

## Zwrot pomocy państwa na podstawie art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE w kontekście *private enforcement* prawa UE dotyczącego pomocy państwa

### Spis treści

- I. Wstęp
- II. Właściwości art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE w prawie Unii
- III. Wykorzystanie art. 108 ust. 3 zdanie trzecie w prawie polskim – uwagi wstępne
- IV. Zwrot pomocy niezgodnej z prawem a właściwość sądu administracyjnego
- V. Sądy powszechne a zwrot pomocy naruszającej art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE
- VI. Wnioski

### Streszczenie

Niniejszy artykuł jest próbą zaproponowania praktycznych możliwości wykorzystania art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE przez jednostkę w prawie polskim. Autor dokonuje analizy normy prawa unijnego i poszukuje dla niej proceduralnych możliwości jej wykorzystania w prawie polskim jako prawie krajowym państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w celu weryfikacji tezy o tym, że prawo polskie nie dostarcza żadnych środków zapewnienia skuteczności art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE. Praca uwzględnia orzecznictwo TSUE i sądów polskich.

**Słowa kluczowe:** pomoc państwa, zwrot, sąd krajowy, prawo Unii Europejskiej.

**JEL:** K21, K29, K41, K42

### I. Wstęp

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie możliwości zastosowania w prawie polskim art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE<sup>1</sup>, a więc zakazu wprowadzania w życie projektowanych przez państwa członkowskie środków, przed wydaniem decyzji w ich sprawie przez Komisję Europejską (klauzula zawieszająca, klauzula *standstill* albo *standstill obligation*) przez jednostki (podmioty prawa). Pozostając w tematyce prywatnego wdrażania prawa konkurencji – a więc, w tym kontekście, dochodzenia uprawnień nadanych prawem konkurencji przez jednostki, autor rozważa dostępne dla jednostki możliwości i środki dla użycia tego zakazu przed polskim sądem krajowym przez jednostkę. W literaturze wyrażono już pogląd (Gago, 2010, s. 279), że prawo polskie nie zawiera żadnych

\* Adwokat w Izbie Adwokackiej we Wrocławiu; doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego; e-mail: lukasz.stepkowski@outlook.com, lukasz.stepkowski@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> W wersji skonsolidowanej z 7.06.2016 r. (Dz. Urz. UE C 202).

środków dla sądu krajowego („(...) *does not provide for any means* (...)”) na poczet naprawienia naruszenia art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, z zastrzeżeniem, że jeśli przedmiotem sprawy jest umowa (*contract*), to można orzec jej nieważność z powodu niezgodności z prawem bezwzględnie wiążącym („(...) *binding law provisions* (...)”). Pogląd ów jest dyskusyjny już z tego powodu, że prawo Unii z tytułu zasad skuteczności i skutecznej ochrony sądowej sprzeciwia się sytuacji, gdy w prawie krajowym nie istnieje środek prawny, który może choćby incydentalnie (wypadkowo) posłużyć do ochrony uprawnień jednostki wynikających z prawa Unii albo sytuacji, gdyby taki środek istniał, ale mógłby być wykorzystany tylko wtedy, gdyby jednostka naruszyła prawo<sup>2</sup>. Jednocześnie można odnotować pewien brak zainteresowania polskiej doktryny prawa pomocy państwa kwestią praktycznych możliwości skorzystania z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE w prawie polskim<sup>3</sup>.

W ten sposób niniejszy artykuł ma również za zadanie podjąć próbę zbadania czy – w próbie weryfikacji tego, co zostało wspomniane wyżej – w prawie polskim jednak istnieją takie środki, które mógłby, choćby incydentalnie (ale bez uprzedniego naruszenia prawa przez skarżącego) zapewnić ochronę sądową jednostce, a także zapobiec wypłacie lub dokonaniu wstrzymania i zwrotu pomocy niezgodnej z prawem, a jeśli tak, to jakie konkretnie są to środki prawne i w jaki sposób taką ochronę mogą zapewnić. Przedmiotem artykułu będzie przede wszystkim podstawowa kompetencja sądu krajowego wynikająca z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, a więc zapobieganie wypłacie lub zarządzanie zwrotu już wypłaconej pomocy niezgodnej z prawem (Keppenne i Caviedes, 2013, s. 982). Pozostałe kompetencje sądu krajowego zostaną jednak zasygnalizowane. Niniejszy artykuł tytułem metodologii obiera podejście deskryptywne (Cryer, Sokhi-Bulley, Bohm i Hervey, 2011, s. 37; Mackor, 2011, s. 45), korzystając z orzecznictwa TSUE oraz orzecznictwa polskich sądów krajowych. Artykuł uwzględnia stan prawa i rozwój orzecznictwa, które są aktualne na dzień 25 czerwca 2016 r.

## II. Właściwości art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE w prawie Unii

Art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE jest przepisem będącym częścią Sekcji 2 – Pomoc przyznawana przez Państwa, w ramach Rozdziału I - Reguł Konkurencji, Tytułu VII TFUE. Pozostaje więc również w zakresie kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1 lit. b) TFUE). Przepis ów jest określany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) jako mający skutek bezpośredni<sup>4</sup> (Kurcz, 2005, s. 19) i stanowiący podstawę prawną działań sądu krajowego w przedmiocie pomocy państwa<sup>5</sup>. Jest on również kanwą Komunikatu Komisji w sprawie egzekwowania prawa dotyczącego pomocy państwa przez sądy krajowe<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Wyr. TS z 3.10.2013 r. w sprawie C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 103; wyr. TS z 13.03.2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 41.

<sup>3</sup> Zob. np. (Koška, 2009), gdzie wskazuje się jedynie, że „właściwość sądu krajowego w sprawach o zwrot pomocy zależy od ustroju sądownictwa danego państwa członkowskiego i podstawy prawnej, według której udzielono pomocy, tj. czy pomoc przyznana została według reguł prawa cywilnego lub administracyjnego”, oraz (Fronczak, 2012, s. 22), gdzie wskazuje się, że „kompetencje sądu zależą każdorazowo od rodzaju postępowania toczącego się przed sądem krajowym”, (Sokal, 2012, s. 16), gdzie ograniczono się do wskazania, że dochodzenie roszczeń „odbywa się przed sądami krajowymi, zgodnie z przepisami krajowego prawa procesowego”, a także (Marquardt, 2007, s. 235–241), gdzie w sekcji „Postępowanie przed sądami krajowymi” w ogóle nie wspomina się o praktycznych możliwościach użycia art. 108 ust. 3 TFUE (wcześniej art. 88 ust. 3 TWE) w prawie polskim.

<sup>4</sup> Zob. wyr. TS: z 11.11.2015 r. w sprawie C-505/14 *Klausner Holz Niedersachsen GmbH v. Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2015:742, pkt 23; z 19.03.2015 r. w sprawie C-672/13 *OTP Bank Nyrt v. Magyar Állam i Magyar Államkincstár*, ECLI:EU:C:2015:185, pkt 76; z 21.11.2013 r. w sprawie C-284/12 *Deutsche Lufthansa AG v. Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, ECLI:EU:C:2013:755, pkt 29; a także wyr. TS z 21.11.1991 r. w sprawie C-354/90 *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon v. Republika Francuska*, ECLI:EU:C:1991:440, pkt 11; wyr. ETS z 11.12.1973 r. w sprawie 120-73 *Gebrüder Lorenz GmbH v. Republika Federalna Niemiec i Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1973:152, pkt 8.

<sup>5</sup> Można zauważyć, że już w wyr. z 15.07.1964 r. w sprawie 6-64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, Trybunał zauważył, że pierworzór art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, tj. art. 93 ust. 3 zdanie trzecie TEWG, tworzy prawa podmiotowe dla jednostki.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE 2009 C/1; dalej: Komunikat Komisji.

Według tego Komunikatu (który nie jest aktem wiążącym, a tzw. *soft law*, który powinien być brany pod uwagę przy wykładni prawa Unii<sup>7</sup>), uprawnienia sądów krajowych obejmują zapobieganie wypłacie pomocy niezgodnej z prawem, zwrot pomocy niezgodnej z prawem (niezależnie od jej zgodności ze wspólnym rynkiem), zwrot odsetek naliczanych za okres, kiedy pomoc była niezgodna z prawem (*illegality interest*), odszkodowania dla konkurencji i innych osób trzecich oraz środki tymczasowe zapobiegające pomocy niezgodnej z prawem (pkt 26 *ibidem*).

