaszcza jeśli chodzi o obowiązek notyfikacji nowej pomocy publicznej oraz przestrzegania klauzuli *stand still*. Uzupełniający charakter ma orzecznictwo sądów krajowych. W opracowaniu szczegółowo omówiono paletę środków kontrolnych Komisji określonych w rozporządzeniu 2015/1589, które kodyfikuje orzecznictwo TSUE. Postępowanie kontrolne jest prowadzone w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego, jednak konsekwencje stwierdzonych uchybień ponoszą beneficjenci pomocy. Artykuł omawia w związku z tym uprawnienia strony oraz specyfikę zaskarżenia decyzji pomocowych Komisji.

**ŁUKASZ AUGUSTYNIAK****Wstęp**

Pomoc publiczna w Unii Europejskiej urosła do rangi jednej z najważniejszych dziedzin prawa konkurencji (być może nawet stanowi osobną dziedzinę), choć opiera się jedynie na kilku przepisach unijnego prawa pierwotnego. Oczywiście mowa tu o art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup>, które wyznaczają zakres kompetencyjny, materialny oraz proceduralny tego obszaru oraz podmiotów odpowiedzialnych za jego egzekwowanie, w tym kontrolę udzielanej pomocy. Niemniej w artykule skupię się na kwestiach związanych ze stosowaniem norm kompetencyjnych oraz przepisów proceduralnych w celu określenia zakresu kompetencji Komisji Europejskiej do swobody udzielania pomocy publicznej oraz kontrolowania uprawnień państw członkowskich UE w tym obszarze.

Przepisy te w sposób dość lakoniczny odnoszą się do przesłanek oraz zakresu udzielania pomocy przez państwa i chociaż zostały zawarte już w traktatach założycielskich UE przez długi okres siła ich oddziaływania była niedoceniana. Ich znaczenie wzrosło niemalże do konstytucyjnych zasad prawa Unii wraz ze zwiększoną aktywnością państw członkowskich w dziedzinie interwencji gospodarczych,

połączoną z walką Komisji Europejskiej o zachowanie transparentności i reguł konkurencji na rynku wewnętrznym UE<sup>2</sup>. Tym samym na skutek rozwoju orzecznictwa i praktyki w tym obszarze przepisy te ograniczyły w znaczny sposób suwerenność państw w dziedzinie swobody działań podejmowanych w ramach polityki gospodarczej<sup>3</sup>, wywołując jednocześnie dalekosiężne skutki o charakterze ekonomicznym. Obecnie można śmiało skonstatować, że owe przepisy traktatowe znajdują zastosowanie do całego spektrum działań państwowych, a przesłanki określone na ich podstawie powinny być brane pod uwagę przy każdej interwencji z jego strony. Ponadto nie sposób wyobrazić sobie wdrażania funduszy europejskich bez ścisłego przestrzegania reguł pomocy publicznej – konsekwencje ich naruszenia (w postaci obowiązku zwrotu pomocy wraz z odsetkami) mogą mieć bowiem katastrofalne skutki dla beneficjentów tej pomocy.

Przepisy rangi traktatowej, tj. art. 107 i 108 TFUE, choć początkowo uzupełniane jedynie komunikatami Komisji Europejskiej z zakresu pomocy publicznej, zostały doprecyzowane aktami prawa wtórnego UE. Kluczową rolę w tym obszarze należy przypisać rozporządzeniu Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiającemu szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

<sup>1</sup> Należy wspomnieć jeszcze o art. 93 i 106 ust. 2 TFUE. Mają one znaczenie w kontekście finansowania odpowiednio usług publicznych i usług w ogólnym interesie gospodarczym, które czasami może stanowić pomoc publiczną.

<sup>2</sup> W kwestii przeglądu działań KE zob. szerzej W. Medrer: *Vorschriften über staatliche Beihilfen – art. 107-109 AEUV* [w:] *Europäisches Wettbewerbsrecht*, H. Schröter, T. Jakob, R. Klotz, W. Mederer (red.), Baden-Baden 2014, s. 2025.

<sup>3</sup> A. Kliemann: *Art. 107 AEUV* [w:] *Europäisches...*, op.cit., s. 2033.

Europejskiej, które kodyfikuje i rozwija orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy publicznej.

Zarówno postanowienia traktatowe, jak i przepisy aktów prawa wtórnego muszą być interpretowane w świetle rozbudowanego orzecznictwa Trybunału, bez znajomości którego nie sposób dokonać właściwej rekonstrukcji kształtu norm prawnych koniecznych do zastosowania w obszarze pomocy publicznej. Należy przy tym wspomnieć, że Komisji przysługują dwa rodzaje kompetencji<sup>4</sup>:

- kontrola istniejącej pomocy publicznej tzw. kontrola dotacyjna<sup>5</sup>,
- kontrola nowej pomocy publicznej (w tym jej zmian).

Artykuł jest poświęcony jedynie temu drugiemu zagadnieniu. Z uwagi na obszerność materii nie obejmuje on jednak szczególnych uprawnień Komisji w zakresie dochodzenia dotyczącego określonych sektorów gospodarki i instrumentów pomocy (w tym decyzji dotyczących tzw. pomocy sektorowej), a także kwestii związanych z jej zwrotem.

## Podstawy prawne kompetencji kontrolnych

Podstawę prawną kompetencji kontrolnych Komisji Europejskiej w dziedzinie

pomocy publicznej stanowi art. 108 TFUE, którego ust. 1 zdanie pierwsze brzmi: „Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych Państwach”. Statuuje on zatem zobowiązanie, zarówno po stronie Komisji, jak i państw członkowskich do współdziałania w duchu lojalnej współpracy w obszarze systemów pomocy publicznej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że to państwa członkowskie nadal posiadają wyłączną kompetencję, aby określać do jakich obszarów i w jakiej wysokości mają być kierowane środki pomocowe. Niemniej Komisja Europejska jest właściwa do określenia, które środki pomocowe są dopuszczalne z punktu widzenia prawa UE, posiadając szeroki zakres uznania w tym obszarze. Co więcej, dopuszczalność pomocy publicznej musi być oceniana wyłącznie w świetle prawa unijnego, a nie regulacji krajowych<sup>6</sup>. Nie oznacza to jednak, że zakres tego uznania jest nieograniczony, choć bardzo szeroki – obejmuje złożoną ocenę przesłanek gospodarczych i społecznych w kontekście całej UE<sup>7</sup>. Sądy unijne mogą dokonywać kontroli zakresu tego uznania jedynie pod kątem weryfikacji, czy KE przestrzegała reguł proceduralnych oraz zasad dotyczących uzasadnienia aktu oraz badania, czy nie wystąpiły błędy dotyczące okoliczności

<sup>4</sup> Zob. P. Kostański: *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie notyfikowanej pomocy państwa*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. IV, 2006, s. 56.

<sup>5</sup> Por. opracowania M. Szymańskiego: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach Unii – ewolucja systemu ochrony budżetu UE – część I*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021 oraz *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE – narzędzia stosowane do ochrony budżetu Unii cz. II*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021.

<sup>6</sup> M. Blauburger: *Of Good and Bad Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law*, „West European Politics” nr 4/2009, s. 724.

<sup>7</sup> Wyrok TS z 17.9.1980 w sprawie 730/79, Philip Morris Holland BV p. Komisji, EU:C:1980:209, pkt 24.

faktycznych lub błędy w ocenie oraz nadużycie uprawnień<sup>8</sup>, zwłaszcza gdy ocena dokonana przez Komisję ma techniczny lub złożony charakter<sup>9</sup>. W tej dziedzinie to Komisja pozostaje ostatecznym arbitrem interesów unijnych i narodowych<sup>10</sup>. Co do zasady zatem w literaturze wskazuje się, że pomoc publiczna znajduje się w tzw. modelu bezpośredniej egzekucji, w ramach którego KE prowadzi implementację prawa UE za pośrednictwem własnych struktur<sup>11</sup>.

Ponadto w art. 108 ust. 2 TFUE podkreślono: „jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez Państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane Państwo w terminie, który ona określa”. Co więcej, zgodnie z ust. 3 „Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą

w ustępie 2. Dane Państwo Członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

Z artykułu 108 TFUE wynika wyłączna kompetencja Komisji do oceniania zgodności z rynkiem wewnętrznym wszelkiej zgłoszonej lub niezgodnej z prawem pomocy państwa, która podlega kontroli sądów unijnych<sup>12</sup>. System ten opiera się zatem na kontroli prewencyjnej (art. 108 ust. 3 TFUE), jeśli chodzi o zmianę istniejących programów pomocy lub nowych środków pomocowych. Zasadniczym celem tej regulacji jest zapewnienie, aby była przyznawana jedynie pomoc publiczna zgodna z rynkiem wewnętrznym<sup>13</sup>. Podstawowym rozwiązaniem służącym realizacji tego celu jest odroczenie wejścia w życie środka pomocowego do czasu rozwiania wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym na mocy końcowej decyzji KE<sup>14</sup>.

Instytucja ta powinna zatem dysponować wystarczającym czasem na przeprowadzenie swojego badania, które jest realizowane w ogólnym interesie UE – co do zasady odbywa się w rozsądnym terminie<sup>15</sup>. W ramach tej procedury

<sup>8</sup> Wyrok TS z 29.4.2004 w sprawie C-372/97, *Włochy p. Komisji*, EU:C:2004:234, pkt 83.

