

Cofnięcie decyzji Komisji i zastąpienie jej inną decyzją w ramach jednego aktu przy braku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzji jako naruszenie prawa zainteresowanych stron do przedstawienia uwag i zajęcia stanowiska

Wyrok Sądu UE z 17 listopada 2017 r. w sprawie T-263/15
Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.
przeciwko *Komisji*

Spis treści

- I. Stan faktyczny
- II. Komentarz
- III. Uwagi podsumowujące

Słowa kluczowe: postępowanie wyjaśniające; pomoc publiczna; wysłuchanie strony; cofnięcie decyzji.

JEL: K21, K33, K39

I. Stan faktyczny

W lipcu 2007 r. Gmina Miasto Gdynia (dalej: Gmina Gdynia) oraz Gmina Kosakowo, w celu zaadaptowania na potrzeby lotnictwa cywilnego wojskowego portu lotniczego Gdynia-Kosakowo¹, położonego na terenie Gminy Kosakowo w odległości ok. 25 kilometrów od Portu Lotniczego Gdańsk im. Lecha Wałęsy, zawiązały spółkę Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni (dalej: PLGK), której były jedynymi wspólnikami. Głównym założeniem PLGK było przede wszystkim umożliwienie obsługi ruchu lotnictwa ogólnego, linii niskokosztowych oraz lotów czarterów, co miało przyczynić się do tego, że zarządzany przez nią port lotniczy Gdynia-Kosakowo stałby się drugim pod względem wielkości portem lotniczym na Pomorzu.

W dniu 10 lipca 2008 r., w celu umożliwienia przekształcenia wojskowych portów lotniczych w cywilne porty lotnicze, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął zmianę² do ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego³.

¹ Inną nazwą portu lotniczego Gdynia-Kosakowo, którą posługiwały się organy Unii Europejskiej, jest Gdynia-Oksywie.

² Ustawa z 10.07.2008 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 712 ze zm.).

³ Ustawa z 30.05.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 712 ze zm.) – dalej jako: ugnsm.

W dniu 9 września 2010 r. reprezentujący Skarb Państwa wojewoda pomorski, działając w oparciu o dokonaną nowelizację i zgodnie z przyjętym na podstawie art. 4e ust. 1 ugsmm rozporządzeniem z 24 grudnia 2008 r. w sprawie wykazu lotnisk wojskowych, które mogą być wykorzystane na potrzeby lotnictwa cywilnego⁴, zawarł z Gminą Kosakowo umowę użyczenia na okres 30 lat (tj. od 9 września 2010 r. do 9 września 2040 r.) 253 hektarów gruntu, na którym położony jest wojskowy port lotniczy Gdynia-Kosakowo. Następnie, w dniu 11 marca 2011 r. Gmina Kosakowo zawarła z PLGK umowę dzierżawy, na mocy której wydzierżawiła PLGK na okres 30 lat (tj. od 9 września 2010 r. do 9 września 2040 r.) całość użyczonego przez Skarb Państwa gruntu. Dnia 11 marca 2011 r. została również zawarta umowa pomiędzy Gminą Gdynia a Gminą Kosakowo, tj. współnikami PLGK, określająca warunki finansowania inwestycji w przedmiocie rozpoczęcia działalności przez cywilny port lotniczy, na mocy której (i) Gmina Gdynia zobowiązała się do wniesienia w latach 2011–2013 łącznie 59 000 000 PLN, a (ii) Gmina Kosakowo zobowiązała się do wniesienia w latach 2011–2040 wkładu niepieniężnego w postaci zamiany długu na udziały w kapitale własnym PLGK.

Projekt sfinansowania inwestycji przekształcenia wojskowego portu lotniczego Gdynia-Kosakowo w cywilny port lotniczy został zgłoszony Komisji Europejskiej przez RP w dniu 7 września 2012 r., co było podyktowane względami związanymi z pewnością prawa.

Następnie w dniach 7 listopada 2012 r. i 6 lutego 2013 r. Komisja zwróciła się do władz RP o przedstawienie dodatkowych informacji na temat zgłoszonego środka, które to informacje zostały przekazane Komisji odpowiednio w dniach 7 grudnia 2012 r. i 15 marca 2013 r., a następnie potwierdzone w dniu 17 kwietnia 2013 r. na spotkaniu Komisji z przedstawicielami RP i uzupełnione w dniu 16 maja 2013 r.

W oparciu o uzyskane informacje, z uwagi na fakt, iż przeważająca część finansowania adaptacji portu lotniczego Gdynia-Kosakowo na potrzeby lotnictwa cywilnego została już nieodwołalnie przyznana, Komisja w dniu 15 maja 2013 r. poinformowała władze RP o przeniesieniu sprawy do rejestru niezgłoszonych środków pomocy.

Pismem z 2 lipca 2013 r.⁵ Komisja poinformowała władze RP o wszczęciu na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE⁶ formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie rozpatrywanego środka. Dnia 6 sierpnia 2013 r. władze RP przedstawiły swoje uwagi do decyzji C(2013). Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag do decyzji C(2013) w przedmiocie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w terminie miesiąca od dnia publikacji decyzji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁷, które nie zostały jednak zgłoszone.