Główną kompetencją sądu krajowego wynikającą z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE jest więc zapobieganie wypłacie i nakazywanie zwrotu pomocy przyznanej z naruszeniem tego przepisu, to jest „pomocy przyznanej bezprawnie” lub „pomocy bezprawnej”<sup>8</sup> albo – używając terminologii obecnie obowiązującego rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE<sup>9</sup> – pomocy niezgodnej z prawem.

Ani TFUE, ani Komunikat, ani tym bardziej rozporządzenie proceduralne nie wskazują konkretnego środka prawnego (np. powództwa w sprawie cywilnej) dla jednostki, który ma posłużyć do osiągnięcia tego celu. Zamiast tego, tytułem zapobiegania wprowadzaniu w życie pomocy niezgodnej z prawem, Komunikat odsyła w pkt. 29 do „wielu form uregulowań proceduralnych, w zależności od różnych typów postępowania możliwych w ramach prawa krajowego”, a w pkt. 30, odnośnie do zwrotu pomocy już przyznanej, wskazuje, że sąd musi „wyciągnąć wszelkie możliwe konsekwencje zgodne z prawem krajowym”. W pkt 70 zauważa ów Komunikat, że taki zwrot ma się zasadniczo odbyć przy zastosowaniu krajowych przepisów proceduralnych, powołując się na wyrok Trybunału w sprawie *Transalpine Ölleitung*<sup>10</sup> odsyłający w tym zakresie do zasady autonomii proceduralnej i testu zasad równoważności i skuteczności<sup>11</sup>. Test ten oznacza, że krajowe przepisy proceduralne w przypadku roszczeń na podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu nie mogą być mniej korzystne niż te, które regulują kwestie roszczeń w prawie krajowym (zasada równoważności), a także te krajowe przepisy proceduralne nie mogą nadmiernie utrudniać lub praktycznie uniemożliwiać wykonania praw przyznanych na mocy przepisów wspólnotowych (zasada skuteczności). Wskazuje się również w Komunikacie Komisji, że w razie naruszenia zasad równoważności lub skuteczności przez krajowy przepis procedury, sąd krajowy będzie zobligowany odmówić stosowania takiego przepisu w myśl zasady pierwszeństwa<sup>12</sup>. Niemniej, należy dodać, że odmówienie stosowania przepisu jest konieczne wtedy, nie będzie możliwe przeprowadzenie wykładni zgodnej z prawem Unii (tj. rezultat, który miałby być osiągnięty, byłby niezgodny z ogólnymi zasadami prawa Unii, w szczególności zasadami pewności prawa i braku retroaktywności prawa lub *contra legem*)<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Wyr. TS z 11.09.2003 r. w sprawie C-207/01 *Altair Chimica SpA v. ENEL Distribuzione SpA*, ECLI:EU:C:2003:451, pkt 41; wyr. ETS z 13.12.1989 r. w sprawie C-322/88 *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, ECLI:EU:C:1989:646, pkt 18.

<sup>8</sup> Np. sprawa C-672/13 *OTP Bank Nyrt*, pkt 68; pkt 70 Komunikatu Komisji, a także art. 1 lit. f) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z 22.03.1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. TFUE, w wersji skonsolidowanej na dzień 20.08.2013 r..

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 248/9; dalej: rozporządzenie proceduralne.

<sup>10</sup> Wyr. TS z 5.10.2006 r. w sprawie C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH i in. v. Finanzlandesdirektion für Tirol i in.*, ECLI:EU:C:2006:644.

<sup>11</sup> Pkt 45 *ibidem*. Jednocześnie wypada zauważyć, że szczegółowa analiza testu równoważności i skuteczności (albo testu *Rewe/Comet*) i jego skutki modyfikacji uprawnień sądu z racji objętości przekracza ramy niniejszego tekstu, pozostając przedmiotem ewentualnych przyszłych wypowiedzi.

<sup>12</sup> Wyr. ETS z 9.03.1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 18; również wyr. TS z 8.09.2010 r. w sprawie C-409/06 *Winner Wetten GmbH przeciwko Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, ECLI:EU:C:2010:503, pkt 56.

<sup>13</sup> Wyr. TS z 24.01.2012 r. w sprawie C-282/10 *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33, pkt 23; wyr. TS z 4.07.2006 r. w sprawie C-212/04 *Konstantinos Adeneler i in. v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECLI:EU:C:2006:443, pkt 110, a także sprawa C-505/14 *Klausner Holz*, pkt 32; wyr. TS z 18.07.2007 r. w sprawie C-119/05 *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA*, ECLI:EU:C:2007:434, pkt 60. Można zauważyć, że TS zważył w niedawnym wyroku z 19.04.2016 r. w sprawie C-441/14 *Dansk Industri (DI) v. Sucesion Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278, pkt 33, że wymóg dokonywania wykładni zgodnie

Orzecznictwo TSUE dostarcza również dodatkowych kompetencji dla sądów krajowych, które łączą się z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE. Mając na uwadze, że zasadniczym celem zwrotu pomocy państwa udzielonej bezprawnie jest eliminacja zakłócenia konkurencji spowodowanego przez przewagę konkurencyjną powstałą na skutek przyznania takiej pomocy, Trybunał w sprawie *Residex Capital IV* zauważył, że w wypadku, gdzie prowadzi to do owego celu – lub go ułatwia – a zarazem nie ma mniej restrykcyjnych środków w prawie krajowym co do osiągnięcia tego celu – sąd krajowy jest uprawniony do stwierdzenia nieważności umowy gwarancji będącej podstawą udzielenia pomocy<sup>14</sup>. Zarazem jednak TS dodał, że prawo Unii nie wyznacza żadnej określonej konsekwencji, jaką sądy krajowe byłyby zobowiązane wyciągnąć w kwestii ważności aktów związanych z wykonaniem pomocy<sup>15</sup>. Co więcej, jak wydaje się z wyroku Trybunału w sprawie *Mediaset*<sup>16</sup>, który przede wszystkim dotyczy decyzji KE, ale również odnosi się do sytuacji braku normowania stanu faktycznego przez takie decyzje, sąd krajowy jest uprawniony do obliczenia kwoty pomocy podlegającej zwrotowi w kwocie równej zeru, jeśli w danym przypadku nie jest związany decyzją Komisji. Jednakże, sąd krajowy, który rozstrzyga o roszczeniu procesowym w przedmiocie zwrotu pomocy niezgodnej z prawem, z racji zasady skuteczności prawa Unii Europejskiej nie może ograniczyć się do zawieszenia postępowania do czasu, gdy Komisja Europejska wyda decyzję w przedmiocie zgodności pomocy z prawem lub rynkiem wewnętrznym<sup>17</sup>.

### III. Wykorzystanie art. 108 ust. 3 zdanie trzecie w prawie polskim – uwagi wstępne

Powstaje więc pytanie, czy istnieje krajowa proceduralna podstawa prawna dla działania sądu (administracyjnego lub cywilnego), która pozwalałaby na wykorzystanie wyżej zarysowanych kompetencji. Naturalnym kandydatem na taką podstawę prawną wydawałaby się ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>18</sup>. Z pewnością do takiego wniosku prowadziłby zakres normowania tej ustawy, określony w art. 1 tejże<sup>19</sup>, w szczególności dlatego, że ma ona m.in. normować zasady i tryb zwrotu pomocy „publicznej”.

Jednakże ustawa odnosi się jedynie do zwrotu „pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem”<sup>20</sup>, wymieniając

z prawem Unii może w danym wypadku obejmować konieczność zmiany krajowego orzecznictwa przez sądy krajowe, jeżeli opiera się ono na interpretacji prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami dyrektywy.

<sup>14</sup> Wyr. TS z 8.12.2011 r. w sprawie C-275/10 *Residex Capital IV CV v. Gemeente Rotterdam*, ECLI:EU:C:2011:814, pkt 48 i sentencja.

<sup>15</sup> C-275/10 *Residex Capital IV*, pkt 44.

<sup>16</sup> Wyr. TS z 13.02.2014 r. w sprawie C-69/13 *Mediaset SpA v. Ministero dello Sviluppo economico*, ECLI:EU:C:2014:71, pkt 39.

<sup>17</sup> Wyr. TS z 11.03.2010 r. w sprawie C-1/09 *Centre d'exportation du livre français (CELF) i Ministre de la Culture et de la Communication v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, ECLI:EU:C:2010:136, pkt 32 i 39.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 404 ze zm. Można zauważyć, że wskazana ustawa nie jest obecnie przykładem poprawnego prawodawstwa, odsyła ona bowiem do nieobowiązujących źródeł prawa Unii (w tym do TWE).