<sup>9</sup> Wyrok TS z 22.12.2008 w sprawie C-487/06 P, *British Aggregates Association p. Komisji*, EU:C:2008:757, pkt 114. P.

<sup>10</sup> Zob. szerzej M. Schweda: *Compatibility of State Aid with the Common Market pursuant to Article 87(3) EC* [w:] *European State Aid Law. Handbook*, M. Heidenhain (red.), Munchen 2010, s. 152-154.

<sup>11</sup> Zob. lit. cyt. w C.M. Colombo: *State aid control in the modernization era: Moving towards differentiated administrative integration?*, „*European Law Journal*” 2019, s. 294.

<sup>12</sup> Wyrok TS z 19.7.2016 w sprawie C-526/14, *Ktonik i in.*, EU:C:2016:570, pkt 37.

<sup>13</sup> Wyrok TS z 12.2.2008 w sprawie C-199/06, *CELF*, EU:C:2008:79, pkt 37.

<sup>14</sup> Wyrok TS z 12.2.2008 w sprawie C-199/06, *CELF*, pkt 48.

<sup>15</sup> Wyrok TS z 14.2.1990 w sprawie 301/87, *Francja p. Komisji*, EU:C:1990:67, pkt 17.

państwa członkowskie są zobowiązane do współpracy i dostarczania wszelkich niezbędnych danych i informacji. Jeśli jednak państwo członkowskie uchyla się od tej współpracy, KE może wydać końcową decyzję jedynie na podstawie dostępnych w danym momencie informacji<sup>16</sup>. Należy przy tym pamiętać, że prawo do obrony stoi na przeszkodzie wykorzystywaniu przez Komisję informacji, do których państwo członkowskie nie miało możliwości ustosunkować się<sup>17</sup>.

System kontroli został zatem ukształtowany w ten sposób, że w jego centrum znajduje się Komisja Europejska, niemniej pewną uzupełniającą rolę pełnią w jego ramach również sądy krajowe (działające jako sądy unijne)<sup>18</sup>.

Podział zadań między KE a sądy państwa członkowskiego ma istotne znaczenie do rozgraniczenia kompetencji władczych. Organy te pełnią odmienne, lecz wzajemnie uzupełniające się role<sup>19</sup>. W tym obszarze sądy krajowe (działając pod kontrolą sądów UE) czuwają nad ochroną praw jednostek przed ewentualnym naruszeniem przez organy państwa zakazu określonego w art. 108 ust. 3 TFUE (wprowadzania

w życie pomocy bez uprzedniego zgłoszenia) do czasu wydania końcowej decyzji przez KE<sup>20</sup>. Dzięki temu realizowany jest obowiązek ochrony stron, na który ma wpływ zakłócenie konkurencji spowodowane przez bezprawne przyznanie pomocy<sup>21</sup>. Obejmuje to kompetencję sądu krajowego do stosowania środków tymczasowych, m.in. takich jak zawieszenie środków pomocowych w celu ochrony interesów stron postępowania w sprawie domniemanej pomocy publicznej<sup>22</sup>, nie może się to jednak odbywać kosztem interesów UE, aby zwrot pomocy nie okazał się w praktyce niemożliwy<sup>23</sup>.

Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 108 ust. 3 TFUE jest bezpośrednio skuteczny – zakaz w nim wyrażony rozciąga się na każdą pomoc wprowadzoną w życie z naruszeniem obowiązku notyfikacyjnego<sup>24</sup>. Trzeba również podkreślić, że skutkiem prawnym końcowej decyzji Komisji nie jest konwalidacja *a posteriori* aktów wykonawczych nieważnych z powodu przyjęcia ich z naruszeniem zakazu sformułowanego w art. 108 ust. 3 TFUE, gdyż stanowiłoby to naruszenie bezpośredniego skutku tego przepisu,

<sup>16</sup> Wyrok TS z 14.2.1990 w sprawie 301/87, Francja p. Komisji, pkt 22.

<sup>17</sup> Wyrok TS z 11.3.2020 w sprawie C-56/18 P, Komisja p. Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo Sp. z o.o., EU:C:2020:192, pkt 73.

<sup>18</sup> Wyrok TS z 21.11.2013 w sprawie C-284/12, Deutsche Lufthansa AG, EU:C:2013:755, pkt 27.

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> Wyrok TS z 5.10.2006 w sprawie C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH i in., EU:C:2006:644, pkt 38.

<sup>21</sup> Wyrok TS z 11.7.1996 w sprawie C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) i inni p. La Poste i in., EU:C:1996:285, pkt 50.

<sup>22</sup> Wyrok TS z 11.7.1996 w sprawie C-39/94, Syndicat français..., *op.cit.*, pkt 52.

<sup>23</sup> Wyrok TS z 20.9.1990 w sprawie 5/89, Komisja p. Niemcom, EU:C:1990:320, pkt 19.

<sup>24</sup> Wyrok TS z 21.11.1991 w sprawie C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon p. Republique Francuskiej, EU:C:1991:440, pkt 11.

a także interesów podmiotów indywidualnych<sup>25</sup>. W takim wypadku obowiązkiem sądów krajowych jest wyciągnięcie wszelkich konsekwencji z naruszenia zakazu określonego w art. 108 ust. 3 TFUE zgodnych z prawem krajowym, zarówno w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych dla środków pomocowych, jak i w zakresie obowiązku zwrotu wsparcia finansowego przyznanego z naruszeniem tego przepisu<sup>26</sup>. W tym obszarze mogą one występować do Komisji z wnioskami o dane i wyjaśnienia odnośnie do kwalifikacji określonych środków pomocowych, a instytucja ta ma obowiązek udzielić odpowiedzi tak szybko, jak jest to możliwe, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy<sup>27</sup>. Co ciekawe, wyłączenie kompetencji KE w zakresie orzekania o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym przełamuje nawet krajową zasadę powagi rzeczy osądzonej, gdyby sąd krajowy wydał rozstrzygnięcie z naruszeniem tej kompetencji instytucji unijnej<sup>28</sup>.

Uprawnienia kompetencyjne Komisji w odniesieniu do reguł proceduralnych w obszarze pomocy publicznej wynikają zatem bezpośrednio z TFUE. Niemniej wobec ogólności i skrótości przepisów prawa pierwotnego

w tym obszarze zostały one doprecyzowane i skonkretyzowane w orzecznictwie Trybunału, a także wielu komunikatach wydawanych przez tę instytucję, którymi związała się ona wobec podmiotów trzecich. W celu zagwarantowania pewności prawa w tej dziedzinie wydano jednak rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE<sup>29</sup>. Akt ten wielokrotnie zmieniany i aktualizowany został następnie zastąpiony przez przyjęte na podstawie art. 109 TFUE rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwane dalej „rozporządzeniem 2015/1589”<sup>30</sup>. Kwestie techniczne dotyczące notyfikacji i sprawozdawczości zostały natomiast uregulowane w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>31</sup>. Pewną rolę w tym obszarze odgrywa też *soft law* – przykładowo Kodeks dobrych praktyk w dziedzinie kontroli pomocy państwa<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Wyrok TS z 21.11.1991 w sprawie C-354/90, *Fédération nationale...*, op.cit., pkt 16.

<sup>26</sup> Wyrok TS z 21.10.2003 w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01, *Państwo Belgijskie*, EU:C:2003:571, pkt 64.

<sup>27</sup> Wyrok TS z 11.7.1996 w sprawie C-39/94, op.cit.

<sup>28</sup> Zob. wyrok TS z 18.7.2007 w sprawie C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato/Lucchini SpA*, EU:C:2007:434, pkt 63.

<sup>29</sup> Dz.U. L 83 z 27.03.1999, z późn. zm., s. 1.

<sup>30</sup> Dz.U. L 248 z 24.09.2015, s. 9. Zastąpiło ono (a w zasadzie ujednoliciło) rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 2.3.1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, z późn. zm., s. 1.).

<sup>31</sup> Dz.U. L 140 z 30.04.2004, z późn. zm., s. 1.

<sup>32</sup> *Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures*, Dz.U. C 253 z 19.07.2018, s. 14.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE dotychczasowe orzeczenia tego Trybunału odnoszące się do rozporządzenia 659/1999 zachowują co do zasady moc również w odniesieniu do rozporządzenia 2015/1589<sup>33</sup>. Warto zatem dokonać analizy jego postanowień, aby przedstawić najważniejsze przepisy kompetencyjne i proceduralne regulujące działania Komisji w tym obszarze.

Rozporządzenie 2015/1589 ustanawia w art. 2 obowiązek notyfikacyjny związany z przyznawaniem nowej pomocy publicznej, przy czym każde zgłoszenie powinno mieć charakter kompletny, tj. zawierać wszystkie informacje konieczne do podjęcia decyzji przez Komisję Europejską<sup>34</sup>. Tylko środki pomocowe spełniające wszystkie przesłanki pomocy publicznej podlegają temu obowiązkowi<sup>35</sup>. Należy pamiętać, że ze zgłoszenia tego rodzaju wyłączona jest znaczna liczba

środków: pomoc *de minimis*<sup>36</sup>, pomoc wchodząca w zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>37</sup>, rozporządzenia w sprawie ogólnych wyłączeń blokowych<sup>38</sup> lub też udzielanie indywidualnego wsparcia na podstawie zatwierdzonych przez Komisję programów pomocowych<sup>39</sup>.

