



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia XXX r.
[...] (2020) XXX draft

KOMUNIKAT KOMISJI

Zawiadomienie Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe

Projekt zawiadomienia Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe

1. WPROWADZENIE	2
1.1. System kontroli pomocy państwa.....	3
1.2. Obowiązek stosowania okresu zawieszenia	4
2. ZASADY OGÓLNE EGZEKWOWANIA ZASAD POMOCY PAŃSTWA	6
2.1. Zasada lojalnej współpracy	6
2.2. Zasady równoważności i skuteczności stosowane w procedurach krajowych	6
2.2.1. Legitymacja procesowa	7
2.2.2. Jurysdykcja	8
2.2.3. Zasada powagi rzeczy osądzonej.....	9
3. ROLA KOMISJI	10
3.1. Wyłączna kompetencja Komisji.....	10
3.2. Uprawnienia Komisji do egzekwowania zasad pomocy państwa.....	11
4. ROLA SĄDÓW KRAJOWYCH.....	12
4.1. Wyznaczenie granic kompetencji sądów krajowych w zakresie stosowania zasad pomocy państwa	13
4.1.1. W przypadku wydania decyzji przez Komisję	13
4.1.2. W przypadku decyzji Komisji uznających pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym.....	14
4.1.3. W przypadku wydania przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania	14
4.2. Kompetencje sądów krajowych.....	15
4.2.1. Ocena istnienia pomocy	16
4.2.2. Ocena, czy doszło do naruszenia obowiązku stosowania okresu zawieszenia.....	16
4.2.2.1. Stosowanie warunków rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych	17
4.2.2.2. Istniejąca pomoc	18
4.2.3. Ochrona praw jednostek, które odczuwają skutki naruszenia obowiązku stosowania okresu zawieszenia.	19
4.2.3.1 Zawieszenie lub zakończenie wdrażania środka	19
4.2.3.2 Zwrot pomocy	19
4.2.3.3 Środki tymczasowe.....	21
4.2.3.4 Roszczenia o odszkodowanie	23
5. WSPÓŁPRACA MIĘDZY KOMISJĄ I SĄDAMI KRAJOWYMI.....	26
5.1. Wsparcie Komisji dla sądów krajowych	27
5.1.1. Środki współpracy	27
5.1.1.1. Przekazywanie informacji sądom krajowym.....	27
5.1.1.2. Przekazywanie opinii dotyczących stosowania przepisów w zakresie pomocy państwa	29
5.1.1.3. Przedstawienie uwag <i>amicus curiae</i>	31
5.1.2. Pojedynczy punkt kontaktowy i publikowanie opinii i uwag <i>amicus curiae</i>	32
5.2. Wsparcie sądów krajowych dla Komisji	33

6. KONSEKWENCJE NIEWDROŻENIA ZASAD I DECYZJI DOTYCZĄCYCH POMOCY PAŃSTWA	33
6.1. Postępowania prowadzone przez Komisję dotyczące pomocy niezgodnej z prawem	34
6.2. Postępowanie o naruszenie	35
7. POSTANOWIENIA KOŃCOWE	35

1. WPROWADZENIE

- (1) Komisja Europejska wdraża program unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa¹ od 2012 r. Zgodnie z tym programem Komisja przyjęła pakiet przepisów, wytycznych i zawiadomień dotyczących oceny środków pomocy państwa. Dzięki pakietowi Komisja może ograniczyć swoją kontrolę *ex ante* do spraw mających największy wpływ na rynek wewnętrzny i jednocześnie zacieśniać współpracę z państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania zasad pomocy państwa. W tym celu, poprzez wprowadzenie kolejnych zwolnień z obowiązku zgłaszania Komisji planowanych środków pomocy, Komisja dała państwom członkowskim większe możliwości udzielania pomocy niewymagającej wcześniejszej kontroli z jej strony. Zaowocowało to częstszym udzielaniem pomocy państwa na podstawie przepisów dotyczących wyłączeń grupowych². W tej sytuacji jeszcze bardziej wzrosła rola sądów krajowych w zapewnianiu zgodności z zasadami pomocy państwa.
- (2) W 2019 r. Komisja opublikowała analizę egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe w 28 państwach członkowskich³ („analiza egzekwowania przepisów”)⁴. W ramach tej analizy dokonano przeglądu ponad 750 orzeczeń sądów krajowych w dwóch rodzajach spraw: 1) w sprawach, w których sądy krajowe podejmują działania w następstwie niezgodnego z prawem wdrożenia pomocy (egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej), oraz 2) w sprawach, w których sądy krajowe wykonują decyzje Komisji nakazujące odzyskanie pomocy (egzekwowanie na drodze publicznoprawnej).
- (3) Jak wynika z analizy egzekwowania przepisów, w latach 2007–2017 liczba spraw dotyczących pomocy państwa rozpatrywanych przez sądy krajowe wzrosła. Mimo to sądy krajowe rzadko nakazywały stosowanie środków zaradczych, a roszczenia o odszkodowanie stanowiły mały odsetek spraw. Niezbyt często korzystano również z możliwości współpracy między Komisją a sądami krajowymi, wprowadzonej w 2009 r. komunikatem Komisji w sprawie egzekwowania prawa dotyczącego pomocy

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa, COM/2012/0209 final.

² Od 2015 r. ponad 96 % nowych środków pomocy, w odniesieniu do których wydatki zgłoszono po raz pierwszy, było objęte ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych. Zob. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ Analizę egzekwowania przepisów przeprowadzono przed podpisaniem Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (24 stycznia 2020 r.) i jej wejściem w życie (1 lutego 2020 r.). Wszystkie odniesienia do państw członkowskich w analizie egzekwowania przepisów dotyczą również Zjednoczonego Królestwa.

⁴ Zob. „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, dostępna pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

państwa przez sądy krajowe („komunikat w sprawie egzekwowania z 2009 r.”)⁵ i w 2015 r. rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589 („rozporządzenie proceduralne”)⁶.

- (4) Niniejsze zawiadomienie zawiera praktyczne informacje przeznaczone dla sądów krajowych i innych zainteresowanych stron dotyczące egzekwowania zasad pomocy państwa na poziomie krajowym. Ma ono na celu wspieranie sądów krajowych w stosowaniu tych zasad oraz zachęcenie ich do zacieśnienia współpracy z Komisją. Uwzględniono w nim pytania zadawane przez te sądy w kontekście analizy egzekwowania przepisów lub w sprawach kierowanych w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”). Pytania dotyczyły na przykład spójności między procedurami Komisji a postępowaniami w sądach krajowych lub niewłaściwego stosowania rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych.
- (5) 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.
- (6) Od komunikatu w sprawie egzekwowania z 2009 r. zaszły zmiany w orzecznictwie Sądu i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (łącznie „sądy unijne”). Niniejsze zawiadomienie uwzględnia te zmiany i zastępuje komunikat w sprawie egzekwowania z 2009 r.
- (7) Niniejsze zawiadomienie dotyczy głównie egzekwowania na drodze prywatnoprawnej. Kwestie związane z egzekwowaniem na drodze publicznoprawnej są przedmiotem zawiadomienia Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym⁷. Celem niniejszego zawiadomienia jest również omówienie konsekwencji naruszenia zasad pomocy państwa, a także przedstawienie wszystkich dostępnych narzędzi współpracy, aby zachęcić do ściślejszej współpracy między Komisją a sądami krajowymi.

1.1. System kontroli pomocy państwa

- (8) Zgodnie z art. 107 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (9) Ogólny zakaz pomocy państwa opiera się na podwójnym systemie kontroli *ex ante* i *ex post* dotyczących interwencji obejmujących pomoc państwa. Zgodnie z art. 108 TFUE Komisja musi stale sprawować kontrolę nad wszystkimi programami istniejącej pomocy i oceniać wszelkie plany państw członkowskich dotyczące przyznania nowej pomocy lub zmiany istniejącej pomocy. Skuteczne sprawowanie takiej kontroli wymaga

⁵ Komunikat Komisji w sprawie egzekwowania prawa dotyczącego pomocy państwa przez sądy krajowe ([Dz.U. C 85 z 9.4.2009, s. 1](#)).

⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity) ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9](#)).

⁷ [Dz.U. C 247 z 23.7.2019, s. 1](#).

współpracy państw członkowskich, tj. dostarczania wszelkich istotnych informacji i zgłaszania środków pomocy państwa.

- (10) Państwa członkowskie są zobowiązane, po pierwsze, do zgłaszania Komisji każdego środka stanowiącego nową pomoc lub zmianę istniejącej pomocy oraz, po drugie, do niewprowadzania w życie takiego planowanego środka, dopóki Komisja nie oceni jego zgodności z rynkiem wewnętrznym („obowiązek stosowania okresu zawieszenia”)⁸. Obowiązek stosowania okresu zawieszenia wynikający z art. 108 ust. 3 TFUE ma skutek bezpośredni⁹: przyznaje on jednostkom prawa, na które mogą się powoływać przed sądami krajowymi.
- (11) Wynika z tego, że wdrożenie systemu kontroli pomocy państwa, którego podstawowym elementem jest art. 108 ust. 3 TFUE, leży w gestii zarówno Komisji, jak i sądów krajowych, a ich role w tym procesie są komplementarne, lecz odrębne. Komisja ma wyłączną kompetencję w zakresie oceny zgodności środków pomocy z rynkiem wewnętrznym, zaś sądy krajowe zajmują się ochroną praw jednostek w przypadku ewentualnego naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE¹⁰.

1.2. Obowiązek stosowania okresu zawieszenia

- (12) Rygor natychmiastowej wykonalności art. 108 ust. 3 TFUE oznacza, że sądy krajowe mają obowiązek podjąć wszelkie odpowiednie kroki, zgodnie z prawem krajowym, w celu zareagowania na konsekwencje naruszenia tego postanowienia¹¹.
- (13) Aby do danego środka pomocy miały zastosowanie wymogi art. 108 ust. 3 TFUE, muszą być spełnione dwa warunki – jeden pozytywny i jeden negatywny: po pierwsze, środek kwalifikuje się jako pomoc państwa¹², po drugie, środek nie spełnia wszystkich warunków umożliwiających skorzystanie ze zwolnienia z obowiązku zgłoszenia.
- (14) Jeżeli dany środek nie stanowi pomocy państwa, państwa członkowskie mogą go wdrożyć bez wcześniejszego zgłoszenia Komisji. Komisja przedstawiła wytyczne dotyczące interpretacji pojęcia pomocy państwa¹³.

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 2019 r., Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, ECLI:EU:C:2019:969, pkt 54.

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 88; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 22; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 29.

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 38; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 marca 2010 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, pkt 26. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 21; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 21.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 88–89; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 22–23.

¹² Zob. zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1](#)).

¹³ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1](#)); komunikat Komisji w sprawie stosowania

- (15) Po drugie, Komisja przyjęła rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych – takie jak ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych¹⁴ – określające warunki, w oparciu o które środek pomocy można lub trzeba uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lub 3¹⁵. W rozporządzeniach *de minimis*¹⁶ Komisja określiła również warunki, w oparciu o które uznaje się, że pomoc nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi i nie zakłóca konkurencji ani nie grozi jej zakłóceniem¹⁷. Jeżeli środek pomocy spełnia wszystkie odpowiednie warunki przewidziane w tych rozporządzeniach, dane państwo członkowskie jest zwolnione z obowiązku zgłaszania tego środka Komisji.
- (16) Po trzecie, w decyzji w sprawie pomocy państwa na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym¹⁸ oraz w rozporządzeniu dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego¹⁹ Komisja określiła warunki uznawania rekompensaty za świadczenie usługi publicznej za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 106 ust. 3 i art. 93 TFUE. Również w tych przypadkach przedmiotowe środki nie są objęte obowiązkiem stosowania okresu zawieszenia.

reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ([Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4](#)); obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji ([Dz.U. C 155 z 20.6.2008, s. 10](#)).

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu ([Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1](#)).

¹⁵ Zgodnie z art. 109 TFUE Rada Unii Europejskiej może przyjmować rozporządzenia w celu zastosowania art. 107 i 108 TFUE oraz określać kategorie pomocy zwolnione z obowiązku zgłoszenia. Jak przewidziano w art. 108 ust. 4 TFUE, Komisja może następnie przyjmować rozporządzenia dotyczące kategorii pomocy państwa określonych przez Radę zgodnie z art. 109 TFUE.