<sup>19</sup> Przepis ten brzmi następująco: „Ustawa określa zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki określone w art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: pomoc publiczna), w tym:

- 1) postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację;
- 2) zasady współpracy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu), oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami pomocy, w zakresie pomocy publicznej;
- 3) zasady reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem Pierwszej Instancji w sprawach z zakresu pomocy publicznej;
- 4) zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej;
- 5) zasady monitorowania pomocy publicznej”.

<sup>20</sup> Rozdział 4 ustawy. Obecnie, w myśl rozporządzenia 2015/1589 należy raczej odnosić się do pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym i pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem.



również w art. 23 nakaz zawieszenia lub tymczasowej windykacji pomocy. Wszystkie te przypadki odnoszą się do sytuacji, w których istnieje decyzja Komisji Europejskiej wydana w przedmiocie pomocy – ustawa pomija przypadek, w którym organem zarządzającym zablokowanie przyznania lub wstrzymanie bądź zwrot pomocy jest sąd krajowy na podstawie art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE i ogóle nie reguluje kompetencji sądów krajowych, poza art. 27 ust. 1 pkt 2 (rozwiązanie umowy przez sąd, gdy umowa jest podstawą przyznania pomocy), który to przepis również wymaga decyzji Komisji Europejskiej. Istnieje więc w istocie wewnętrzna luka rzeczywista w ustawie, ponieważ w myśl swojego zakresu normowania ma ona regulować zasady i tryb zwrotu pomocy w całości, skoro nie zastrzega w art. 1 pkt 4 jakiegokolwiek ograniczenia swojego zakresu normowania<sup>21</sup>.

Taki wniosek *a rubrica* jest wspierany przez fakt, że windykacja pomocy na podstawie orzeczenia sądu krajowego jest odmiennym trybem odzyskiwania pomocy państwa od trybu windykacji na podstawie decyzji Komisji Europejskiej, a rola sądu krajowego jest odmienna od roli Komisji Europejskiej (Dogan, 2004, s. 343, a także sekcja 2.1.3 Komunikatu Komisji). Nie należy więc utożsamiać zwrotu pomocy z tytułu bezprawności i windykacji pomocy w wykonaniu decyzji KE o windykacji pomocy z tytułu niezgodności z jednolitym rynkiem wewnętrznym.

Należy więc rozważyć, w jakim postępowaniu i w jaki sposób można skorzystać z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, gdy akt prawny – który powinien takie postępowanie i taki sposób zapewnić – tego nie czyni. Istotnym dla praktyki wydaje się również określenie przynajmniej roboczej reguły wyznaczania właściwości sądu, który miałby rozpoznać sprawę z elementem pomocy państwa, skoro wskazuje się w doktrynie, że może to być sąd powszechny *lub* administracyjny (Bernat, 2012, s. 20).

#### IV. Zwrot pomocy niezgodnej z prawem a właściwość sądu administracyjnego

Wydaje się, że należy rozważania o właściwości sądu krajowego rozpocząć od charakteru aktu, który może być podstawą udzielenia pomocy w prawie polskim. Trzeba przy tym pamiętać, że art. 107 ust. 1 TFUE nie ogranicza środka pomocy co do formy, wymagając zamiast tego finansowania tego środka przez państwo (przypisywalność<sup>22</sup>, *imputability*) lub (czy raczej oraz<sup>23</sup>) przy użyciu zasobów państwowych, korzyści dla przedsiębiorstwa otrzymującego środek, selektywności tego działania (tj. sprzyjania niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów) oraz jego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i wynikającego z tego zakłócenia konkurencji<sup>24</sup>. Sprawia, to że zakres przedmiotowy środków pomocy jest szeroki<sup>25</sup> (Bates, 2013, s. 1273).

<sup>21</sup> W ten sposób ewentualne wykorzystanie art. 22–27 tej ustawy przez sąd do zwrotu pomocy bezprawnej wydaje się być – niestety – nie do wdrożenia, taka bowiem wykładnia jest *contra legem*, skoro ustawa nie normuje uprawnień sądu co do pomocy niezgodnej z prawem, odnosząc się do innego trybu zwrotu pomocy, używanego wtedy, gdy istnieje decyzja Komisji w przedmiocie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym; Szpunar (2007, s. 6) wskazuje, że nie można się powołać na ustawę w zakresie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie TWE, który odpowiadał art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE.

<sup>22</sup> Zob. np. wyr. Sądu z 21.03.2012 r. w połączonych sprawach T-50/06 RENV (*Irlandia*), T-56/06 RENV (*Republika Francuska*), T-60/06 RENV (*Republika Włoska*), T-62/06 RENV (*Eurallumina SpA*) i T-69/06 RENV (*Aughinish Alumina Ltd*) v. Komisja, ECLI:EU:T:2012:134, pkt 74.

<sup>23</sup> Wyr. TS z 13.03.2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, ECLI:EU:C:2001:160, pkt 61.

<sup>24</sup> Wyr. TS z 15.06.2006 r. w połączonych sprawach C-393/04 i C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA v. Ville de Seraing () i Province de Liège*, ECLI:EU:C:2006:403, pkt 28. W dniu 19 lipca 2016 roku Komisja Europejska wydała również Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2016/C 262/01); zwraca się tamże uwagę, że środek pomocy wymaga istnienia przedsiębiorstwa, możliwości przypisania danego środka Państwu, finansowania tego środka przy użyciu zasobów państwowych, przyznania korzyści, selektywności środka, a także jego wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi (pkt 5).

<sup>25</sup> Wyr. ETS z 30.01.1985 r. w sprawie 290/83 *Komisja v. Republika Francuska*, ECLI:EU:C:1985:37, pkt 18.

Cechą wspólną wszystkich środków pomocowych jest korzyść przyznana beneficjentowi pomocy, pozwalająca na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej na rynku. Zwrot pomocy udzielonej niezgodnie z prawem ma pozwalać na przywrócenie stanu sprzed pojawienia się aktu przyznania takiej pomocy.

Mając na uwadze, że jednym z kryteriów istnienia środka pomocowego jest przypisywalność państwu i zaangażowanie zasobów państwowych (*State resources*), wydaje się również, że taki akt będzie mógł być aktem z zakresu działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa). Taki wniosek wydaje się być uprawniony również z tego względu, że w zwykłej sytuacji środek pomocowy jest (powinien być) podstawowo przyznawany w sposób sformalizowany, na podstawie i w granicach prawa, w sposób prawnie wiążący (*legally binding act*) (Quigley, 2015, s. 17). W momencie pojawienia się takiego aktu uznaje się, że pomoc została udzielona<sup>26</sup>.

Z pewnością takim aktem będą mogły być, m.in., decyzja administracyjna<sup>27</sup>, postanowienie, czynność materialno-techniczna<sup>28</sup>, akt prawa miejscowego<sup>29</sup>, uchwała organu stanowiącego j.s.t. niebędąca aktem prawa miejscowego i generalny akt administracyjny, przyznające pomoc państwa jednemu lub większej ilości przedsiębiorstw; jak wynika również z orzecznictwa sądów administracyjnych, art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE może również być interpretowany przy kontroli rozstrzygnięć nadzorczych<sup>30</sup>. Co do takich aktów otwierałaby się właściwość sądu administracyjnego, która – jak się wydaje – powinna być uznana za uzasadnioną *prima facie* w sprawach z zakresu pomocy państwa zmierzających do wyeliminowania środka pomocowego z obrotu, właśnie z tytułu przypisywalności aktów pomocy państwu, wraz z zaangażowaniem przez nie zasobów państwowych. Można również odnotować w tym miejscu, że skutek bezpośredni obecnego art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE został już zauważony w orzecznictwie sądownoadministracyjnym<sup>31</sup>.

W tym momencie należy zasygnalizować zagadnienie szczegółowe statusu strony w postępowaniu administracyjnym lub podatkowym i legitymacji do wniesienia skargi. Podmiotem chcącym skorzystać z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE zazwyczaj nie będzie beneficjent środka pomocowego, ów nie otrzyma bowiem jakiegokolwiek korzyści ze zwrotu pomocy mu przyznanej. Zamiast tego, podmiotem aktywnym w tym zakresie będzie podmiot pokrzywdzony zakłóceniem konkurencji na danym rynku, wywołanym przyznaniem pomocy – przede wszystkim konkurent beneficjenta oraz podmiot, który chciałby wejść na dany rynek, ale nie może tego uczynić albo może tak uczynić z dodatkowym utrudnieniem, z racji przyznania beneficjentowi środka pomocy. Co więcej, uprawniony do skorzystania z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE jest także podmiot zobowiązany do wnoszenia opłat lub opłacania podatków będących integralną częścią pomocy pobranej z naruszeniem tego

<sup>26</sup> Wyr. SPI z 14.01.2004 r. w sprawie T-109/01 *Fleuren Compost BV v. Komisja*, ECLI:EU:T:2004:4, pkt 74.

