

**Patrycja Rys**

**DLACZEGO O DOPUSZCZALNOŚCI POMOCY PUBLICZNEJ  
UDZIELONEJ PRZEZ POLSKI RZĄD POLSKIM LINIOM  
LOTNICZYMILOTS.A.STOJĄCYMNASKRAJUBANKRUCTWA  
DECYDUJE KOMISJA EUROPEJSKA?**

**Wstęp**

Data 1 maja 2004 r. na stałe wpisała się w karty europejskiej historii. Tego dnia Polska, wraz z dziewięcioma innymi krajami, formalnie stała się członkiem UE – podmiotem praw, ale również i obowiązków wynikających z *acquis communautaire*. Poza koniecznością spełnienia licznych kryteriów formalnych musiała dostosować swój porządek prawny do dorobku prawodawczego UE, dobrowolnie zrzekając się autonomii proceduralnej w pewnych niewralgicznych dla rynku wewnętrznego dziedzinach.

Prawo konkurencji będące jedną z głównych polityk UE zgodnie z art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> (dalej: TFUE) należy do kompetencji wyłącznych UE:

Art. 3 ust. 1 TFUE

Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach:

- a) unia celna;
- b) **ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;**
- c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro;
- d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- e) wspólna polityka handlowa.

Oznacza to, iż przepisy dotyczące wspólnych reguł konkurencji (*EU competition*) regulowane są na szczeblu unijnym, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów unijnych.

---

<sup>1</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU C 83 z 30 marca 2010 r.).

Nie ma legalnej definicji konkurencji w prawie pierwotnym UE. TFUE posługuje się jednak tym pojęciem w kilku miejscach, zatem na bazie właściwych norm można dokonać próby definicji. Konkurencja na rynku wewnętrznym rozumiana jest jako stan współzawodnictwa pomiędzy przedsiębiorstwami w celu stworzenia najbardziej korzystnych warunków sprzedaży czy świadczenia usług, tak aby ostateczny konsument mógł spośród wielu substytucyjnych ofert wybrać dla siebie tę najkorzystniejszą<sup>2</sup>. Wydaje się jednak, że z braku traktatowej definicji poza próbami doktrynalnymi należy odwołać się do bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości UE (dawny Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS, zwany dalej Trybunałem lub nazwą przyjętą zwyczajowo – ETS) i Sądu (dawny Sąd Pierwszej Instancji – SPI, zwany dalej Sądem lub nazwą zwyczajową – SPI)<sup>3</sup>. W orzeczeniu w sprawie Metro I<sup>4</sup> Trybunał wskazał, że „niezakłócona konkurencja wymagana przez art. 3 i art. 85 TWE [obecnie art. 101 TFUE – przyp. PR] zakłada istnienie na rynku konkurencji skutecznej, tj. takiej dozy konkurencji, która jest konieczna dla zachowania podstawowych wymogów i osiągnięcia celów Traktatu, a zwłaszcza dla stworzenia jednolitego rynku urzeczywistniającego warunki analogiczne do warunków rynku wewnętrznego”.

Niezakłócona konkurencja oraz wolność gospodarcza to priorytetowe cele, które są realizowane w ramach UE, służą bowiem budowie rynku wewnętrznego, którego charakterystyczną cechą jest zniesienie barier w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału<sup>5</sup>. Potwierdzenie tego szczególnego zadania zostało również zawarte w art. 119 TFUE. Nie dziwi zatem okoliczność, iż newralgiczne dla funkcjonowania rynku wewnętrznego reguły konkurencji zostały mocą TFUE włączone w poczet kompetencji objętych prawodawczą wyłącznością UE. Wyłączność stanowienia określonych norm na szczeblu unijnym nie oznacza jednak, iż państwa członkowskie *ex lege* tracą zdolność prawodawczą w tym zakresie. Organy stanowiące krajowych jurysdykcji mogą przejawiać aktywność w zakresie legislacji z tym zastrzeżeniem, iż w przypadku kolizji norm prawa krajowego z normami prawa unijnego prymat mają te drugie. Jest to związane z fundamentalną zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, na przykładzie której widać, jak dalece jurysdykcja

<sup>2</sup> M. Bychowska, [w:] *Prawo konkurencji w Unii Europejskiej. Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Warszawa 2002, s. 85.

<sup>3</sup> Od 1 grudnia 2009 r., czyli od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, zreformowano unijne sądownictwo poprzez scalenie trzech odrębnych instytucji, tj. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Pierwszej Instancji oraz Sądu do spraw Służby Publicznej, w jeden organ – Europejski Trybunał Sprawiedliwości UE. Całość systemu sądowniczego przyjmuje nazwę Trybunału Sprawiedliwości UE, w skład którego wchodzi trzy organy sądowe: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd oraz Sąd do spraw Służby Publicznej.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału z 25 października 1977 r. w sprawie C-26/76 Metro przeciwko Komisji, Rec. 1977, s. 1875.

<sup>5</sup> T. Skoczny, A. Jurkowska-Gomułka, [w:] *Prawo rynku wewnętrznego i polityki Unii Europejskiej*, t. XXIV: *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 2.

unijna wpływa na porządki prawne poszczególnych państw członkowskich. *In principio*, wskazać należy, iż zasada pierwszeństwa, zaliczana do miana konstytucyjnych, wraz z całym dorobkiem unijnym została transponowana do wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich. Wykładnia prymatu prawa unijnego nad przepisami krajowymi została dokonana przez ETS m.in. w orzeczeniu Flaminio Costa v. ENEL<sup>6</sup>. W tym miejscu warto również powtórzyć za tezę Trybunału w sprawie Van Gend & Loos<sup>7</sup>, iż „Wspólnota stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły, choć w ograniczonym zakresie, swoje suwerenne prawa i którego treść wiąże nie tylko państwa członkowskie, ale i ich obywateli”. Rozwinięcie zasady supremacji nastąpiło także w orzeczeniu Simmenthal<sup>8</sup>, z którego wynika, iż sąd krajowy ma obowiązek odmówić zastosowania normy prawa krajowego niezgodnej z prawem unijnym, a także iż zasada prymatu prawa UE dotyczy nie tylko przepisów prawa krajowego wydanych wcześniej niż prawo unijne, lecz również tych ustanowionych później.