¹⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* ([Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1](#)); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym ([Dz.U. L 114 z 26.4.2012, s. 8](#)); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym ([Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 9](#)); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. 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 28.6.2014, s. 45](#)).

¹⁷ Rozporządzenia takie przyjmuje się na podstawie upoważniającego rozporządzenia Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 1](#)).

¹⁸ Decyzja Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. 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 (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380) ([Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3](#)).

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego ([Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1](#)).

2. ZASADY OGÓLNE EGZEKWOWANIA ZASAD POMOCY PAŃSTWA

2.1. Zasada lojalnej współpracy

- (17) Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”)²⁰ zobowiązuje państwa członkowskie do ułatwiania Unii Europejskiej wypełniania jej zadań. Zgodnie z zapisaną w tym artykule zasadą lojalnej współpracy Unia Europejska i państwa członkowskie, działające w zakresie swoich jurysdykcji, muszą udzielać sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu tych zadań.
- (18) Wynikające z art. 4 ust. 3 TUE zobowiązanie do wzajemnej pomocy dotyczy również sądów krajowych²¹. Oznacza to, że Komisja wspiera sądy krajowe w stosowaniu prawa Unii Europejskiej²², zaś sądy krajowe wspierają Komisję w wykonywaniu jej zadań. Sądy krajowe muszą zatem podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby zapewnić wykonanie zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo Unii, i unikać podejmowania decyzji, które mogłyby zagrażać zrealizowaniu celów TUE i TFUE (łącznie „traktaty”)²³.

2.2. Zasady równoważności i skuteczności stosowane w procedurach krajowych

- (19) Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie uznaje zasadę autonomii proceduralnej w egzekwowaniu zasad pomocy państwa²⁴. Zgodnie z tą zasadą, w przypadku braku przepisów unijnych w tej dziedzinie, państwa członkowskie swobodnie decydują o tym, jak wypełniają swoje zobowiązania wynikające z traktatów, pod warunkiem że stosowane przez nie środki nie naruszają zakresu i skuteczności prawa Unii. W związku z tym sądy krajowe muszą podjąć odpowiednie kroki zgodnie ze swoim prawem krajowym, aby podtrzymać prawidłowe wdrażanie zasad pomocy państwa w przypadku braku decyzji Komisji w sprawie zgodności środka z rynkiem wewnętrznym²⁵.
- (20) Stosowanie prawa krajowego nie może prowadzić do uniemożliwienia lub nadmiernego utrudnienia sądom krajowym zapewnienia zgodności z art. 108 ust. 3 TFUE²⁶. Zgodnie

²⁰ [Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 13.](#)

²¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 2002 r., Roquette Frères, C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603, pkt 31.

²² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 50; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 1991 r., Delimitis v Henninger Bräu, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, pkt 53.

²³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r., Komisja przeciwko Niemcom, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, pkt 56; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 41.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1983 r., Deutsche Milchkontor GmbH, C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233, pkt 22–23; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2002 r., Niderlandy przeciwko Komisji, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, pkt 90; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r., Komisja przeciwko Niemcom, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, pkt 39–42; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 72; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 40–41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 135.

²⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 89.

²⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 41–42 i 45; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 138–140.

z orzecnictwem sądów unijnych mające zastosowanie przepisy krajowe nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące podobne sytuacje krajowe („zasada równoważności”) i nie mogą być ukształtowane w taki sposób, aby w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonywanie praw przyznanych przez prawo Unii Europejskiej („zasada skuteczności”) ²⁷.

2.2.1. Legitymacja procesowa

- (21) Stosując zasadę autonomii proceduralnej, państwa członkowskie stosują swoje krajowe przepisy dotyczące legitymacji procesowej w krajowych postępowaniach sądowych dotyczących pomocy państwa, pod warunkiem że są one zgodne z zasadami równoważności i skuteczności.
- (22) Zgodnie z zasadą skuteczności krajowe przepisy dotyczące legitymacji procesowej i interesu prawnego jednostek nie powinny naruszać ich prawa do skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących im na podstawie prawa Unii ²⁸.
- (23) Analiza egzekwowania przepisów wykazała, że sądy krajowe orzekają głównie w sprawach wniesionych przez konkurentów beneficjenta pomocy, którzy bezpośrednio odczuwają zakłócenie konkurencji wynikające z wdrożenia pomocy niezgodnej z prawem ²⁹.
- (24) Osoba fizyczna lub prawna może jednak mieć interes prawny w postępowaniach przed sądami krajowymi nie tylko w celu wyeliminowania zakłócenia konkurencji spowodowanego niezgodnym z prawem wdrożeniem pomocy państwa. Sądy krajowe muszą ocenić interes prawny powoda niezależnie od tego, czy zakłócenie konkurencji wynikające ze środka pomocy miało na niego bezpośredni wpływ. W związku z tym, podczas stosowania krajowych przepisów dotyczących legitymacji procesowej sądy krajowe muszą brać pod uwagę swój obowiązek ochrony wszystkich stron mających wystarczający interes prawny we wniesieniu sprawy do sądu („osoby trzecie”) ³⁰.

²⁷ Przestrzeganie zasady skuteczności należy badać poprzez analizę szczególnych cech tego przepisu i jego roli w danym postępowaniu. W tym kontekście zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 40.

²⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2005 r., Streekgewest, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, pkt 18.

²⁹ Zob. „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 71, dostępna pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³⁰ Na przykład w Rumunii każda osoba, której dotyczy niezgodny z prawem środek pomocy państwa, ma legitymację procesową w sądzie. Zob. załącznik 3: Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów na podst. publikacji „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 404, dostępnej pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Z kolei na Łotwie legitymacja procesowa opiera się bezpośrednio na art. 108 ust. 3 TFUE, a zatem sądy krajowe mogą opierać się na definicji „zainteresowanej strony” zawartej w rozporządzeniu proceduralnym w celu ustalenia, czy dana osoba posiada legitymację procesową w danej sprawie. Zob. załącznik 3: Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów na podst. publikacji „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”),

- (25) 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 państwa³¹. Legitymacja procesowa tych podatników nie opiera się na istnieniu stosunku konkurencji między nimi a beneficjentem pomocy³².
- (26) Podatnicy będący osobami trzecimi nie mogą jednak powoływać się na niezgodność z prawem środka pomocy zwalniającego z opodatkowania określone przedsiębiorstwa lub sektory w celu uniknięcia zapłaty tego podatku lub uzyskania jego zwrotu. Obowiązuje to również w przypadku, gdy są oni konkurentami beneficjentów³³. Takie rozwiązanie prowadziłoby bowiem do wzmocnienia antykonkurencyjnych skutków pomocy państwa, ponieważ zwiększyłoby liczbę przedsiębiorstw korzystających ze zwolnienia podatkowego stanowiącego pomoc państwa niezgodną z prawem.

2.2.2. Jurysdykcja

- (27) Zasada autonomii proceduralnej oznacza, że sądy właściwe w postępowaniach dotyczących przyznania pomocy niezgodnej z prawem są wyznaczane zgodnie z krajowym porządkiem prawnym każdego państwa członkowskiego. Oznacza to również, że szczegółowe przepisy proceduralne regulujące te powództwa są określane przez państwa członkowskie, pod warunkiem przestrzegania zasad równowagi i skuteczności³⁴.
- (28) Ze względu na brak szczegółowych przepisów prawa Unii struktura systemów sądowych państw członkowskich jest bardzo zróżnicowana. Kilka państw członkowskich powołało sądy wyspecjalizowane ds. pomocy państwa, inne natomiast przyznały wyłączną właściwość izbom istniejących sądów lub przyjęły przepisy proceduralne precyzujące właściwość sądów w sprawach dotyczących egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej³⁵. W większości państw

Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 300, dostępnej pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³¹ Odnosi się to na przykład do przypadków, w których pomoc niezgodna z prawem jest finansowana z opłaty, której podlega powód. Sytuacja jest jednak inna, gdy spór dotyczy nie wniosku o zwolnienie ze spornego podatku, lecz zgodności z prawem przepisów dotyczących tego podatku. Zob. w tym kontekście wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 25 oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, ECLI:EU:C:2018:280, pkt 26.

³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2005 r., Streekgewest, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, pkt 19.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., DTS Distribuidora de Televisión Digital przeciwko Komisji, C-449/14 P, ECLI:EU:C:2016:848, pkt 81–82; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja przeciwko Aer Lingus, C-164/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, pkt 121; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 24–28.

³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 72.

³⁵ Na przykład w Irlandii jurysdykcję wyłączną do rozstrzygania sporów dotyczących prawa konkurencji, w tym spraw dotyczących pomocy państwa, ma wydział ds. konkurencji Wysokiego Trybunału (Competition List of the High Court). We Włoszech od dnia 19 stycznia 2013 r. sądy administracyjne mają niemal wyłączną kompetencję w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących egzekwowania zasad pomocy państwa na drodze publicznoprawnej

członkowskich sądy cywilne i administracyjne są właściwe w zakresie stosowania zasad pomocy państwa³⁶.

2.2.3. Zasada powagi rzeczy osądzonej

- (29) Zasada powagi rzeczy osądzonej stanowi, że nie można kwestionować prawomocnych wyroków. Dotyczy to sytuacji, gdy wyczerpano wszystkie prawa do odwołania lub gdy termin na skorzystanie z tych praw minął. Zasada powagi rzeczy osądzonej ma na celu zagwarantowanie stabilności prawa i stosunków prawnych, a także prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i jest zapisana zarówno w porządku prawnym Unii Europejskiej, jak i w krajowych porządkach prawnych³⁷.
- (30) Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej³⁸ sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności przepisów prawa Unii, w tym poprzez odmowę z urzędu stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego. Dotyczy to również przepisów krajowych ustanawiających zasadę powagi rzeczy osądzonej³⁹.
- (31) Ponadto orzecznictwo sądów unijnych ograniczyło moc zasady powagi rzeczy osądzonej w dziedzinie pomocy państwa. Tak więc powaga rzeczy osądzonej może rozciągać się jedynie na kwestie już wyraźnie rozstrzygnięte – z zastrzeżeniem wymogów równoważności i skuteczności – ale nie na kwestie, które mogły być, ale nie zostały podniesione we wcześniejszym postępowaniu⁴⁰.
- (32) Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej zapobiega również sytuacji, w której stosowanie zasady powagi rzeczy osądzonej ograniczałoby wyłączną kompetencję

i prywatnoprawnej. Sądy cywilne zachowały kompetencję w odniesieniu do niektórych rodzajów postępowań i roszczeń. Zob. załącznik 3: Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów na podst. publikacji „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 253 i 263-264, dostępnej pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Zob. również „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), s. 103–104.

³⁶ W szczególności w większości państw członkowskich sądy administracyjne są właściwe w sytuacjach, gdy powód kwestionuje działanie organu publicznego, takie jak wydanie nakazu zwrotu pomocy lub decyzji o przyznaniu pomocy, natomiast sądy cywilne są właściwe w sprawach związanych ze zwrotem pomocy państwa w kontekście postępowania upadłościowego lub z przyznaniem odszkodowania. Zob. „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 64, dostępna pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 38.

³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1963 r., Van Gend en Loos przeciwko Administratie der Belastingen, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r., Costa przeciwko E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r., Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Simmenthal, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

³⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, pkt 60 i 61.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, pkt 57–59; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 30 i 42–43.

powierzoną Komisji w TFUE⁴¹. Fakt wydania przez sąd krajowy orzeczenia w przedmiocie środka pomocy państwa przed wydaniem przez Komisję decyzji w sprawie tego samego środka nie może uniemożliwić Komisji stwierdzenia, że rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa niezgodną z prawem. Dotyczy to nawet sytuacji, w której taki wniosek został wcześniej wykluczony przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji.

3. ROLA KOMISJI

- (33) Celem systemu kontroli uprzedniej ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE jest zapewnienie, aby możliwe było wdrożenie wyłącznie pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym⁴². Aby osiągnąć ten cel, wdrożenie planowanej pomocy należy odroczyć do czasu przyjęcia przez Komisję decyzji w sprawie jej zgodności z rynkiem wewnętrznym⁴³.