Obowiązek zgłoszenia spoczywa wyłącznie na państwie członkowskim, nie może go zastąpić beneficjent pomocy<sup>40</sup>. Stronami postępowania notyfikacyjnego są Komisja i państwo członkowskie (władze centralne – jednostki samorządowe i władze regionalne mogą w jego ramach występować tylko jako zainteresowane strony<sup>41</sup>).

Notyfikacja tego rodzaju wywołuje skutek zawieszający (tzw. klauzula *stand still*) – do czasu wydania decyzji przez KE lub zaistnienia okoliczności pozwalających na uznanie, że została wydana, środki pomocowe nie mogą być wykorzystywane.

<sup>33</sup> Odpowiednio wyrok TS z 7.4.2022 w sprawie C-429/20 P, Solar Ileias Bompaina AE p. Komisji, EU:C:2022:282, pkt 33; wyrok TS z 2.5.2019 w sprawie C-598/17, A-Fonds, EU:C:2019:352, pkt 42.

<sup>34</sup> Trzeba przy tym pamiętać, że pojęcie nowej pomocy obejmuje również zmiany w pomocy dotychczasowej – wyrok TS z 9.10.1984 w sprawach połączonych 91 i 127/83, Heineken Brouwerijen BV, EU:C:1984:307, pkt 17.

<sup>35</sup> Wyrok TS z 21.7.2005 w sprawie C-71/04, Administración del Estado, EU:C:2005:493, pkt 32. Zob. też A. Sinnave: *Procedure before the Commission, Council Regulation 659/1999* [w:] *European State Aid Law Handbook*, M. Heidenhain (red.), Munchen 2010, s. 592 i cyt. tam poglądy doktrynalne.

<sup>36</sup> Zob. przykł. art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18.12.2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, z późn. zm., s. 1); art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z 27.6.2014 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 190 z 28.06.2014, z późn. zm., s. 50).

<sup>37</sup> Art. 1 decyzji Komisji 2012/21/UE z 20.12.2011 w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 7 z 11.01.2012, z późn. zm., s. 7).

<sup>38</sup> Art. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.6.2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.06.2014, z późn. zm., s. 31).

<sup>39</sup> Wyrok TS z 16.5.2002 w sprawie C-321/99 P, ARAP i in., EU:C:2002:292, pkt 72.

<sup>40</sup> Wyrok Sądu z 10.11.2021 w sprawie T-678/20, Solar Electric Holding i in. p. Komisji, EU:T:2021:780, pkt. 26 i 27.

<sup>41</sup> A. Sinnave: *Procedure before the Commission...*, op.cit., s. 575.

Przyznanie pomocy z naruszeniem obowiązku notyfikacyjnego przez państwo członkowskie stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy, choć najpoważniejsze konsekwencje związane z koniecznością jej zwrotu ponoszą beneficjenci programu pomocowego<sup>42</sup>. Nie ma przy tym wątpliwości, że pomoc udzielona z naruszeniem obowiązków określonych w art. 108 ust. 3 TFUE jest bezprawna<sup>43</sup>, tj. z naruszeniem obowiązku notyfikacyjnego lub też przed upływem okresu przewidzianego na prowadzenie przez KE badania danego środka<sup>44</sup>.

Należy przy tym pamiętać, że zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym oceniana jest od momentu jej przyznania, nie zaś od chwili notyfikacji<sup>45</sup>. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę również na pewien paradoks – niedopełnienie obowiązku notyfikacyjnego stanowi naruszenie tylko w wypadku środków stanowiących pomoc publiczną, i to nową<sup>46</sup>. W rezultacie, o ile potencjalnie postępowanie przez sądem krajowym może dublować postępowanie przed Komisją w zakresie badania, czy określony środek stanowi pomoc państwa, to w przeciwieństwie do tej instytucji, która prowadzi badanie

materialnoprawnej zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, powinien on ograniczyć się wyłącznie do sprawdzenia, czy dochowano obowiązku powiadomienia oraz zachowania okresu *stand still*<sup>47</sup>.

Oprócz tego należy również wspomnieć o domniemaniu ustanowionym przez Trybunał, zgodnie z którym staranny przedsiębiorca powinien zweryfikować, czy uzyskana przez niego pomoc została zgłoszona, czy też nie<sup>48</sup>. Jednocześnie jednak z utrwalonego orzecznictwa sądów unijnych wynika, że pomoc publiczna nie może być uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym tylko dlatego, że naruszono obowiązek notyfikacyjny<sup>49</sup>.

Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej, sama procedura notyfikacyjna powinna zostać poprzedzona fazą prenotyfikacyjną, w trakcie której KE często nieformalnie doradza, w jaki sposób korzystać z wyłączeń zawartych w prawie unijnym lub też dostosować środki pomocowe, aby spełniały wymagania przewidziane prawem<sup>50</sup>. W ostateczności państwo członkowskie może wycofać swoje zgłoszenie notyfikacyjne. W praktyce jednak możliwość korzystania z tego rozwiązania jest

<sup>42</sup> B. Kurcz: *Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF, „EPS” nr 10/2008*, s. 29.

<sup>43</sup> Wyrok TS z 5.10.2006 w sprawie C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH i in.*, EU:C:2006:644, pkt 40.

<sup>44</sup> E. Fronczak: *Rola sądów krajowych w postępowaniu z zakresu pomocy państwa*, „EPS” nr 8/2008, s. 20.

<sup>45</sup> B. Kurcz, *Zasada solidarności...*, op.cit., s. 32. Por. też *Commission notice on the determination of the applicable rules for the assessment of unlawful State aid*, Dz.U. WE C 119 z 22.5.2002, s. 22.

<sup>46</sup> E. Fronczak: *Rola sądów krajowych...*, op.cit. s. 21.

<sup>47</sup> Tamże, s. 22.

<sup>48</sup> Wyrok TS z 20.9.1990 w sprawie C-5/89, *Komisja p. RFN*, EU:C:1990:320, pkt 14.

<sup>49</sup> Wyrok TS z 14.2.1990 w sprawie 301/87, *Francja p. Komisji*, EU:C:1989:357, pkt. 19-21.

<sup>50</sup> R. van Druenen, P. Zwaan, E. Mastenbroek: *Getting State Aid Approved by the European Commission: Explaining the Duration of Preliminary Investigations in the State Aid Notification Procedure*, „JCMS”, vol. 60, nr 3/2022, s. 547-548.



znacznie ograniczona, gdyż służby Komisji w pierwszej kolejności skupiają się na postępowaniach administracyjnych, co powoduje znaczne wydłużenie okresu niezbędnego do oceny zgłaszanych środków<sup>51</sup>.

### Wstępne postępowanie wyjaśniające

Z chwilą zgłoszenia pomocy publicznej po stronie Komisji powstaje obowiązek przeprowadzenia badania wstępnego (*preliminary investigation*), które może zakończyć się wydaniem trzech rodzajów decyzji. Po pierwsze, instytucja ta może stwierdzić, że zgłoszony środek nie stanowi pomocy publicznej (art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589). Po drugie, w wypadku gdy KE nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym, w stopniu w jakim został on określony w art. 107 ust. 1 TFUE, wydawana jest decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589). Po trzecie wreszcie, jeżeli zaistniały wątpliwości o zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym, powinna zostać wydana decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia (art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589). KE zobowiązana jest przedstawić swoje wątpliwości, lecz ciężar dowodu spoczywa na pozostałych stronach postępowania<sup>52</sup>. Jeżeli Komisja nie uzyska

przekonania co do tego, że rozpatrywany środek:

- nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE albo
- jest zgodny z TFUE (w wypadku uznania za pomoc publiczną), albo
- prowadzone postępowanie nie pozwoli na przewyżczenie poważnych trudności pojawiających się w wyniku oceny zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zobowiązana jest ona do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i nie dysponuje w tej kwestii uznaniowością<sup>53</sup>.

Komisja ma na to dwa miesiące, ale za zgodą państwa członkowskiego i KE termin ten może ulec wydłużeniu. Co ciekawe, jeśli jest to właściwe, Komisja może ustalić krótszy termin. W wypadku gdy KE zwleka z podjęciem decyzji, pomoc uznaje się za dozwoloną, a państwo członkowskie może wdrożyć środek pomocowy, z tym że wtedy Komisja ma jeszcze 15 dni roboczych na wydanie jednej z powyższych decyzji. Przepis ten kodyfikuje tzw. procedurę Lorenz – zgodnie z orzecznictwem TSUE pomoc wdrożona po upływie dwumiesięcznego terminu zarezerwowanego dla Komisji i po powiadomieniu tej instytucji staje się pomocą istniejącą<sup>54</sup>. Niemniej KE może łatwo i wielokrotnie przedłużać

<sup>51</sup> Por. szerzej odnośnie do wad tego rodzaju rozwiązania S.A. Jarecki: *Europejski Instrument Odbudowy a pomoc publiczna*, Warszawa 2022, s. 54, 56, 111 i 112.