Następnie w dniu 30 października 2013 r. Komisja zwróciła się do władz RP o udzielenie dodatkowych informacji, które zostały dostarczone w dniach 4 listopada 2013 r. i 15 listopada 2013 r. i uzupełnione w dniach 3 grudnia 2013 r. i 2 stycznia 2014 r.

W dniu 11 lutego 2014 r. Komisja wydała decyzję 2014/883/UE⁸, w której stwierdziła, że planowane finansowanie adaptacji wojskowego portu lotniczego Gdynia-Kosakowo na potrzeby

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 12.

⁵ Dec. C(2013) 4045 final z 2.07.2013 r. w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz.U. 2013, C 243, s. 25); dalej: decyzja C(2013).

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 1).

⁷ Dec. notyfikowana Polsce pod sygnaturą C(2013) 4045 final została opublikowana wraz ze streszczeniem w Dz. Urz. UE C z 2013 r. Nr 243, s. 25.

⁸ Dec. Komisji 2014/883/UE z 11.02.2014 r. w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 357, s. 51); dalej: decyzja 2014/883/UE.

lotnictwa cywilnego stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Powodem ww. decyzji był przede wszystkim fakt, iż dzięki finansowaniu publicznemu przez Gminę Gdynia i Gminę Kosakowo PLGK uzyskała korzyść ekonomiczną, której nie uzyskałaby w normalnych warunkach rynkowych. Na mocy decyzji 2014/883/UE Komisja nakazała RP odzyskanie pomocy państwa wypłaconej PLGK.

W konsekwencji wydania decyzji 2014/883/UE PLGK, w związku z pogorszeniem sytuacji finansowej PLGK i brakiem możliwości obsługi bieżącego zadłużenia oraz przewyższeniem wartości pasywów nad wartością aktywów, spowodowanym wstrzymaniem finansowania działalności spółki przez jej współników, tj. Gminę Gdańsk oraz Gminę Kosakowo, na skutek wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego, PLGK w dniu 12 marca 2014 r. złożyła wniosek o ogłoszenie upadłości.

W rezultacie Gmina Gdynia wraz z PLGK oraz Gmina Kosakowo odpowiednio w dniach 8 kwietnia 2014 r. i 9 kwietnia 2014 r. wniosły do Sądu skargi mające na celu stwierdzenie nieważności decyzji 2014/883/UE⁹. Wyżej wymienione podmioty w odrębnych pismach złożonych wraz ze skargami o stwierdzenie nieważności decyzji 2014/883/UE wniosły ponadto o zawieszenie wykonania decyzji 2014/883/UE, wnioski te zostały jednak oddalone przez prezesa Sądu w dniu 20 sierpnia 2014 r.¹⁰

W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja, w ramach jednego aktu, cofnęła decyzję 2014/883/UE i zastąpiła ją decyzją 2015/1586¹¹. Komisja wskazała, iż w toku postępowania przed Sądem okazało się, że pomoc państwa, która w decyzji 2014/883/UE została uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, obejmuje określone inwestycje, które nie stanowią pomocy państwa w świetle decyzji C(2013) w przedmiocie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ponieważ wchodzą w zakres realizacji zadań leżących w interesie publicznym. Inwestycje te obejmowały wzniesienie budynków dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie¹². Na tej podstawie Komisja stwierdziła, że należy cofnąć decyzję 2014/883/UE i zastąpić ją decyzją 2015/1586¹³. Ponadto w motywie 18 decyzji 2015/1586 Komisja wskazała, że nie jest konieczne ponowne otwieranie formalnego postępowania wyjaśniającego, ponieważ akta sprawy zawierają wszystkie elementy niezbędne do dokonania oceny rozpatrywanego środka. Tym samym na mocy art. 2 ust. 1 decyzji 2015/1586 Komisja uznała, iż zastrzyki kapitałowe na rzecz PLGK dokonane w okresie od 28 sierpnia 2007 r. do 17 czerwca 2013 r. stanowią pomoc państwa, która została wprowadzona w życie przez RP w sposób niezgodny z prawem, tj. z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, z wyjątkiem części przedmiotowych zastrzyków kapitałowych, która została wydana na inwestycje konieczne do prowadzenia działań uznanych zgodnie z decyzją C(2013) o wszczęciu postępowania za działania wchodzące w zakres misji publicznej. Jednocześnie w art. 2 ust. 2 decyzji 2015/1586 Komisja uznała, iż zastrzyki kapitałowe, które RP planuje wdrożyć na rzecz PLGK po 17 czerwca 2013 r. w celu przekształcenia lotniska

⁹ Skargi o stwierdzenie nieważności Decyzji 2014/883/UE zarejestrowano odpowiednio jako sprawa T-215/14 i sprawa T-217/14.