3.1. Wylączna kompetencja Komisji

- (34) Zasadniczo Komisja wykonuje swoje główne zadanie oceny zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym w dwóch etapach. W pierwszym Komisja ocenia, czy środek można uznać za pomoc państwa na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE⁴⁴, a w drugim bada zgodność środka z rynkiem wewnętrznym. Pierwszy etap, polegający na ocenie istnienia pomocy, leży w zakresie kompetencji zarówno Komisji, jak i sądów krajowych, jako że sądy te mogą być zobowiązane do ustalenia, czy do danego środka ma zastosowanie obowiązek stosowania okresu zawieszenia⁴⁵ (zob. sekcje 4.2.1 i 4.2.2). Drugi etap, polegający na ocenie zgodności z rynkiem wewnętrznym, leży wyłącznie w zakresie kompetencji Komisji. Ocena zgodności musi znaleźć się w decyzji⁴⁶, która podlega kontroli sądów unijnych⁴⁷.
- (35) Komisja może stwierdzić zgodność środka z rynkiem wewnętrznym w drodze wstępnej analizy (jeżeli nie ma wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym)⁴⁸ lub w drodze formalnego postępowania wyjaśniającego (jeżeli ma wątpliwości co do

⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 44; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., Buonotourist przeciwko Komisji, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, pkt 92–96; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., CSTP Azienda della Mobilità przeciwko Komisji, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, pkt 92–96.

⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 19.

⁴³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 25–26; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2017 r., Fondul Proprietatea, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, pkt 40; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 84.

⁴⁴ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1](#)).

⁴⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., Buonotourist przeciwko Komisji, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, pkt 90.

⁴⁶ Zob. art. 4 i 9 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 14](#)).

⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, pkt 37.

⁴⁸ Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń, art. 4 ust. 3 rozporządzenia proceduralnego.

zgodności środka z rynkiem wewnętrznym)⁴⁹. Wszczynając formalne postępowanie wyjaśniające, Komisja przyjmuje decyzję, w której przedstawia swoją wstępną opinię na temat tego, czy środek ma charakter pomocy państwa, oraz określa wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym („decyzja o wszczęciu postępowania”)⁵⁰.

- (36) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego status środka w odniesieniu do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym jest zawieszony, jednak decyzja o wszczęciu postępowania ma pewne skutki prawne (zob. sekcja 4.1.3).
- (37) Ocena środków pomocy państwa dokonywana przez Komisję w decyzjach ogranicza sądy krajowe w wykonywaniu ich kompetencji (zob. sekcja 4.1). Wcześniejsze decyzje Komisji są wiążące dla sądów krajowych, co oznacza, że sąd krajowy musi kierować się oceną Komisji dotyczącą istnienia pomocy⁵¹. Jeśli natomiast sąd krajowy wyda orzeczenie, zanim Komisja podejmie jakąkolwiek decyzję, orzeczenie to nie może uniemożliwić Komisji wykonania w późniejszym momencie jej wyłącznej kompetencji powierzonej jej w TFUE (zob. sekcja 2.2.3)⁵².

3.2. Uprawnienia Komisji do egzekwowania zasad pomocy państwa

- (38) Co do zasady, w celu nałożenia środków zaradczych w przypadku naruszenia zasad pomocy państwa, Komisja – stwierdziwszy, że analizowany środek stanowi pomoc państwa niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym – musi przyjąć ostateczną decyzję zamykającą formalne postępowanie wyjaśniające i nakazującą odzyskanie tej pomocy („decyzja o odzyskaniu pomocy”)^{53 54}.
- (39) Przyjmując regulamin w dziedzinie pomocy państwa, Komisja skodyfikowała swoje uprawnienia wykonawcze⁵⁵. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia proceduralnego Komisja musi nakazać odzyskanie pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym w drodze decyzji. Jeżeli decyzja Komisji stanowi, że środek pomocy jest niezgodny z prawem i rynkiem wewnętrznym, Komisja nie ma swobody uznania i musi nakazać odzyskanie pomocy⁵⁶, chyba że byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii⁵⁷.

⁴⁹ Zob. odpowiednio pojęcia „decyzja pozytywna” i „decyzja negatywna” w art. 9 ust. 3 i 5 rozporządzenia proceduralnego.

⁵⁰ Zob. art. 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 14](#)).

⁵¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, pkt 33.

⁵² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., Buonotourist przeciwko Komisji, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, pkt 92–96; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., CSTP Azienda della Mobilità przeciwko Komisji, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, pkt 92–96.

⁵³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 1990 r., Francja przeciwko Komisji („Boussac”), C-301/87 P, ECLI:EU:C:1990:67, pkt 9–22. Nie wyklucza to możliwości wydania przez Komisję w szczególnych przypadkach nakazu odzyskania pomocy.

⁵⁴ Jeżeli Komisja stwierdza jedynie, że pomoc państwa została przyznana niezgodnie z prawem, bez uprzedniego zgłoszenia Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, nie nakazuje ona odzyskania już wypłaconej pomocy przed wydaniem ostatecznej decyzji uznającej pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

⁵⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 66; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 110.

⁵⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2002 r., Włochy przeciwko Komisji, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, pkt 99.

⁵⁷ Zob. art. 16 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 14](#)).

Ponadto uprawnienia Komisji w zakresie nakazania odzyskania pomocy podlegają 10-letniemu okresowi przedawnienia⁵⁸.

- (40) W niektórych przypadkach, zgodnie z art. 13 rozporządzenia proceduralnego, Komisja może, według własnego uznania, przyjąć środki tymczasowe do czasu zakończenia oceny zgodności. W szczególności Komisja może wydać nakaz zawieszenia lub nakaz odzyskania, pod warunkiem, że spełnione są różne warunki⁵⁹ ⁶⁰. Środki te mają na celu ograniczenie szkód związanych z wdrożeniem pomocy z naruszeniem obowiązku zgłoszenia i obowiązku stosowania okresu zawieszenia⁶¹.

4. ROLA SĄDÓW KRAJOWYCH

- (41) Podczas gdy Komisja ma za zadanie zbadać zgodność środka pomocy z rynkiem wewnętrznym, nawet jeśli stwierdziła, że został wdrożony z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, podstawową rolą sądów krajowych jest ochrona praw jednostek, które odczuwają skutki tego naruszenia⁶².
- (42) Sądy krajowe odpowiadają za zapewnienie skutecznej ochrony prawnej osobom trzecim⁶³. Ich wkład w system kontroli pomocy państwa jest szczególnie konieczny w przypadkach przyznania pomocy niezgodnej z prawem, w przypadku braku ostatecznej decyzji Komisji w sprawie tego samego środka lub do czasu przyjęcia takiej decyzji, a także w przypadkach, w których pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym została przyznana z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia⁶⁴.

⁵⁸ Zob. art. 17 ust. 1 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 14](#)).

⁵⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 1990 r., Francja przeciwko Komisji, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, pkt 19–20; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1991 r., Włochy przeciwko Komisji, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, pkt 46; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1990 r., Belgia przeciwko Komisji, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, pkt 14–16; [uchylony przez Trybunał; zob. C-456/18 P].

⁶⁰ Jeżeli państwo członkowskie nie wykona nakazu zawieszenia lub nakazu odzyskania, Komisja – badając jednocześnie istotę sprawy – jest uprawniona do przekazania sprawy bezpośrednio Trybunałowi Sprawiedliwości oraz do złożenia wniosku o przyjęcie deklaracji, że takie niezastosowanie się stanowi naruszenie TFUE, zgodnie z art. 14 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 19](#)).

⁶¹ Zob. art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 19](#)).

⁶² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 38; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 11–12.

⁶³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 1973 r., Lorenz GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland i in., C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, pkt 8; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 11; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 39.

⁶⁴ Jeżeli chodzi o rolę sądów krajowych w egzekwowaniu zasad pomocy państwa na drodze publicznoprawnej, zob. komunikat Komisji – Zawiadomienie Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym ([Dz.U. C 247 z 23.7.2019, s. 1](#)).

4.1. Wyznaczenie granic kompetencji sądów krajowych w zakresie stosowania zasad pomocy państwa

- (43) Sądy krajowe są uprawnione do dokonywania wykładni i stosowania art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 TFUE. W szczególności w przypadku braku decyzji Komisji w sprawie tego samego środka⁶⁵ sądy krajowe, podczas wykonywania swoich kompetencji w zakresie oceny istnienia pomocy państwa, są związane jedynie obiektywnym pojęciem pomocy państwa.
- (44) Komisja również ocenia istnienie pomocy państwa, co zwykle jest pierwszym etapem poprzedzającym ocenę zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. W związku z tym wszelkie postępowania prowadzone przez Komisję, wcześniejsze lub późniejsze niż postępowania przed sądami krajowymi, mogą mieć wpływ na te ostatnie⁶⁶, jak wyjaśniono w sekcjach 4.1.1–4.1.3.

4.1.1. W przypadku wydania decyzji przez Komisję

- (45) Sądy krajowe mają ograniczone kompetencje w odniesieniu do decyzji i muszą stosować zawartą w nich ocenę istnienia pomocy państwa. Sądy krajowe nie mają również kompetencji do stwierdzania nieważności decyzji Komisji⁶⁷. Jedynie sądy unijne mają taką kompetencję na podstawie art. 263 TFUE⁶⁸.
- (46) Jeżeli sąd krajowy ma wątpliwości co do wykładni lub ważności decyzji Komisji, może zwrócić się do Komisji o wyjaśnienia (zob. sekcja 5.1) lub, w zależności od

⁶⁵ Zob. również wyrok Sądu z dnia 20 czerwca 2019 r., A&O hostel and hotel Berlin przeciwko Komisji, T-578/17, ECLI:EU:T:2019:437, pkt 72.

⁶⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., CSTP Azienda della Mobilità przeciwko Komisji, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, pkt 92–93. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., Buontourist przeciwko Komisji, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, pkt 96.

⁶⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452, pkt 20.

⁶⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest przeciwko Hauptzollamt Itzehoe i Hauptzollamt Paderborn, C-143/88 i C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, pkt 23; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 listopada 1995 r., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. (I) przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, pkt 51; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, pkt 53.

okoliczności, może lub musi⁶⁹ zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 TFUE⁷⁰.

4.1.2. W przypadku decyzji Komisji uznających pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym

- (47) Ostateczna decyzja Komisji uznająca pomoc niezgodną z prawem za zgodną z rynkiem wewnętrznym po jej przyznaniu nie skutkuje konwalidacją *a posteriori* środków wdrażających pomoc, które zostały przyjęte z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia przewidzianego w TFUE.
- (48) W tym kontekście sądy krajowe muszą zagwarantować jednostkom, że z naruszenia obowiązku stosowania okresu zawieszenia „zostaną wyciągnięte wszelkie konsekwencje”⁷¹. Takie konsekwencje dotyczą w szczególności ważności aktów wdrażających pomoc oraz odzyskiwania pomocy finansowej przyznanej z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia, zgodnie z prawem krajowym.
- (49) Wynika z tego, że w przypadku gdy osoba trzecia wnosi do sądu krajowego o usunięcie korzyści wynikających z przedwczesnego wdrożenia pomocy, sąd powinien uwzględnić jej skargę, nawet jeśli Komisja uznała już sporną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Każda inna wykładnia skutkowałaby umożliwieniem państwom członkowskim zignorowania postanowień TFUE, a tym samym pozbawieniem ich skuteczności⁷².

4.1.3. W przypadku wydania przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania

- (50) Inaczej jest, gdy Komisja ograniczyła się jedynie do wszczęcia na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE postępowania wyjaśniającego dotyczącego środka pomocy, w sprawie którego toczy się postępowanie przed sądem krajowym. W decyzji o wszczęciu

⁶⁹ W oparciu o art. 267 TFUE sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest w niektórych okolicznościach zobowiązany zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jeżeli wykładnia prawa Unii Europejskiej może być w sposób jednoznaczny wyprowadzona z istniejącego orzecznictwa lub gdy nie pozostawia ona miejsca na uzasadnione wątpliwości, sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, nie ma obowiązku zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, chociaż może to uczynić. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 1982 r., CILFIT przeciwko Ministero della Sanità, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, pkt 14–20; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2008 r., Unión General de Trabajadores de la Rioja, C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, pkt 42 i 43; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, pkt 47–50; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, pkt 40; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 października 2018 r., Komisja przeciwko Francji (zaliczka na poczet podatku), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, pkt 108 i nast.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 50-51; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 44.