Na gruncie polskiego prawa dopuszczalność cesji części autonomicznych kompetencji organów publicznych na rzecz organizacji bądź organu międzynarodowego oraz prymat prawa unijnego w razie kolizji z normami ustawowymi prawa krajowego zawarte zostały w obowiązującej Konstytucji RP<sup>9</sup> w art. 90 i art. 91.

Znając mechanizmy regulujące procedurę prawodawczą w stosunkach państwo członkowskie – UE, a także mając świadomość, iż normy prawa konkurencji jako niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego regulowane są na szczeblu unijnym, można przejść do zagadnienia pomocy publicznej, zwanej również pomocą państwa (ang. *state aid*). Czy każde wsparcie udzielone przez państwo obligatoryjnie należy kwalifikować jako pomoc publiczną? Czym *de facto* pomoc publiczna jest i jaka jest jej rola w systemach politycznych państw?

Pomoc udzielana przez państwo na rzecz wybranych przedsiębiorstw lub niektórych sektorów gospodarki uważana jest za jeden ze sposobów realizacji określonej polityki gospodarczej państwa<sup>10</sup>, narzędzie<sup>11</sup> służące do osiągnięcia założonych celów. W doktrynie pojawiają się również głosy, że pomoc państwa jest funkcją państwa w stosunku do gospodarki<sup>12</sup>. Jednak bardziej przekonujące jest stanowisko, iż po-

<sup>6</sup> Wyrok ETS z 15 lipca 1964 r., C 6/64 Flaminio Costa v. ENEL.

<sup>7</sup> Wyrok ETS z 5 lutego 1963 r., C 26/62 Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału z 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, 1978, ECR 629.

<sup>9</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.

<sup>10</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 15.

<sup>11</sup> A. Werner, *Pomoc publiczna jako narzędzie polityki gospodarczej w krajach Unii Europejskiej*, PUG 2001, nr 3, s. 2 i n.

<sup>12</sup> R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln 1991, s. 151 i n.; M. Szydło, *Pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych w prawie wspólnotowym*, PUG 2006, nr 2, s. 2.

moc państwa nie jest funkcją samą w sobie, lecz instrumentem, za pomocą którego państwo realizuje jedną ze swych funkcji, a mianowicie wspieranie gospodarki<sup>13</sup>. Taki pogląd podziela również K. Strzyczkowski<sup>14</sup>, który traktuje dotacje i subwencje jako przejaw interwencjonizmu państwowego, poprzez który państwo wykazuje swoją odpowiedzialność za rozwój i funkcjonowanie prywatnej gospodarki rynkowej.

Udzielanie pomocy prywatnym podmiotom ze środków publicznych powinno być dopuszczalne jedynie wyjątkowo, trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, aby w warunkach gospodarki rynkowej można było interweniować w procesy gospodarcze w sposób dowolny bez uszczerbku dla funkcjonowania wolnej konkurencji. Nasuwa się zatem konstatacja, iż pomoc państwa należy traktować jako *ultima ratio*, instrument stosowany w wyjątkowych okolicznościach, np. w celu stymulowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw<sup>15</sup>, restrukturyzacji przedsiębiorstw<sup>16</sup> czy długofalowego pobudzenia gospodarczego określonych regionów.

Zasadnicza regulacja przedmiotowego zagadnienia ujęta została w TFUE, głównie w art. 107–108. Artykuł 107 ust. 1 tego traktatu stanowi, iż: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Przepis ten nie wprowadza legalnej definicji pomocy państwa<sup>17</sup>. Nie wynika z niego również *expressis verbis* zakaz udzielania pomocy na rzecz przedsiębiorców, lecz usankcjonowana została zasada, zgodnie z którą po spełnieniu pewnych warunków taka pomoc zostanie uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem (nie do pogodzenia, *incompatible with the common market*)<sup>18</sup>. Zakaz udzielania pomocy ma charakter *ius dispositivum*. Nie jest on ani bezwzględny, ani bezwarunkowy, skoro sam TFUE wprowadza w tym zakresie wyjątki, uznając, iż niektóre rodzaje

---

<sup>13</sup> A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>14</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 404.

<sup>15</sup> O wspieraniu sektora małych i średnich przedsiębiorstw pisał m.in.: R. Zajdler, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*, „Prawo UE” 2001, nr 6, s. 20–24.

<sup>16</sup> Decyzja Komisji Europejskiej nr 2003/45/WE w sprawie środków restrukturyzacyjnych oraz prywatyzacji przedsięwziętych przez Holandię w odniesieniu do Koninklijke Schelde Groep (DzU WE 2003 L 14/56 pkt 91). Komisja wzięła tu pod uwagę, iż zagrożone przedsiębiorstwo zapewniało najwięcej miejsc pracy na danym terenie i jego likwidacja spowodowałaby znaczący wzrost poziomu bezrobocia w regionie.

<sup>17</sup> Tak m.in.: S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, *op.cit.*, s. 61; J. Rosińska, *Pomoc publiczna w świetle Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Glosa” 2004, nr 5, s. 4.

<sup>18</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, *op.cit.*, s. 29.

pomocą są *ex lege* zgodne z regułami rynku wewnętrznego (art. 107 ust. 2 TFUE), a inne mogą zostać za takie uznane na mocy dyskrecjonalnej decyzji Komisji (art. 107 ust. 3 TFUE)<sup>19</sup>. Szczególna wyjątkowość pomocy państwa przejawia się zatem zarówno w ustanowieniu zakazu pomocy dla przedsiębiorców, jak i wskazaniu dopuszczalnych wyjątków od tej reguły<sup>20</sup>.