<sup>27</sup> Np. w przedmiocie ulgi podatkowej, zob. wyr. NSA z 19.11.2015 r., II FSK 2624/13, umorzenia opłaty (wyr. WSA w Bydgoszczy z 2.11.2015 r., II SA/Bd 693/15, umorzenie opłaty rocznej), przyznania dofinansowania (wyr. WSA w Warszawie z 25.06.2015 r., VIII SA/Wa 109/15, dofinansowanie kosztów przyuczenia do pracy).

<sup>28</sup> Wyr. NSA z 18.06.2014, II GSK 633/13 (poniesienie, przedstawienie i zaakceptowanie zaświadczeniem *de minimis* wydatku finansowanego ze środków PFRON, gdy reguły pomocy *de minimis* nie mają zastosowania, a więc nie obowiązuje wyłączenie *de minimis*).

<sup>29</sup> Wyr. WSA w Krakowie z 31.10.2014 r., I SA/Kr 1121/14 (uchwała rady gminy w przedmiocie zwolnień z podatku od nieruchomości).

<sup>30</sup> Wyr. NSA z 28.02.2014 r., II FSK 3399/13.

<sup>31</sup> Wyr. WSA w Krakowie z 4.03.2009 r., I SA/Kr 1121/08: „(...) choć zakaz zawarty w art. 88 ust. 3 zd. ostatnie TWE adresowany jest do państwa, to może on wywrzeć określone skutki także w sferze prawnej beneficjentów pomocy udzielonej sprzecznie z powyższym przepisem. Dotyczy to przede wszystkim generalnego obowiązku zwrotu tak udzielonej pomocy przez podmioty, którym została ona przekazana, i to niezależnie od tego, czy wiedziały one o bezprawności działania państwa w tym zakresie (...)”.

przepisu, przy jednoczesnym istnieniu związku między opłatą albo podatkiem i wysokością pomocy (doktryna *Streekgewest*)<sup>32</sup>.

Co więcej, należy zauważyć, że art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE tworzy dla takich podmiotów interes prawny w rozumieniu art. 50 § 1 ppsa (ewentualnie stanowi „przyznanie prawa do wniesienia skargi” w rozumieniu art. 50 § 2 ppsa, zob. Bernat, 2012, s. 15). Za wskazanym Autorem wypada zgodzić się, że art. 50 § 1 ppsa *verba legis* nie wiąże interesu prawnego ze statusem strony wcześniejszego postępowania administracyjnego lub podatkowego, a przepis ten powinien być interpretowany na korzyść skuteczności art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE. Jednakże, wydaje się zarazem – z racji bycia przez art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE uprawnieniem bezpośrednio skutecznym, tworzącym prawa dla jednostki – że koncepcja interesu prawnego jest tutaj właściwsza niż przyznanie prawa do wniesienia skargi z art. 50§2 ppsa. Podmiot wywodzący interes prawny z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE będzie więc stroną postępowania sędowo-administracyjnego.

Co więcej, z zasady stroną w postępowaniu sędowo-administracyjnym jest taki podmiot, który był stroną w postępowaniu administracyjnym i wyczerpał tok instancji (art. 52 § 1 i 2 ppsa). Gdyby podmiot chcący zablokować wydanie aktu udzielenia pomocy (tj. przede wszystkim konkurent potencjalnego beneficjenta) powziął wiadomość, że toczy się postępowanie administracyjne mogące skutkować przyznaniem pomocy udzielonej niezgodnie z prawem, to powinno się uznać, że mógłby on przystąpić i powinien być dopuszczony do tego postępowania jako strona żądająca czynności organu ze względu na swój interes prawny w nieprzyznawaniu takiej pomocy (art. 28 k.p.a.)<sup>33</sup>. Taka strona może uczestniczyć w postępowaniu i korzystać ze środków zaskarżenia, o których mowa w art. 52§2 ustawy, zarzucając na przykład, że wydanie decyzji pozytywnej na rzecz beneficjenta będzie stanowić środek pomocy. Organ administracyjny powinien rozważyć czy przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE, brak notyfikacji i zarazem brak zwolnienia z obowiązku notyfikacji są spełnione względem potencjalnego środka pomocy, a jeśli tak, to powinien wydać decyzję odmowną dla beneficjenta. Decyzja wydana w I instancji będzie mogła być zaskarżona przez podmiot powołujący art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE odwołaniem lub wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; odwołanie jest suspensywne (art. 130§1 i 2 k.p.a., art. 239a o.p., a odpowiednio wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), co sprawia, że w razie jego wywiedzenia ostatecznie nie pojawi się w obrocie akt prawnie wiążący, będący środkiem pomocowym w formie decyzji administracyjnej. Ewentualne natychmiastowe wykonanie środka pomocy może być zwalczane na podstawie art. 135 k.p.a. (ew. zażaleniem na podstawie art. 239b § 4 o.p.).

Jednakże, organ administracyjny nie jest samodzielnie uprawniony do zarządzenia zwrotu pomocy na podstawie art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE, jest to bowiem kompetencja sądu krajowego. Zarazem, jak wskazano wyżej, nie istnieje krajowa podstawa prawna do zwrotu pomocy bezprawnej na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej

<sup>32</sup> Wyr. Trybunału z 13.01.2005 r., sprawa C-174/02 *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, EU:C:2005:10, pkt 21, wyr. Trybunału z 13.01.2005 r., sprawa C-175/02 *F. J. Pape przeciwko Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, EU:C:2005:11, pkt 17 i sentencja, wyr. Trybunału z 14.04.2005 r., sprawy połączone *AEM SpA (C-128/03) i AEM Torino SpA (C-129/03) przeciwko Autorità per l'energia elettrica e per il gas i innym*, EU:C:2005:224, pkt 46, wyr. Trybunału z 27.10.2005 r., sprawy połączone C-266/04 do C-270/04, C-276/04 oraz C-321/04 do C-325/04 *Nazairdis SAS, devenue Distribution Casino France SAS i inni przeciwko Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (Organic)*, EU:C:2005:657, pkt 46, wyr. Trybunału z 17.07.2008 r., sprawa C-206/06 *Essent Netwerk Noord BV i inni*, EU:C:2008:413, pkt 90.

<sup>33</sup> Należy zauważyć, tytułem pojęcia strony w postępowaniu podatkowym, że art. 133 o.p. zawiera katalog podmiotów, które mogą być stronami postępowania podatkowego; przepis ten nie wymienia konkurentów podatnika, którzy chcieliby zwalczać korzystną dla podatnika decyzję w przedmiocie wymiaru podatku lub przyznanie mu ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych (art. 67a § 1 o.p.), w sytuacji, gdy organ podatkowy np. błędnie uznaje, że ulga nie stanowi pomocy (art. 67b § 1 pkt 1 o.p.). Wydaje się, że takie zawężenie pojęcia strony nie jest zgodne z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE (por. pkt 72 i 73 Komunikatu Komisji).

(analogiczna do art. 27 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) z racji luki rzeczywistej w przepisach tej ustawy. W obecnym stanie prawnym organ administracyjny, ściśle ujmując, nie posiada więc możliwości zarządzenia zwrotu pomocy udzielonej niezgodnie z prawem (a także odsetek za korzystanie z pomocy bezprawnej, w rozumieniu pkt 26 lit. c Komunikatu Komisji), gdy akt pomocy już istnieje w obrocie prawnym. Wydaje się więc, że do czasu ewentualnych zmian legislacyjnych organ administracyjny może jedynie np. uchylić na zasadach ogólnych decyzję administracyjną przyznającą pomoc, ale już nie ma kompetencji do władczego nakazania zwrotu kwoty pomocy, zwłaszcza wtedy, gdy wyeliminowanie samego aktu pomocowego z obrotu nie uchyla w całości lub części korzyści, którą otrzymał beneficjent. W razie zaistnienia ostatecznego rozstrzygnięcia przyznającego pomoc bezprawną beneficjentowi i dowiedzenia się przez stronę chcącą skorzystać z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE o nim już po nabyciu przez nie waloru ostateczności, przysługiwałoby takiej stronie podanie o wznowienie postępowania (art. 145§1 pkt 4 k.p.a., art. 240§1 pkt 4 o.p.; por. również: Jaśkowska, 2016 w komentarzu do art. 58 k.p.a., nb. 2, a także wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010, sygn. II OSK 1762/09, LEX nr 746776). Niemniej, również w trybie wznowienia postępowania organ nie ma kompetencji nakazania zwrotu pomocy udzielonej niezgodnie z prawem.