⁷¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 30; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 89; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 23; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in., C-492/17, ECLI:EU:C:2018:1019, pkt 42.

⁷² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2019 r., Arriva Italia i in., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, pkt 85.

postępowania Komisja zasadniczo wyraża wątpliwości co do zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym. Mimo że wątpliwości te dotyczą zasadniczo zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, ocena istnienia pomocy ma charakter wstępny i wynika ze wstępnego badania przedmiotowego środka⁷³.

- (51) Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE sądy krajowe muszą uwzględnić sytuację prawną wynikającą z prowadzonych przez Komisję postępowań, nawet jeśli ma ona charakter tymczasowy.
- (52) Oznacza to, że w toku postępowania wyjaśniającego decyzja o wszczęciu postępowania sama w sobie pociąga za sobą skutki prawne, które sądy krajowe muszą uwzględniać. W następstwie decyzji o wszczęciu postępowania sąd krajowy nie może stwierdzić, że dany środek nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, w przeciwnym razie zagrożona byłaby skuteczność art. 108 ust. 3 TFUE⁷⁴.
- (53) W związku z tym to do sądów krajowych należy zarządzenie odpowiednich środków w celu zaradzenia niezgodnemu z prawem wdrożeniu pomocy do czasu wydania przez Komisję ostatecznej decyzji. Sądy krajowe mogą zawiesić wdrażanie przedmiotowego środka i zarządzić zwrot już wypłaconych kwot. Mogą one również zarządzić inne środki tymczasowe w celu ochrony zarówno interesów zainteresowanych stron, jak i skuteczności decyzji Komisji o wszczęciu postępowania⁷⁵.
- (54) Ponadto sądy krajowe nie mogą po prostu zawiesić postępowania do czasu wydania przez Komisję ostatecznej decyzji⁷⁶. Decyzja o zawieszeniu postępowania miałaby *de facto* taki sam skutek jak decyzja o oddaleniu wniosku o zastosowanie środków tymczasowych i sprowadzałaby się do utrzymania bezprawnej korzyści w okresie, w którym wdrożenie pomocy jest zabronione.

4.2. Kompetencje sądów krajowych

- (55) Jak wspomniano w pkt 11–13, sądy krajowe muszą ustalić, czy pomoc państwa została przyznana zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, przestrzegając wyłącznych kompetencji Komisji do oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz wszelkich wcześniejszych decyzji Komisji w sprawie tego samego środka.
- (56) Sądy krajowe przeprowadzają ocenę w dwóch etapach: w pierwszym oceniają charakter środka w celu ustalenia, czy kwalifikuje się on jako pomoc państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, a w drugim, jeżeli uznają, że środek stanowi pomoc państwa, muszą stwierdzić, czy podlega on obowiązkowi stosowania okresu zawieszenia. Jeśli sądy krajowe stwierdzą naruszenie obowiązku stosowania okresu zawieszenia, muszą

⁷³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 37-40.

⁷⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 38.

⁷⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 41–43.

⁷⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 marca 2010 r., *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, pkt 31 i nast.; postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 2014 r., *Flughafen Lübeck*, C-27/13, ECLI:EU:C:2014:240, pkt 30.

zastosować odpowiednie środki zaradcze w celu ochrony praw jednostek, które odczuwają skutki takiego naruszenia.

4.2.1. Ocena istnienia pomocy

- (57) Aby uznać, że pomoc została wdrożona niezgodnie z prawem, konieczne jest wstępne stwierdzenie istnienia pomocy państwa. Sądy unijne potwierdziły, że podobnie jak Komisja, sądy krajowe są właściwe do dokonywania wykładni pojęcia pomocy państwa⁷⁷.
- (58) Aby stwierdzić istnienie pomocy państwa, należy często ocenić szereg złożonych kwestii (zob. pkt 14). W zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁷⁸ Komisja zawarła szczegółowe wytyczne w celu udzielenia wsparcia sądom krajowym.
- (59) W przypadku wątpliwości co do istnienia elementów pomocy państwa sądy krajowe mogą zwrócić się do Komisji o wydanie opinii (zob. sekcja 5.1.1.2). Sądy krajowe mają również możliwość lub obowiązek zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

4.2.2. Ocena, czy doszło do naruszenia obowiązku stosowania okresu zawieszenia

- (60) Oceniając, czy do środka pomocy ma zastosowanie obowiązek stosowania okresu zawieszenia, sądy krajowe muszą rozważyć, czy środek jest objęty jednym z wyjątków od obowiązku zgłoszenia (zob. sekcja 1.2). W szczególności sądy krajowe oceniają, czy dany środek spełnia kryteria określone w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych lub czy stanowi istniejącą pomoc.
- (61) Jeżeli środek pomocy spełnia wszystkie warunki przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych, jest on wyłączony z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia Komisji i jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (62) W odniesieniu do istniejącej pomocy, aby zapewnić pewność prawa państwom członkowskim i beneficjentom, rozporządzenie proceduralne określa okoliczności, w których pomoc należy uznać za istniejącą⁷⁹. W związku ze zmianami w polityce w dziedzinie pomocy państwa niektóre środki, które nie stanowiły nowej pomocy w momencie ich wprowadzenia w życie, mogły od tamtej pory stać się niezgodne z prawem. Jeżeli środek stanowiący pomoc państwa należy do kategorii istniejącej pomocy, nie podlega on zgłoszeniu przez państwo członkowskie, ale jest objęty kontrolą ze strony Komisji.

⁷⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 marca 1977 r., Steinikes & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 14; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 49; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 10; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, pkt 50; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 39.

⁷⁸ [Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1.](#)

⁷⁹ Rozporządzenie proceduralne, art. 21–23.

4.2.2.1. *Stosowanie warunków rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych*

- (63) Państwa członkowskie mogą powołać się na zwolnienie środka z wymogu zgłoszenia, jeżeli spełnia on ogólne i szczegółowe warunki przewidziane w rozporządzeniach o wyłączeniach grupowych. Jeżeli jednak państwo członkowskie wdraża środek pomocy, który nie spełnia wszystkich warunków obowiązującego wyłączenia grupowego, bez wcześniejszego zgłoszenia środka Komisji, wdrożenie tej pomocy jest niezgodne z prawem.
- (64) Wynikające z TFUE obowiązki zgłoszenia i stosowania okresu zawieszenia są wiążące nie tylko dla sądów krajowych, ale również dla wszystkich organów administracyjnych państw członkowskich⁸⁰.
- (65) Oceniając, czy środek pomocy państwa został wdrożony zgodnie z prawem, sądy krajowe muszą sprawdzić, czy spełnione zostały warunki rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, aby stwierdzić, że środek był zwolniony z obowiązku zgłoszenia. Trybunał Sprawiedliwości określił zakres kompetencji sądów krajowych przy ustalaniu, czy warunki ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych zostały prawidłowo zastosowane⁸¹, tj. zakres, w jakim sądy krajowe mogą interpretować jego przepisy.
- (66) Przyjęcie rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych nie ma na celu przerwania oceny zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym na państwa członkowskie – ocena ta pozostaje w wyłącznej kompetencji Komisji⁸². 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 Komisji⁸³. Na sądach krajowych spoczywa jednak obowiązek sprawdzenia, czy władze krajowe przyznały pomoc w pełni zgodną z ogólnymi i szczegółowymi warunkami obowiązującego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, interpretowanymi w sposób ścisły.
- (67) W przypadku gdy pomoc została wdrożona na podstawie rozporządzenia o wyłączeniu grupowym bez spełnienia wszystkich obowiązujących warunków, beneficjent tej pomocy nie może mieć uzasadnionych oczekiwań co do zgodności z prawem takiej

⁸⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 90–92.

⁸¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 101; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2019 r., BMW przeciwko Komisji, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, pkt 151.

⁸² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2019 r., BMW przeciwko Komisji, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, pkt 132 i 133; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 67.

⁸³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 68.

pomocy⁸⁴. Organy krajowe nie mają uprawnień do wydawania ostatecznych decyzji stwierdzających brak obowiązku zgłoszenia pomocy⁸⁵.

4.2.2.2. *Istniejąca pomoc*

- (68) Jak wspomniano w pkt 62 istniejąca pomoc, w przeciwieństwie do nowej pomocy, nie podlega obowiązkowi zgłoszenia. Jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że dany środek kwalifikuje się jako pomoc istniejąca, nie może go poddać kontroli. Wyłącznie do Komisji należy ocena, czy istniejąca pomoc jest nadal zgodna z rynkiem wewnętrznym, oraz zaproponowanie odpowiednich środków w przypadku, gdy program pomocy przestał być zgodny z rynkiem wewnętrznym. Wdrażając zasady pomocy państwa, sądy krajowe ograniczają się do oceny, czy dany środek pomocy stanowi istniejącą pomoc w rozumieniu art. 108 ust. 1 TFUE.
- (69) Traktaty nie zawierają żadnych wskazówek co do kwalifikowania środka pomocy jako istniejąca pomoc. Okoliczności, w których pomoc należy uznać za istniejącą, określają przepisy rozporządzenia proceduralnego⁸⁶. Rozporządzenie proceduralne nie zawiera jednak żadnego przepisu dotyczącego uprawnień i obowiązków sądów krajowych, które nadal podlegają postanowieniom TFUE zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości⁸⁷.
- (70) Na przykład art. 17 ust. 1 rozporządzenia proceduralnego stanowi, że uprawnienia Komisji do nakazania odzyskania pomocy podlegają 10-letniemu okresowi przedawnienia, podczas gdy ust. 3 tego artykułu stanowi, że „jakąkolwiek pomoc, w odniesieniu do której upłynął okres przedawnienia, uznaje się za pomoc istniejącą”.
- (71) W tym kontekście 10-letni okres przedawnienia nie przewiduje ogólnej zasady, zgodnie z którą nowa pomoc stałaby się pomocą istniejącą po upływie tego okresu⁸⁸. 10-letniego okresu przedawnienia nie można stosować do postępowań krajowych, nawet w drodze analogii⁸⁹, ponieważ odzyskanie pomocy następuje zgodnie z zasadami przewidzianymi w obowiązującym prawie krajowym.

⁸⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2005 r., Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, pkt 104; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2015 r., OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, pkt 77; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 104.

⁸⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 101; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2019 r., BMW przeciwko Komisji, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, pkt 151.

⁸⁶ Rozporządzenie proceduralne, art. 1 lit. b) i art. 17 ust. 3.

⁸⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 66; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 110.

⁸⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2002 r., Rząd Gibraltaru przeciwko Komisji, T-195/01 i T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, pkt 130.

⁸⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 108 i 109; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2020 r., Nelson Antunes da Cunha, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, pkt 33.

4.2.3. Ochrona praw jednostek, które odczuwają skutki naruszenia obowiązku stosowania okresu zawieszenia.

- (72) Aby chronić prawa jednostek przed niezgodnym z prawem wdrażaniem pomocy państwa, sądy krajowe mogą stosować różne rodzaje środków zaradczych w zależności od sytuacji. Na przykład mogą podjąć decyzję o zawieszeniu lub zakończeniu wdrażania środka (sekcja 4.2.3.1), nakazać zwrot wypłaconych już kwot (sekcja 4.2.3.2) lub wprowadzić różne środki tymczasowe w celu ochrony interesów zainteresowanych stron w inny sposób (sekcja 4.2.3.3)⁹⁰. Można się do nich również zwrócić o wydanie orzeczenia w sprawie odszkodowania za szkody poniesione przez osoby trzecie w wyniku niezgodnego z prawem wdrożenia pomocy państwa (sekcja 4.2.3.4). W każdym wypadku sądy krajowe muszą dać jednostkom pewność, że podjęte zostaną wszelkie odpowiednie działania, zgodnie z prawem krajowym, w celu zaradzenia skutkom naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE⁹¹.