<sup>52</sup> Por. uwagi A. Sinnaeve: *State Aid Procedures: developments since the entry into force of the Procedural Obligation*, „CMLawRev” nr 4/2007, s. 988.

<sup>53</sup> Zob. wyrok TS z 22.12.2008 w sprawie C-487/06 P, *British Aggregates Association p. Komisji*, EU:C:2008:757, pkt 113 oraz wyrok Sądu z 18.5.2022 w sprawie T-577/20, *Ryanair DAC p. Komisji*, EU:T:2022:301, pkt 25.

<sup>54</sup> Por. wyrok TS z 11.12.1973 w sprawie 120/73, *Gebrüder Lorenz GmbH p. Republice Federalnej Niemiec i Land Rheinland-Pfalz*, EU:C:1973:152, pkt. 5 i 6.

postępowanie w taki sposób, że w praktyce sprawuje nad nim pełną kontrolę<sup>55</sup>. Nie może jednak kierować zapytań do państwa członkowskiego tylko po to, aby przedłużyć postępowanie<sup>56</sup>.

Co do zasady, postępowanie przed Komisją rozpoczyna bieg przy założeniu, że przekazany wniosek jest kompletny. W praktyce jednak często konieczne jest wyjaśnienie pewnych kwestii czy też uzupełnienie przekazanych informacji<sup>57</sup>. Instrumentem pozwalającym na realizację tego celu jest wniosek o udzielenie wszelkich koniecznych informacji dodatkowych skierowany do państwa członkowskiego. KE korzysta z tego rodzaju instrumentów bardzo często, co powoduje znaczne wydłużenie okresu trwania badania wstępnego<sup>58</sup>. Udzielenie odpowiedzi przez państwo członkowskie powinno zostać potwierdzone, natomiast jej brak może skutkować ponagleniem skorelowanym z wyznaczeniem dodatkowego terminu na odpowiedź. Co istotne, sankcją za nieprzekazanie informacji jest domniemanie wycofania zgłoszenia, chyba że przed upływem terminu na jej przekazanie został on wydłużony. Państwo członkowskie może też złożyć oświadczenie, że zgłoszenie jest kompletne lub dodatkowe informacje nie są dostępne lub zostały dostarczone, co rozpoczyna

bieg terminu dla KE w ramach procedury badania wstępnego.

Analogicznym instrumentem jest wnioski o udzielenie informacji skierowany do innych podmiotów – innego państwa członkowskiego, przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw. Komisja może zwrócić się z prośbą o przekazanie wszelkich informacji dotyczących rynku, jakie są jej niezbędne do dokończenia oceny środka pomocowego, jednakże powinna w sposób należyty uwzględnić zasadę proporcjonalności, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw.

Postępowanie wstępne kończy się wydaniem decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, która nie tylko stwierdza zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym, ale także w sposób dorozumiany stanowi odmowę wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego<sup>59</sup>.

### Formalne postępowanie wyjaśniające

Decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia powinna przede wszystkim wskazywać na wątpliwości co do zgodności środka pomocowego z rynkiem wewnętrznym oraz zawierać wezwanie do przedstawienia uwag w wyznaczonym terminie (zwykle w terminie jednego miesiąca, z możliwością przedłużenia). Do istotnego

<sup>55</sup> S. Dudzik: *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie pomocy państwa podlegającej zgłoszeniu: wprowadzenie i wyrok TS z 11.12.1973 r. w sprawie 120/73 Gebrüder Lorenz GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec i Land Rheinland-Pfalz*, „EPS” nr 7/2016, s. 51.

<sup>56</sup> A. Sinnaeve: *State Aid Procedures...*, op.cit., s. 983.

<sup>57</sup> S.A. Jarecki: *Europejski Instrument Odbudowy a pomoc publiczna*, Warszawa 2022, s. 114.

<sup>58</sup> R. van Druenen, P. Zwaan, E. Mastenbroek: *Getting State Aid Approved...*, op.cit. s. 548; zob. też *Do the Commission's Procedures Ensure Effective Management of State Aid Control?*, Europejski Trybunał Obrachunkowy <[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11\\_15/SR11\\_15\\_EN.PDF](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11_15/SR11_15_EN.PDF)>.

<sup>59</sup> Wyrok TS z 24.5.2011 w sprawie C-83/09 P, Komisja p. Kronoply GmbH & Co. KG i Kronotex GmbH & Co. KG, EU:C:2011:341, pkt 45.

formalnego wymogu proceduralnego należy zaliczyć nałożony na Komisję obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag<sup>60</sup>. Zdaniem Trybunału publikacja ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej stanowi właściwy sposób poinformowania zainteresowanych stron o wszczęciu postępowania, ponieważ ma ono na celu uzyskanie informacji mogących stanowić dla Komisji wskazówkę co do jej przyszłych działań. Gwarantuje to państwom członkowskim i innym podmiotom, że będą mogły zostać wysłuchane<sup>61</sup>.

Uwagi może zgłaszać nie tylko państwo członkowskie, ale i wszystkie zainteresowane strony. Zgodnie z art. 1 lit. h rozporządzenia 2015/1589 określenie to oznacza „którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiegokolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe”<sup>62</sup>. Zakres tego pojęcia budził spory w odniesieniu do podmiotów prywatnych, które mogłyby uczestniczyć w postępowaniu przed Komisją. W związku z tym orzecznictwo TSUE znacznie ewoluowało, co zostanie przedstawione szczegółowo w dalszej części artykułu.

Jeżeli zainteresowana strona złoży odpowiedni wniosek o zachowanie poufności

ze względu na potencjalną szkodę jaką mogłaby ponieść, jej tożsamości nie ujawnia się państwu członkowskiemu, które przekazało zgłoszenie. Może ono jednak odpowiedzieć na przedstawione uwagi.

Zasada proporcjonalności znajduje pełny wyraz w art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589, zgodnie z którym Komisja może zwracać się o udzielenie informacji wyłącznie w przypadkach odnoszących się do:

- formalnych procedur dochodzenia, które zostały uznane za nieskuteczne;
- beneficjentów pomocy – pod warunkiem że zainteresowane państwo członkowskie wyrazi na to zgodę.

Jeśli wnioski o udzielenie informacji dotyczących rynku zostały skierowane do podmiotów trzecich, Komisja działa jako swoisty *hub* informacyjny (z ang. koncentrator, punkt węzłowy), gdyż powinny trafiać do niej wszystkie dane, a ona ma czuwać m.in. nad ich poufnością oraz przekazywaniem zainteresowanemu państwu członkowskiemu. W szczególności może kierować ponaglenia do państw zwlekających z przekazywaniem żądanych informacji. Do jej kompetencji należy także nakładanie grzywien na podmioty prywatne z tytułu przekazania nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd treści, pod warunkiem że podmioty te zostały pouczone o grożących im konsekwencjach.

<sup>60</sup> Wyrok TS z 11.11.2021 w sprawie C-933/19 P, Autostrada Wielkopolska SA p. Komisji, EU:C:2021:905, pkt 63.

<sup>61</sup> Wyrok TS z 11.3.2020 w sprawie C-56/18 P, Komisja p. Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo Sp. z o.o., pkt 72.

<sup>62</sup> Definicja została sformułowana na podstawie wyroku TS z 14.11.1984 w sprawie 323/82, SA Intermills p. Commission of the European Communities, EU:C:1984:345, pkt 16.

Komisja Europejska dysponuje środkami zdobywania informacji na temat zgłoszonych programów pomocowych: Są to:

- wniosek o udzielenie informacji skierowany do zgłaszającego państwa członkowskiego;
- wniosek o udzielenie informacji skierowany do innych źródeł (innego państwa członkowskiego, przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw), jeżeli chodzi o przypadki złożone technicznie, podlegające ocenie merytorycznej w zakresie informacji dotyczących rynku;
- żądanie udzielenia informacji w drodze decyzji (skierowanej do przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw).

Dwa ostatnie instrumenty adresowane do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw połączone są ze środkami przymusu w wypadku działań stanowiących czyny umyślne lub będące wynikiem rażącego niedbalstwa. W odniesieniu do zwykłych wniosków podawanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji zagrożone jest grzywną wynoszącą 1% całkowitego obrotu (za poprzedzający rok obrotowy). Taka sama grzywna może towarzyszyć żądaniu udzielenia informacji w drodze decyzji, w sytuacji dostarczania nieprawdziwych, niepełnych lub wprowadzających w błąd informacji lub też ich niedostarczenia w wyznaczonym terminie. Dodatkowo w decyzjach tego rodzaju KE ma prawo nakładać na podmioty prywatne okresowe kary pieniężne w maksymalnej wysokości 5% średniego dziennego obrotu (za poprzedzający rok obrotowy) za każdy dzień roboczy spóźnienia, naliczane od daty

wskazanej w decyzji do czasu przekazania żądanych informacji. Kary te muszą opierać się na zasadach proporcjonalności i stosowności, a Komisja jest zobowiązana brać pod uwagę charakter, wagę i czas trwania naruszenia, a także zapewnić szczególne poszanowanie tych zasad w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Jeżeli przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw spełniły swój obowiązek, możliwe jest miarkowanie kar (ich obniżenie) lub nawet anulowanie. Trzeba jednak pamiętać, że to Trybunał ma nieograniczone prawo orzekania w tych kwestiach, a zatem może on nawet podwyższyć kary zaproponowane przez KE.