Z tego względu, dla poszanowania zasady skuteczności prawa Unii Europejskiej, należałoby dopuścić liberalną wykładnię art. 52§2 ppsa, zezwalającą na wywiedzenie skargi podmiotowi chcącemu uzyskać nakaz zwrotu pomocy, a który nie uczestniczył w postępowaniu administracyjnym z racji jego pominięcia, nie służyłby mu już bowiem skuteczny środek prawny w postępowaniu administracyjnym (tj. nakazanie zwrotu pomocy przez organ byłoby praktycznie niemożliwe, a przez to test równoważności i skuteczności nie byłby spełniony). Co więcej, gdyby taki podmiot chciał uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym (podatkowym) i uzyskałby uchylenie takiej decyzji, nie istniałoby rozstrzygnięcie, które można byłoby zaskarżyć w celu uzyskania dostępu do sądu administracyjnego w celu wykorzystania uprawnień sądu krajowego w przedmiocie usunięcia bezprawnej korzyści beneficjenta, co również przemawia za pronijną, liberalną wykładnią art. 52 § 2 ppsa w tym zakresie.

W celu usunięcia z obrotu pomocy udzielonej niezgodnie z prawem sąd administracyjny ma do dyspozycji środki usunięcia niezgodności z prawem zapisane w ppsa lub ustawach szczególnych<sup>34</sup>, przy czym ustawa o postępowaniu<sup>34</sup> w sprawach dotyczących pomocy publicznej nie zawiera dodatkowych uprawnień dla sądu administracyjnego. Art. 145 ppsa zawiera katalog rozstrzygnięć sądu administracyjnego, które obejmują uchylenie decyzji albo postanowienia (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a)–c) ppsa), stwierdzenie ich nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 ppsa), stwierdzenie, że dana decyzja albo postanowienie zostały wydane z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 3 ppsa), a także umorzenie postępowania administracyjnego (art. 145 § 3 ppsa). Przepis ten wiąże się z art. 145a § 1 ppsa zezwalającym sądowi, w przypadkach określonych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ppsa (naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy) lub pkt 2 (stwierdzenie nieważności w całości lub w części), jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, na zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazu-

<sup>34</sup> Kwestia interpretacji art. 107 ust. 1 TFUE i art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE może pojawić się np. w ramach skargi, o której mowa w art. 61 ust. 1 ustawy z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2016, poz. 217).



jąc sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie (chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu).

Zastosowanie art. 145a § 1 ppsa pozwala na „pozytywne” określenie obowiązków organu, poprzez zobowiązanie go do wydania rozstrzygnięcia określonej treści, w tym poprzez zobowiązanie do przyjęcia określonej wykładni prawa materialnego (Szustakiewicz, 2016). Jak się wydaje, ta konkretna podstawa prawna pozwala na zapewnienie stosowania art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE w postępowaniu sądowo-administracyjnym, przepis ten może być bowiem potraktowany jako źródło normy prawa materialnego, w związku z jego bezpośrednią skutecznością. Co więcej, art. 145a § 3 ppsa pozwala stronie postępowania sądowo-administracyjnego na żądanie wydania przez sąd administracyjny orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeśli pozwalają na to okoliczności sprawy, co pozwala na usunięcie ewentualnej beczynności<sup>35</sup> organu. Również ten przepis pozwala na skorzystanie ze skutku bezpośredniego art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE.

Kolejnym przepisem proceduralnym, który pozwala wdrożyć omawianą normę TFUE, jest art. 146 § 2 ppsa, dotyczący się aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, a więc aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a. oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI o.p., oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Również w wypadku uchylecia lub stwierdzenia bezskuteczności tych „nienazwanych” aktów i czynności sąd administracyjny jest uprawniony do uznania uprawnienia lub obowiązku, które mają wynikać z przepisów prawa (do których zalicza się art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE).

Dalszą możliwością zwalczania naruszenia art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE są skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, o których mowa w art. 149 ppsa w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, w związku z art. 52 § 3 albo art. 52 § 4 ppsa, jak również w art. 154 § 1 ppsa<sup>36</sup>. Wypada wskazać w tym momencie, że udzielenie pomocy może być dokonane również przez zaniechanie<sup>37</sup>. W ten sposób, również te środki prawne mogą zapewnić usunięcie naruszenia klauzuli *standstill*. Ponadto, sądowi orzekającemu w takich sprawach jest dostępny środek, o którym mowa w art. 149 § 1b ppsa, to jest orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego, gdy organ zostaje zobowiązany do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Jednakże, w wypadku pozostałych typów skarg i możliwych w ich przedmiocie rozstrzygnięć (np. co do art. 146 § 1 ppsa w zw. z art. 3 § 2 pkt 4a ppsa, względem interpretacji podatkowej, a także art. 147 § 1 ppsa, co do m.in. aktów prawa miejscowego) sąd administracyjny nie ma

<sup>35</sup> Jak się wydaje, przepis ten nie pozwala na zwalczanie – w trybie sądowo-administracyjnym, z pominięciem postępowania administracyjnego odwoławczego – decyzji organu wprawdzie wydanej w wyniku zastosowania art. 145a § 1 ppsa, ale niezgodnej z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE albo wciąż (np. gdy pierwotna, uchylona decyzja również naruszała ów przepis), albo samoistnie, na przykład w wyniku błędnej wykładni TFUE przeprowadzonej przez organ na tym etapie postępowania. *De lege ferenda* można zalecić doprecyzowanie kompetencji sądu administracyjnego w tym zakresie.

<sup>36</sup> Można zauważyć, że ta ostatnia skarga – dostępna po niewykonaniu wyroku sądu administracyjnego – nie odwołuje się do art. 3 § 2 pkt 1–4 oraz 4a ppsa, a ogólnie do beczynności i przewlekłości postępowania; obejmuje więc sytuacje, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa.

<sup>37</sup> Bacon (2013, s. 22) wskazuje, że bezpodstawne tolerowanie przez organ podatkowy uporczywego (*persistent*) niepłacenia podatków i opłat przez podatnika jest przykładem środka pomocowego, z powołaniem się m. in. na wyr. SPI z 21.10.2004 r. w sprawie T-36/99 *Lenzing AG v. Komisja*, ECLI:EU:T:2004:312, pkt 137, a także wyr. TS z 12.10.2000 r. w sprawie C-480/98 *Królestwo Hiszpanii v. Komisja (Magesa)*, ECLI:EU:C:2000:559, pkt 19.

przewidzianej w ppsa kompetencji do pozytywnego uregulowania obowiązków organu. W drodze wykładni celowościowej art. 152 § 1 ppsa w zw. z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE można założyć, że sąd administracyjny może określić czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane (Woś, 2012). W ten sposób, wydaje się, że również względem aktów i czynności innych niż te, co do których sąd administracyjny posiada wyraźną kompetencję do orzekania o obowiązkach organu, może ów ustalić na podstawie art. 152 § 1 ppsa w zw. z art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, że zaskarżony środek pomocowy nie podlega wykonaniu, w tym podlega zwrotowi na rzecz organu na czas trwania postępowania (zob. pkt 58 Komunikatu Komisji). Jednakże, taka kompetencja jest wyłączona co do aktów prawa miejscowego (art. 152 § 2 ppsa), co budzi wątpliwości względem zapewnienia skuteczności art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE, na przykład w sytuacji, gdy środkiem pomocowym jest zwolnienie podatkowe albo zwolnienie z opłaty, przyznane na podstawie takiego aktu. W takich wypadkach sądowi administracyjnemu pozostaje albo zawarcie wytycznych dla organu w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, co może naruszać zasadę skuteczności prawa Unii, albo wykładnia rozszerzająca art. 145a § 1 ppsa i uznanie obowiązku zwrotu (co jednak budzi wątpliwości względem precyzyjnego określenia adresata bądź adresatów takiego obowiązku, np. jeśli skarżony akt posiada formę uchwały organu stanowiącego jednostkę samorządu terytorialnego, a organem wykonującym taki obowiązek miałby być organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego).

Wydaje się więc *de lege ferenda*, że ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej powinna ulec nowelizacji w ten sposób, aby przyznać wyraźne kompetencje sądom – w tym sądom administracyjnym – do zarządzania zwrotu pomocy niezgodnej z prawem. Należy również rozważyć wyposażenie organu administracyjnego w kompetencję do zarządzenia zwrotu pomocy udzielonej niezgodnie z prawem na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w razie konieczności uchylenia aktu udzielenia pomocy.