Cały Traktat nie posługuje się legalną definicją pomocy publicznej, co nie jest zabiegiem przypadkowym. Wprawdzie orzeczeniem Altmark<sup>21</sup> wprowadzono test, po przeprowadzeniu którego można było stwierdzić nieistnienie pomocy państwa ze względu na brak uzyskania korzyści, jednak nie został on inkorporowany jako traktatowa definicja pomocy państwowej do art. 107 TFUE, sztywna definicja umożliwiałaby bowiem obchodzenie zakazu przez państwa członkowskie i jednocześnie pozbawiałaby Komisję Europejską oraz Trybunał dokonywania elastycznej wykładni<sup>22</sup>. W orzeczeniu Valmont<sup>23</sup> zauważono, iż definicja pomocy państwa jest pojęciem obiektywnym, a dla zakwalifikowania danego środka jako pomocowego nie ma znaczenia nazwa użyta przez państwo członkowskie. W opinii rzecznika generalnego K. Roemera w sprawie Franz Grad<sup>24</sup> pomoc uważana jest za przysporzenie kosztem środków publicznych lub zminimalizowanie ciężarów, które przedsiębiorstwo w rzeczywistych warunkach musi ponosić. Podobnie orzekł Trybunał w sprawie De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority<sup>25</sup>, gdzie jako synonim pomocy podano działania interwencyjne państwa, które powodują pomniejszenie zobowiązań normalnie ponoszonych przez przedsiębiorstwo. Na element „normalnych, rzeczywistych” warunków, w jakich funkcjonują niedotowane przedsiębiorstwa, zwraca się także uwagę w doktrynie, definiując pomoc jako „każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej”<sup>26</sup>. Z kolei rzecznik gene-

---

<sup>19</sup> S. Dudzik, *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie notyfikowanej pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, PUG 2000, nr 5, s. 2.

<sup>20</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 178.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECR 2003, I-7747.

<sup>22</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, *op.cit.*, s. 61.

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 16 września 2004 r. w sprawie T-274/01 Valmont v. Commission of the European Communities, ECR 2004, I-3145, pkt 37.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału z 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein, ECR 1970, s. 825.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału z 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community, ECR 1961, s. 1.

<sup>26</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, *op.cit.*, s. 33; *idem*, *Współpraca państw członkowskich i instytucji wspólnotowych w sprawach pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Zagadnienia podstawowe*, PUG 2004, nr 1, s. 2.

ralny G. Reischl w sprawach połączonych France, Italy and the UK v. Commission<sup>27</sup> również wskazał przy definiowaniu na istotność elementu korzyści, uznając za pomoc każdą dotację lub korzyść przyznaną ze źródeł organów władzy publicznej. Na ten materialny charakter zwrócił także uwagę rzecznik generalny O. Lenz w sprawie Namur – Les Assurances du Credit SA v. Office National du Ducroire and the Belgian State<sup>28</sup>. Jako pomoc określił wszystkie niepochodzące z rynku korzyści przypisywalne działalności państwa, które wpływają na polepszenie sytuacji ekonomicznej danego beneficjenta w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami na rynku.

Oceniając działania konkretnego państwa należy badać skutki, jakie przyznany środek pomocowy wywołał dla konkurentów na rynku, a nie cele czy powody podjęcia przedmiotowych działań<sup>29</sup>. W sprawie Niemcy v. Komisja<sup>30</sup> Trybunał zauważył, że nie ma znaczenia forma udzielonej pomocy. W doktrynie często dzieli się ją na pomoc pozytywną, polegającą na subwencjonowaniu (np. dotacje, gwarancje), oraz negatywną, polegającą na zmniejszeniu obciążeń przedsiębiorstw (np. zwolnienia, ulgi podatkowe)<sup>31</sup>. Przykładami pomocy publicznej mogą być<sup>32</sup>: subwencje bezpośrednie (sprawa Philip Morris Holand<sup>33</sup>), ulgi podatkowe, zwolnienia ze świadczeń społecznych, umorzenia, odroczenia terminów spłat zadłużenia (sprawa Olympic Airways<sup>34</sup>), rozłożenia należności na raty, nabycie od państwa nieruchomości na preferencyjnych warunkach, uzyskanie preferencyjnego zamówienia publicznego, gwarancje i poręczenia bankowe, udział państwa w kapitale zakładowym (sprawa Intermills<sup>35</sup>), preferencyjne składki opłat (sprawa van der Kooy BV<sup>36</sup>) czy kredytowania etc.

Fundamentalnym orzeczeniem, w którym dokonano wykładni art. 107 ust. 1 TFUE, jest EURL<sup>37</sup>. SPI stwierdził w nim, że: „Art. 87 ust. 1 [TWE, obecnie art. 107

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału z 6 lipca 1982 r. w sprawie 188–190/80 France, Italy and the UK v. Commission (Transparenzrichtlinie), ECR 1982, s. 2545.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału z 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-44/93 Namur – Les Assurances du Credit SA v. Office National du Ducroire and the Belgian State, ECR 1994, I-3829.

<sup>29</sup> M. Szydło, *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 33 i n.; S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, *op.cit.*, s. 34.

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału z 3 października 1985 r. w sprawie 248/84 Niemcy v. Komisja, ECR 1987, s. 4013.

<sup>31</sup> T. Skoczny, A. Jurkowska-Gomułka, *op.cit.*, s. 237.

<sup>32</sup> I. Postuła, A. Werner, *Orzecznictwo TS w sprawach wysokości wsparcia podlegającego zwrotowi w prawie pomocy publicznej UE*, EPS 2010, nr 2, s. 39.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału z 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV v. Commission of the European Communities, ECR 1980, s. 2671.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału z 12 maja 2005 r. w sprawie C-415/03 Commission of the European Communities v. Hellenic Republic („Olympic Airways”), ECR 2005, I-3875.

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału z 14 listopada 1984 r. w sprawie 323/82 SA Intermills v. Commission of the European Communities, ECR 1984, s. 3809.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału z 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 oraz 70/85 Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV and others v. Commission of the European Communities, ECR 1988, s. 219.

<sup>37</sup> Wyrok SPI z 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02 EURL, ECR 2006, II-267.



ust. 1 TFUE – przyp. PR] zawiera następujące przesłanki. Po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi korzyść poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Po czwarte, musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji”.

Jak zatem wynika z powyższego, z pomocą publiczną mamy do czynienia, gdy będą występowały kumulatywnie cztery podstawowe przesłanki: po pierwsze, przedsiębiorca otrzymuje wsparcie ze środków publicznych za pośrednictwem szeroko rozumianego państwa, przez które można rozumieć również podmiot prywatny, o ile zlecono mu obowiązki dotyczące administrowania części swoich środków. Po drugie, przedmiotowe wsparcie udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku, ma charakter selektywny, czyli uprzywilejowuje beneficjenta względem innych podmiotów. W konsekwencji pomoc publiczna zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wywiera wpływ na handel na rynku unijnym.