Formalna procedura dochodzenia powinna zakończyć się wydaniem jednej z następujących decyzji:

- wskazującej, że zgłoszony środek pomocowy nie stanowi pomocy publicznej;
- pozytywnej – stwierdzającej zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym;
- warunkowej – zawierającej warunki, na jakich pomoc może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym wraz z ustanowieniem obowiązków monitorowania zgodności z tą decyzją;
- negatywnej – stwierdzającej, że pomoc nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

Co ciekawe, te decyzje pozostają jedyną władczą formą rozstrzygnięcia należącą do kompetencji Komisji, wszelkie inne pisma i stanowiska uzupełniające takie decyzje lub dokonujące ich interpretacji należy uznać za pozbawione mocy prawnej<sup>63</sup>. Prawo unijne nie przewiduje wprawdzie możliwości wydawania decyzji

<sup>63</sup> Wyrok TS z 15.9.2022 w sprawie C-705/20, Fossil (Gibraltar) Ltd, EU:C:2022:680, pkt 49.

korygujących i rozszerzających toczące się postępowanie, jednakże względy ekonomii procesowej i zasada dobrej administracji przemawiają na rzecz takiego rozwiązania<sup>64</sup>. Ponadto w orzecznictwie Trybunału wyróżniono dwie koncepcje dotyczące najpoważniejszych wad proceduralnych decyzji Komisji prowadzących do ich usunięcia z systemu prawnego UE. Po pierwsze, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego jakim jest powiadomienie zainteresowanych stron o wszczęciu postępowania i możliwości składania uwag powoduje nieważność decyzji z mocy prawa<sup>65</sup>. Jednak pozostałe naruszenia proceduralne dają podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji w całości lub w części, jedynie gdy zostanie wykazane, że w wypadku braku tej nieprawidłowości decyzja mogłaby mieć inną treść<sup>66</sup>.

Trzeba pamiętać, że Komisja dysponuje władzą dyskrecjonalną przy ocenie zgodności środków pomocowych z rynkiem wewnętrznym. Chociaż może przyjmować zasady postępowania służące ustaleniu odpowiednich kryteriów w tym zakresie, jednak publikując je, nakłada ograniczenia na swoje uprawnienia dyskrecjonalne i co do zasady nie może odstąpić od tych reguł bez naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania

i ochrona uzasadnionych oczekiwań<sup>67</sup>. KE zobowiązana jest wykazać w swojej decyzji, że odnosi się ona do pomocy publicznej, a zatem środek pomocowy przynajmniej korzyść przedsiębiorstwu (przedsiębiorstwom), które z niej skorzystało, po przeprowadzeniu dochodzenia w sposób bezstronny i staranny, na podstawie najpełniejszych i najbardziej wiarygodnych dowodów<sup>68</sup>. To na tej instytucji spoczywa ciężar wykazania korzyści, a nie na zainteresowanym przedsiębiorstwie – wykazania jej braku<sup>69</sup>.

Termin instrukcyjny na zakończenie formalnego etapu dochodzenia wynosi 18 miesięcy, lecz może ulec przedłużeniu na mocy porozumienia z państwem członkowskim<sup>70</sup>. Po upływie tego terminu państwo członkowskie może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji do Komisji, która ma na to dwa miesiące.

Państwo członkowskie może przy tym odnieść się do wszelkich informacji otrzymanych przez Komisję od przedsiębiorstw lub ich związków. Niemniej KE jest zawsze zobowiązana należycie uwzględnić uzasadnione interesy przedsiębiorstw dotyczące ochrony ich tajemnic handlowych i innych informacji poufnych, zgodnie z art. 9 ust. 10 rozporządzenia 2015/1589.

<sup>64</sup> Wytok TS z 13.6.2013 w sprawach połączonych C-630/11 P do C-633/11 P, HGA i in., EU:C:2013:387, pkt. 50 i 51.

<sup>65</sup> Wyrok Sądu z 14.9.2022 w sprawie T-603/19, Helsingin Bussiliikenne Oy p. Komisji, EU:T:2022:555, pkt 49.

<sup>66</sup> Wyrok Sądu z 14.9.2022 w sprawie T-603/19, Helsingin..., op.cit., pkt 51.

<sup>67</sup> Wyrok Sądu z 22.6.2022 w sprawie T-657/20, Ryanair DAC p. Komisji, EU:T:2022:390, pkt 61 i cyt. tam orzecznictwo.

<sup>68</sup> Wyrok TS z 4.3.2021 w sprawie C-362/19 P, Komisja p. Futbol Club Barcelona, EU:C:2021:169, pkt 62.

<sup>69</sup> Wyrok TS z 17.11.2022 w sprawach połączonych C-331/20 P i C-343/20 P, Volotea SA i easyJet Airline Co. Ltd p. Komisji, EU:C:2022:886, pkt 132.

<sup>70</sup> Wyrok TS z 8.5.2008 w sprawie C-49/05 P, Ferriere Nord SpA p. Komisji, EU:C:2008:259, pkt 49.

Trzeba także pamiętać, że Komisja może zawsze cofnąć decyzje wydane w ramach formalnej procedury dochodzenia, jeżeli przy ich podejmowaniu uwzględniono nieprawidłowe informacje, a mające decydujące znaczenie.

Komisja Europejska posiada kompetencję, by z własnej inicjatywy zawsze badać informacje odnoszące się do zakresu pomocy niezgodnej z prawem, bez względu na ich źródło. Jest obowiązana każdorazowo dokonać pełnej oceny zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym, bez względu na to, czy przestrzegano zakazu wprowadzenia jej w życie bez uprzedniego zezwolenia<sup>71</sup>. Komisja próbowała bowiem wyciągać negatywne konsekwencje wobec państw członkowskich z powodu braku notyfikacji środków pomocowych (co zdarza się stosunkowo często). Stanowisko TSUE wskazuje, że może ona w takim wypadku jedynie przyjąć środek tymczasowy nakazujący wstrzymanie wypłaty pomocy oraz skierować nakaz przekazania wszelkich dokumentów, informacji i danych niezbędnych do oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym<sup>72</sup>.

Badanie pomocy niezgodnej z prawem może zostać przeprowadzone na skutek złożonej skargi oraz na podstawie informacji dostarczonych na wnioski skierowany do zainteresowanego państwa członkowskiego, innego państwa członkowskiego, przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw. W takim wypadku Komisja może

kierować do zainteresowanych państw nakaz udzielenia informacji, jeżeli mimo ponaglenia nie dostarczają tych objętych wnioskiem.

Komisja Europejska ma również prawo wszcząć formalną procedurę dochodzenia w odniesieniu do pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem.

### **Zawieszenie pomocy niezgodnej z prawem**

Zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 KE jest uprawniona, po uprzednim umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia swoich uwag, nakazać zawieszenie wszelkiej pomocy niezgodnej z prawem do momentu podjęcia ostatecznej decyzji o zgodności tych środków pomocowych z rynkiem wewnętrznym. Następuje to w drodze decyzji nakazowej, która stanowi odrębny środek prawny w stosunku do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie obie te decyzje mogą zostać wydane jednocześnie lub decyzja nakazowa w późniejszym okresie<sup>73</sup>. Nie ma przeszkód, aby Komisja nakazała tymczasowe odzyskanie pomocy niezgodnej z prawem do momentu wydania decyzji co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589<sup>74</sup>. Wydanie nakazu windykacji jest możliwe wyłącznie po spełnieniu następujących przesłanek:

<sup>71</sup> Wyrok TS z 7.4.2022 w sprawach połączonych C-102/21 i C-103/21, KW, SG, EU:C:2022:272, pkt 51.

<sup>72</sup> Szerz. na ten temat zob. S. Dudzik [w:] *Kamienie milowe orzecznictwa TSUE*, S. Biernat (red.), Warszawa 2019, s. 606-612.

<sup>73</sup> Wyrok TS z 16.3.2021 w sprawie C-562/19 P, Komisja p. Polsce, EU:C:2021:201, pkt 51.

<sup>74</sup> Wyrok TS z 7.4.2022 w sprawach połączonych C-102/21 i C-103/21, KW, SG, EU:C:2022:272, pkt 51.

- zgodnie z przyjętą praktyką nie ma wątpliwości co do charakteru pomocowego środka;
- wymagane jest pilne działanie;
- istnieje realne ryzyko wyrządzenia konkurentowi poważnej i nieodwracalnej szkody.

Co ciekawe, w trakcie tej procedury możliwe jest upoważnienie państwa członkowskiego do powiązania zwrotu pomocy z jej wypłatą na podtrzymanie działalności przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia 2015/1589 niezastosowanie się do decyzji nakazowej stanowi podstawę dla KE, aby skierować sprawę bezpośrednio do TSUE, z pominięciem etapów, które są normalnie wymagane w odniesieniu do wnoszonych na podstawie art. 258 TFUE.