4.2.3.1 Zawieszenie lub zakończenie wdrażania środka

- (73) W przypadku gdy organ państwowy nie wdrożył jeszcze środka pomocy państwa przyznanego z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, sądy krajowe muszą temu zapobiec, zawieszając lub uchylając środek.
- (74) Prawo Unii nie narzuca żadnego konkretnego wniosku, do jakiego sądy krajowe muszą dojść w odniesieniu do ważności aktu przyznającego pomoc państwa niezgodną z prawem. Wymaga ono jedynie wprowadzenia skutecznych środków w celu zapobieżenia wypłacie niezgodnej z prawem pomocy na rzecz beneficjenta. W prawie krajowym mogą jednak zaistnieć sytuacje, w których zawieszenie niezgodnego z prawem wdrożenia środka można osiągnąć poprzez stwierdzenie nieważności aktu przyznającego pomoc⁹².
- (75) W związku z tym sądy krajowe mogą stwierdzić nieważność umowy, na mocy której przyznaje się pomoc, uchylić decyzję o przyznaniu pomocy lub zawiesić jej wdrażanie (na przykład w przypadkach, gdy pomoc jest przyznawana w formie dostępu do obiektu lub usługi).
- (76) W przypadku gdy pomoc przyznawana jest w ratach, sądy krajowe powinny nakazać zawieszenie przyszłych płatności.

4.2.3.2 Zwrot pomocy

- (77) Jeżeli niezgodna z prawem pomoc została już wypłacona beneficjentowi, sądy krajowe muszą co do zasady, w przypadku braku decyzji Komisji uznającej pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, nakazać pełny zwrot kwoty przyznanej niezgodnie

⁹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 43; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., *Komisja przeciwko Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, pkt 29.

⁹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2020 r., *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, pkt 23; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2019 r., *Arriva Italia i in.*, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, pkt 84.

⁹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2011 r., *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, pkt 44–47.

z prawem⁹³. Anulowanie pomocy poprzez nakazanie jej zwrotu jest logiczną konsekwencją niezgodności pomocy z prawem⁹⁴.

- (78) Aby przywrócić stan sprzed przyznania pomocy, sądy krajowe muszą całkowicie znieść korzyść, jaką odniósł beneficjent w związku z pomocą przyznaną niezgodnie z prawem. Taka korzyść obejmuje pomoc („nominalną kwotę pomocy”), jak również brak konieczności płacenia odsetek, które przedsiębiorstwo musiałoby zapłacić, gdyby musiało pożyczyć kwotę pomocy na rynku w okresie, w którym pomoc była niezgodna z prawem, co poprawia jego pozycję konkurencyjną w tym okresie („odsetki od pomocy niezgodnej z prawem”)⁹⁵. W związku z tym sądy krajowe muszą nakazać zwrot zarówno nominalnej kwoty pomocy, jak i odsetek od pomocy niezgodnej z prawem.
- (79) Jeżeli równolegle trwają postępowania przed sądem krajowym i przed Komisją oraz jeżeli Komisja uzna pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, sąd krajowy powinien wykonać decyzję Komisji zgodnie z jej przepisami⁹⁶.
- (80) Jeżeli Komisja uzna pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, prawo Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie obowiązek odzyskania jedynie odsetek od pomocy niezgodnej z prawem za okres niezgodności pomocy z prawem⁹⁷, który biegnie od wypłaty pomocy do momentu stwierdzenia jej zgodności z rynkiem wewnętrznym. Decyzja Komisji nie skutkuje retrospektywną konwalidacją środków wdrażających pomoc zastosowanych z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE⁹⁸.
- (81) Jeżeli decyzja Komisji uznająca środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym zostanie unieważniona, nie można uznać tego środka za zatwierdzony przez Komisję. Jeżeli stanowi on pomoc państwa, jego wdrożenie uznaje się za niezgodne z prawem⁹⁹. Ponadto w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności beneficjent nie

⁹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lipca 2005 r., Xunta de Galicia, C-71/04, ECLI:EU:C:2005:493, pkt 49; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 40 i 68; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 12; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2011 r., Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, pkt 43.

⁹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja przeciwko Aer Lingus, C-164/15 P i C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, pkt 116; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2015 r., OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, pkt 70; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2011 r., Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, pkt 33.

⁹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 132; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2011 r., Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, pkt 39.

⁹⁶ Zob. komunikat Komisji – Zawiadomienie Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym ([Dz.U. C 247 z 23.7.2019, s. 1](#)).

⁹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 134.

⁹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 40; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2015 r., OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, pkt 76; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 59.

⁹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 63.

może powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do zgodności pomocy z prawem¹⁰⁰.

- (82) Jeśli chodzi o obliczanie odsetek od pomocy niezgodnej z prawem, w przypadku braku decyzji Komisji o odzyskaniu pomocy ani art. 16 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego, ani art. 9 i 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004¹⁰¹ nie mają zastosowania do odzyskania pomocy niezgodnej z prawem przez państwo członkowskie. W związku z tym w takich przypadkach organy danego państwa członkowskiego muszą obliczyć odsetki od pomocy niezgodnej z prawem zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego, o ile spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, przepisy te muszą być zgodne z zasadami równowagi i skuteczności (zob. sekcja 2.2), po drugie, odsetki od pomocy niezgodnej z prawem powinny być obliczane według takiej samej stopy, jaka zostałaby zastosowana, gdyby beneficjent musiał pożyczyć w tym okresie kwotę przedmiotowej pomocy na rynku¹⁰².
- (83) Jeżeli chodzi o termin przedawnienia mający zastosowanie do uprawnień sądu krajowego do nakazania zwrotu pomocy, sądy unijne orzekły, że 10-letni termin przedawnienia przewidziany w rozporządzeniu proceduralnym ma zastosowanie wyłącznie do Komisji¹⁰³. Jeżeli procedury krajowe przewidują dłuższy termin przedawnienia, sędzia krajowy musi nakazać zwrot pomocy przyznanej z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia, nawet po upływie terminu przedawnienia przewidzianego dla Komisji. Krajowe terminy przedawnienia krótsze niż 10 lat są również wiążące dla sądów krajowych, chyba że istnieje decyzja Komisji o odzyskaniu pomocy¹⁰⁴. Jeśli Komisja przyjmuje decyzję o odzyskaniu pomocy, państwa członkowskie nie mogą uzasadnić niewykonania tej decyzji wymogami prawa krajowego, takimi jak krajowe terminy przedawnienia¹⁰⁵.

4.2.3.3 Środki tymczasowe

- (84) W ramach obowiązków wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE sądy krajowe muszą wprowadzić środki tymczasowe, jeżeli jest to właściwe dla ochrony praw jednostek i bezpośredniej skuteczności art. 108 ust. 3 TFUE¹⁰⁶. Sądy krajowe wprowadzają te

¹⁰⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 68.

¹⁰¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE ([Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1](#)).

¹⁰² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 141.

¹⁰³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 61.

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 71–75.

¹⁰⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 marca 1997 r., Land Rheinland-Pfalz przeciwko Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, pkt 34–37; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 marca 2012 r. Komisja przeciwko Włochom, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, pkt 35; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2020 r., Nelson Antunes da Cunha, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, pkt 60.

¹⁰⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 12; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja przeciwko Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, pkt 29; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94,

środki – których celem jest tymczasowe wyeliminowanie antykonkurencyjnych skutków pomocy¹⁰⁷ – zgodnie z prawem krajowym, o ile spełnione są warunki równoważności i skuteczności (sekcja 2.2).

- (85) Sądy krajowe mogą zdecydować się na zastosowanie środków tymczasowych w przypadku, gdy pomoc niezgodna z prawem została już wypłacona¹⁰⁸ lub ma zostać wypłacona. W pierwszym przypadku sądy krajowe mogą nakazać zwrot pomocy wraz z odsetkami od pomocy niezgodnej z prawem albo tymczasowe zdeponowanie kwoty pomocy, wraz z odsetkami za okres między wdrożeniem pomocy a jej zdeponowaniem, na zablokowanym rachunku. Te działania gwarantują, że beneficjent przestanie czerpać korzyści z pomocy niezgodnej z prawem. W przypadku spodziewanej wkrótce wypłaty pomocy sąd może wydać tymczasowy nakaz zapobiegający wypłacie pomocy prawdopodobnie niezgodnej z prawem do chwili wydania orzeczenia co do istoty sprawy¹⁰⁹.
- (86) Podobnie, jeśli sąd krajowy postanowi poczekać z wydaniem ostatecznego orzeczenia na wynik prowadzonej przez Komisję oceny zgodności ze wspólnym rynkiem, może on zastosować odpowiedni środek tymczasowy. Trwające postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Komisję nie zwalnia sądu krajowego z obowiązku ochrony praw jednostek na mocy art. 108 ust. 3¹¹⁰.
- (87) Sądy krajowe są zobowiązane do zastosowania środków tymczasowych, jeżeli spełnione są pewne warunki: (i) nie ma wątpliwości co do istnienia pomocy państwa, (ii) pomoc ma być lub została wdrożona oraz (iii) nie stwierdzono żadnych wyjątkowych okoliczności, które sprawiłyby, że odzyskanie pomocy byłoby niewłaściwe¹¹¹.

ECLI:EU:C:1996:285, pkt 52; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 46.

¹⁰⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 52; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 46.

¹⁰⁸ W analizie egzekwowania przepisów opisano interesujący francuski nakaz sądowy wydany w następstwie negatywnej decyzji Komisji: w celu zrównoważenia automatycznego skutku zawieszającego, jaki powoduje zaskarżenie nakazu zwrotu środków, sąd krajowy nakazał beneficjentowi zdeponowanie należnych kwot na zablokowanym rachunku. Sąd zastosował w tym przypadku przepis prawa francuskiego, na mocy którego możliwe jest dokonanie tymczasowej płatności w przypadkach, gdy obowiązek zapłaty nie może zostać poważnie zakwestionowany. Zob. załącznik 3: Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów „Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts” [Ostateczne badanie dotyczące egzekwowania zasad pomocy państwa i decyzji sądów krajowych] (COMP/2018/001), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2019, s. 156, streszczenie sprawy FR8: Cour administrative d’appel de Bordeaux, 10 grudnia 2015 r., dostępne pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹⁰⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja przeciwko Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, pkt 101.

¹¹⁰ Sądy krajowe mogą również zdecydować się na zastosowanie środków tymczasowych w oczekiwaniu na opinię lub informacje od Komisji, lub na orzeczenie sądu krajowego wyższej instancji lub sądów unijnych.

¹¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 marca 2010 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, pkt 36; postanowienie Sądu z dnia 3 marca 2015 r., Gemeente Nijmegen przeciwko Komisji, T-251/13, ECLI:EU:T:2015:142, pkt 45.

4.2.3.4 Roszczenia o odszkodowanie

- (88) Na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE sądy krajowe mogą być również zobowiązane do orzekania w sprawach roszczeń o odszkodowanie za szkody poniesione przez osoby trzecie z tytułu niezgodnej z prawem pomocy państwa. Skuteczne roszczenia zapewniają powodom bezpośrednią rekompensatę finansową za poniesione straty.
- (89) Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie orzekał, że zainteresowane osoby trzecie mogą wnosić do sądów krajowych takie roszczenia o odszkodowanie zgodnie z prawem krajowym¹¹², co powinno być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności (zob. sekcja 2.2). W związku z tym podstawy prawne, na które powodowie powoływali się w przeszłości, różnią się znacząco w zależności od państwa członkowskiego.
- (90) Niezależnie od możliwości dochodzenia roszczeń o odszkodowanie na podstawie prawa krajowego, naruszenie obowiązku stosowania okresu zawieszenia może co do zasady być podstawą do roszczeń o odszkodowanie w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości¹¹³ w sprawach „Francovich”¹¹⁴ i „Brasserie du Pêcheur”¹¹⁵. Orzeczenia te potwierdzają, że państwa członkowskie są zobowiązane zrekompensować straty i szkody poniesione przez jednostki w rezultacie naruszenia prawa unijnego, za które odpowiada dane państwo¹¹⁶. Odpowiedzialność ta ma miejsce w przypadku gdy: (i) reguła naruszanego prawa nadaje prawa jednostkom, (ii) naruszenie jest wystarczająco poważne oraz (iii) istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem obowiązku państwa członkowskiego a szkodą poniesioną przez poszkodowane strony¹¹⁷.
- (91) Dwa pierwsze wymogi będą zasadniczo spełnione w odniesieniu do art. 108 ust. 3 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził istnienie praw jednostek na podstawie tego postanowienia i wyjaśnił, że ochrona tych praw należy do obowiązków sądów krajowych¹¹⁸.

¹¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 55; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 56; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 75; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 56.

¹¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, pkt 41.