Analizując unijne orzecznictwo, można wyinterpretować kluczową przy badaniu występowania pomocy publicznej korzyść nieodłącznie związaną z pojęciem selektywności<sup>38</sup> – „przyznanie przywilejów zwalniających beneficjentów z obciążeń, które normalnie są pobierane z ich budżetu”<sup>39</sup> – ponieważ pojęcie to ustala się w stosunku do innych przedsiębiorstw działających normalnie na rynku. Co istotne, traktowanie danego środka jako pomocy jest uzależnione od jego majątkowego charakteru, który oznacza możliwość podania jego wartości pieniężnej. Jeżeli dana forma nie stanowi dotacji pieniężnej, wówczas należy dokonać przeliczenia na ekwiwalent dotacji *brutto*, co jest związane z zasadą przejrzystości<sup>40</sup>. Majątkowy charakter korzyści podkreślono w sprawie Deufil GmbH & Co. KG v. Commission<sup>41</sup>, dlatego też w orzeczeniu Ente Poste Italiane<sup>42</sup> nie uznano za pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE zwolnienia poczty z wynikającego z ustawy obowiązku zatrudniania pracowników na czas określony, ponieważ zwolnienie to nie wiązało się z transferem środków do przedsiębiorstwa. Nie każdy jednak transfer zasobów między organami publicznymi a przedsiębiorstwem stanowi korzyść, np. odszkodowanie przyznane przez sąd nie jest za taką uważane<sup>43</sup>. Wynika to z faktu, iż udzielone

<sup>38</sup> B. Kurcz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. II: *Komentarz*, Warszawa 2009, s. 549.

<sup>39</sup> Wyrok SPI z 13 września 2006 r. w sprawie T – 210/02 British Aggregates, ECR 2006, II-2789.

<sup>40</sup> P. Sidor, *Pomoc publiczna w świetle znowelizowanych przepisów wspólnotowych i krajowych. Problemy podatkowe. Obowiązki beneficjenta*, „Doradztwo Podatkowe” 2007, nr 3, s. 17.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału z 24 lutego 1987 r. w sprawie 310/85 Deufil GmbH & Co. KG v. Commission, ECR 1987, s. 901.

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału z 7 maja 1998 r. w sprawie C-52-54/97, Epifanio Viscido and others v. Ente Poste Italiane, ECR 1998, I-2629.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału z 27 września 1988 r. w sprawie 106-120/87 Asteris and others v. Greece and European Economic Community, ECR 1988, s. 5515.

wsparcie musi mieć charakter dobrowolny<sup>44</sup>. Wspomnieć jeszcze należy o podmiotowym charakterze korzyści, tzn. o grupie adresatów-beneficjentów, do której należą nie tylko przedsiębiorstwa *sensu stricto*, ale jakiegokolwiek podmioty prowadzące działalność gospodarczą<sup>45</sup>. To szerokie rozumienie adresatów pomocy publicznej postrzegane jest jednak jako zaleta, ponieważ nie wprowadza żadnych sztywnych ograniczeń, które mogłyby stanowić pokusę do obchodzenia ściśle wyznaczonego kręgu zainteresowanych<sup>46</sup>.

Kolejna przesłanka – selektywność – służy jako kryterium, które pozwala na odróżnienie pomocy publicznej od ogólnych środków interwencji (*general measures of economic policy*). W rzeczywistości dokonanie tego rozróżnienia jest bardzo trudne<sup>47</sup>, ale jednocześnie niezwykle istotne, ponieważ *general measures* jako instrumenty ogólne, powszechne, o charakterze ogólnospołecznym, realizujące określoną politykę gospodarczą, których wdrożenie nie zależy od uznaniowej decyzji organów państwowych<sup>48</sup>, są obiektywne i niedyskryminujące<sup>49</sup>, w związku czym nie stosuje się do nich reżimu pomocy publicznej (i m.in. nadzoru Komisji). Ciężar udowodnienia, że udzielone wsparcie jest środkiem natury ogólnej, a nie pomocą, spoczywa na państwie członkowskim. W orzeczeniu CETM<sup>50</sup> SPI zauważył, że jeśli dany środek nie jest kierowany do *a priori* określonej grupy przedsiębiorstw i jest udzielany zgodnie z obiektywnymi warunkami, to *per se* nie przestaje być tylko z tego względu selektywny.

Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych naruszenie rywalizacji w takich sytuacjach nie musi być faktyczne – wystarczające jest już samo zagrożenie<sup>51</sup> jej naruszenia.

Instrumentem mającym przeciwdziałać wyeliminowaniu konkurencji na rynku wewnętrznym było przyznanie Komisji Europejskiej na mocy art. 108 TFUE rozległych kompetencji nadzorczych. W ciągu 2 miesięcy (20 dni roboczych w procedurze uproszczonej) od otrzymania kompletu informacji i dokumentów Komisja podejmuje ostateczną decyzję o zgodności projektu udzielenia pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym. W sytuacji, gdy Komisja zgłasza poważne zastrzeżenia, państwo członkowskie może wycofać dany środek pomocowy, poprawić go i złożyć ponownie. W przypadku wątpliwości co do zgodności projektowanej pomocy

<sup>44</sup> S. Szuster, *Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE* (Dz. Urz. UE L 99.83.1), LEX/el. 2004.

<sup>45</sup> *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>46</sup> L. Ritter, W.D. Braun, F. Rawlinson, *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, The Hague–London–Boston 2000, s. 40

<sup>47</sup> B. Kurcz, *Kryterium selektywności w definicji pomocy państwa*, PiP 2008, z. 10, s. 96.

<sup>48</sup> Wyrok Trybunału z 13 marca 1996 r. w sprawie C-241/94 France v. Commission (Kimberly Clark), ECR 1996, I-4551.

<sup>49</sup> A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 162.

<sup>50</sup> Wyrok SPI z 29 września 2000 r. w sprawie T-55/99 CETM v. Commission, ECR 2000, II-3207.

<sup>51</sup> Wyrok Trybunału z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Italy v. Commission, ECR 2004, I-3679.



z rynkiem wewnętrznym Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu tzw. postępowania wyjaśniającego. Publikuje wówczas informację w tej sprawie w Dzienniku Urzędowym UE. Inne państwa i przedsiębiorcy mają prawo zgłaszać swoje uwagi, które mogą, ale nie muszą być uwzględnione przy podejmowaniu ostatecznej decyzji w sprawie. Od momentu publikacji Komisja ma 18 miesięcy na podjęcie ostatecznej decyzji. Od negatywnego rozstrzygnięcia Komisji można odwołać się do Trybunału Sprawiedliwości UE lub Sądu.