### Kontrole na miejscu

Kontrola na miejscu może być przeprowadzona przez Komisję Europejską za zgodą państwa członkowskiego i przedstawieniu przez nie uwag, jeżeli rodzą się poważne wątpliwości, czy są realizowane jej decyzje w odniesieniu do pomocy indywidualnej (o niewnoszeniu sprzeciwu, pozytywne, warunkowe). Zgodnie z art. 27 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589 urzędnicy upoważnieni przez Komisję uprawnieni są do badania zgodności z decyzją:

- wejścia na teren wszelkich obiektów oraz nieruchomości przedsiębiorstwa;
- zwracania się o ustne wyjaśnienia na miejscu;
- badania ksiąg i innych dokumentów handlowych oraz wykonywania lub żądania ich kopii.

W razie potrzeby kontrole te mogą być wspierane przez niezależnych biegłych – w wypadku należycie uzasadnionych zastrzeżeń państwa członkowskiego co do ich wyboru powinni zostać powołani w porozumieniu z tym państwem.

Przed przeprowadzeniem kontroli państwo członkowskie musi zostać poinformowane w stosownym czasie i na piśmie o kontroli na miejscu oraz danych osobowych kontrolerów, którzy są zobowiązani przedstawić upoważnienie na piśmie określające przedmiot i cel wizyty. Przy kontroli mogą asystować urzędnicy wyznaczeni przez państwo członkowskie, a jeżeli przedsiębiorstwo krajowe sprzeciwia się kontroli – państwo zapewnia pomoc prawną w celu jej przeprowadzenia i otrzymuje kopie wszelkich sprawozdań z kontroli.

### Orzecznictwo TSUE dotyczące kompetencji KE

Postępowanie kontrolne w sprawie przyznania pomocy publicznej skodyfikowane w art. 108 TFUE obejmuje dwie fazy (a w zasadzie dwa odrębne postępowania): początkową, polegającą na sformułowaniu wstępnej opinii w sprawie zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz fazę formalnego postępowania wyjaśniającego. Literalnie, tylko w ramach tej drugiej fazy, która ma zapewnić Komisji ustalenie wszystkich faktów określonej sprawy, w przepisach rangi traktatowej został sformułowany wyraźny obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag<sup>75</sup>. Gdyby jednak dać prymat wyłącznie wykładni

<sup>75</sup> Wyrok TS z 15.6.1993 w sprawie C-225/91, Matra SA p. Komisji, EU:C:1993:239, pkt 16.

językowej, w wypadku stwierdzenia przez Komisję, iż określona pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, zainteresowane strony, o których mowa w art. 108 ust. 2 TFUE, jako pozbawione dostępu do tego rodzaju postępowań, zostałyby całkowicie pozbawione sądowej kontroli gwarancji proceduralnych. Dlatego w orzecznictwie TSUE dopuszczono możliwość złożenia skargi o stwierdzenie nieważności tego rodzaju decyzji Komisji, aby umożliwić stronom skarżącym zapewnienie poszanowania ich praw procesowych<sup>76</sup>. Szersze tło związane z tym orzecznictwa TSUE zostanie przedstawione w kolejnym podrozdziale.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń (decyzja uznająca dany środek pomocowy za zgodny z rynkiem wewnętrznym) podlega oczywiście kontroli co do jej zgodności z prawem UE. Obejmuje ona m.in. badanie, czy ocena informacji i wszelkich danych, którymi dysponowała KE podczas wstępnego etapu badania środka powinna wzbudzić wątpliwości dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym. Powinny one doprowadzić do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego<sup>77</sup>. Pojęcie wątpliwości ma charakter obiektywny. Ocenia się zarówno okoliczności wydania decyzji, jak i jej treść – należy

zestawić motywy tego aktu z danymi, jakimi mogła dysponować Komisja w momencie zajmowania stanowiska w kwestii zgodności spornej pomocy z rynkiem wewnętrznym<sup>78</sup>.

Skarżący może wówczas podnosić wszelkie zarzuty zmierzające do wykazania, że ocena informacji i danych posiadanych przez KE już na wstępnym etapie badania pomocy publicznej powinna była wzbudzać wątpliwości co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym. Przeprowadzenie tego rodzaju dowodu obciąża skarżącego, przy czym jego wnioskowanie nie może prowadzić do zmiany przedmiotu skargi ani przesłanek jej dopuszczalności<sup>79</sup>. Sama długość postępowania wstępnego bywa wskazówką, że powinny być powstać takie wątpliwości, nie jest jednak bezwzględną przesłanką nakazującą wszczęcie postępowania formalnego<sup>80</sup>.

Jego skuteczność jest uwarunkowana przedstawieniem zbioru spójnych wskazówek (poszlak), co wymaga zbadania okoliczności, w których decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń została podjęta oraz jej zawartości, a następnie porównania z oceną, na której polegała Komisja wydając decyzję z informacjami dostępnymi jej podczas przyjmowania tego aktu<sup>81</sup>. Co istotne, sąd orzekający na terytorium Unii powinien wziąć pod uwagę nie tylko te informacje,

<sup>76</sup> Wyrok TS z 13.12.2005 w sprawie C-78/03 P, Komisja p. RFN i Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV, EU:C:2005:761, pkt 35 i cyt. tam orzecznictwo.

<sup>77</sup> Wyrok TS z 24.5.2011 w sprawie C-83/09 P, Komisja p. Kronoply GmbH & Co. KG i Kronotex GmbH & Co. KG, EU:C:2011:341, pkt 47.

<sup>78</sup> Wyrok Sądu z 18.5.2022 w sprawie T-577/20, Ryanair DAC p. Komisji, pkt 27.

<sup>79</sup> Wyrok TS z 3.9.2020 w sprawie C-817/18 P, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in., EU:C:2020:637, pkt 81.

<sup>80</sup> Wyrok TS z 24.1.2013 w sprawie C-646/11 P, 3F p. Komisji, EU:C:2013:36, pkt 32.

<sup>81</sup> Tamże, pkt 31.



którymi Komisja dysponowała, ale również takie, którymi mogła dysponować<sup>82</sup>. Pojęcie to obejmuje wszelkie dokumenty, których mogła żądać w toku prowadzonych postępowań<sup>83</sup>. Takim dowodem może być przykładowo wykazanie niewystarczającego lub niekompletnego charakteru badania przeprowadzonego przez Komisję w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego, co może wskazywać na poważne trudności w ocenie spornego środka i powinno było zobligować KE do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego<sup>84</sup>. Komisja ma bowiem obowiązek prowadzić postępowania wyjaśniające w sposób staranny i bezstronny (*diligent and impartial*), aby w momencie wydawania decyzji dysponowała możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi danymi<sup>85</sup>.

Wprawdzie można odnaleźć orzecznictwo, zgodnie z którym w pewnych przypadkach Komisja powinna wyjść poza samo badanie okoliczności podanych do jej wiadomości<sup>86</sup>, ale wydaje się, że nie jest zobowiązana do analizy wszelkich związanych ze sprawą, nawet jeśli znajdują się one w domenie publicznej<sup>87</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że instytucja ta nie jest zobowiązana w jakikolwiek sposób do konsultowania

się z ekspertami zewnętrznymi<sup>88</sup>. Może oprzeć się na zbiorze istotnych, dokładnych i zgodnych poszlak w celu sprawdzenia, czy występuje wysokie prawdopodobieństwo powstania w przyszłości dodatkowego obciążenia dla państwa<sup>89</sup>.

Jednocześnie należy zauważyć, że sprawowana przez TSUE kontrola zgodności z prawem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego ma ograniczony charakter, a w wypadku kwestionowania oceny spornego środka jako pomocy państwa, kontrola jest ograniczona do badania, czy Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie na etapie badania wstępnego<sup>90</sup>. W takiej sytuacji KE powinna zbadać rzetelnie tę kwestię na podstawie informacji dostarczonych jej przez państwo członkowskie na tym etapie postępowania, nawet jeśli to badanie nie doprowadzi do ostatecznej oceny<sup>91</sup>. Z zasady lojalnej współpracy wynika obowiązek państwa członkowskiego jak najszybszego przekazania Komisji informacji potwierdzającej, że sporne środki nie stanowią pomocy publicznej. Jeżeli informacje te pozwalają rozwiązać wszelkie wątpliwości co do braku elementów pomocy w badanym środku, nie wszczyna się postępowania formalnego. W wypadku przeciwnym – jeśli informacje nie pozwalają

<sup>82</sup> Wyrok TS z 2.9.2010 w sprawie C-290/07 P, Komisja p. Scott SA, EU:C:2010:480, pkt 91.

<sup>83</sup> Wyrok TS z 20.9.2017 w sprawie C-300/16 P, Komisja p. Frucona Košice a.s., EU:C:2017:706, pkt 71.

<sup>84</sup> Wyrok TS z 12.10.2016 w sprawie C-242/15 P, Land Hessen, EU:C:2016:765, pkt 38.

<sup>85</sup> Wyrok TS z 3.4.2014 w sprawie C-559/12 P, Francja p. Komisji, EU:C:2014:217, pkt 63.

<sup>86</sup> Wyrok TS z 2.4.1998 w sprawie C-367/95 P, Komisja p. Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs (Sytraval) and Brink's France SARL, EU:C:1998:154, pkt 62.

<sup>87</sup> Wyrok Sądu z 9.11.2022 w sprawie T-111/21, Ryanair DAC p. Komisji, EU:T:2022:699, pkt 47.