## V. Sądy powszechne a zwrot pomocy naruszającej art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE

Niemniej, państwo członkowskie (czyli w tym wypadku Rzeczpospolita Polska) działa nie tylko w sferze *imperium*, lecz także jako podmiot praw majątkowych i uczestnik obrotu gospodarczego, będąc aktywnym – poprzez Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne – także w sferze *dominium*. W ten sposób otwierałaby się właściwość sądu powszechnego przy podejmowaniu przez państwo w rozumieniu art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE zarówno czynności prawnych, jak i czynności faktycznych niepozostających w zakresie administracji publicznej.

Jak się wydaje, tego typu czynności występowałyby m.in. w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie zawierania umów przez państwowe osoby prawne, w zakresie działalności spółek prawa handlowego – komunalnych, powiatowych, wojewódzkich i tych, co do których Skarb Państwa pozostaje jedynym współnikiem, co do działalności przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych osób prawnych, będących przedsiębiorstwami, a także względem czynności organów takich przedsiębiorstw. W takich przypadkach właściwy byłby sąd powszechny, przede wszystkim sąd cywilny albo gospodarczy. Wypada zauważyć, że odrębna osobowość prawna takich podmiotów nie stanowiłaby sama

z siebie przeszkody dla rozważenia przypisywalności ich działań do państwa (Bacon, 2013, s. 69) i ciężenia na zasobach państwowych, przy założeniu spełnienia tych przesłanek zaistnienia środka pomocowego<sup>38</sup>.

Jednocześnie, sąd powszechny byłby niejednokrotnie właściwy, gdyby roszczenie procesowe zmierzało do nakazania określonych działań nie podmiotowi albo organowi faktycznie udzielającemu pomocy, a beneficjentowi pomocy niezgodnej z prawem. Jak się wydaje, tutaj przede wszystkim aktywny byłby sąd gospodarczy, w rozumieniu art. 1 ustawy z 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych<sup>39</sup>, z tego względu, że beneficjentem pomocy jest przedsiębiorstwo. Pojęcie to jest autonomicznym pojęciem prawa Unii i oznacza każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania<sup>40</sup>, natomiast niejednokrotnie pojęcie to będzie nakładać się na pojęcie „przedsiębiorcy”, w rozumieniu art. 1 wskazanej ustawy. Wypada również wspomnieć, że sąd powszechny nie byłby w stanie uznać, że droga sądowa nie służy z powodu istnienia właściwości sądu administracyjnego i z tego powodu odrzucić pozwu, jeśli sąd administracyjny już uznał się za niewłaściwy i *vice versa* (art. 199<sup>1</sup> k.p.c. w zw. z art. 199 §1 pkt 1 k.p.c., a także art. 58 §4 ppsa).

K.p.c. nie zawiera postępowania odrębnego w przedmiocie pomocy państwa, które mogłyby posłużyć sądowi cywilnemu albo gospodarczemu (ewentualnie, sądowi pracy) do orzeczenia zwrotu pomocy. W ten sposób, sąd cywilny musi rozpoznawać roszczenia procesowe zmierzające do zarządzenia zwrotu pomocy na zasadach ogólnych, z ewentualnym zastosowaniem przepisów szczególnych względem k.p.c. Powstaje więc naturalne pytanie, w jaki proceduralny sposób powód miałby sformułować swoje roszczenie procesowe, dokładnie określając żądanie pozwu (art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c.), a ewentualnie określając też żądanie innego pisma procesowego. Powstaje również pytanie, jakie są konsekwencje naruszenia art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE, które mają być przedmiotem żądania wywiedzionego przed sądem cywilnym (gospodarczym).

Art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE tworzy normę o charakterze bezwzględnie obowiązującym, posiadającą przymiot pierwszeństwa właściwego prawa Unii. Z racji waloru skutku bezpośredniego jest ona możliwa do powołania przez jednostkę. Należy więc zauważyć, mając na uwadze, że „ustawa” w rozumieniu art. 58 § 1 k.c. to wszystkie normy prawne obowiązujące powszechnie<sup>41</sup>, że niezgodność z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE będzie powodować nieważność czynności prawnej niezgodnej z tym przepisem jako sprzecznej z ustawą. Tego typu wniosek jest komparatystycznie wspierany przez fakt, że treść art. 58 § 1 k.c. jest zbliżona do treści art. 134 niemieckiego *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB)<sup>42</sup>, a zarazem ten ostatni przepis jest interpretowany

<sup>38</sup> W tym miejscu można zasygnalizować, że przypisywalność nie zajdzie, gdy taki podmiot będzie działał w danych warunkach samodzielnie, bez wpływu państwa członkowskiego, a orzecznictwo TSUE dostarcza wskazówek, z pomocą których można ocenić w warunkach danej sprawy czy dane działanie może być przypisane do państwa i stanowi zaangażowanie zasobów państwowych (zob. wyr. TS: z 17.03.1993 r. w sprawach połączonych C-72/91 oraz C-73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, ECLI:EU:C:1993:97, pkt 19 i z 16.05.2002 r. w sprawie C-492/99 *Republika Francuska v. Komisja* („Stardust Marine”), ECLI:EU:C:2002:294, pkt 54–57.

<sup>39</sup> T. j. Dz.U. 2015, poz. 127, 978

<sup>40</sup> Wyr. TS: z 10.01.2006 r. w sprawie C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato i Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107; z 11.07.2006 r. w sprawie C-205/03 P *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) v. Komisja*, ECLI:EU:C:2006:453, pkt 25.

<sup>41</sup> Tak wyr. SN z dnia 23.01.2014, II CSK 251/13, Legalis nr 924851, a także (Machnikowski, 2016), w komentarzu do art. 58 k.c., nb. 8.

<sup>42</sup> Który stanowi, że *Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt*, w wersji angielskiej *A legal transaction that violates a statutory prohibition is void, unless the statute leads to a different conclusion*, por. [http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/\\_134.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_134.html) oraz [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bgb/englisch\\_bgb.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html) (26.08.2016).

w praktyce sądów niemieckich jako powodujący nieważność czynności prawnej<sup>43</sup>, niezależnie od ewentualnych decyzji Komisji w przedmiocie zgodności pomocy z jednolitym rynkiem wewnętrznym.

Wydaje się dalej, że naruszenie art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE – jako materia prawa konkurencji UE – może być potraktowane jako czyn nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (uznk), którego konsekwencją jest możliwość skorzystania ze środków prawnych przewidzianych tą ustawą. W myśl tego przepisu, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Należy przyznać, że norma prawna z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE jest normą prawną, z której jednostki wywodzą uprawnienia, mającą skutek bezpośredni. Skoro zaś niezbędnym elementem środka pomocowego jest to, że jego beneficjent otrzymuje selektywną korzyść, która polepsza jego pozycję na rynku, stanowiąc co najmniej potencjalne zakłócenie konkurencji z samej swojej natury, to należy uznać, że podmioty również działające na rynku i odczuwające polepszenie sytuacji beneficjenta (a więc w pierwszym rzędzie konkurenci beneficjenta) będą mogli się domagać, aby takie naruszenie konkurencji ustało. W tym zakresie można odnotować – tytułem argumentu komparatystycznego – że takie powództwa konkurentów o naruszenie konkurencji, materialnoprawnie oparte na art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, są uznawane za dopuszczalne w innych krajowych porządkach prawnych<sup>44</sup>. Jednakże, w tym zakresie należy zauważyć, że konsekwencją naruszenia art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE powinno być zwrócenie pomocy, a nie przyznanie jej powodowi – konkurentowi beneficjenta. Ten ostatni, jak się wydaje, mógłby jednak domagać się na podstawie art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 uznk wstrzymania wypłaty pomocy beneficjentowi lub zwrotu tej pomocy przez beneficjenta na rzecz podmiotu, który ją przyznał. Procesowo rzecz ujmując, zaszłaby tutaj dość nietypowa sytuacja współuczestnictwa materialnego po stronie pozwanej (art. 72 § 1 k.p.c.), pomiędzy podmiotem przyznającym pomoc a beneficjentem, bowiem ich obowiązki byłyby oparte na tej samej podstawie faktycznej i prawnej, wynikającej z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE. Jednakże, w takim procesie powód nie tyle domagałby się świadczenia na swoją rzecz, a powstrzymania się przez współuczestników od zapłaty i przyjęcia pomocy lub zarządzenia zwrotu między nimi (którzy to współuczestnicy zapewne takiemu roszczeniu sprzeciwiliby się). Wydaje się więc, że na poczet objęcia współuczestników mocą wiążącą wyroku, zapewniającą skuteczność art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE, tego typu roszczenie musi wymagać współuczestnictwa koniecznego (art. 78 § 2 k.p.c.)<sup>45</sup>. Można zasygnalizować jednak, że roszczenia odszkodowawcze konkurenta beneficjenta faktycznie związane z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE i skierowane przeciwko beneficjentowi, a także roszczenia odszkodowawcze konkurenta przeciwko państwu z tytułu szkody dozna-

<sup>43</sup> Wyr. Trybunału z dnia 11.09.2014, sprawa C-572/12 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:2014:2193, pkt 13.

<sup>44</sup> Sprawa C-1/09 *CELF*, pkt 6, której stan faktyczny jest również przykładem zwalczania ważności środka pomocowego przez konkurenta; zob. wyr. TS z 12.02.2008 r. w sprawie C-199/06 *Centre d'exportation du livre français (CELF) i Ministre de la Culture et de la Communication v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 26, a także wyr. TS z 11.07.1996 r. w sprawie C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) i inni v. La Poste i inni*, ECLI: EU:C:1996:285, pkt 12.

<sup>45</sup> Powstaje tutaj pytanie, w jaki sposób wpływa to na właściwość sądu cywilnego albo gospodarczego w warunkach współuczestnictwa koniecznego. Zasygnalizować tutaj można, że ów drugi współuczestnik determinowałby, który z tych wydziałów jest właściwy; zależałoby to od jego statusu jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych albo braku takiego statusu. Nie wydaje się, aby sam tylko wybór sądu gospodarczego lub cywilnego wpływał na skuteczność roszczenia o zwrot pomocy, co sprawia, że zasada autonomii proceduralnej miałaby zastosowanie.



nej przez przyznanie bezprawnej pomocy, nie wydają się już obłożone współuczestnictwem koniecznym.

Dzieje się tak, albowiem art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE nie zapewnia podstawy prawnej do żądania odszkodowania od beneficjenta pomocy (Bacon, 2013, s. 550; Keppenne i Caviedes, 2013, s. 984), przy czym żądanie naprawienia szkody z tytułu czynu niedozwolonego od tego podmiotu może być możliwe na podstawie normy krajowej (zob. też komparatystycznie: Knade-Plaskacz, 2013, s. 142)<sup>46</sup>. Państwo członkowskie zaś odpowiada odszkodowawczo bezpośrednio na podstawie prawa Unii<sup>47</sup>.

Prócz wyżej opisanego roszczenia o zapobiegnięcie albo wstrzymanie i zwrot pomocy, art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE może być powołany również w ramach innych środków prawnych. Zasygnalizować można, że nadaje się ów do wykazania interesu prawnego na potrzeby wniosku o zabezpieczenie<sup>48</sup>. Można również zauważyć, że art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE może zostać zastosowany w ramach powództwa o uznanie czynności dłużnika za bezskuteczną względem powoda (art. 527 i następne k.c., tzw. skarga pauliańska), gdy beneficjent, niezgodnie z warunkami aktu przyznania pomocy (np. umowy), przekazuje otrzymaną korzyść innemu podmiotowi, na przykład poprzez nieodpłatny przelew wierzytelności albo darowiznę. Kolejnym praktycznym sposobem wykorzystania art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE jest powództwo przeciwegzekucyjne, o którym mowa w art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c., w związku z pozostałymi w obrocie bankowymi tytułami egzekucyjnymi (dalej: bte) i wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Trapeza Eurobank*<sup>49</sup>. W tym orzeczeniu Trybunał uznał, że prawo do prowadzenia egzekucji przymusowej na podstawie zwykłego dokumentu prywatnego (do czego sprowadza się bte) może stanowić środek pomocy, a więc art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE może być podniesiony przeciwko takiemu tytułowi wykonawczemu w powództwie przeciwegzekucyjnym. Jak się wydaje, bte spełnia warunek selektywności (skoro obecnie mogą z niego skorzystać tylko te banki, które zawczasu wystawiły taki tytuł egzekucyjny), a także stanowi przypisywalne państwu, będąc niekonstytucyjne uprawnieniem ustawowym. Owe uprawnienie zwalnia również używający go bank z normalnych opłat sądowych ponoszonych w procesie, co stanowi o zaangażowaniu zasobów państwowych. W związku z liberalizacją sektora bankowego i niezaprzeczalnym polepszeniem pozycji banku w stosunku do pozostałych uczestników rynku kredytowego, zachodzi również potencjalny wpływ na wymianę handlową i zakłócenie konkurencji<sup>50</sup>, a więc spełnione są przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE.

<sup>46</sup> Sprawa C-39/94 *SFEI*, pkt 75, wyr. TS z 18.12.2008 r. w sprawie C-384/07 *Wienstrom GmbH v. Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit*, ECLI:EU:C:2008:747, pkt 29, zdanie ostatnie, a także pkt 53–55 Komunikatu Komisji. A. Knade-Plaskacz zwraca uwagę, że roszczenie odszkodowawcze może pojawić się w następujących „konfiguracjach”: powód–konkurent beneficjenta i pozwany–państwo członkowskie, powód–konkurent beneficjenta i pozwany–beneficjent pomocy, powód–beneficjent pomocy–państwo członkowskie oraz w „innych wypadkach”. Jak się wydaje, „inne wypadki” mogą obejmować roszczenie państwa członkowskiego przeciwko beneficjentowi pomocy (odwrócony skutek wertykalny), gdy beneficjent uzyskał pomoc z naruszeniem art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE w sposób zawiniony, np. przedstawiając podrobione lub przerobione dokumenty, mające np. świadczyć o statusie mikro-, małego lub średniego przedsiębiorstwa (MŚP) po jego stronie bądź o spełnieniu warunków zwolnienia blokowego lub *de minimis*, co skutkowało szkodą dla Skarbu Państwa lub j.s.t. i bezpodstawnym wzbogaceniem beneficjenta pomocą.

<sup>47</sup> W tym momencie można przypuścić, że potencjalne roszczenie odszkodowawcze przeciwko beneficjentowi będzie mogło skorzystać art. 422 k.c., jeśli beneficjent był świadomy szkody konkurenta i korzystał z niej. Może to pomóc dowodowo potencjalnemu konkurentowi-powodowi, skoro wskazuje się, że pomiędzy zachowaniem osoby korzystającej ze szkody a szkodą nie musi być adekwatnego związku przyczynowego (Karaszewski, 2014, nb. 10).

<sup>48</sup> Zob. wyr. SO w Warszawie z 18.02.2014 r., II Co 8/14, a także pkt 56 i następne Komunikatu Komisji.

<sup>49</sup> Wyr. TS z 16.04.2015 r. w sprawie C-690/13 *Trapeza Eurobank Ergasias AE v. Agrotiki Trapeza tis Ellados AE (ATE) i Pavlos Sidiropoulos*, ECLI:EU:C:2015:235, pkt 28.

<sup>50</sup> Po np. wyr. TS z 30.04.2009 r. w sprawie C-494/06 P *Komisja v. Republika Włoska i Wam SpA*, ECLI:EU:C:2009:272, pkt 50–54.

Kolejnym możliwym środkiem wykorzystania art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE wydaje się być powództwo o ustalenie, o którym mowa w art. 189 k.p.c., przede wszystkim w celu ustalenia nieważności danej czynności prawnej, jako sprzecznej z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE. Można odnotować, że SN dopuścił już możliwość stwierdzenia nieważności czynności prawnej z tego tytułu, stwierdzając, że art. 353<sup>1</sup> k.c. jest ograniczony m.in. prawem pomocy państwa<sup>51</sup>.

Podmiot, który udzielił pomocy (a więc np. gmina), może również skorzystać z powództwa o zapłatę w razie osobistego dochodzenia zwrotu pomocy na swoją rzecz; w takim wypadku zauważono w orzecznictwie SN, że beneficjentowi nie służy zarzut oparty na art. 5 k.c.<sup>52</sup>, ale można znaleźć również rozstrzygnięcia dopuszczające taki zarzut<sup>53</sup>.

Na koniec wątku cywilnoprawnego należy zasygnalizować, że interpretacja art. 107 ust. 1 TFUE i stosowanie art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE może okazać się konieczne w ramach postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>54</sup> i ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne<sup>55</sup>, w ten sposób, aby niewypłacalny dłużnik nie otrzymał niezgodnej z prawem pomocy państwa, będąc podmiotem w trudnej sytuacji<sup>56</sup>.

## VI. Wnioski

Jak wynika z przeprowadzonej wyżej analizy, prawo polskie zawiera środki mogące posłużyć do wdrożenia art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE. Środki te są jednak rozproszone pomiędzy właściwością sądu administracyjnego i właściwością sądu powszechnego, a niekiedy pojawia się ryzyko zagrożenia skuteczności klauzuli *standstill*, podobnie jak w trybie windykacji pomocy na podstawie decyzji Komisji Europejskiej (Por. Baran. W: w Biernat i Dudzik, 2010, s. 351 i nast.).

Wydaje się, że tytułem roboczej reguły kolizyjnej można wskazać, że sąd administracyjny posiada skuteczniejsze instrumentarium do kontroli *ważności* aktu pomocy i regulowania obowiązków organu, który go wydał, natomiast sąd powszechny (zwłaszcza sąd cywilny albo gospodarczy) posiada środki mogące posłużyć do uregulowania obowiązków *beneficjenta*, w tym nakazania mu w trybie uznk powstrzymania się od przyjęcia pomocy lub nakazania mu jej zwrotu. Niemniej, brak jest wyraźnej „pomocowej” kompetencji sądów powszechnych i szczególnych do orzekania w przedmiocie zapobiegania i zwrotu pomocy, a wypowiedzi orzecznicze w przedmiocie art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE są nieliczne. Wydaje się więc – zwłaszcza, że można znaleźć w orzecznictwie takie rozstrzygnięcia, które nie dają się uzasadnić z punktu widzenia art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE<sup>57</sup> –

<sup>51</sup> Wyr. SN z 5.06.2014 r., IV CSK 585/13, LEX nr 1511590, gdzie Sąd Najwyższy zważył, że „pojęcie ustawy, którym posługuje się art. 353<sup>1</sup> k.c., obejmuje nie tylko przepisy odnoszące się do stosunków cywilnoprawnych, ale także przepisy prawa publicznego. Ponadto pojęciem ustawy należy objąć nie tylko przepisy prawa wewnętrznego, ale także przepisy obowiązujące na mocy umów międzynarodowych, w tym więc przepisy prawa wspólnotowego, w tym przypadku, odnoszące się do pomocy publicznej”.

<sup>52</sup> Wyr. SN z 25.11.2011 r., II CSK 111/11, LEX nr 1129094, gdzie wskazano, że przy zwrocie bonifikaty (pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem) na rzecz gminy można było doszukać się „niemożności postawienia powódce zarzutu nadużycia prawa (art. 5 k.c.) w ustalonych okolicznościach sprawy”, a sąd II instancji „trafnie przy ocenie możliwości zastosowania w sprawie art. 5 k.c. uwzględnił, że powódka dochodziła zwrotu pomocy publicznej wykorzystanej przez pozwaną niezgodnie z jej przeznaczeniem”.

<sup>53</sup> Wyr. SN z 16.02.2012 r., IV CSK 260/11, LEX nr 1212824.

<sup>54</sup> Dz.U. 2015, poz. 233 ze zm.

<sup>55</sup> Dz.U. 2015, poz. 978 ze zm.

<sup>56</sup> Zob. Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE 2014 C/1).

<sup>57</sup> Zob. wyr. SA w Warszawie z 18.06.2013 r., VI ACa 74/13, LEX nr 1383574, gdzie można odczytać następujący *passus*: „(...) nadzór nad udzieleniem pomocy publicznej wprowadziła do prawa wspólnotowego norma art. 88 ust. 3 Traktatu WE, który jednoznacznie zastrzegł funkcję nadzorczą wyłączną dla Komisji Europejskiej. Przed 1 maja 2004 organem nadzorującym udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom na terenie RP był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej Prezes UOKiK, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, pozostaje jedynie organem monitorującym pomoc publiczną. Z tych względów w ocenie Sądu Apelacyjnego trafnie Sąd Okręgowy zauważył, iż zawarte przez strony porozumienie nie było jak do tej pory przedmiotem decyzji, ani

pożądane byłoby *de lege ferenda* wprowadzenie stosownego trybu zapobiegania i zwrotu pomocy niezgodnej z prawem do ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Na koniec wyводу – będącego głosem w dyskusji nad skutecznością prawa pomocy państwa – należy zasygnalizować problem zwrotu pomocy niezgodnej z prawem w sytuacji, gdy jej źródłem jest akt powszechnie obowiązujący w randze ustawy. Ani sąd administracyjny, ani sąd powszechny nie mają generalnej kompetencji do wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego, albowiem tego typu kompetencja należy do Trybunału Konstytucyjnego. Podmiot pokrzywdzony pomocą niezgodną z prawem, przyznana bezpośrednio działaniem przepisu ustawy, jest zmuszony podejmować próby jednostkowego zwalczania pomocy względem beneficjenta (na przykład poprzez roszczenie oparte na uznk, zawierające jednocześnie wniosek o pominięcie krajowych przepisów, jako niezgodnych z art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE) i próbować zwalczyć taką bezprawność poprzez zadanie przez sąd pytania prawnego, o którym mowa w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>58</sup>.

## Bibliografia

- Bacon, K. (red.). (2013). *European Union Law of State Aid*. Oxford: Oxford University Press.
- Baran, M. (2010). Wykonywanie decyzji Komisji Europejskiej nakazujących windykację pomocy publicznej. W: S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bernat, M. (2012). Środki tymczasowe w prawie pomocy publicznej (Cz. I). *Europejski Przegląd Sądowy*, 7, 12–21.
- Bernat, M. (2012). Środki tymczasowe w prawie pomocy publicznej (Cz. II). *Europejski Przegląd Sądowy*, 8, 12–19.
- Ciszewski, J. (red.). (2014). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wydanie elektroniczne: LexisNexis.
- Cryer, R., Sokhi-Bulley, B., Bohm, A. i Hervey, T. (2011). *Research Methodologies in International and EU Law. Oxford-Portland*. Oregon: Hart Publishing, <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560919>.
- Derenne, J., Müller-Rappard, A. i Kaczmarek, C. (red.). (2010). *Enforcement of EU State Aid Law at National Level 2010 – Reports from the 27 Member States*. Berlin: Lexxion.
- Dougan, M. (2004). *National Remedies Before the Court of Justice*. Oxford-Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Fronczak, E. (2012). Rola sądów krajowych w postępowaniu z zakresu pomocy państwa. *Europejski Przegląd Sądowy*, 8, 20–28.
- Gniewek, E. i Machnikowski, P. (red.). (2016). *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Wydanie elektroniczne: Legalis.
- Jaśkowska, M. (2016). *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego*. Wydanie elektroniczne: LEX.
- Kurcz, B. (red.). (2009). *Pomoc państwa – Wybrane zagadnienia*. Wydanie elektroniczne: Legalis.
- Knade-Plaskacz, A. (2013). The Role of National Courts in Enforcing Unlawful State Aid. *Contemporary Legal and Economic Issues*, 4, 135–144.
- Marquardt, P., (2007). *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*. Warszawa: LexisNexis.
- Ortiz-Blanco, L. (red.). (2013). *EU Competition Procedure*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.

nawet oceny Komisji Europejskiej, a sąd nie jest władny do samodzielnego czynienia w niniejszej sprawie ustaleń co do zgodności umowy z przepisami art. 87–89 TWE [podkr. aut.]”.

<sup>58</sup> W brzmieniu nadanym wyr. Trybunału Konstytucyjnego. Należy również dodać, że w wypadku bezpośredniego działania przepisu ustawy nie ma „rozstrzygnięcia”, które jest wymagane na potrzeby złożenia skargi konstytucyjnej (np. przez konkurenta beneficjenta), co utrudnia dostęp do TK.

- Quigley, C. (2015). *European State Aid Law and Policy*. Third Edition. Oxford: Hart Publishing.
- Rose, V. i Bailey, D. (red.). (2013). *Bellamy & Child European Union Law of Competition*. 7<sup>th</sup> edition. Oxford: Oxford University Press.
- Sokal, P. (2012). Praktyczne aspekty pomocy publicznej. *Prawo Spółek*, 6.
- Szpunar, M. (2007). Zasady zwrotu pomocy państwa w świetle ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. *Europejski Przegląd Sądowy*, 6.
- Szustakiewicz, P. i Skoczylas, A. (red.). (2016). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wydanie elektroniczne: Legalis.
- Van Hoecke, M. (red.). (2011). *Methodologies of Legal Research – Which kind of method for what kind of discipline?* Oxford-Portland, Oregon: Hart Publishing, <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560896>.
- Woś, T. (red.). (2012). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wydanie elektroniczne: LEX/LexisNexis.