Ponadto, zgodnie z obowiązującą klauzulą *standstill* państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura notyfikacji nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej o ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. W przypadku udzielenia pomocy z naruszeniem tej reguły Komisja Europejska może zażądać zwrotu pomocy wraz z odsetkami od dnia jej udzielenia, jeżeli uzna, iż pomoc ta jest niezgodna z zasadami rynku wewnętrznego. Z kolei polski organ antymonopolowy – prezes UOKiK – pełni tylko rolę doradcy. Opiniuje projekty zgłoszonych programów pomocowych, jak również indywidualnego wsparcia, zwracając uwagę na ewentualną potrzebę ich notyfikacji do Komisji. Warto również wskazać, iż opinia prezesa UOKiK nie jest wiążąca.

Przedmiotowy stan faktyczny, który stał się asumptem do popełnienia niniejszego referatu, dotyczył sytuacji, kiedy to polski resort Skarbu Państwa udzielił Polskim Liniom Lotniczym LOT pomocy publicznej wysokości 400 mln zł.

LOT jest polskim przewoźnikiem narodowym zatrudniającym ponad 2200 osób i posiadającym flotę 47 samolotów. W ostatnim czasie spółka przeżywała trudności finansowe, notując ogromne straty: w 2010 r. – 163,1 mln zł, w 2011 r. – 145,5 mln zł, w 2012 r. – nawet 300 mln zł. Pogłębiające się problemy z utrzymaniem płynności finansowej były również spowodowane wyczerpywaniem się dotychczasowych źródeł finansowania – sprzedaży mienia. Warto zwrócić uwagę na okoliczność, iż w listopadzie 2012 r. Komisja uznała, że sprzedaż podmiotów zależnych LOT-u spółkom Skarbu Państwa nie stanowiła pomocy państwa<sup>52</sup>.

30 listopada 2012 r. zarząd PLL LOT przekazał do ministra Skarbu Państwa wnioski o udzielenie pomocy publicznej w formie pożyczki na ratowanie zagrożonej upadłością spółki. Pomoc ta 13 grudnia 2012 r. uzyskała opinię UOKiK, a następnie 14 grudnia 2012 r. została notyfikowana Komisji. 20 grudnia 2012 r. minister Skarbu Państwa udzielił Spółce pomocy publicznej, wypłacając transzę pożyczki w wysokości 400 mln zł. Ponieważ planowana pomoc nie została zatwierdzona w formie decyzji przez Komisję, istnieje realne ryzyko uznania jej za nielegalną. W maju 2013 r. Komisja Europejska<sup>53</sup> warunkowo zatwierdziła krótkoterminową pożyczkę udzieloną przez polski rząd na ratowanie Polskich Linii Lotniczych LOT w wysokości 400 mln zł, uznając ją za zgodną z unijnymi zasa-

<sup>52</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/12/1243 z 20 listopada 2012 r.

<sup>53</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/13/431 z 15 maja 2013 r.

dami pomocy państwa z uwagi na okoliczność, iż pomocy udzielono na określony czas i w ograniczonym zakresie. Przedmiotowa pożyczka miała umożliwić spółce regulowanie zobowiązań oraz działalność operacyjną do czasu wdrożenia planu restrukturyzacyjnego, który Polska miała przedłożyć do 20 czerwca 2013 r. (czyli w ciągu sześciu miesięcy od udzielenia pomocy). 20 czerwca 2013 r. Polska zgłosiła Komisji podwyższenie kapitału o 200 mln euro, aby pomóc LOT S.A. w sfinansowaniu restrukturyzacji. Zgodnie z planem okres restrukturyzacji ma potrwać dwa i pół roku i do 2015 r. przywrócić spółce rentowność.

Jednak 6 listopada 2013 r. Komisja Europejska<sup>54</sup> wszczęła postępowanie wyjaśniające<sup>55</sup> w sprawie, ponieważ ma wątpliwości, czy plan restrukturyzacji LOT-u jest zgodny z wytycznymi UE w sprawie pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw z 2004 r. Komisja obawia się przede wszystkim, że prognozy dotyczące długoterminowej rentowności spółki mogą być nierealistyczne i że zaproponowane ograniczenie zdolności przewozowych może nie wystarczyć, aby zrekompensować zakłócenia konkurencji. Komisja ma też wątpliwości, czy wkład własny LOT-u w koszty restrukturyzacji jest wystarczający. Komisja zbada również, czy LOT kwalifikuje się do otrzymania pomocy restrukturyzacyjnej, biorąc pod uwagę ewentualną pomoc, którą spółka mogła wcześniej otrzymać od polskich portów lotniczych należących do państwa, kiedy już znajdowała się w trudnej sytuacji. Zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji mogą otrzymać pomoc na ratowanie i restrukturyzację tylko raz w ciągu dziesięciu lat. Ma to na celu uniknięcie sytuacji, w której upadające przedsiębiorstwa utrzymują się na rynku dzięki ciągłemu finansowaniu ze środków publicznych.

Komisja Europejska wszczęła niedawno również inne postępowania dotyczące wsparcia publicznego udzielonego narodowym przewoźnikom lotniczym: Air Baltic<sup>56</sup>, Adria Airways<sup>57</sup>, EstonianAir<sup>58</sup> i SAS<sup>59</sup>.

W sytuacji, gdy unijny organ stwierdzi niezgodność takiego wsparcia z rynkiem wewnętrznym, może zażądać jego zwrotu. Konsekwencje ekonomiczne poniesie przedsiębiorca, który otrzymał środki finansowe. Beneficjent będzie zobowiązany oddać wypłaconą mu kwotę powiększoną o odsetki. Z dużym prawdopodobieństwem nie będzie on w stanie zwrócić pomocy publicznej bez uszczerbku dla prowadzonej działalności gospodarczej i w razie takiego rozstrzygnięcia Komisji Europejskiej wielce prawdopodobnym jest, iż PLL LOT ogłosi upadłość. W przypadku

---

<sup>54</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/13/1045 z 6 listopada 2013 r.