<sup>88</sup> Wyrok TS z 20.9.2017 w sprawie C-300/16 P, Komisja p. Frucona Košice..., op.cit., pkt 72.

<sup>89</sup> Wyrok TS z 3.4.2014 w sprawie C-559/12 P, Francja p. Komisji, EU:C:2014:217, pkt 65.

<sup>90</sup> Wyrok TSUE z 21.7.2011 w sprawie C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni Sr p. Komisji, EU:C:2011:497, pkt 61.

<sup>91</sup> Wyrok TS z 10.5.2005 w sprawie C-400/99, Włochy p. Komisji, EU:C:2005:275, pkt 48.

na pozbycie się wątpliwości co do istnienia elementów pomocy i utrzymują się w odniesieniu do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym – po stronie Komisji powstaje obowiązek wszczęcia takiego postępowania. Co więcej, jest to obowiązek, w zakresie którego Komisja nie posiada żadnego zakresu uznania<sup>92</sup>.

### **Środki ochrony prawnej przeciwko decyzjom KE**

Odnosząc się do kwestii związanych z kompetencjami kontrolnymi Komisji Europejskiej w zakresie badania zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym, warto nawiązać do zagadnień związanych ze środkami ochrony prawnej przysługującymi w wypadku kwestionowania decyzji tej instytucji. Ramy artykułu nie pozwalają na szczegółowe opisanie trybu i przesłanek wnoszenia skarg na decyzje Komisji, warto jednak zwrócić uwagę na pewną specyfikę w dziedzinie pomocy publicznej w odniesieniu do ogólnych wymagań traktatowych w tym obszarze. W praktyce szczególnego znaczenia nabiera tu skarga o stwierdzenie nieważności decyzji KE, gdyż może ona wywoływać niezwykle dotkliwe skutki w obszarze prawa konkurencji. Dlatego zwrócę uwagę jedynie na pewne odrębności, które wywołują istotne skutki dla norm kompetencyjnych wyznaczających zakres uprawnień i powinności tej instytucji.

W szczególności Komisja Europejska jest zobowiązana stać na straży uprawnień

proceduralnych nie tylko stron postępowania kontrolnego środków pomocowych, ale także wszystkich innych podmiotów, na których prawa i obowiązki wywierają wpływ decyzje z dziedziny pomocy publicznej. Warto zatem dokonać krótkiego przeglądu sytuacji proceduralnej podmiotów znajdujących się w obszarze oddziaływania decyzji pomocowych KE.

Sytuacja jest stosunkowo prosta w wypadku państw członkowskich, które jako tzw. uprzywilejowani skarżący zawsze będą posiadać legitymację procesową w tym obszarze. Można odnotować jedynie pewną specyfikę, a mianowicie jednostki państwowe szczebla lokalnego lub regionalnego, jeżeli na mocy prawa krajowego są wyposażone w osobowość prawną, posiadają legitymację skargową, taką jak podmioty prawa prywatnego<sup>93</sup>. Podobna sytuacja ma miejsce, jeśli chodzi o podmioty wskazane jako adresaci regulacji KE, niejako automatycznie przysługuje im bowiem kompetencja do kwestionowania tego rodzaju aktów prawnych. W odniesieniu do legitymacji skargowej obowiązuje formalna koncepcja adresata – dany akt wskazuje konkretną osobę w sposób formalny i do niej odnosi się notyfikacja<sup>94</sup>.

Sytuacja jednak niezwykle się komplikuje, jeżeli skargę tego rodzaju chciałby złożyć podmiot prywatny niebędący adresatem konkretnego aktu prawnego. W odniesieniu do tych podmiotów w orzecznictwie TSUE wykształciła się koncepcja

<sup>92</sup> Wyrok Sądu z 9.11.2022 w sprawie T-11/21, Ryanair DAC..., op.cit., pkt 44.

<sup>93</sup> Przykł. wyrok TS z 22.3.2007 w sprawie C-15/06 P, Regione Siciliana p. Komisji, EU:C:2007:183, pkt 29.

<sup>94</sup> Wyrok SPI z 19.6.2009 w sprawie T-48/04, Qualcomm Wireless Business Solutions Europe BV p. Komisji, EU:T:2009:212, pkt 46.

materialna legitymacji skargowej – przysługuje, gdy z treści danego aktu wynika, że zmierza on do wywołania zmiany w sytuacji prawnej konkretnego podmiotu przez wpływ na jego interes<sup>95</sup>. W takim wypadku, aby wykazać legitymację procesową czynną podmiot musi udowodnić, że spełnia przesłanki tzw. testu Plaumanna, tj. konkretny akt co do zasady dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie.

Należy przy tym pamiętać, że ze specyfiki prawa pomocy publicznej wynika, jak już podkreślono wcześniej, tożsamość ochrony interesów podmiotów potencjalnie poszkodowanych wydaniem decyzji przez Komisję Europejską. Na etapie deliberacji nad wydaniem formalnej decyzji, w odniesieniu do wszczęcia postępowania w sprawie zatwierdzenia pomocy publicznej, w drodze wyjątku legitymację czynną posiadają również wszelkie podmioty, które domagają się możliwości wysłuchania przez tę instytucję.

Podmioty te niekoniecznie będą dotknięte skutkami bezpośrednimi i indywidualnymi przez ostateczną decyzję o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia programu pomocowego. Niemniej prawo zapewnia im ochronę praw proceduralnych przed sądem unijnym. Oczywiście w tych okolicznościach za decyzję zatwierdzającą uważa się każdy akt, niezależnie

od jego formy, jeżeli z jego istoty i zamiaru KE wynika, że jest to jej ostateczne stanowisko w sprawie, zawierające wniosek co do tego, czy środek pomocowy stanowi pomoc, przy czym nie ma ona wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym<sup>96</sup>. Należy przy tym brać pod uwagę brzmienie pism Komisji, ich zawartość, kontekst, w którym zostały przekazane oraz zamiar ich autora<sup>97</sup>.

Odnosząc się natomiast do testu wypracowanego jeszcze w sprawie Plaumanna, bezpośrednio oddziaływanie jest spełnione, gdy zostały zrealizowane dwa warunki<sup>98</sup>. Przede wszystkim, skarżony akt musi wpływać na sytuację prawną skarżącego w ten sposób, że nakłada na niego określony bezpośrednio zakaz, ograniczenie lub nakaz określonego działania albo też przyznaje mu uprawnienie<sup>99</sup>. Wyjątkowo dotyczy on bezpośrednio skarżącego, również gdy wpływa na jego interesy ekonomiczne w kwalifikowany sposób. Będzie tak przykładowo w sytuacji, gdy określone przedsiębiorstwo domaga się ochrony swojej pozycji konkurencyjnej na rynku, na którym nabywa te same surowce co beneficjent pomocy, w sytuacji znacznego wzrostu cen tych surowców i gdy nie można wykluczyć istnienia ujemnych skutków dla tego przedsiębiorstwa w efekcie działalności owych beneficjentów<sup>100</sup>.

<sup>95</sup> Postanowienie Sądu z 13.3.2015 w sprawie T-673/13, European Coalition to End Animal Experiments p. ECHA, EU:T:2015:167, pkt 26.

<sup>96</sup> Wyrok TS z 26.4.2018 w sprawie C-233/16, ANGED, EU:C:2018:280, pkt 74.

<sup>97</sup> Postanowienie Sądu z 1.6.2022 w sprawie T-585/21, Zásilkovna s. r. o. p. Komisji, EU:T:2022:338, pkt 33.

<sup>98</sup> Por. szerzej M. Krajewski: *Przesłanki dopuszczalności skargi na nieważność aktu UE z art. 263 ust. 4 TFUE (analiza orzecznictwa)*, „PiP” 2/2018, s. 61-63.

<sup>99</sup> Tamże, s. 61.

<sup>100</sup> Wyrok TS z 24.5.2011 w sprawie C-83/09 P..., op.cit. pkt 67 i 68.

TSUE wskazuje, że „podmioty inne niż adresaci decyzji mogą utrzymywać, iż decyzja ta dotyczy ich indywidualnie tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji”<sup>101</sup>. Jednocześnie jednak sędziowie luksemburscy zwracają uwagę na pewne odrębności w dziedzinie pomocy państwa. Po pierwsze, dopiero na etapie dochodzenia formalnego, prawo unijne nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag<sup>102</sup>. W takim wypadku za zainteresowane strony należy uznać osoby, przedsiębiorstwa oraz stowarzyszenia, których interesy może naruszać przyznana pomoc publiczna, czyli w szczególności przedsiębiorstwa konkurencyjne (pośrednio lub bezpośrednio) wobec beneficjentów tej pomocy oraz organizacje zawodowe<sup>103</sup>. W skrócie oznacza to zatem nieokreślony zbiór adresatów<sup>104</sup>. Należy przy tym pamiętać, że zainteresowane strony, które domagają się wzięcia udziału w postępowaniu, nie mogą powoływać się na naruszenie prawa do obrony, gdyż takie prawo im nie przysługuje<sup>105</sup>.