¹⁰ Postanowienie Prezesa Sądu w sprawie T-215/14 R *Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2014:733 oraz postanowienie prezesa Sądu w sprawie T-217/14 R *Gmina Kosakowo przeciwko Komisji*, nieopublikowane.

¹¹ Dec. Komisji (UE) 2015/1586 z 26.02.2015 r. w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (notyfikowana jako dokument nr C(2015) 1281) (Dz. Urz. UE L z 2015 r. Nr 250, s. 165); dalej: decyzja 2015/1586.

¹² Motyw 15 i 16 decyzji 2015/1586.

¹³ Art. 1 decyzji 2015/1586.

wojskowego Gdynia-Kosakowo w port lotnictwa cywilnego, stanowią pomoc państwa, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i tym samym pomoc państwa nie może zostać wdrożona. Zgodnie z art. 4 ust. 2 decyzji 2015/1586 RP została zobowiązana do zapewnienia wykonania decyzji 2015/1586 w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji, z jednoczesnym zobowiązaniem z art. 5 ust. 1 decyzji 2015/1586 do przekazania Komisji w terminie dwóch miesięcy od daty jej notyfikacji informacji o: (i) łącznej kwocie (tj. kwocie głównej i odsetkach od zwracanej pomocy) do odzyskania od PLGK; (ii) opisie środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania decyzji 2015/1586 RP oraz (iii) dokumentach potwierdzających, że PLGK nakazano zwrot pomocy, a także – zgodnie z art. 5 ust. 2 decyzji 2015/1586 – do bieżącego informowania Komisji aż do momentu całkowitego odzyskania udzielonej pomocy, w tym odsetek, o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania decyzji 2015/1586, a na wniosek Komisji – do bezzwłocznego przedstawiania informacji o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania decyzji 2015/1586. Ponadto RP została również zobowiązana do dostarczania szczegółowych informacji o kwotach pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od PLGK.

W dniu 4 marca 2015 r. decyzja 2015/1586 została przekazana do wiadomości Gminy Kosakowo, Gminy Gdynia i PLGK. W dniu 23 kwietnia 2015 r. Gmina Kosakowo, a w dniu 15 maja 2015 r. Gmina Gdynia i PLGK – wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2015/1586.

W dniu 30 listopada 2015 r. Sąd umorzył postępowania w przedmiocie skarg wniesionych w sprawach T-215/14¹⁴ (*Gmina Gdynia i PLGK*) i T-217/14¹⁵ (*Gmina Kosakowo*), tj. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji 2014/883/UE.

Na mocy postanowienia prezesa szóstej izby Sądu z 1 grudnia 2015 r. RP została dopuszczona do sprawy ze skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2015/1586 w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.

Skarżący – poparci przez RP – wnosili o: (i) stwierdzenie nieważności art. 2–5 decyzji 2015/1586 oraz (ii) obciążenie Komisji kosztami postępowania, Komisja wносиła zaś do Sądu o: (a) oddalenie skargi oraz (b) obciążenie skarżących kosztami postępowania. Skarga o stwierdzenie nieważności decyzji 2015/1586 opierała się na sześciu następujących zarzutach:

- zarzucie naruszenia art. 107 ust. 1 i art. 296 TFUE, a także zasady pewności prawa z tego względu, że Komisja uznała rozpatrywany środek za pomoc państwa;
- zarzucie naruszenia art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE z tego względu, że Komisja uznała, iż rozpatrywany środek nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym;
- zarzucie naruszenia art. 5 ust. 4 TUE i zasady proporcjonalności;
- zarzucie naruszenia zasady *impossibilium nulla obligatio est* i zasady proporcjonalności;
- zarzucie naruszenia zasad pewności prawa, niedziałania prawa wstecz i lojalnej współpracy; oraz
- zarzucie naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia przepisów proceduralnych, a także zasad dobrej administracji, ochrony uzasadnionych oczekiwań i poszanowania prawa do obrony.

¹⁴ Postanowienia z dnia 30.11.2015 r.: *Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo/Komisja*, T 215/14, niepublikowane, ECLI:EU:T:2015:965.

¹⁵ Postanowienia z dnia 30.11.2015 r.: *Gmina Kosakowo/Komisja*, T 217/14, niepublikowane, ECLI:EU:T:2015:968.

Skarżące zarzuciły, że decyzja 2015/1586 została wydana w sposób dowolny proceduralnie i tym samym tworzy chaos prawny i zupełnie lekceważy gwarancje proceduralne stron.

Sąd w wyroku z 17 listopada 2017 r.¹⁶ stwierdzającym nieważność art. 2–5 decyzji 2015/1586, bez badania pozostałych zarzutów podniesionych na poparcie skargi, uwzględnił zarzut szósty, w którym Gmina Gdynia oraz PLGK zakwestionowały przede wszystkim postępowanie, które doprowadziło do cofnięcia decyzji 2014/883/UE i zastąpienia jej decyzją 2015/1586. Skarżące dowodziły w nim, że Komisja nie miała podstaw do oparcia zaskarżonej decyzji na art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE¹⁷, czyli na artykule dotyczącym instytucji wycofania decyzji.

II. Komentarz

Sąd w wyroku z 2017 r. nie odniósł się do zagadnień *stricto* materialnoprawnych związanych z pomocą publiczną, przedstawiając rozważania jedynie w zakresie zarzutu szóstego, tj. zarzutu naruszenia przez Komisję przy cofnięciu decyzji 2014/883/UE i zastąpieniu jej w drodze jednego aktu decyzją 2015/1586 uprawnień procesowych zainteresowanych stron odnoszących się do wymogów proceduralnych przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Na wstępie, w celu niezbędnego wyjaśnienia, należy wskazać, iż z uwagi na powyższe w niniejszej glosie poruszone zostaną jedynie zagadnienia proceduralne związane z owym zarzutem.

Skarżący w ramach zarzutu szóstego dopatrywali się naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia przepisów proceduralnych, a także zasad dobrej administracji, ochrony uzasadnionych oczekiwań i poszanowania prawa do obrony przede wszystkim w związku z: (i) brakiem publikacji decyzji 2015/1586 do dnia wniesienia skargi o stwierdzenie jej nieważności; (ii) niemożnością dokonania cofnięcia decyzji 2014/883/UE na podstawie art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 oraz (iii) brakiem wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzji 2015/1586 i tym samym niezapewnieniem przez Komisję poszanowania uprawnień procesowych skarżących lub uprawnień RP jako interwenienta w postępowaniu.

Mając na uwadze, że Sąd w wyroku z 2017 r. stwierdził nieważność decyzji 2015/1586, uznając naruszenie uprawnień procesowych zainteresowanych stron wobec braku wezwania ich przez Komisję do przedstawienia uwag przed wydaniem decyzji 2015/1586, należy przede wszystkim rozważyć istotę prawa skarżących do przedstawienia uwag i zajęcia stanowiska w ramach postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzji przez Komisję.

Swoistego źródła funkcjonującej w obecnym systemie prawnym zasady poszanowania uprawnień procesowych zainteresowanych stron w postaci prawa do przedstawienia uwag i zajęcia swojego stanowiska przed wydaniem decyzji należy doszukiwać się już w rzymskiej maksymie *audiatur et altera pars* (Jakimowicz, 2006, cz. III). Z uwagi na charakter postępowania prowadzonego przed Komisją znaczenie ww. zasady dla procesów wykładni w prawie europejskim koncentruje się przede wszystkim na kwestiach kompletnego określenia stanu faktycznego sprawy i jego następczej interpretacji w określonym stanie prawnym. Komisja zobowiązana jest działać z należytą pieczołowitością, mając na względzie interes państw członkowskich. Oznacza

¹⁶ Wyr. Sądu (siódma izba) z 17.11.2017 r., T-263/15 - *Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2017:820; dalej: wyrok z 2017 r.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22.03.1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L z 1999 r. Nr 83, s. 1); dalej: rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999.

to, iż postępowanie przed Komisją powinno wyróżniać się starannością i bezstronnością, tak aby Komisja dysponowała w chwili wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie pomocy publicznej możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami¹⁸.

W praktyce Komisja działa w istocie jednak jako rzecznik interesu unijnego powołany do rozstrzygnięcia sprawy (Szuster, 2004). Tego rodzaju kumulacja ról Komisji wymaga, aby w najszerszym możliwym zakresie dopuścić stronę do wszystkich czynności postępowania, gdyż tylko ona może najlepiej wyrazić swoje żądania, bronić swoich interesów i tez, a także zabiegać o swoje prawa. Oczywistym jest bowiem fakt, iż to strona jest w stanie najlepiej wyrazić swoje intencje oraz określić czy też dookreślić sytuacje, w których będzie realizować wynikające z decyzji Komisji prawa i obowiązki. Jednakże stworzenie w pełni komfortowych warunków gwarantujących pełne poszanowanie jej uprawnień procesowych jest w mojej ocenie niezwykle utrudnione poprzez swoistą „inkwizycyjność” postępowania przed Komisją z zakresu pomocy publicznej, czego znakomitym dowodem jest postępowanie prowadzące do cofnięcia decyzji 2014/883/UE i zastąpienia jej decyzją 2015/1586. W celu wyjaśnienia, za predestynujące do miana zarzucanej przeze mnie „inkwizycyjności” przedmiotowego postępowania uważam przede wszystkim to, że jest ono prowadzone przed organem zarówno orzekającym w sprawie i jednocześnie odgrywającym rolę swoistego przeciwnika procesowego strony. Działanie przez Komisję w jakimś sensie jako sędzia we własnej sprawie powoduje, iż celem odpowiedniego wyważenia interesów państw członkowskich i ogólnie pojętego interesu unijnego (wspólnotowego), należy ze szczególnym poszanowaniem i doniosłością pielęgnować wszelkie przypadki wskazujące na oznaczone przejawy dopuszczenia w nim elementów kontradiktoryjności, czyli m.in. obowiązku zapewnienia zainteresowanym stronom warunków do czynnego udziału w postępowaniu, w tym w szczególności wezwania do przedstawienia uwag i zajęcia stanowiska w ramach postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzji przez Komisję.

Jak słusznie wskazał T. Lewandowski, instrumenty prawne mające zapewnić zainteresowanej stronie czynny udział w prowadzonym przez organ postępowaniu są swoistym „upodmiotowieniem” strony, które zapobiega zmarginalizowaniu jej do roli zaledwie „przedmiotu” postępowania (Lewandowski, 2014, teza I). Zapewnienie wspomnianych gwarancji procesowych otwiera przed stroną należytą obronę jej interesu prawnego.

Mając na uwadze argumentację Sądu przedstawioną w uzasadnieniu wyroku z 2017 r., odnoszę wrażenie, że Sąd w pełni zasadnie podkreślił drugie oblicze uprawnień procesowych zainteresowanych stron, tj. fakt, iż ich korelatem przede wszystkim są dwojakiego rodzaju obowiązki Komisji, czyli po pierwsze obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, po drugie obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zgodnie z TFUE postępowanie dotyczące spraw z zakresu pomocy publicznej dzieli się na dwie fazy: pierwszą, którą wszczyna notyfikacja pomocy dokonywana przez państwo członkowskie i w której Komisja powinna mieć możliwość przedstawienia swoich uwag, oraz drugą, do której wszczęcia dochodzi na skutek zaistnienia po stronie Komisji wątpliwości co do oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Z kolei w ramach drugiej fazy przedmiotowego postępowania, zwanej w doktrynie „prawdziwą” fazą głębokiej analizy (Gambaro i Mazzocchi, 2011, teza 1), mocno

¹⁸ Wyr. Sądu z 25.06.2015 r., T-305/13, *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) i Sace BT SpA v. Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2015:435.

akcentowany, zarówno w myśl art. 108 ust. 2 TFUE, jak i w orzecznictwie sądów unijnych jest przede wszystkim udział zainteresowanych stron mający na celu umożliwienie Komisji uzyskania kompletnych informacji o całości danych w sprawie¹⁹. Z racji tego, że obowiązek poszanowania uprawnień procesowych strony powinien być respektowany w każdym stadium postępowania, strona nabiera uprawnienia do kształtowania przebiegu postępowania i tym samym jego wyniku. Oznacza to, iż kluczowe znaczenie w kontekście treści decyzji ma zapewnienie gwarancji procesowych strony w fazie przystępowania do jej wydania. Strona niezależnie od możliwości wypowiedzenia się na poszczególnych etapach postępowania dowodowego przed Komisją, tj. niezależnie od m.in. możliwości zajęcia stanowiska, złożenia dodatkowych wyjaśnień, wniesienia uzupełnienia czy przytoczenia argumentów dla poparcia swego stanowiska, powinna mieć przede wszystkim możliwość wypowiedzenia się do całokształtu materiału dowodowego, a więc przysługuje jej tzw. prawo do ostatniego słowa.

Wspomniane gwarancje procesowe w kontekście postępowania przed Komisją w sprawie dotyczącej inwestycji w przedmiocie adaptacji wojskowego portu lotniczego Gdynia-Kosakowo w cywilny port lotniczy należy w mojej ocenie, w ślad za argumentacją skarżących, traktować przede wszystkim jako stworzenie przez organ przesłanek realizacji przez stronę prawa do wypowiedzenia się, co w praktyce może nawet sprowadzać się do stworzenia okazji stronie do bycia bierną, gdyż korelatem tego obowiązku Komisji jest jedynie uprawnienie, a nie obowiązek strony. W świetle uzasadnienia wyroku z 2017 r. nie sposób nie odnieść wrażenia, iż postulowane przez skarżących gwarancje procesowe w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję powinny być standardem w prawie europejskim. Relewantność prawna zasady poszanowania uprawnień procesowych zainteresowanych stron w postaci prawa do przedstawienia uwag i zajęcia swojego stanowiska przed wydaniem decyzji wzrasta w szczególności w odniesieniu do postępowania przed Komisją w zakresie oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, gdyż kluczowe elementy stanu faktycznego pochodzą właśnie od zainteresowanej strony.

Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych²⁰ przytoczonym przez Sąd w pkt 62 wyroku z 2017 r., postępowanie prowadzące do cofnięcia lub zastąpienia decyzji Komisji może zostać podjęte dokładnie na tym etapie, na którym wystąpiła przedmiotowa niezgodność z prawem. Oznacza to, iż nie ma konieczności, aby Komisja każdorazowo ponawiała wcześniejsze etapy postępowania. Nie oznacza to jednak, iż nie ma ona obowiązku wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag przed wydaniem nowej decyzji. W pkt 64 glosowanego wyroku z 2017 r. Sąd trafnie wskazał, iż z art. 108 ust. 2 TFUE, jak również z art. 1 lit. h rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, wynika spoczywający na Komisji obowiązek wezwania zainteresowanych stron na etapie badania sprawy, w tym zainteresowanego przedsiębiorstwa lub zainteresowanych przedsiębiorstw i jednostek niższego rzędu niż państwo, które przyznały pomoc, do przedstawienia uwag. Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych²¹ relewantność prawna przedmiotowego uprawnienia wzrasta w szczególności w przypadku zmiany przepisów prawnych na krótko przed wydaniem decyzji. W kontekście naruszeń proceduralnych Komisji w powyższym zakresie znaczenie ma przede wszystkim czy nowe przepisy w porównaniu z obowiązującymi poprzednio wprowadzają jakieś

¹⁹ Wyr. Sądu z 13.09.2010 r., T-193/06, *Télévision française 1 SA (TF1) v. Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2010:389.

²⁰ Zob. wyroki: z 12.11.1998 r., *Hiszpania/Komisja*, C-415/96, ECLI:EU:C:1998:533, pkt 31; z dnia 3.10.2000 r., *Industrie des poudres sphériques/Rada*, C-458/98 P, ECLI:EU:C:2000:531, pkt 82; z dnia 9.07.2008 r., *Alitalia/Komisja*, T-301/01, ECLI:EU:T:2008:262, pkt 99, 142.

²¹ Wyr. z 11.12.2008 r., *Komisja/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, pkt 56.

istotne zmiany²². Należy mieć na uwadze w szczególności fakt, iż jest to wymóg proceduralny o charakterze podstawowym, bezwzględny, stanowiący proceduralną przesłankę uznania danej okoliczności za udowodnioną²³.

W sprawie adaptacji wojskowego portu lotniczego Gdynia-Kosakowo w cywilny port lotniczy kluczowe znaczenia miała istotność dokonanej zmiany stanu prawnego, gdyż w decyzji 2015/1586 w odniesieniu do analizy zgodności pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym została zastosowana nowa podstawa prawna względem decyzji 2014/883/UE. Sąd oraz skarżący słusznie zwracali uwagę na fakt, iż zgodnie z motywami 196 i 197 decyzji 2015/1586 Komisja z jednej strony wskazała, że do niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej przyznanej portom lotniczym przed dniem rozpoczęcia ich stosowania, tj. 4 kwietnia 2014 r. będzie stosować zasady wyrażone w Komunikacie Komisji z 2005 r. – Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych²⁴, z drugiej zaś – że do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej na rzecz portów lotniczych, nawet jeśli pomoc została przyznana przed 4 kwietnia 2014 r., będzie stosowała jedynie zasady określone w Komunikacie Komisji z 2014 r. – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych²⁵. Przyjęcie przez Komisję ww. podstawy prawnej decyzji 2015/1586 oznacza, że Komisja zrezygnowała z analizy zgodności pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym poczynionej w decyzji C(2013) i w decyzji 2014/883/UE na bazie Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013²⁶. Zmiana podstawy prawnej przez Komisję w kontekście konieczności wszczęcia nowego formalnego postępowania wyjaśniającego i wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia stanowisk i uwag, ma o tyle istotne znaczenie, że – jak słusznie wskazał Sąd – wraz z tą zmianą Komisja dokonała także zmiany w odniesieniu do odstępstwa analizowanego w świetle art. 107 ust. 3 TFUE. Zgodnie bowiem z decyzją C(2013) i decyzją 2014/883/UE, Komisja przyjęła w swoich rozważaniach w myśl pkt 76 Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej odstępstwo określone w art. 107 ust. 3 lit. a TFUE. Natomiast w konsekwencji zmiany podstawy prawnej orzekania, w decyzji 2015/1586, zgodność pomocy operacyjnej w myśl pkt 112 Wytycznych z 2014 r. została przeanalizowana na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. W kontekście dokładnej analizy rozbieżności wynikających ze stosowania odmiennych wytycznych należy w pełni podzielić rozważania Sądu, podkreślając jednak przede wszystkim fakt, iż pomimo ich dużej zbieżności, to jednak z racji tego, że Wytyczne z 2014 r. odnoszą się *stricte* do pomocy przyznawanej portom lotniczym i przedsiębiorstwom lotniczym, są one tym samym zdecydowanie bardziej rozwinięte, wyspecjalizowane i nieco inaczej zostały w nich rozłożone akcenty odnośnie do niektórych przesłanek, aniżeli w Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej. Dowodem tego jest w szczególności znaczenie wkładu w rozwój regionalny, który w myśl Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej stanowił zasadniczą przesłankę, natomiast w Wytycznych z 2014 r.

²² Ibidem.

²³ Wyr. z 11.12.2008 r., *Komisja/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, pkt 55 oraz wyr. z 12.09.2007 r., *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisja*, T-68/03, ECLI:EU:T:2007:253, pkt 42.

²⁴ Komunikat Komisji – Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz. Urz. UE C z 2005 r. Nr 312, s. 1); dalej: Wytyczne z 2005 r.

²⁵ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz. Urz. UE C z 2014 r. Nr 99, s. 3); dalej: Wytyczne z 2014 r..

²⁶ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz. Urz. UE C z 2006 r. Nr 54, s. 13); dalej: Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej.

stanowi on jedynie przesłankę alternatywną. Na marginesie należy zaznaczyć, iż Komisja nie wzięła pod uwagę, że nowe podejście do oceny pomocy operacyjnej określone w Wytycznych z 2014 r. dopuszcza dziesięcioletni okres przejściowy dla portów lotniczych, w którym mogą one być dofinansowywane. Jednakże w odniesieniu do dokonanej przez Komisję zmiany podstawy prawnej, w kontekście konieczności wszczęcia nowego formalnego postępowania wyjaśniającego i wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia stanowisk i uwag, należy podkreślić fakt, iż Wytyczne z 2014 r. zostały opublikowane w dniu 4 kwietnia 2014 r., czyli już po wydaniu decyzji 2014/883/UE, tj. po początkowym zamknięciu postępowania wyjaśniającego. W rezultacie, jak trafnie wskazał Sąd w pkt. 79 wyroku z 2017 r., „między momentem opublikowania wytycznych z 2014 r. a wydaniem zaskarżonej decyzji zainteresowanym stronom nie umożliwiono skutecznego przedstawienia uwag w przedmiocie możliwości zastosowania i ewentualnego wpływu owych wytycznych, mimo że wytyczne te stanowiły zmianę systemu prawnego, który Komisja postanowiła zastosować w niniejszym przypadku”. Kolejnym zasadnym argumentem przemawiającym za koniecznością ponownego otwarcia formalnego postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzji 2015/1586 jest to, że w obliczu forsowanego, ale pozbawionego podstawy prawnej i nieznajdującego poparcia w treści decyzji 2014/883/UE lub decyzji 2015/1586 twierdzenia Komisji, że „pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ sama pomoc inwestycyjna jest niezgodna z tym rynkiem”, zainteresowane strony nie miały możliwość przedstawienia uwag w tym zakresie.

Zdaniem Komisji wyrażonym w toku postępowania przed Sądem nie było podstaw do kwestionowania wniosku zawartego w decyzji 2015/1586, ponieważ w istocie jest on tożsamy z wnioskiem z decyzji C(2013) w przedmiocie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w świetle którego inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie nie stanowią pomocy państwa. Mając powyższe na uwadze, zgodnie z motywem 18 decyzji 2015/1586 Komisja uznała, że ze względu na fakt, iż w aktach sprawy znajdowały się wszystkie elementy konieczne do oceny przedmiotowego środka, nie było konieczności ponownego otwierania formalnego postępowania wyjaśniającego przy cofnięciu decyzji 2014/883/UE i zastąpieniu jej decyzją 2015/1586. Należy jednak w pełni podzielić stanowisko Sądu i skarżących, że wyżej opisane założenie Komisji było błędne. Komisja nie może bowiem w żadnym wypadku ani ograniczać się do odesłania do swej praktyki decyzyjnej²⁷, ani antycypować ewentualnych zachowań stron i ich rezultatów, w szczególności w obliczu zmiany stanu prawnego i tym samym zmiany sytuacji prawnej strony. W pełni podzielam pogląd Sądu wyrażony w pkt. 81 wyroku z 2017 r., że Komisja nie może z góry przesądzać o zakresie uwag, jakie zainteresowane strony miałyby możliwość przedstawić, i to nawet w sytuacji, kiedy w decyzji 2015/1586 doszła do takiego samego wniosku, jak w poprzednio obowiązującej decyzji 2014/883/UE. Zmiana przepisów, czy nawet zmiana ich wykładni, może przyczynić się bowiem do zmiany argumentacji strony poprzez jej profilowanie i eksponowanie pod konkretne normy prawne. W rezultacie ocena Komisji winna być dokonywana *in concreto*, gdyż znaczenie dowodów może być zmienne w zależności od charakteru i skali ponoszonego ryzyka gospodarczego, które może być różnie interpretowane w obliczu dynamicznej

²⁷ Wyr. Sądu z 25.06.2015 r., T-305/13, *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) i Sace BT SpA v. Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2015:435.

sytuacji procesowej strony w toku postępowania²⁸. Moim zdaniem w uzasadnieniu wyroku z 2017 r. zabrakło zaakcentowania faktu, iż decyzja C(2013), jako jedynie decyzja w przedmiocie wszczęcia postępowania, zgodnie z orzecznictwem TSUE²⁹ jest wyrazem sformułowania zaledwie wstępnej opinii Komisji w sprawie częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy, tj. oceny ograniczającej się do zaledwie podsumowania odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych. W istocie to w ramach drugiej fazy postępowania wyjaśniającego Komisja ma rzeczywistą możliwość uzyskania kompletnych informacji o całości danych w sprawie, co sprawia, iż w świetle TFUE Komisja miała obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag przed wydaniem decyzji 2015/1586. Komisja miała także obowiązek umożliwienia stronom dowiedzenia się, jakie okoliczności faktyczne wynikające z zebranych dowodów będą następnie uwzględniane przez Komisję przy wydaniu decyzji. Tym samym za niezrozumiałe należy uznać stwierdzenie Komisji, że nie było podstaw do kwestionowania wniosku zawartego w decyzji 2015/1586, ponieważ w istocie jest on tożsamy z wnioskiem z decyzji C(2013) w przedmiocie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w świetle którego inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie nie stanowią pomocy państwa.

Dokonując analizy argumentacji Komisji wskazanej w motywie 18 decyzji 2015/1586, należy stwierdzić, że mimo iż prawo skarżących i RP do bycia wysłuchanym oraz do wzięcia udziału w postępowaniu było respektowane do momentu przyjęcia decyzji 2014/883/UE, Komisja w przedmiotowej sprawie bezzasadnie pozbawiła gwarancji procesowych zainteresowane strony uznając *de facto* brak konieczności ich udziału na etapie wydawania decyzji 2015/1586, naruszając przy tym art. 6 i art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999. Przyjęcie odmiennego założenia byłoby w mojej ocenie sprzeczne z zasadą pewności prawa, pewnością stron co do ich sytuacji prawnej oraz z duchem rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, w którego motywie 3 wskazuje się, iż potrzeba zwiększenia pewności prawa stanowiła jedną z przyczyn jego przyjęcia. Tym samym zgodnie z podzielonym przez Sąd stanowiskiem skarżących Komisja powinna była wszcząć nowe formalne postępowanie wyjaśniające i wezwać zainteresowane strony do przedstawienia stanowisk i uwag, z uwzględnieniem między innymi nowych danych faktycznych zawartych w decyzji 2015/1586.

III. Uwagi podsumowujące

W mojej ocenie wyrok z 2017 r., stanowiący niekwestionowany dowód mocy „oreża” zasady poszanowania uprawnień procesowych zainteresowanych stron w postaci prawa do przedstawienia uwag i zajęcia swojego stanowiska przed wydaniem decyzji, z uwagi na brak odniesienia się do kwestii *stricto* materialnoprawnych z zakresu pomocy publicznej, w istocie może stanowić pewnego rodzaju rozczarowanie dla przedstawicieli doktryny prawniczej łaknących poprowadzenia dyskursu w oparciu o nową argumentację na bazie art. 107 i n. TFUE. Jednakże okoliczności przedmiotowej sprawy oraz argumentacja Sądu ukierunkowują debatę na zupełnie inne zagadnienie, które mam wrażenie – w obliczu w pełni uzasadnionego szeroko proklamowanego zwycięstwa skarżących – uszło dotychczas uwadze komentującym wyrok z 2017 r. Moim

²⁸ Por. wyr. Sądu z 25.06.2015 r., T-305/13, *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) i Sace BT SpA v. Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2015:435.

²⁹ Wyr. Sądu z 13.09.2010 r., T-193/06, *Télévision française 1 SA (TF1) v. Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2010:389.

zdaniem uzasadnienie wyroku z 2017 r. stanowi niezwykle cenną dogmatycznoprawną lekturę, gdyż może rozbudzić dyskusję nad granicą pomiędzy rzetelnością postępowania a skrajnym formalizmem.

W mojej ocenie sprawiedliwość procesu i związana z nią immanentnie zasada prawdy obiektywnej, nawet w obliczu ewentualnego naruszenia sprawności postępowania i potencjalnego „oskarżenia” o skrajny formalizm, powinna determinować sposób postępowania Komisji w odniesieniu do spraw z zakresu pomocy publicznej. Swoisty pragmatyzm Komisji oraz inne kwestie pozaprawne powinny zejść na dalszy plan, w szczególności ze względu na skomplikowany charakter oraz duży ciężar gatunkowy i ekonomiczny spraw z zakresu pomocy publicznej. Wobec powyższego, jestem zdania, iż Komisja powinna z dużą skrupulatnością prowadzić postępowania w przedmiocie oceny zgodności pomocy z przepisami prawa europejskiego, respektując wszelkie środki prawne mające na celu poszanowanie uprawnień procesowych zainteresowanych stron w postaci prawa do przedstawienia uwag i zajęcia swojego stanowiska przed wydaniem decyzji. Priorytetem formalnego postępowania wyjaśniającego każdorazowo powinno być umożliwienie zainteresowanym podmiotom bycia wysłuchanym, a Komisji uzyskanie kompletnych informacji o wszystkich okolicznościach sprawy, zanim wyda ona decyzję, w szczególności o charakterze merytorycznym.

Bibliografia

- Gambaro, E. i Mazzocchi, F. (2011). *Glosa do wyroków TS: z dnia 17 lipca 2008 r., C-521/06 P; z dnia 18 listopada 2010 r., C-322/09 P i z dnia 16 grudnia 2010 r., C-362/09 P*. LEX/el.
- Jakimowicz, W. (2006). *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewandowski, T. (2014). *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2013 r., II SA/Kr 1155/13*. LEX/el.
- Szuster, S. (2004). *Komentarz do rozporządzenia nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE*. LEX/el.

Radosław Niwiński

Doktorant na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie
e-mail: rniwinski@op.pl