¹¹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i Bonifaci przeciwko Włochom, C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

¹¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland and The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in., C-46/93 i C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, pkt 51.

¹¹⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i Bonifaci przeciwko Włochom, C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, pkt 31–37; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland and The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in., C-46/93 i C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, pkt 31.

¹¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, pkt 45.

¹¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 12–14; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 października 2003 r., van Calster and Cleeren, C-261/01 i C-262/01,

- (92) Podobnie, ponieważ organy państw członkowskich są co do zasady zobowiązane zgłaszać środki pomocy państwa przed ich wdrożeniem, naruszenie art. 108 ust. 3 TFUE będzie w większości przypadków wystarczające do stwierdzenia istnienia poważnego naruszenia w świetle orzecznictwa sądów Unii. W przypadku istnienia pomocy państwa organy państw członkowskich zasadniczo nie mogą twierdzić, że nie wiedziały o obowiązku stosowania okresu zawieszenia, ponieważ istnieje wystarczające orzecznictwo i wytyczne Komisji dotyczące stosowania art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 Traktatu. W razie wątpliwości i ze względu na pewność prawa państwa członkowskie mogą zawsze zgłosić środek Komisji¹¹⁹.
- (93) Trzeci wymóg, dotyczący wyrządzenia powadomowi przez naruszenie prawa unijnego rzeczywistej i określonej szkody finansowej, może zostać spełniony na różne sposoby. W analizie egzekwowania przepisów wskazano, że sądy krajowe rzadko przyznają odszkodowanie, głównie z powodu trudności z określeniem związku przyczynowego między szkodą a pomocą niezgodną z prawem¹²⁰.
- (94) Powodowie często argumentują, że to pomoc była bezpośrednim powodem utraty zysku. Zajmując się tego typu roszczeniami, sądy krajowe powinny wziąć pod uwagę następujące względy:
- (a) Ze względu na zawarte w prawie unijnym wymogi równoważności i skuteczności przepisy krajowe nie mogą wykluczać odpowiedzialności państwa członkowskiego za utratę zysku¹²¹. Jeżeli prawo krajowe zawiera tego typu wykluczenie, sąd krajowy powinien je zignorować w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie z tytułu naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE.
 - (b) Określenie rzeczywistej kwoty utraconego zysku jest łatwiejsze, jeśli niezgodna z prawem pomoc umożliwiła beneficjentowi uzyskanie zlecenia lub określonej szansy biznesowej kosztem powoda i beneficjent skorzystał już z tej okazji.
 - (c) Jeżeli pomoc doprowadziła jedynie do utraty udziału w rynku, wówczas konieczne jest bardziej skomplikowane obliczenie szkód. Jednym z możliwych sposobów

ECLI:EU:C:2003:571, pkt 53; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 38.

¹¹⁹ Jednakże w niektórych przypadkach sądy unijne uznały, że w celu ustalenia, czy samo naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie stanowi wystarczająco poważne naruszenie, sądy krajowe muszą wziąć pod uwagę szereg czynników, takich jak możliwość usprawiedliwienia danego naruszenia lub fakt, że stanowisko instytucji Unii mogło się do niego przyczynić. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2007 r., Robins i in., C-278/05, ECLI:EU:C:2007:56, pkt 71; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2000 r., Haim, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357, pkt 38; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 maja 1996 r. The Queen przeciwko Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland), C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, pkt 28.

¹²⁰ W niektórych przypadkach sądy krajowe zaakceptowały jednak zasadę odpowiedzialności państwa. Zob. Administracyjny sąd apelacyjny w Marsylii, CTC przeciwko Corsica Ferries France, 12 lutego 2018 r.; Rapport d'expertise, CTC przeciwko Corsica Ferries France, 28 lutego 2019 r., N/REF: 500060, załącznik 3: Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów na podst. publikacji „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 152, dostępnej pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹²¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland and The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in., C-46/93 i C-48/93, ECLI:EU:C:1996:428, pkt 87 i 90.

rozwiązania tego typu spraw mogłoby być porównanie rzeczywistej sytuacji w zakresie dochodów powoda (w oparciu o rachunek zysków i strat) z hipotetyczną sytuacją w zakresie dochodów, która miałaby miejsce, gdyby niezgodna z prawem pomoc nie została przyznana¹²².

- (d) Mogą zaistnieć okoliczności, w których szkody poniesione przez powoda przekraczają kwotę utraconego zysku. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy w wyniku pomocy przyznanej niezgodnie z prawem powód jest zmuszony do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej.
- (95) Krajowe przepisy proceduralne czasami umożliwiają sądom krajowym oparcie się na ocenie biegłego lub racjonalnych szacunkach w celu ustalenia rzeczywistej kwoty odszkodowania. W takim przypadku oraz zgodnie z zasadą skuteczności¹²³ zastosowanie tego typu szacunków jest możliwe także w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE.
- (96) Możliwość dochodzenia roszczeń o odszkodowanie jest z zasady niezależna od jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego prowadzonego równolegle przez Komisję, które dotyczy tego samego środka pomocy. Żadne trwające postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Komisję nie zwalnia sądów krajowych z obowiązku ochrony praw jednostek na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE¹²⁴. Ponieważ powodowie mogą być w stanie wykazać, że ponieśli stratę z powodu przedwczesnego wdrożenia pomocy, a dokładniej z powodu niezgodnej z prawem przewagi czasowej beneficjenta, skutecznych roszczeń o odszkodowanie nie można wykluczyć również w przypadku uznania przez Komisję pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym przed zapadnięciem decyzji sądu krajowego¹²⁵.
- (97) W kilku przypadkach Komisja zdecydowała, że odszkodowanie przyznane na podstawie prawa krajowego stanowi pomoc niezgodną z prawem¹²⁶. Trybunał Sprawiedliwości

¹²² W analizie egzekwowania przepisów opisano interesujący przypadek, w którym w następstwie decyzji Komisji nakazującej odzyskanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym francuski sąd administracyjny postanowił przyznać odszkodowanie z tytułu utraty udziału w rynku głównemu konkurentowi beneficjenta. Sąd apelacyjny częściowo uchylił poprzednie orzeczenie dotyczące oszacowania odszkodowania i wyznaczył niezależnego biegłego do obliczenia dokładnej kwoty odszkodowania. Biegły ocenił liczbę klientów, którzy z powodu pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym przenieśli się od skarżącego do beneficjenta, i oszacował kwotę dochodów utraconych przez skarżącego. Takie obliczenia są często złożone i będą zależeć od cech rynku i liczby konkurentów. Zob. załącznik 3: Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów „Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts” [Ostateczne badanie dotyczące egzekwowania zasad pomocy państwa i decyzji sądów krajowych] (COMP/2018/001), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2019, s. 152, streszczenie sprawy FR6: Tribunal administratif de Bastia, 23 lutego 2017 r., dostępne pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Zob. również Sąd apelacyjny w Marsylii, CTC przeciwko Corsica Ferries France, 12 lutego 2018 r.; Rapport d’expertise, CTC przeciwko Corsica Ferries France, 28 lutego 2019 r., N/REF: 500060.

¹²³ Zob. sekcja 2.2 powyżej.

¹²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 44; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 57–58.

¹²⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 53 i 55; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 60.

¹²⁶ Decyzja Komisji (UE) 2015/1470 z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) wdrożonej przez Rumunię — Orzeczenie arbitrażowe w sprawie Micula przeciwko Rumunii z dnia 11 grudnia 2013 r. ([Dz.U. L 232 z 4.9.2015, s. 43](#)).

przypomniał, że pomoc państwa ma zasadniczo inny charakter prawny niż odszkodowanie, które organy krajowe mogą być zobowiązane wypłacić jednostkom jako rekompensatę za wyrządzone szkody¹²⁷. Jednak orzekając o rekompensacie dla osób trzecich z tytułu kosztów poniesionych bezpośrednio z powodu pomocy niezgodnej z prawem, sądy krajowe powinny zachować ostrożność, aby nie wydawać decyzji, których jedynym skutkiem jest rozszerzenie kręgu beneficjentów¹²⁸.

- (98) W kilku innych przypadkach beneficjenci pomocy niezgodnej z prawem próbowali dochodzić od państwa odszkodowania po tym, jak nakazano im zwrot pomocy. Zazwyczaj tacy beneficjenci przedstawiają argumenty dotyczące domniemanego naruszenia ich uzasadnionych oczekiwań. Niemniej jednak Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że środek przyznany niezgodnie z prawem nie mógł wywołać żadnych uzasadnionych oczekiwań beneficjenta, który powinien być w stanie ocenić, czy zastosowano właściwą procedurę przyznania pomocy¹²⁹.
- (99) Roszczenia o odszkodowanie są zwykle skierowane przeciwko organowi przyznającemu pomoc państwa. W wyroku w sprawie SFEI Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie odniósł się do pytania, czy na gruncie prawa Unii Europejskiej roszczenia o odszkodowanie można wnosić bezpośrednio przeciwko beneficjentowi i stwierdził, że ponieważ art. 108 ust. 3 TFUE nie nakłada na beneficjenta żadnych bezpośrednich obowiązków, naruszenie tego artykułu nie stanowi wystarczającej podstawy do pociągnięcia beneficjenta do odpowiedzialności¹³⁰. Pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości wniesienia roszczenia o odszkodowanie przeciwko beneficjentowi zgodnie z prawem krajowym, na przykład na podstawie przepisów krajowych regulujących odpowiedzialność pozaumowną¹³¹.

5. WSPÓŁPRACA MIĘDZY KOMISJĄ I SĄDAMI KRAJOWYMI

- (100) Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Komisja musi wspierać sądy krajowe w wypełnianiu ich kluczowych zadań dotyczących egzekwowania zasad pomocy państwa. Sądy krajowe mogą natomiast zwracać się do Komisji o pomoc przy stosowaniu tych zasad w kontekście rozpatrywanej sprawy. Ścisła współpraca między sądami państw

¹²⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 września 1988 r., *Asteris i in. przeciwko Grecji i EWG*, C-106 do 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, pkt 23; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., *Komisja przeciwko Aer Lingus*, C-164/15 P i C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, pkt 72.

¹²⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 57.

¹²⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 98–104; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2005 r., *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, pkt 104; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2015 r., *OTP Bank*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, pkt 77.

¹³⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., *SFEI i in.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 72–74.

¹³¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., *SFEI i in.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 75. W przypadku konfliktu systemów prawnych prawo mające zastosowanie jest określone na podstawie rozporządzenia (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) ([Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40](#)).

członkowskich a Komisją przyczynia się do zwiększenia spójności¹³² i skuteczności stosowania zasad pomocy państwa w całej Unii Europejskiej.

5.1. Wsparcie Komisji dla sądów krajowych

(101) Wspierając sądy krajowe, Komisja musi przestrzegać obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej oraz ochrony własnego funkcjonowania i niezależności¹³³. Wypełniając swoje obowiązki wobec sądów krajowych na podstawie art. 4 ust. 3 TUE, Komisja jest zobowiązana do zachowania neutralności i obiektywności. Komisja może zwrócić się do sądów krajowych o przekazanie informacji niezbędnych do udzielenia wsparcia. Wspierając sądy krajowe, Komisja nie służy prywatnym interesom stron. Komisja wypełnia w ten sposób swój obowiązek zapewnienia prawidłowego stosowania zasad pomocy państwa i obrony interesu publicznego¹³⁴. W związku z tym Komisja nie rozpatruje argumentów żadnej ze stron postępowania przed sądem krajowym.

(102) Wsparcie udzielane sądom krajowym na podstawie art. 29 rozporządzenia proceduralnego nie ma wpływu na możliwość lub obowiązek¹³⁵ zwracania się przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnośnie do interpretacji lub ważności prawa unijnego zgodnie z art. 267 TFUE¹³⁶.

5.1.1. Środki współpracy

(103) W art. 29 rozporządzenia proceduralnego określono trzy metody współpracy między Komisją a sądami krajowymi. W sekcjach 5.1.1.1, 5.1.1.2 i 5.1.1.3 niniejszego zawiadomienia szczegółowo wyjaśniono te metody.

5.1.1.1. Przekazywanie informacji sądom krajowym

(104) Zgodnie z art. 29 rozporządzenia proceduralnego sądy krajowe mogą zwrócić się do Komisji o przekazanie informacji będących w jej posiadaniu¹³⁷.