Przypadek ten należy jednak odróżnić od sytuacji, gdy zainteresowany kwestionuje zasadność samej decyzji w sprawie pomocy – w takich okolicznościach nie wystarczy posiadanie statusu zainteresowanej strony, aby skarga była dopuszczalna. Konieczne jest wtedy wykazanie statusu szczególnego w rozumieniu testu Plaumanna – przykładowo, że sytuacja skarżącego na rynku została istotnie zmieniona na skutek pomocy udzielonej na podstawie skarżonej decyzji<sup>106</sup>.

Trybunał podkreślił przy tym, że to powiązanie szczególnej właściwości zainteresowanej strony ze szczególnym przedmiotem skargi pozwala na indywidualizację skarżącego w decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń w rozumieniu testu Plaumanna<sup>107</sup>. Jednocześnie jednak Trybunał odmawiał do tej pory uznania za podmioty indywidualnie dotknięte jednostek innych niż przedsiębiorcy, takich jak np. związki zawodowe czy też negocjatorzy kwestii społecznych w danych obszarach<sup>108</sup>.

Co ciekawe, TSUE przyznaje również, że możliwe jest zakwalifikowanie jako strony zainteresowanej takiego przedsiębiorstwa, które nie jest bezpośrednim konkurentem beneficjenta pomocy, jednakże

<sup>101</sup> Wyrok TS z 15.7.1963 w sprawie 25/62, Plaumann & Co./EWG, EU:C:1963:17, s. 107.

<sup>102</sup> Wyrok TS z 11.11.2008 w sprawach połączonych C-75/05 P i C-80/05 P, Niemcy i in. p. Kronofrance, EU:C:2008:482, pkt 37.

<sup>103</sup> Wyrok TS z 13.12.2005 w sprawie C-78/03 P, Komisja p. RFN i Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV, EU:C:2005:761, pkt 36.

<sup>104</sup> Wyrok TS z 24.5.2011 w sprawie C-83/09 P..., op.cit., pkt 63.

<sup>105</sup> Wyrok Sądu z 14.9.2022 w sprawie T-603/19, Helsingin Bussiliikenne Oy p. Komisji, pkt 31.

<sup>106</sup> Wyrok TS z 13.12.2005 w sprawie C-78/03 P, Komisja p. RFN i Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV, EU:C:2005:761, pkt 37.

<sup>107</sup> Wyrok TS z 24.5.2011 w sprawie C-83/09 P..., op.cit., pkt 48.

<sup>108</sup> Wyrok TS z 23.5.2000 w sprawie C-106/98 P, SNRT-CGT i in. p. Komisji, EU:C:2000:277, pkt 54.

musi ono dowieść, iż jego interesy mogły zostać naruszone przez przyznanie pomocy, czyli może ona mieć konkretny wpływ na sytuację przedsiębiorcy. O ile bowiem naruszenie interesów może mieć jedynie potencjalny charakter, to ryzyko konkretnego wpływu na nie powinno być możliwe do wykazania w sposób wymagany prawem<sup>109</sup>.

## Podsumowanie

Wyłączna kompetencja Komisji Europejskiej w zakresie kontroli pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie, choć wyrażona w sposób ogólny w traktatach założycielskich, została zoperacjonalizowana i uszczegółowiona dopiero w orzecznictwie Trybunału. W ślad za tą judykaturą zaczęto wydawać komunikaty zawierające podsumowanie uprawnień Komisji, z którymi ona się związała. Następnie z etapu *soft law* prawo unijne przeszło niejako do kodyfikacji wypracowanych zasad w postaci rozporządzenia 659/1999, a następnie rozporządzenia 2015/1589. Nadal na pierwszy plan wysuwa się jednak orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako ostatecznego

arbitra w kwestiach sporów na linii Komisja – państwa członkowskie.

Jak wykazano w artykule kompetencje Komisji nie mają jednak charakteru nieograniczonego. Jest ona zmuszona wykonywać je pod nadzorem Trybunału, który najczęściej wypowiada się w tych kwestiach na skutek skarg wnoszonych przez zainteresowane strony czy też szerzej – konkurentów beneficjentów domniemanej pomocy. Co więcej, w pewnych ściśle określonych okolicznościach, prawo unijne przewiduje w dziedzinie pomocy publicznej również interwencję ze strony sądów krajowych, które muszą kompleksowo współpracować z Komisją. KE posiada jednak najszerszą paletę funkcji kontrolnych, która paradoksalnie wydaje się być najbardziej dotkliwa dla beneficjentów pomocy, choć niejednokrotnie prawo pomocy publicznej jest naruszane przez państwa członkowskie.

dr ŁUKASZ AUGUSTYNIAK<sup>110</sup>  
ORCID 0000-0003-4452-591X  
Uniwersytet Stefana Kardynała  
Wyszyńskiego w Warszawie

<sup>109</sup> Wyrok TS z 7.4.2022 w sprawie C-429/20 P, Solar Ileias Bompaina AE p. Komisji, EU:C:2022:282, pkt 35.

<sup>110</sup> Autor jest pracownikiem administracji rządowej zajmującym się obsługą prawną urzędu, a także zapewnieniem zgodności polskiego prawa z prawem UE. Opinie wyrażone w tym artykule są wyrazem jego osobistych poglądów i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, kontrola, Komisja Europejska, notyfikacja pomocy, kompetencje kontrolne

*Dziękuję Romanowi Gąszożykowi i Stefanowi Akirze Jareckiemu za pomoc i cenne uwagi w trakcie powstawania tego artykułu.*

## Bibliografia:

1. Biernat S. (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa TSUE*, Warszawa 2019.
2. Blauberger M.: *Of Good and Bad Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law*, „West European Politics” nr 4/2009.
3. *Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures*.
4. Colombo C.M.: *State aid control in the modernization era: Moving towards differentiated administrative integration?*, „European Law Journal” 2019.
5. *Commission notice on the determination of the applicable rules for the assessment of unlawful State aid*.
6. Druenen R. van, Zwaan P., Mastenbroek E.: *Getting State Aid Approved by the European Commission: Explaining the Duration of Preliminary Investigations in the State Aid Notification Procedure*, „JCMS” nr 3/2022.
7. Dudzik S.: *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie pomocy państwa podlegającej zgłoszeniu: wprowadzenie i wyrok TS z 11.12.1973 r. w sprawie 120/73 Gebrüder Lorenz GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec i Land Rheinland-Pfalz*, „EPS” nr 7/2016.
8. *Do the Commission's Procedures Ensure Effective Management of State Aid Control?*, Europejski Trybunał Obrachunkowy.
9. Fronczak E.: *Rola sądów krajowych w postępowaniu z zakresu pomocy państwa*, „EPS” nr 8/2012.
10. Jarecki S.A.: *Europejski Instrument Odbudowy a pomoc publiczna*, Warszawa 2022.
11. Kliemann A.: *Art. 107 AEUV [w:] Europäisches Wettbewerbsrecht*, H. Schröter, T. Jakob, R. Klotz, W. Mederer (red.), Baaden-Baaden 2014.
12. Kostański P.: *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie notyfikowanej pomocy państwa*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, 2006, vol. IV.
13. Krajewski M.: *Przesłanki dopuszczalności skargi na nieważność aktu UE z art. 263 ust. 4 TFUE (analiza orzecznictwa)*, „PiP” nr 2/2018.
14. Kurcz B.: *Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF*, „EPS” nr 10/2008.
15. Medrer W.: *Vorschriften über staatliche Beihilfen – art. 107-109 AEUV [w:] Europäisches Wettbewerbsrecht*, H. Schröter, T. Jakob, R. Klotz, W. Mederer (red.), Baaden-Baaden 2014.
16. Schweda M.: *Compatibility of State Aid with the Common Market pursuant to Article 87(3) EC [w:] European State Aid Law. Handbook*, M. Heidenhain (red.), Munchen 2010.
17. Sinnaeve A.: *Procedure before the Commission, Council Regulation 659/1999 [w:] European State Aid Law. Handbook*, M. Heidenhain (red.), Munchen 2010.
18. Sinnaeve A.: *State Aid Procedures: developments since the entry into force of the Procedural Obligation*, „CMLawRev” nr 4/2007.
19. Szymański M.: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach Unii – ewolucja systemu ochrony budżetu UE – część I*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021.
20. Szymański M.: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE – narzędzia stosowane do ochrony budżetu Unii cz. II*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021.

**ABSTRACT****The Competence of the EC to Review State Aid Measures**

The article presents the scope of the European Commission's competence regarding the examination of state aid measures. The provisions of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union were analysed as they were the basis for the clarification of the powers to review by this institution in the case-law of the Court of Justice of the European Union. Despite the exclusivity of the Commission's competence in matters of state aid, the Member States also play a significant role in this area, in particular when the obligation to notify new state aid measures and ensuring compliance with the standstill clause are concerned. Furthermore, certain functions, which are supplementary yet complementary at the same time, are performed by the national courts. The Commission's measures to review, provided by Regulation 2015/1589 codifying the CJEU case-law in this field, is discussed in this study. It should be highlighted that, if review proceedings are performed in relation to the Member State concerned, the consequences of the infringements are mainly borne by the beneficiaries of the aid granted. The author also gives a brief reminder of the rights of the interested parties and the particularities of challenging the Commission's aid decisions.

**Lukasz Augustyniak**, PhD, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw  
ORCID 0000-0003-4452-591X

**Keywords:** state aid, review, the European Commission, notification of state aid, powers to review, aid scheme