

Toruń, 10.03.2021 r.

**Uwagi do projektu komunikatu Komisji Europejskiej -
*Zawiadomienie Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe***

W odpowiedzi na zaproszenie do składania uwag do projektu *Zawiadomienia Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe* (dalej: Zawiadomienie) poniżej przedstawiamy nasze spostrzeżenia.

Na wstępie chcielibyśmy podkreślić, że podjęcie przez Komisję inicjatywy opracowania nowego komunikatu objaśniającego zasady stosowania prawa pomocy publicznej w kontekście działalności orzeczniczej sądów krajowych jest niezwykle pożądane. Rozwój prawa pomocy publicznej jaki nastąpił od momentu wydania ostatniego zawiadomienia spowodował bowiem, że szereg założeń na których oparty był poprzedni komunikat zostało doprecyzowanych, uzupełnionych bądź też odrzuconych. Stąd zaktualizowanie treści komunikatu wydaje się niezwykle potrzebne dla zapewnienia poszanowania prawa pomocy publicznej przez sądy krajowe.

Odnosząc się już do treści samego Zawiadomienia pozwalamy sobie poniżej poczynić następujące spostrzeżenia¹.

Wprowadzenie

1. W motywie 5 projektu Zawiadomienia wskazano że:

Niniejsze zawiadomienie ma być źródłem wskazówek dla sądów krajowych państw członkowskich zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Nie wiąże ono sądów krajowych ani nie wpływa na ich niezależność.

W naszej ocenie powyższy motyw wymaga uzupełnienia. Po pierwsze, jakkolwiek samo Zawiadomienie skierowane jest do sądów krajowych to jednak jego treść może stanowić użyteczny punkt odniesienia także dla innych organów państwa członkowskiego. Jakkolwiek owe organy nie spełniają przesłanek

¹ Pogrubione śródtytuły pochodzą z projektu Zawiadomienia i mają za zadanie ułatwić odnalezienie tych fragmentów co do których poczyniliśmy uwagi.

pozwalających na uznanie danego podmiotu za sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE² to jednak zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Eesti Pagar*³ są zobowiązane, nawet z urzędu, wyciągnąć odpowiednie konsekwencje z naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE⁴. Stąd zasadnym wydaje się wskazanie, chociażby w przypisie, że treść Zawiadomienia zawiera także względem tych podmiotów wskazówki co do prawidłowego stosowania art. 108 ust. 3 TFUE⁵.

Po drugie, stwierdzenie, że Zawiadomienie *nie wiąże sądów krajowych, ani nie wpływa na ich niezależność* wydaje się zbyt lakoniczne. Trybunał uznał bowiem, że sądy krajowe, jakkolwiek nie są związane treścią takich dokumentów jak Zawiadomienie to jednak są obowiązane wziąć ich treść pod uwagę przy rozstrzygnięciu zawisłych przed nimi spraw⁶. Wydaje się zasadnym zwrócenie uwagi sądów krajowych na ten obowiązek, gdyż w praktyce powinno to ułatwić nakłonienie sądów krajowych do zapoznania się z treścią Zawiadomienia.

Zasady ogólne egzekwowania zasad pomocy państwa

2. W motywie 25 wskazano, że:

Podczas oceny legitymacji procesowej i interesu prawnego osób trzecich w sprawach dotyczących pomocy państwa przyznanej w ramach środków fiskalnych sądy krajowe muszą uwzględnić również inne elementy. Podatnicy będący osobami trzecimi mogą być uznani za mających interes we wniesieniu sprawy o zwrot podatku pobranego z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia tylko wtedy, gdy podatek, któremu podlegają, stanowi część finansowania niezgodnej z prawem pomocy państwa. Legitymacja procesowa tych podatników nie opiera się na istnieniu stosunku konkurencji między nimi a beneficjentem pomocy.

W naszej ocenie zasadnym jest wprowadzenie drobnej korekty do treści powyższego motywu. Niepotrzebnie bowiem od zdania drugiego Komisja posługuje się takimi sformułowaniami jak „podatnik” czy też „podatek”. Wywody zawarte w tym motywie znajdują zastosowanie do każdego

² W przypadku Polski przykładem takiego organu może być samorządowe kolegium odwoławcze, które jakkolwiek nie spełnia definicji sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE to jednak pełni istotną rolę w procesie kontroli prawidłowości stosowania prawa krajowego i unijnego w kontekście działalności jednostek samorządu terytorialnego.

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie C-349/17 *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172.

⁴ Zob. pkt 90-91 oraz 95 wyroku w sprawie *Eesti Pagar*.

⁵ Zwłaszcza, że sama Komisja w motywie 64 projektu Zawiadomienia wyraźnie zaznacza, że obowiązek zawieszenia dotyczy nie tylko sądów krajowych lecz także wszystkich organów Państwa Członkowskiego.

⁶ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 września 2014 r. w sprawie C-410/13 *Baltlanta UAB*, ECLI:EU:C:2014:2134, pkt 64.

obciążenia finansowego nałożonego na osoby trzecie, bez względu na to czy będzie on nazwany podatkiem, opłatą czy też ukryty pod jeszcze innym terminem⁷.

Wyłączna kompetencja Komisji

3. W motywie 37 zostały zawarte wyjaśnienia zgodnie z którymi sąd krajowy jest związany wcześniejszą decyzją Komisji i musi on kierować się oceną Komisji dotyczącą istnienia pomocy. W naszej ocenie motyw ten powinien zostać uzupełniony o wskazanie, że wydawana przez Komisję Europejską decyzja wiąże sąd krajowy nie tylko gdy chodzi o kwestię istnienia pomocy, lecz także gdy chodzi o warunki zgodności owej pomocy z rynkiem wewnętrznym. W tym względzie istotne byłoby także zwrócenie uwagi na fakt, że przy ocenie prawidłowości postępowania organu udzielającego pomocy sądy krajowe powinny kierować się wyłącznie treścią decyzji, a nie bazować na dokumentach o charakterze soft law⁸.

Uprawnienia Komisji do egzekwowania zasad pomocy państwa

4. W motywie 39 zdanie pierwsze projektu zawiadomienia posłużono się sformułowaniem *regulamin w dziedzinie pomocy państwa*. Takie sformułowanie jest niejasne i powoduje wątpliwości interpretacyjne. Nie wiadomo do czego właściwie ten termin się odnosi. Bardziej zatem zasadne wydaje się posłużeniem terminem *rozporządzenie proceduralne*.

Kompetencje sądów krajowych

5. W sekcji 4.2.2.1. postulujemy wprowadzenie motywu, zawierającego objaśnienie co do zasad wykładni rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Jak słusznie zwrócono uwagę w motywie pierwszym projektu Zawiadomienia rola sądów krajowych wzrosła właśnie w związku z szerokim stosowaniem przez Komisję Europejską m. in. rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. W tym kontekście istotne wydaje się przedstawienie sądom krajowym wskazówek co do sposobu wykładni tego typu

⁷ Przykładowo w Polsce, w ostatnim czasie, ustawodawca skrupulatnie unika sformułowania podatek – zamiast tego wyrażenia woli posługiwać się innymi sformułowaniami np. terminem „opłata” (zob. w tym względzie przykład obciążeń publicznoprawnych wprowadzonych na mocy Ustawy z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. 2020 poz. 1492).

⁸ Zwrócił na to uwagę Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 15 września 2016 r. w sprawie C-574/14 *PGE*, ECLI:EU:C:2016:686. Konieczność zaznaczenia tego aspektu wynika chociażby z faktu, że w kontekście pandemii COVID-19 polski ustawodawca, określając warunki stosowania instrumentów stanowiących pomoc publiczną, odesłał właściwe organy do treści komunikatu Komisji – *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, zamiast do treści stosownych decyzji Komisji Europejskiej (zob. w tym względzie art. 15zzzh Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 poz. 1842).

aktów prawnych. W tym względzie szczególnie istotne wydaje się zwrócenie uwagi na wytyczne wynikające z wyroku w sprawie *Eesti Pagar*, w którym Trybunał podkreślił wprawdzie, że:

przepisy rozporządzenia (...) oraz warunki w nim przewidziane – jako złagodzenie ogólnej zasady, jaką stanowi obowiązek zgłoszenia – należy rozumieć ściśle. O ile bowiem Komisja jest uprawniona do przyjmowania rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych w celu zagwarantowania skutecznej kontroli nad regułami konkurencji w dziedzinie pomocy państwa i ułatwienia zarządzania administracyjnego bez osłabienia swych uprawnień kontrolnych w tej dziedzinie, o tyle takie rozporządzenia mają również na celu zwiększenie przejrzystości i pewności prawa. Przestrzeganie warunków przewidzianych w tych rozporządzeniach, w tym zatem w rozporządzeniu nr 800/2008, pozwala zapewnić, by cele te zostały w pełni osiągnięte⁹.

Następnie Trybunał stwierdził, za namową zresztą samej Komisji, że:

Jak podnoszą rząd estoński oraz Komisja, cele polegające na zagwarantowaniu skutecznej kontroli nad regułami konkurencji w dziedzinie pomocy państwa, na ułatwieniu zarządzania administracyjnego oraz na zwiększeniu przejrzystości i pewności prawa, podobnie jak wymóg zapewnienia spójnego stosowania w całej Unii przewidzianych warunków zwolnienia, wymagają, by kryteria dotyczące stosowania zwolnienia były jasne i łatwe do zastosowania przez władze krajowe¹⁰.

Z tego też właśnie względu Trybunał wykluczył możliwość dokonywania w ramach rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych złożonych ocen ekonomicznych. Tego typu kryterium nie byłoby ani jasne, ani łatwe do zastosowania przez władze krajowe¹¹.

Wydaje się, że w Zawiadomieniu powinny znaleźć się wnioski wynikające z powyższego wyroku dla metodologii wykładni przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Jest tak tym bardziej, gdy uwzględni się fakt, że sama Komisja nie zawsze jest konsekwentna i spójna w podejściu do wykładni przepisów rozporządzenia¹². Wydanie Zawiadomienia stanowi zatem dobrą okazję dla Komisji do

⁹ Wyrok w sprawie *Eesti Pagar*, pkt 60.

¹⁰ Wyrok w sprawie *Eesti Pagar*, pkt 61.

¹¹ Wyrok w sprawie *Eesti Pagar*, pkt 68. Na ten aspekt tego wyroku zwraca uwagę także A. Bouchagiar w publikacji *State aid in the context of the COVID-19 outbreak, including the Temporary Framework 2020, EUI Working Paper RSC 2021/3, str. 67*.

¹² Zob. w tym względzie pkt 75 opinii rzecznika generalnego Melchiora Watheleta, przedstawioną w dniu 25 września 2018 r. w sprawie C-349/17 *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2018:768 oraz decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie SA.50707 (2018/FC) – Spain – Air Nostrum fleet renewal, w której to Komisja zaproponowała wykładnię

zrewidowania własnego podejścia do wykładni przepisów rozporządzenia w sprawie połączeń blokowych.

6. W powyższym kontekście niezrozumiałe jest zawarte w motywie 66 Zawiadomienia nawiązanie do pkt 68 wyroku w sprawie *Eesti Pagar* i na tej podstawie wyrażenie przez Komisję stanowiska, że:

- 7.

Ocena zgodności konkretnego środka pomocy z kryteriami innymi niż kryteria określone w odpowiednim rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych wymagałaby kompleksowej oceny, co należy do wyłącznych kompetencji Komisji

Punkt 68 wyroku w sprawie *Eesti Pagar* w ogóle nie porusza kwestii możliwości dokonywania oceny zgodności danego środka pomocy z kryteriami innymi niż kryteria określone w odpowiednim rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych. W punkcie tym Trybunał wskazał jedynie, że próba interpretacji warunku dotyczącego efektu zachęty w sposób zakładający dokonywanie złożonej oceny ekonomicznej nie może znaleźć aprobaty na gruncie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, gdyż wykładnia kryteriów stosowanych na gruncie tego rozporządzenia musi być jasna i łatwa do zastosowania przez organy krajowe. Złożona ocena ekonomiczna z samej swojej istoty takich cech nie posiada.

8. Poza tym, wydaje się, że wbrew stanowisku Komisji przeciwko możliwości dokonywania oceny zgodności środków pomocowych na innych kryteriach niż te zawarte w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych nie przemawia wcale okoliczność, iż taka ocena miałaby mieć charakter kompleksowy¹³. Sprzeciwia się takiej możliwości już sam charakter prawny rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Jak stwierdził słusznie w tym względzie Sąd

(...) przepisy takiego rozporządzenia stanowią, z punktu widzenia zainteresowanego państwa członkowskiego i podmiotów prawa, wyczerpujące uregulowanie ustanowionych w nim warunków wyłączenia, które mają bezpośrednie zastosowanie. Jakakolwiek inna interpretacja oznaczałaby, że pomimo spełnienia tych warunków wyłączenia organy krajowe nie byłyby automatycznie upoważnione do odstąpienia od zgłoszenia przedmiotowego środka i do jego wdrożenia oraz że nadal ryzykowałyby naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE

przepisów rozporządzenia 651/2014 daleko odbiegająca od postawionego przez Trybunał warunku by kryteria zwolnienia były jasne i łatwe do zastosowania.

¹³ Cokolwiek wyrażenie „kompleksowy” miałoby w tym kontekście oznaczać, gdyż nie jest to w naszej ocenie jasne.

Otóż taka wykładnia groziłaby naruszeniem nie tylko bezpośredniego stosowania, w rozumieniu art. 288 akapit drugi TFUE, przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, ale również ich skuteczności (effet utile), która wynika właśnie z celu, o którym mowa w art. 109 TFUE, polegającego na określeniu kategorii pomocy, które ipso facto są wyłączone z postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, a w konsekwencji – zasady pewności prawa. I tak z motywu 7 rozporządzenia nr 651/2014 wynika, że jedynie pomoc państwa, która nie jest objęta zakresem tego rozporządzenia, nadal podlega obowiązkowi zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE.

Zasady te stosuje się mutatis mutandis, gdy Komisja ma za zadanie sprawdzić, czy organy krajowe prawidłowo zastosowały przepisy rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Gdyby było inaczej, skutki prawne takiego rozporządzenia, a mianowicie natychmiastowy skutek w postaci odstąpienia od obowiązku zgłoszenia pomocy oraz bezpośrednio stosowanie i prawnie wyczerpujący charakter warunków wyłączenia w tym celu, zostałyby podważone jedynie na tej podstawie, że do Komisji wpłynęła skarga prowadząca do sprawdzenia ex post facto, czy organy krajowe nie popełniły w tym zakresie błędów i tym samym nie naruszyły ciążącego na nich obowiązku zgłoszenia. O ile zaś do Komisji należy, pod kontrolą sądu Unii, zbadanie istnienia takich błędów, o tyle ciążący na niej obowiązek nadzoru nie może naruszać tego charakteru prawnego przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych¹⁴.

Właśnie z tego względu, a nie rzekomej trudności w dokonywaniu kompleksowej oceny, nie jest możliwe dokonywanie oceny zgodności środka pomocowego opartego na rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych na innych kryteriach niż te wyrażone w samym rozporządzeniu.

Z tego też względu zdanie drugie motywu 66 Zawiadomienia wymagałoby modyfikacji.

9. Jakkolwiek w sekcji 4.2.2.2. Zawiadomienia (motywy 68-71) Komisja poczyniła kilka użytecznych uwag na temat pomocy istniejącej to jednak brakuje w tym miejscu Zawiadomienia wskazówek na temat wpływu zmian zasad stosowania takiej pomocy na jej klasyfikację bądź jako pomocy istniejącej, bądź jako pomocy nowej. Tymczasem kwestia ta nie raz już powracała na wokandę Trybunału Sprawiedliwości za pośrednictwem pytań prejudycjalnych¹⁵, co pokazuje że kwestia oceny wpływu

¹⁴ Wyrok Sądu z dnia 9 września 2020 r. w sprawie T-745/17 *Kerkosand*, ECLI:EU:T:2020:400, pkt 63-65.

¹⁵ Zob. w tym względzie wyroki Trybunału z dnia 20 września 2018 r. w sprawie C-510/16 *Carrefour Hypermarchés i in.*, ECLI:EU:C:2018:751; z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie C-492/17 *Rittinger i in.*, ECLI:EU:C:2018:1019, z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie C-585/17 *Dilly's Wellnesshotel II*, ECLI:EU:C:2019:969, także zawiąską aktualnie przed Trybunałem sprawę C-128/19 *Azienda Sanitaria Provinciale di Catania*, ECLI:EU:2020:1062.

zmian dokonywanych w programach pomocowych na klasyfikację pomocy jako istniejącej bądź nowej następcza sądom krajowym licznym problemów.

Z tego też względu wydaje się zasadne uzupełnienie tej sekcji Zawiadomienia o rozważania poświęcone właśnie kwestii zakresu zmian, jakich wprowadzenie przez Państwa Członkowskie, powoduje przekształcenie pomocy istniejącej w nową pomoc, podlegającą obowiązkowej notyfikacji.

Postępowania prowadzone przez Komisję dotyczące pomocy niezgodnej z prawem

10. W motywach 138-140 Komisja przedstawiła kilka uwag na temat obowiązku stosowania okresu zawieszenia przez sądy krajowe w przypadku, gdy w ramach swojej działalności orzeczniczej mają one przyznać nową pomoc.

W naszej ocenie poczynione w tym względzie przez Komisję rozważania są daleko niewystarczające. O ile bowiem, jak rozumiemy Komisja nie podziela wątpliwości co do zasadności stosowania nakazu zawieszenia do działalności orzeczniczej sądów¹⁶, to jednak objęcie sądów krajowych obowiązkiem zgłoszenia nowej pomocy powoduje szereg problemów.

Powstaje bowiem pytanie w jaki sposób sądy krajowe miałyby wypełnić obowiązek zgłoszenia nowej pomocy w taki sposób, by nie naruszając art. 108 ust. 3 TFUE jednocześnie nie naruszyć art. 47 KPP. Z punktu widzenia art. 108 ust. 3 zgłoszenie projektu nowej pomocy powinno bowiem nastąpić na takim etapie, by istniała jeszcze możliwość wprowadzenia do niego zmian w toku ewentualnej dyskusji z Komisją Europejską¹⁷. Abstrahując już od kwestii dyskusji z Komisją Europejską, mało wyobrażalna jest sytuacja w której sądy krajowe kierują do Komisji Europejskiej projekty swoich rozstrzygnięć¹⁸. Takie działanie w sposób oczywisty prowadziłyby również do naruszenia przez ten sąd art. 47 KPP. Przepis ten wymaga bowiem by sąd krajowy cechował się niezawisłością, która zakłada m. in. że sąd wypełnia swoje zadania w pełni autonomicznie, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia¹⁹. Trudno sobie z kolei

¹⁶ Zob. w tym względzie opinię rzecznika generalnego Henrika Saugmandsgaarda *Øe* przedstawioną w dniu 19 grudnia 2018 r. w sprawie C-598/17 A-*Fonds*, ECLI:EU:C:2018:1037, pkt 96-107.

¹⁷ Wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie T-62/08 *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA*, ECLI:EU:T:2010:268, pkt 235.

¹⁸ Jest tak tym bardziej gdy uwzględni się że w proces notyfikacji siłą rzeczy musiałaby zostać zaangażowana administracja publiczna.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie A.K. (*Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*), ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121.

wyobrazić większą ingerencję w niezawisłość sądu w sytuacji, w której oczekuje się od niego przekazania projektu rozstrzygnięcia, które może rzekomo stanowić nową pomoc w celu poddania go dyskusji i ocenie Komisji.

Mając na względzie wskazaną już wyżej wątpliwość wydaje się pożądaną by Komisja przedstawiła w Zawiadomieniu w jaki sposób sądy krajowe w praktyce miałyby wywiązać się ze swojego obowiązku, bez ryzyka naruszenia innych norm prawa unijnego, w tym zwłaszcza art. 47 KPP. Zawarte w tym względzie w motywie 5 stwierdzenie, że Zawiadomienie nie wpływa na niezależność sądów krajowych wydaje się w związku z tym jedynie postulatem, a nie realnym założeniem.

Opracował:

r. pr. Bartosz Wojtaczka

Dział Prawa Pomocy Publicznej Kancelarii Ostrowski i Wspólnicy Sp. k.