(105) Sądy krajowe mogą zwrócić się do Komisji o udzielenie informacji na temat prowadzonych przez nią postępowań w sprawie pomocy państwa. Obejmuje to na przykład informacje o tym: (i) czy Komisja prowadzi postępowanie dotyczące danego

¹³² Motyw 37 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 12](#)).

¹³³ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, pkt 10 i 11; wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r., T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:119, pkt 93.

¹³⁴ Motyw 37 rozporządzenia proceduralnego ([Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 12](#)).

¹³⁵ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 1982 r., CILFIT przeciwko Ministero della Sanità, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, pkt 14–20; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2008 r., Unión General de Trabajadores de la Rioja, C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, pkt 42 i 43; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, pkt 47–50; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, pkt 40; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 października 2018 r., Komisja przeciwko Francji (zaliczka na poczet podatku), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, pkt 108 i nast.

¹³⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 44; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, pkt 40.

¹³⁷ Rozporządzenie proceduralne, art. 29 ust. 1, część pierwsza.

środka pomocy państwa, (ii) czy państwo członkowskie należycie zgłosiło dany środek pomocy zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, (iii) czy Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające oraz (iv) czy Komisja przyjęła już decyzję¹³⁸.

- (106) Dodatkowo sądy krajowe mogą zwrócić się do Komisji o przekazanie dokumentów będących w jej posiadaniu. Mogą to być teksty istniejących decyzji Komisji, które nie zostały dotąd opublikowane na stronie internetowej Komisji, dane, statystyki, analizy rynku i analizy ekonomiczne.
- (107) Obowiązek lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE, oznacza, że Komisja musi dostarczać sądom krajowym wszelkie informacje, o które sądy się do niej zwrócą¹³⁹. Obejmuje to również informacje objęte obowiązkiem tajemnicy służbowej.
- (108) Przekazując informacje sądom krajowym, Komisja jest zobowiązana do podtrzymania gwarancji zapewnionych osobom fizycznym i prawnym na mocy art. 339 TFUE¹⁴⁰. Art. 339 TFUE zakazuje członkom, urzędnikom i innym pracownikom Komisji ujawniania informacji objętych obowiązkiem dochowania tajemnicy zawodowej. Może to obejmować informacje poufne i tajemnice handlowe.
- (109) Gdy Komisja zamierza przekazać sądowi krajowemu informacje objęte tajemnicą służbową, zwraca się do sądu krajowego o potwierdzenie, że zagwarantuje on ochronę tego typu informacji poufnych oraz tajemnic handlowych. Jeśli sąd krajowy udzieli takiej gwarancji, Komisja przekaze żądane informacje, wskazując, które części są objęte tajemnicą służbową i w związku z tym nie powinny być ujawniane. Jeśli jednak sąd krajowy nie jest w stanie udzielić takiej gwarancji, Komisja nie przekaze mu tych informacji¹⁴¹.
- (110) Komisja może również nie być w stanie ujawnić informacji sądom krajowym w innych sytuacjach. W szczególności Komisja może odmówić przekazania informacji sądowi państwa członkowskiego, jeżeli ich przekazanie zakłóciłoby funkcjonowanie i niezależność Unii Europejskiej. Może to nastąpić w przypadku, gdy ujawnienie informacji zagrażałoby wykonaniu zadań powierzonych Komisji¹⁴² (np. informacje dotyczące wewnętrznego procesu decyzyjnego Komisji).
- (111) Aby zapewnić skuteczną współpracę z sądami krajowymi, Komisja dokłada starań, aby przekazywać informacje sądom krajowym w terminie jednego miesiąca od daty

¹³⁸ Po otrzymaniu takiej informacji sąd krajowy może zwrócić się o otrzymywanie regularnych informacji na ten temat.

¹³⁹ Wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r., Postbank przeciwko Komisji, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, pkt 64; postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:315, pkt 16–22.

¹⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 1991 r., Delimitis przeciwko Henninger Bräu, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, pkt 53; wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r., T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:119, pkt 90.

¹⁴¹ Wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r., Postbank przeciwko Komisji, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, pkt 93; postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, pkt 10 i 11.

¹⁴² Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, pkt 11; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 2002 r., First and Franex, C-275/00, ECLI:EU:C:2002:711, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r., T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:119, pkt 93.

wniosku. Jeśli Komisja uzna za konieczne zwrócenie się do sądu krajowego o dalsze wyjaśnienia dotyczące pierwotnego wniosku lub skonsultowanie się z osobami trzecimi, których bezpośrednio dotyczy przekazanie informacji, bieg terminu jednego miesiąca rozpoczyna się od dnia otrzymania wyjaśnienia lub zakończenia konsultacji¹⁴³.

5.1.1.2. Przekazywanie opinii dotyczących stosowania przepisów w zakresie pomocy państwa

- (112) Art. 29 rozporządzenia proceduralnego przewiduje również możliwość zwrócenia się przez sądy krajowe do Komisji o wydanie opinii w kwestiach dotyczących stosowania zasad pomocy państwa¹⁴⁴.
- (113) Stosując zasady pomocy państwa w rozpatrywanej sprawie, sądy krajowe muszą przestrzegać odpowiednich przepisów Unii Europejskiej i orzecznictwa sądów unijnych. Bez uszczerbku dla ostatecznej interpretacji Traktatów przez sądy unijne, sądy krajowe mogą znaleźć wskazówki dotyczące stosowania zasad pomocy państwa w praktyce decyzyjnej Komisji, a także w odpowiednich zawiadomieniach i wytycznych Komisji. W przypadku gdy rozpatrywane kwestie zawierają elementy analogiczne do kwestii rozpatrywanych przez inne sądy krajowe, na stronie internetowej Komisji sądy krajowe mogą również znaleźć wskazówki dotyczące wcześniejszych opinii lub uwag Komisji¹⁴⁵.
- (114) Może się jednak zdarzyć, że wcześniejsze decyzje lub opinie Komisji oraz jej komunikaty i wytyczne nie zawierają wystarczających wskazówek dla sądów państw członkowskich. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE oraz z uwagi na kluczową rolę, jaką odgrywają sądy krajowe w egzekwowaniu zasad pomocy państwa, Komisja daje sądom państw członkowskich możliwość zwrócenia się do niej o opinię w istotnych kwestiach dotyczących stosowania zasad pomocy państwa¹⁴⁶.
- (115) Wniosek o opinię Komisji może zasadniczo dotyczyć wszelkich kwestii ekonomicznych, faktycznych lub prawnych dotyczących pomocy państwa, które wynikną w kontekście postępowania krajowego. Przedmiotem opinii Komisji może być między innymi:
- (a) Stwierdzenie, czy dany środek zawiera elementy pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a jeżeli tak, to jak należy obliczyć dokładną kwotę pomocy. Tego typu wnioski mogą dotyczyć konkretnego elementu pomocy państwa określonego w art. 107 TFUE (tj. pojęcia przedsiębiorstwa, istnienia selektywnej korzyści, możliwości przypisania pomocy państwu członkowskiemu i użycia zasobów państwowych, możliwego zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi).

¹⁴³ Może to być przykładowo sytuacja, w której pewien rodzaj informacji przekazywany jest przez osobę prywatną, lub gdy informacje przekazane przez państwo członkowskie są przedmiotem wniosku sądu z innego państwa członkowskiego.

¹⁴⁴ Rozporządzenie proceduralne, art. 29 ust. 1, część druga.

¹⁴⁵ Zob. sekcja 5.1.2.

¹⁴⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 50.

- (b) Stwierdzenie, czy dany środek pomocy spełnia warunek określony w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych, co oznacza, że wcześniejsze zgłoszenie go Komisji nie jest konieczne i nie ma zastosowania obowiązek stosowania okresu zawieszenia przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE.
 - (c) Stwierdzenie, czy pomoc indywidualna wchodzi w zakres programu pomocy, który został zgłoszony Komisji i uznany jej decyzją za zgodny z rynkiem wewnętrznym, lub czy kwalifikuje się ona jako istniejąca pomoc, w którym to wypadku obowiązek stosowania okresu zawieszenia określony w art. 108 ust. 3 TFUE nie ma zastosowania.
 - (d) Stwierdzenie, czy zachodzą wyjątkowe okoliczności¹⁴⁷, które uniemożliwiałyby sądowi krajowemu nakazanie pełnego zwrotu pomocy na podstawie prawa Unii Europejskiej.
 - (e) Stwierdzenie, jakie są prawne przesłanki dochodzenia roszczeń o odszkodowanie na mocy prawa Unii Europejskiej, oraz przekazanie wskazówek dotyczących ustalania wysokości poniesionej szkody.
- (116) Sądy krajowe nie są właściwe do oceny zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2, art. 107 ust. 3, art. 106 ust. 2 i art. 93 TFUE¹⁴⁸. W związku z tym nie mogą zwrócić się do Komisji o przedstawienie opinii na temat zgodności danego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym. Sądy krajowe mogą jednak zwrócić się do Komisji z pytaniem, czy jest ona w trakcie przeprowadzania oceny zgodności danego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym, jak wyjaśniono w sekcji 5.1.1.1 powyżej.
- (117) Wydając opinię, Komisja, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 TUE, dostarczy sądowi krajowemu żądanych informacji faktycznych lub wyjaśnień ekonomicznych lub prawnych. Inaczej niż w przypadku niepodważalnej wykładni prawa Unii Europejskiej dokonywanej przez sądy unijne, opinia Komisji nie jest prawnie wiążąca dla sądu krajowego.
- (118) Komisja przedstawi swoją opinię sądom krajowym zgodnie z ich przepisami proceduralnymi i praktykami. Aby zapewnić skuteczną współpracę z sądami państw członkowskich, Komisja dołoży starań, aby wymaganą opinię przedstawić sądowi krajowemu w terminie 4 miesięcy od daty złożenia wniosku. Gdy Komisja uzna za konieczne zwrócenie się do sądu krajowego o dalsze wyjaśnienia dotyczące wniosku, ten czteromiesięczny termin może zostać przedłużony.
- (119) Sądy krajowe muszą chronić prawa jednostek wynikające z art. 108 ust. 3 TFUE również w okresie, w którym Komisja przygotowuje żadaną opinię. Jak wskazano powyżej, spoczywający na sądzie krajowym obowiązek ochrony praw jednostek na

¹⁴⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 68–71.

¹⁴⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2020 r., CSTP Azienda della Mobilità przeciwko Komisji, C-587/18 P, EU:C:2020:150, pkt 90; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 50–52.

podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, w tym w drodze środków tymczasowych¹⁴⁹, ma zastosowanie niezależnie od opinii Komisji będącej w przygotowaniu.

5.1.1.3. Przedstawienie uwag *amicus curiae*

- (120) Zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego Komisja może przedstawiać sądom krajowym stosującym zasady pomocy państwa uwagi na piśmie. Za zgodą danego sądu krajowego może ona również przedstawiać uwagi ustnie. Uwagi te określa się również jako „uwagi *amicus curiae*”. Komisja przedstawia uwagi *amicus curiae* z własnej inicjatywy.
- (121) Sądy państw członkowskich lub strony w sprawie zawisłej przed sądem krajowym mogą jednak zwrócić się do Komisji o przedstawienie uwag *amicus curiae* w sprawie, która dotyczy pomocy państwa. Decyzja o interwencji w charakterze *amicus curiae* w sprawie zawisłej przed sądem krajowym jest wyłączną prerogatywą Komisji i podlega wyłącznie jej uznaniu. Komisja nie ma zatem obowiązku udzielania odpowiedzi na te wnioski ani zajmowania stanowiska w ich sprawie.
- (122) Komisja przedstawia uwagi *amicus curiae* w kontekście krajowych postępowań sądowych w celu zapewnienia spójnego stosowania art. 107 ust. 1 lub art. 108 ust. 3 TFUE¹⁵⁰. Aby ocenić konieczność i stosowność swojego wkładu w ten proces, Komisja może rozważyć między innymi:
- (a) czy można założyć, że znaczenie danej sprawy wykracza poza konkretny przypadek (np. gdy sprawa dotyczy ogólnej kwestii pomocy państwa);
 - (b) czy uwagi Komisji mogą przyczynić się do skuteczności egzekwowania zasad pomocy państwa przez odnośne sądy krajowe;
 - (c) czy sprawa dotyczy nowej kwestii merytorycznej, nieujętej w dotychczasowej praktyce decyzyjnej Komisji ani jej zawiadomieniach i wytycznych; lub
 - (d) czy sprawa jest zawisła przed sądem, którego orzeczenie nie może być przedmiotem dalszych odwołań.
- (123) Komisja w pełni szanuje niezależność i funkcjonowanie sądów krajowych. Jeżeli chodzi o opinie Komisji, o których mowa w sekcji 5.1.1.2 powyżej, uwagi *amicus curiae* nie są wiążące dla sądu krajowego orzekającego w sprawie, w której Komisja interweniowała. Przed przedstawieniem z własnej inicjatywy uwag *amicus curiae* Komisja informuje

¹⁴⁹ Zob. sekcja 4.2.3.3. powyżej

¹⁵⁰ Od 2014 r. Komisja przedstawia uwagi *amicus curiae* dotyczące istnienia pomocy, definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, wykonania decyzji Komisji o odzyskaniu pomocy oraz wskazówek dotyczących tego, które prawo należy zastosować w danym przypadku, krajowe czy unijne. W tym kontekście zob. „Ostateczna analiza egzekwowania przepisów i decyzji dotyczących pomocy państwa przez sądy krajowe (COMP/2018/001)” („Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, s. 111, dostępna pod adresem <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

o tym dane państwo członkowskie pismem do Stałego Przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej.