<sup>55</sup> Jawna wersja decyzji zostanie udostępniona pod numerem sprawy SA.36874 w rejestrze pomocy państwa na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, [http://ec.europa.eu/dgs/competition/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_pl.htm) po wyjaśnieniu wszelkich kwestii związanych z poufnością.

<sup>56</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/12/1245 z 20 listopada 2012 r.

<sup>57</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/12/1246 z 20 listopada 2012 r.

<sup>58</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/13/133 z 20 lutego 2013 r.

<sup>59</sup> Komunikat prasowy Press Release IP/13/567 z 19 czerwca 2013 r.

niewykonania przez państwo członkowskie decyzji Komisji w wyznaczonym terminie sprawa może trafić do Trybunału Sprawiedliwości UE. Warto w tym miejscu podkreślić również, iż z żądaniem zwrotu nielegalnego wsparcia może wystąpić do sądu krajowego konkurent beneficjenta. Wówczas sąd ma obowiązek nakazać zwrot tej pomocy. Może także zasądzić odszkodowanie od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego przedsiębiorcy. W ten sposób konsekwencje źle wydatkowanych pieniędzy publicznych poniesie nie tylko beneficjent, ale również państwo.

Mimo niepisanej zasady zakazu interwencjonizmu państwowego w procesy ekonomiczne podmiotów działających na wolnym rynku TFUE przewiduje również wyjątki, które umożliwiają uznanie udzielonej pomocy publicznej za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi, że pomoc państwa może zostać zatwierdzona, jeżeli została przyznana na sprzyjanie rozwojowi niektórych sektorów gospodarki, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. W przypadku stwierdzenia przez Komisję, iż przedmiotowy środek stanowiący pomoc na restrukturyzację jednak został udzielony zgodnie z kryteriami określonymi w Wytycznych dotyczących pomocy na ratowanie i restrukturyzację<sup>60</sup> oraz w Wytycznych w sprawie sektora lotnictwa<sup>61</sup>, pomoc ta może być zgodna z rynkiem wewnętrznym. Aby jednak skorzystać z tego wyjątku, należałoby spełnić kilka przesłanek, m.in. taką, iż subwencjonowany podmiot jest kwalifikowany jako zagrożony w świetle tych wytycznych. Komisja uważa przedsiębiorstwo za zagrożone<sup>62</sup>, jeżeli ani przy pomocy środków własnych, ani środków, które mogłoby uzyskać od właścicieli/akcjonariuszy lub wierzycieli, nie jest ono w stanie powstrzymać strat, które bez zewnętrznej interwencji władz publicznych prawie na pewno doprowadzą to przedsiębiorstwo do zniknięcia z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Wśród rozlicznych wymogów znajduje się również i taki, który obliuguje zagrożony podmiot, aby przedstawił plan restrukturyzacji. Plan, którego okres trwania musi być możliwie najkrótszy, musi przywrócić długoterminową rentowność przedsiębiorstwa w rozsądnych ramach czasowych i na podstawie realistycznych założeń co do przyszłych warunków działania<sup>63</sup>.

Jednym z możliwych scenariuszy przemawiających za legalnością udzielonego wsparcia może być posłużenie się argumentacją, że przyznana PLL LOT subwencja nie jest pomocą publiczną, lecz pożyczką udzieloną na zasadach rynkowych, a więc bez selektywnego i protekcjonistycznego traktowania, nie zawsze bowiem,

---

<sup>60</sup> Komunikat Komisji Europejskiej: *Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*, 2004/C 244/02.

<sup>61</sup> Komunikat Komisji Europejskiej: *Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych*, 2005/C 312/01.

<sup>62</sup> *Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*, 2004/C 244/02, pkt 9.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pkt 44.

gdy państwo będzie udzielało wsparcia danemu przedsiębiorstwu, będziemy mieć do czynienia z korzyścią, a tym samym z pomocą publiczną. Konieczne jest jednak odróżnienie państwa jako dysponenta *imperium* (władztwa publicznego) od sfery *dominium*, czyli majątku, za pomocą którego może ono prowadzić działalność gospodarczą. W orzeczeniu Ryanair<sup>64</sup> SPI określił, iż dla ustalenia, czy udzielone wsparcie stanowi korzyść, a następnie pomoc publiczną, konieczne jest rozróżnienie między działalnością państwa polegającą na realizowaniu władztwa publicznego a aktywnością *stricto* gospodarczą, nastawioną na osiąganie zysku. W przedmiotowej sprawie chodziło o udostępnianie przez państwo liniom lotniczym urządzeń na lotnisku, a także zarządzanie nimi za odpowiednią opłatą. Aktywności tej nie można jednak zaliczyć do sfery *imperium* tylko dlatego, że jest prowadzona w sektorze publicznym.

Instrumentem pomocnym przy kwalifikacji danego zachowania podmiotu udzielającego pomocy jest tzw. test inwestora działającego w gospodarce rynkowej (*market economy investor*), określane także mianem inwestora rynkowego lub prywatnego<sup>65</sup>. Jeżeli państwo, udzielając wsparcia, zachowuje się tak, jak zachowałby się normalny, prywatny inwestor (kredytodawca, wierzyciel, kupujący, sprzedający), wówczas nie mamy do czynienia z korzyścią i tym samym pomocą publiczną. Kluczowe zatem okazuje się poznanie tych „normalnych” warunków<sup>66</sup>.

W piśmiennictwie wskazuje się kilka istotnych elementów, które Komisja Europejska bierze pod uwagę przy stosowaniu testu prywatnego inwestora. Do najczęściej wymienianych należą<sup>67</sup>:

- udział w przedsięwzięciu inwestorów prywatnych – w przypadku, gdy w funkcjonowaniu danego przedsiębiorstwa liczba udziałów prywatnych inwestorów oraz prowadzona polityka jest porównywalna do działań państwa i kieruje się zbliżonymi założeniami, wówczas nie ma korzyści,
- sytuacja finansowa przedsiębiorstwa, któremu udzielane jest wsparcie – kondycja ekonomiczna danego przedsiębiorstwa stanowi tu bardzo istotny punkt odniesienia, jeżeli bowiem w danej sytuacji finansowej prywatny inwestor zdecydowałby się na zainwestowanie funduszy na zbliżonych warunkach, w jakich dokonało wkładu państwo, wówczas również nie mamy do czynienia z pomocą; będziemy o niej mówić jednak, jeśli władze publiczne zdecydują się na wsparcie mimo świadomości, że planowany zysk jest wielce wątpliwy czy nawet niemożliwy do uzyskania,
- charakter udziału nabytego przez państwo – jeżeli państwo ma większościowe udziały w danym przedsiębiorstwie i sprawuje nad nim kontrolę, wówczas nie

---

<sup>64</sup> Wyrok SPI z 17 grudnia 2008 r. w sprawie T-123/09 Ryanair, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:141:SOM:PL:HTML>.

<sup>65</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa*, *op.cit.*, s. 230.

<sup>66</sup> Wyrok SPI z 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-366/00 Scott, <http://www.monckton.com/docs/library/Scott%20v%20Comm%20Apr%2003.pdf>.

<sup>67</sup> A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 53 i n.

jest dla niego najważniejsze, by uzyskać szybki zysk, ale może oczekiwać na korzyść w dłuższej perspektywie; w przypadku jednak, gdy i *long-run profit* jeszcze przed dokonaniem przedmiotowej inwestycji stoi pod znakiem zapytania, wówczas można uznać, że mamy do czynienia z pomocą publiczną; jak wyinterpretował SPI w przywoływanym już orzeczeniu Scott, „kwota korzyści jest równa różnicy między kwotą, którą w rzeczywistości zapłacił beneficjent pomocy, a kwotą, którą powinien był zapłacić sprzedawcy w sektorze prywatnym w danym czasie zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi”,

- skutki wynikające z faktu bycia właścicielem – przy analizie tego elementu należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż prywatny inwestor mógłby dokonać stosownej inwestycji w celu restrukturyzacji zagrożonego przedsiębiorstwa, ale wtedy, gdy po dokapitalizowaniu mogłoby ono przynieść zysk; w decyzji Komisji dotyczącej przedsiębiorstwa Bankgesellschaft Berlin AG<sup>68</sup> *prima facie* prywatny inwestor (akcjonariusz) dokonał wsparcia przedsiębiorstwa w potrzebie, jednak okazało się, iż krył się za nim kraj związkowy Berlin, wobec czego udzielone wsparcie należało zakwalifikować jako pomoc publiczną, ponieważ zastosowany zastrzyk kapitałowy odbiegał od tych przyznawanych w normalnych warunkach rynkowych, a bez przyznania korzyści finansowej przedsiębiorstwo nie byłoby w stanie samo przetrwać,
- koszty likwidacji – jeżeli koszty likwidacji danego przedsiębiorstwa okazałyby się większe niż koszty inwestycji, to takie wsparcie ze strony władz publicznych może zostać uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia.

Nie zawsze jednak mamy do czynienia z podobnymi warunkami rynkowymi, w których można odnaleźć prywatnego inwestora i dokonać porównania z zachowaniem organów państwowych. Problem ten został poddany analizie w orzeczeniu Chronopost<sup>69</sup>, w którym stwierdzono, że z braku zbliżonych warunków panujących na rynku należy odwołać się do obiektywnych i sprawdzalnych elementów, które są dostępne (np. kosztów).

Podobną argumentacją posługiwały się również austriackie linie lotnicze Austrian Line<sup>70</sup>, których dofinansowanie zostało ostatecznie uznane przez Komisję za zgodne ze wspólnym rynkiem, jak również decyzja Komisji ws. dla Air Malta<sup>71</sup>. W przypadku austriackich linii lotniczych Komisja Europejska pozytywnie zaopi-

---

<sup>68</sup> Decyzja Komisji Europejskiej nr 2005/345/WE z 18 lutego 2004 r. dotycząca przyznania przez Niemcy pomocy na restrukturyzację na rzecz Bankgesellschaft Berlin AG (DzU WE 2005 L 116/1 pkt 157–158).

<sup>69</sup> Wyrok Trybunału z 3 lipca 2003 r. w sprawach połączonych C-83/01 P, C-93/01 P oraz C-94/01 P Chronopost, ECR 2003, I-6993.

<sup>70</sup> Decyzja Komisji z 28 sierpnia 2009 r., Pomoc państwa C 6/09 – Austria – Austrian Airlines – Plan restrukturyzacji, 2010/137/WE.

<sup>71</sup> Decyzja Komisji z 27 czerwca 2012 r., Pomoc państwa nr SA.33015, którą Malta planuje wdrożyć na rzecz Air Malta plc., 2012/661/UE.

niowała austriacki plan restrukturyzacyjny polegający na gwarancjach kredytowych o wysokości 200 mln euro, argumentując, iż jest to krótkoterminowy środek umożliwiający zachowanie płynności finansowej, która była zagrożona w związku z kryzysem. Dodatkowo, gwarancje zostały przyznane zgodnie z normalnymi regułami rynkowymi, czyli wystąpiły przesłanki zasady inwestora rynkowego oraz były ograniczone do poziomu niezbędnego dla zapewnienia operacji do zakończenia trwającego procesu prywatyzacji. Środek został zatem uznany za kompatybilny z *Wytycznymi* z 2004 r.<sup>72</sup>.

### Zakończenie

Celem niniejszego artykułu było ukazanie, jak wielki wpływ ma prawo unijne na krajowe porządki prawne. Zasada supremacji prawa UE, będąca implikacją członkostwa w Unii, jest bezwzględna i nie doznaje żadnych ograniczeń w przypadku stanowienia norm prawa konkurencji. Jak starano się wykazać powyżej, nawet w sytuacji zagrożenia upadłością lub bankructwa strategicznego dla danej gospodarki narodowej podmiotu władze państwa nie mogą podjąć żadnych działań pomocowych bez ich uprzedniej notyfikacji do Komisji Europejskiej. Wsparcie dla LOT-u było niewątpliwie kwestią wrażliwą politycznie – jedyny narodowy przewoźnik, który urasta niemalże do rangi istotnego elementu racji stanu państwa, a to z kolei rodzi ryzyko, iż wsparcie mogło zostać udzielone w sytuacji, gdy beneficjent nie jest w stanie generować zysków na poziomie umożliwiającym operowanie na rynku. Co istotne, działalność narodowego przewoźnika w istotny sposób wpływa na wymianę handlową na rynku właściwym. Wydaje się zatem, iż takie niebezpieczeństwo arbitralnego podejścia uzasadnia oddanie kompetencji bezstronnemu podmiotowi, którym jest Komisja. Rola tego organu jest niezwykle istotna, ponieważ koordynuje on działania podejmowane przez państwa członkowskie. W ten sposób udzielana jest niejako rękojmia, iż polityka gospodarcza państw członkowskich będzie prowadzona w osłabionej kryzysem Unii ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania wszelkich zasad konkurencji, a więc: równych szans podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym, zachowania integralności unijnego rynku oraz zwalczania protekcjonizmu<sup>73</sup>. Istotny charakter uprawnień Komisji Europejskiej wynika także z faktu, iż monitoruje ona przebieg sytuacji na rynku i na tej podstawie dokonuje przeglądu środków wsparcia, które są stosowane przez poszczególne państwa, gwarantując tym samym ograniczenie

<sup>72</sup> J. Balfour, L. Solange, *State Aid in the Airline Sector: A Change in Focus*, „European State Aid Law Quarterly” 2011, vol. 10, no. 2, s. 229–230.

<sup>73</sup> Sprawozdanie Komisji, *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE*, COM/2009/661 final z 7 grudnia 2009 r., s. 10.



negatywnych skutków zakłócenia konkurencji (poprzez stosowanie reżimu udzielania pomocy państwowej) do niezbędnego minimum. Taka działalność Komisji ma na celu wzmocnienie stabilności finansowej za pomocą nadania pewności prawa środkom przedsięwziętym przez poszczególne państwa na ratowanie przedsiębiorstw, a także dbanie o to, by nie doszło do przesunięcia problemów na inne państwa poprzez zastosowanie narzędzi niezgodnych z zasadą proporcjonalności<sup>74</sup>.

Komisja zwraca również baczność na fakt, iż środki wsparcia muszą być opracowywane w oparciu o długoterminową perspektywę gospodarczą<sup>75</sup>, tak by możliwe było jak najszybsze zaprzestanie stosowania specjalnych środków i uproszczenie procedur oraz powrót do konkurencyjnego środowiska z normalnymi, niezakłóconymi warunkami rynkowymi.

Zbliżając się ku końcowi rozważań, stwierdzić należy, iż *ratio legis* szerokich uprawnień Komisji Europejskiej tego jest uzasadnione, ponieważ tylko ponadnarodowa regulacja prawa konkurencji, którego zakłócenie powoduje reperkusje poza samym zainteresowanym krajem, zapewnia pełną efektywność wprowadzonych rozwiązań. Trudno bowiem wyobrazić sobie pełen obiektywizm państwa udzielającego pomocy rodzimemu przedsiębiorstwu, bo wtedy działałoby ono wedle łacińskiej maksymy jako sędzia we własnej sprawie (*nemini res servit sua*). Dlatego też dla pełnej skuteczności niezbędny jest również element nadzoru. Zgodnie z przepisami Traktatu w przeważającej mierze stanowi go niezależny organ, jakim jest Komisja Europejska. Państwa członkowskie na mocy zasady lojalnej współpracy są zobowiązane do współpracy z instytucjami unijnymi w sprawach przyznawanej pomocy<sup>76</sup>. Taka kontrola stanowi warunek *sine qua non* zapewniający, że konkurencja na rynku wewnętrznym nie ulegnie zakłóceniu. Oczywiście jest bowiem, że uprzywilejowanie jednego podmiotu zwykle pogarsza sytuację innego uczestnika na rynku. Wprawdzie istnieje procedura rewindykacji pomocy przyznanej bezprawnie, lecz jak się wskazuje w doktrynie, jest to proces przewlekły i nieefektywny, a takie wsparcie przyznane wbrew traktatowej procedurze może wywołać nieodwracalne skutki na rynku.

Pomoc państwa jest bardzo ważnym instrumentem wspierania poszczególnych gospodarek, natomiast rygorystyczne zasady udzielania przedmiotowego wsparcia mają być gwarancją, że konkurencja na rynku unijnym nie będzie zachwiana ponad niezbędne minimum, które wynika z samego faktu jej udzielenia.

Niezaprzeczalne jest, iż prawo unijne ma ogromny wpływ na kształtowanie krajowych porządków prawnych w zakresie reguł konkurencji, jednak biorąc pod

---

<sup>74</sup> Sprawozdanie Komisji, *Polityka konkurencji za rok 2009*, KOM/2010 final z 3 czerwca 2010 r., s. 5.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>76</sup> S. Dudzik, *Współpraca państw członkowskich i instytucji wspólnotowych w sprawach pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Zagadnienia podstawowe*, PUG 2004, nr 1, s. 3; B. Kurcz, *Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF*, EPS 2008, nr 10.

uwagę rangę ochrony, jaka powinna być zapewniona wszystkim konkurentom w UE, wymóg ten wydaje się być proporcjonalny do osiągnięcia założonego celu.

## **WHY THE EUROPEAN COMMISSION IS IN POWER TO GIVE AN APPROVAL ON GRANTING A STATE AID TO A POLISH COMPANY STANDING IN RISK OF BANKRUPTCY – POLISH AIRLINES LOT S.A.?**

### Summary

Competition law is one of the main policies of the European Union and, in accordance with art. 3 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), belongs to the exclusive competence of the European Union. This means that the rules for the common competition rules (called EU competition) are regulated at EU level. A fundamental part of the EU competition law is also The law of state aid, mainly regulated in art. 107–108 TFEU, which stipulate the rules which must be respected by all legal systems of the Member States.

The problem that occurred in the context of state aid granted in the amount of 400.000.000 PLN by the Polish Ministry of the Treasury to Polish Airline LOT S.A. in December 2012, before the decision of the European Commission, reminds us how complex is the issue of the subsidy in question. First, it raises the question why the Member States so far had to waive from having autonomy in enacting legal standards and can not successfully decide about granting state aid without EU restrictions, even from their own resources? What is the state aid *in general*? Could it be granted, under any circumstances, without a decision and approval of the European Commission, example when the company is in danger of bankruptcy? What are the consequences and what penalties may be imposed on the state, which did not follow the procedure sanctioned by the provisions of the TFEU? In the end – why the European Commission has so broad prerogatives in the field of compliance the state aid with the internal market?

The aim of this Article is to outline the huge impact of European regulations on the domestic legal regimes, explain the institution of granting the state aid and analyze the position of European Commission on the context of 400.000.000 PLN granting for Polish Airline LOT S.A.