- (124) Aby móc przedstawić użyteczne uwagi, Komisja może zwrócić się do właściwego sądu krajowego o przekazanie będących w jego posiadaniu dokumentów niezbędnych do oceny sprawy przez Komisję. Komisja wykorzysta te dokumenty wyłącznie do celów przygotowania swoich uwag.
- (125) Rozporządzenie proceduralne nie przewiduje konkretnych zasad proceduralnych, zgodnie z którymi należy przekazywać uwagi *amicus curiae*. W związku z tym Komisja przedstawia swoje uwagi zgodnie z praktykami i przepisami proceduralnymi państw członkowskich, w tym z praktykami i przepisami zabezpieczającymi prawa stron. W przypadku gdy państwo członkowskie nie ustanowiło jeszcze odpowiednich ram proceduralnych, ustalenie, jakie przepisy proceduralne należy stosować przy przedkładaniu uwag *amicus curiae*, należy do sądu krajowego orzekającego w danej sprawie.
- (126) Krajowe przepisy proceduralne powinny być zgodne z zasadami określonymi w sekcji 2.2 niniejszego zawiadomienia. Oznacza to, że krajowe przepisy proceduralne dotyczące przedstawiania uwag w kwestiach dotyczących stosowania art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 TFUE nie mogą sprawić, by przedstawianie takich uwag było a) nadmiernie utrudnione lub praktycznie niemożliwe (zgodnie z zasadą skuteczności) oraz b) trudniejsze niż przedkładanie uwag w postępowaniu sądowym, w którym stosowane jest równoważne prawo krajowe (zgodnie z zasadą równoważności).

5.1.2. Pojedynczy punkt kontaktowy i publikowanie opinii i uwag *amicus curiae*

- (127) W celu rozwijania bardziej skutecznej współpracy i komunikacji z sądami krajowymi państw członkowskich Komisja utworzyła punkt kontaktowy, do którego sądy krajowe mogą składać wszelkie wnioski:

European Commission
Directorate-General for Competition
COMP Amicus State Aid
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Tel.: 0032 2 29 76271
Faks: 0032 2 29 53584
E-mail: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu

- (128) Komisja zachęca sądy krajowe do dalszego przekazywania Komisji wszelkich informacji lub wniosków za pomocą pojedynczego punktu kontaktowego zgodnie z sekcjami (5.1.1.1) (5.1.1.2) i (5.1.1.3) niniejszego zawiadomienia. Sądy krajowe mogą przysyłać swoje uwagi w dowolnym z 24 języków urzędowych Unii Europejskiej¹⁵¹.

¹⁵¹ Pełny wykaz języków urzędowych Unii Europejskiej znajduje się w art. 55 ust. 1 TUE.

- (129) Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące współpracy z sądami krajowymi w swoim rocznym sprawozdaniu w sprawie polityki konkurencji. Komisja udostępni również swoje opinie i uwagi na stronie internetowej¹⁵².
- (130) Przedkładając opinie lub uwagi *amicus curiae*, Komisja zwraca się do sądów krajowych o wyrażenie zgody na ich publikację. Umożliwia to Komisji publikowanie na swojej stronie internetowej przedstawionych przez nią opinii i uwag *amicus curiae* oraz, w późniejszym terminie, wyroku danego sądu krajowego.
- (131) Komisja dołoży starań, aby utworzyć specjalną platformę internetową, za pomocą której sądy krajowe będą mogły przysyłać Komisji pytania dotyczące polityki w zakresie pomocy państwa, jakie mogą pojawić się w ich codziennej pracy, inne niż te, o których mowa w sekcjach (5.1.1.1), 5.1.1.2) i (5.1.1.3) niniejszego zawiadomienia.

5.2. Wsparcie sądów krajowych dla Komisji

- (132) Ustanowiony w art. 4 ust. 3 TUE obowiązek lojalnej współpracy oznacza również, że państwa członkowskie, w tym ich organy sądowe, muszą wspierać instytucje Unii Europejskiej w realizacji celów Unii.
- (133) Aby zapewnić skuteczne egzekwowanie zasad pomocy państwa, wzywa się sądy krajowe do bezzwłocznego przekazywania Komisji kopii wszelkich wyroków na piśmie wydanych przez nie po otrzymaniu od Komisji informacji lub opinii lub po przedstawieniu przez nią uwag *amicus curiae*. Dzięki temu Komisja będzie odpowiednio wcześniej poinformowana o sprawach, w których stosowne może być przedstawienie uwag, jeżeli jedna ze stron złoży odwołanie od wyroku. Przekazując wyrok, sądy krajowe informują Komisję, czy zezwalają na jego publikację na stronie internetowej Komisji.
- (134) W celu skuteczniejszego i spójniejszego stosowania zasad pomocy państwa Komisja zachęca państwa członkowskie do utworzenia punktów koordynacyjnych dla sędziów krajowych zajmujących się kwestiami pomocy państwa. Komisja jest również zdania, że utworzenie formalnych lub nieformalnych sieci sędziów zajmujących się kwestiami pomocy państwa, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, może być szczególnie ważne dla dzielenia się wiedzą. Centralne punkty koordynacyjne i sieci sędziów mogą pomóc sędziom krajowym w wymianie najlepszych praktyk w dziedzinie pomocy państwa i ułatwić przekazywanie przez Komisję informacji na temat wszelkich ostatnich zmian w polityce pomocy państwa, na przykład za pomocą szkoleń i biuletynów.

6. KONSEKWENCJE NIEWDROŻENIA ZASAD I DECYZJI DOTYCZĄCYCH POMOCY PAŃSTWA

- (135) Jak wskazano w sekcjach 4.2.1 i 4.2.2 niniejszego zawiadomienia, sądy krajowe mogą być zobowiązane do bezpośredniego stosowania w swoich krajowych systemach prawnych postanowień art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 TFUE. W przypadku gdy sądy

¹⁵² Publikacja opinii Komisji i uwag *amicus curiae* wymaga zgody sądu krajowego.

krajowe w swoich orzeczeniach przyznają nową pomoc z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia, Komisja może wszcząć postępowanie wyjaśniające zgodnie z art. 12 rozporządzenia proceduralnego w celu oceny, czy niezgodna z prawem pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Ponadto w przypadku gdy sądy państw członkowskich nie zapewniają przestrzegania zobowiązań wynikających z decyzji Komisji o odzyskaniu pomocy lub z Traktatów¹⁵³, Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

- (136) Sądy krajowe, jako organy państw członkowskich, wzywa się do podjęcia odpowiednich kroków w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia decyzji o odzyskaniu pomocy. Konsekwencje niewdrożenia przez państwa członkowskie decyzji Komisji o odzyskaniu pomocy przedstawiono w zawiadomieniu Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym¹⁵⁴.
- (137) Sądy krajowe muszą również chronić prawa jednostek, które mogą odczuć skutki naruszenia obowiązku stosowania okresu zawieszenia¹⁵⁵. Jak wskazano w sekcji 6.2 niniejszego zawiadomienia, państwa członkowskie oraz ich sądy krajowe, które nie chronią tych praw, nie wypełniają swoich obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej¹⁵⁶.

6.1. Postępowania prowadzone przez Komisję dotyczące pomocy niezgodnej z prawem

- (138) Sądy krajowe, przyznając nową pomoc w kontekście swoich postępowań, mogą bezpośrednio naruszać art. 108 ust. 3 TFUE. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy sąd krajowy wyda orzeczenie mające wpływ na wykonanie aktu przyznającego pomoc państwa. Dzieje się tak na przykład w przypadku, gdy interpretacja umowy lub decyzji o przyznaniu pomocy skutkuje przedłużeniem pierwotnego okresu obowiązywania środka pomocy¹⁵⁷.
- (139) W związku z tym sądy krajowe muszą przestrzegać art. 108 ust. 3 TFUE i zgłaszać Komisji każdą decyzję zmieniającą akt przyznający pomoc państwa lub przedłużającą ważność tego aktu, na przykład poprzez sposób jego interpretacji¹⁵⁸.
- (140) Jeżeli sąd krajowy nie zapewni przestrzegania obowiązku stosowania okresu zawieszenia poprzez zgłoszenie nowej pomocy i poddanie jej kontroli Komisji, Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie pomocy państwa niezgodnej z prawem

¹⁵³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r., Komisja przeciwko Niemcom, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, pkt 56.

¹⁵⁴ (Dz.U. C 247 z 23.7.2019, s. 1), sekcja 6.

¹⁵⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, pkt 38; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 28.

¹⁵⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 66; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 110.

¹⁵⁷ To, czy sąd krajowy wydaje orzeczenie w ramach postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych czy też postępowania co do istoty sprawy nie ma znaczenia, ponieważ w obu przypadkach orzeczenie może mieć wpływ na środek pomocy, nawet jeśli tylko tymczasowo.

¹⁵⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja przeciwko Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, pkt 107 i 108.

z własnej inicjatywy lub po otrzymaniu skargi od którejkolwiek z zainteresowanych stron zgodnie z art. 12 rozporządzenia proceduralnego.

6.2. Postępowanie o naruszenie

- (141) Zgodnie z art. 258 TFUE, jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu wynikającemu z Traktatów, może ona wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Celem postępowania jest zakończenie naruszenia. Po etapie poprzedzającym postępowanie sądowe, podczas którego Komisja prowadzi wymianę poglądów z państwem członkowskim i wydaje uzasadnioną opinię, Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.
- (142) Jeżeli sądy krajowe nie wyciągają odpowiednich konsekwencji z naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE, uchybiają one swoim zobowiązaniom wynikającym z Traktatów. Taka sytuacja może zajść w przypadku, gdy sądy krajowe nie zapobiegają wdrożeniu niezgodnego z prawem środka lub nie nakazują jego zwrotu¹⁵⁹.
- (143) Jeśli sądy krajowe nie ochronią praw jednostek, naruszając w ten sposób ciążący na nich obowiązek wynikający z art. 108 ust. 3 TFUE, może to również **skutkować** odpowiedzialnością państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za szkody wynikające z naruszeń prawa Unii Europejskiej, w tym naruszeń wynikających z orzeczenia sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji^{160 161}.

7. POSTANOWIENIA KOŃCOWE

- (144) Niniejsze zawiadomienie zastępuje komunikat w sprawie egzekwowania z 2009 r.
- (145) Zawiadomienie to ma być źródłem wskazówek dla sądów krajowych podczas stosowania zasad dotyczących pomocy państwa. Nie wiąże ono sądów krajowych ani nie wpływa na ich niezależność.
- (146) Komisja może dokonać przeglądu niniejszego zawiadomienia w oparciu o zmiany obowiązujących przepisów Unii Europejskiej lub przyszłe istotne zmiany w orzecznictwie.

¹⁵⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in. przeciwko Francji*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 12; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., *SFEI i in.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 70.

¹⁶⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 września 2003 r., *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, pkt 50.

¹⁶¹ Jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie wywiązało się z obowiązków określonych w wyroku wydanym na podstawie art. 258 ust. 2 TFUE, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, po umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag.