

Rola instytucji krajowych w zakresie kontroli udzielanej pomocy publicznej – na przykładzie Polski

Mateusz Błachucki

Centralną rolę w systemie kontroli i egzekwowania prawa pomocy publicznej w Unii Europejskiej odgrywają instytucje unijne, tj. Komisja i sądy wspólnotowe. Wynika to m.in. z faktu, że podstawowe regulacje prawne z zakresu pomocy publicznej są uchwalane na poziomie wspólnotowym, a system ich egzekwowania jest scentralizowany. W Polsce od 1.5.2004 r. zasadniczo każda nowa forma pomocy publicznej, czy to w postaci programu pomocowego, czy pomocy indywidualnej, musi zostać notyfikowana Komisji, która pełni rolę głównego organu decyzyjnego w zakresie pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Niemniej jednak krajowe organy ochrony konkurencji wciąż pozostają ważnym partnerem organów wspólnotowych w zakresie realizacji polityki konkurencji. Choć rola ich jest mniejsza niż np. w przypadku stosowania wspólnotowych przepisów antymonopolowych¹, to dla pełnego zobrazowania instytucjonalnych ram polityki ochrony konkurencji w zakresie pomocy publicznej warto przeanalizować rolę organów krajowych. Należy podkreślić, że ramy krótkiego artykułu uniemożliwiają wyczerpanie tematu i szczegółowe omówienie wszystkich kwestii związanych ze wskazanym wyżej tematem, stąd wiele zagadnień zostanie jedynie zasygnalizowanych.

§ 1. Organy administracji państwowej

I. Prezes UOKiK

Centralnym organem administracji państwowej w Polsce odpowiedzialnym za ochronę konkurencji jest Prezes UOKiK². Istotnym elementem w ra-

¹ Zob. rozporządzenie Rady Nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE (Dz.Urz. UE L 1/2003, s. 1).

² Artykuł 29 ust. 1 ustawy z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

mach systemu ochrony konkurencji są regulacje o pomocy publicznej. Zadania i funkcje organu antymonopolowego w tej dziedzinie określa ustawa z 30.4.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 56, poz. 404 ze zm.). W świetle tej ustawy organ antymonopolowy ma pełnić następujące zadania:

- 1) monitorowanie pomocy publicznej,
- 2) przygotowanie notyfikacji projektów programów pomocowych, pomocy indywidualnej i pomocy indywidualnej na restrukturyzację oraz współpraca z podmiotami włączonymi w te działania i udział w procedurze notyfikacyjnej przed Komisją,
- 3) reprezentowanie Polski przed sądami wspólnotowymi w sprawach z zakresu pomocy publicznej,
- 4) monitorowanie zwrotu pomocy publicznej w zakresie niezastrzeżonym Ministrowi Rolnictwa.

Centralizacja zadań z zakresu kontroli pomocy publicznej i powierzenie ich Prezesowi UOKiK nie jest zawsze oceniane pozytywnie³. Jednak należy wskazać, że powierzenie tych zadań organowi centralnemu o dużej dozie niezależności i nieuwiklanemu w bieżące spory polityczne należy uznać za dobre rozwiązanie sprzyjające promowaniu wolnej konkurencji kosztem interesów resortowych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wszystkie funkcje polskiego organu antymonopolowego z zakresu kontroli pomocy publicznej są związane z realizacją wspólnotowych przepisów o pomocy państwa. Prezes UOKiK reprezentuje Polskę przed instytucjami wspólnotowymi (Komisją oraz sądami wspólnotowymi) w sprawach dotyczących pomocy publicznej, przy czym wykonawcami decyzji Komisji są organy administracyjne lub inne podmioty, z których działaniem wiąże się udzielenie pomocy publicznej (urzędy skarbowe, ZUS i in.). Nawet zadanie monitoringu też w dużej mierze związane jest z implementacją przepisów wspólnotowych. Potwierdza to wyrażoną wcześniej tezę o szczególnym charakterze systemu prawnego pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Należy zwrócić uwagę, że w zakresie pomocy publicznej dla rolnictwa i rybołówstwa wyżej wymienione zadania wykonuje minister właściwy do spraw rolnictwa.

II. Minister właściwy do spraw rolnictwa

Należy wskazać, że ustawa o postępowaniu w sprawie pomocy przewiduje podział kompetencji pomiędzy Prezesa UOKiK oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa. Podział oparty jest na kryterium przedmiotowym. Zgodnie z nim minister właściwy do spraw rolnictwa wykonuje wszystkie zadania, które sprawuje organ antymonopolowy, ale w zakresie pomocy publicznej dla rolnictwa i rybołówstwa. Uzasadnienia takiego

³ A. Werner, Polskie postępowanie notyfikacyjne dotyczące udzielenia pomocy publicznej, Głosa 2004, Nr 9, s. 8.

podziału obowiązków można poszukiwać w daleko posuniętej specyfice i rozbudowanych regulacjach tych rodzajów pomocy publicznej.

§ 2. Monitorowanie pomocy publicznej

Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej powierza organowi antymonopolowemu monitoring pomocy publicznej w Polsce. Przez monitorowanie ustawa ta rozumie gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o udzielanej pomocy publicznej, w szczególności o jej rodzajach, formach oraz wielkości (art. 31 PPomPubU). Wydaje się, że ustawodawca niepotrzebnie wprowadza nowe pojęcie monitoringu do celu opisanego istniejącego już w prawie administracyjnym pojęcia nadzoru⁴, które wydaje się właściwszym opisem dla tego zadania Prezesa UOKiK. Zadanie stałego nadzoru pomocy publicznej wynika wprost z art. 108 ust. 1 TofUE, który nakłada na państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, obowiązek stałego przeglądu systemów pomocy publicznej. W celu należytego wykonania tego zadania ustawa o postępowaniu w sprawie pomocy nakłada na podmioty udzielające pomocy⁵ zobowiązanie do sporządzania i przedstawiania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, zawierających w szczególności informacje o beneficjentach pomocy⁶ oraz o rodzajach, formach, wielkości i przeznaczeniu udzielonej pomocy. W art. 32 ust. 3–8 PPomPubU wskazane są szczegółowo organy zobowiązane do przekazywania sprawozdań. Podobny obowiązek w zakresie sprawozdawczości ciąży też na beneficjentach pomocy, z tym że oni przekazują swoje okresowe sprawozdania Prezesowi UOKiK albo podmiotowi udzielającemu pomocy. Ponadto Prezes UOKiK może zażądać od beneficjenta pomocy czy podmiotu ubiegającego się o pomoc dodatkowych informacji o dotyczącej ich pomocy publicznej. Jeżeli podmiot zobowiązany do przekazania dodatkowych informacji lub do przesłania sprawozdania nie wywiązuje się z tego obowiązku, Prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną (art. 44 ust. 1 PPomPubU). Odnosnie do beneficjentów ustawa o postępowaniu w sprawie pomocy wprowadza także postanowienie określają-

⁴ Zob. szerzej M. Szczytyłk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995, s. 31–42.

⁵ W świetle art. 2 pkt 12 PPomPubU jest to organ administracji publicznej lub inny podmiot, który jest uprawniony do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorca publiczny, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 22.9.2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.).

⁶ Beneficjent pomocy to – zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który otrzymał pomoc publiczną (bez względu na formę organizacyjnoprawną oraz sposób finansowania).

ce, że podmiot udzielający pomocy ma obowiązek poinformować pisemnie beneficjenta o jej zatwierdzeniu przez Komisję bądź o braku obowiązku notyfikacji. Może mieć to znaczenie w zakresie późniejszych ewentualnych zarzutów, które może podnosić beneficjent w przypadku konieczności zwrotu pomocy⁷. Jednak należy przyjąć, że błędne poinformowanie przez organ o zatwierdzeniu pomocy lub o braku obowiązku uzyskania zgody nie zwalnia beneficjenta z obowiązku zwrotu pomocy. Natomiast błędne pouczenie może stanowić podstawę roszczenia odszkodowawczego przed sądem krajowym. Wykonując monitoring pomocy, organ antymonopolowy współpracuje z Ministrem Finansów, na którego ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej także nakłada dodatkowe obowiązki (np. art. 33, 34, 36). Pewne odrębności w zakresie wymogów co do składania wniosków o udzielenie pomocy i sprawozdawczości ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej przewiduje w stosunku do podmiotów ubiegających się o pomoc *de minimis* oraz podmiotów, które w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, korzystając z praw wyłącznych lub specjalnych albo wykonując zadania publiczne, otrzymują pomoc publiczną. Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia wykonawcze do ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w zakresie wykonywania obowiązków sprawozdawczych⁸.

Jak wspomniano wcześniej, także Komisja przeprowadza stały monitoring udzielanej pomocy publicznej w krajach członkowskich. Może ona np. zarządzać badaniami wstępnymi w przypadku otrzymania informacji o udzieleniu domniemanej pomocy. Właśnie w takiej sytuacji Komisja może zarządzić kontrolę u beneficjenta pomocy. Polski organ antymonopolowy może przedstawiać Komisji uwagi co do przeprowadzenia kontroli i zastrzeżenia co do wyboru biegłych, a jego pracownicy mogą być obecni w trakcie kontroli. W sytuacji, kiedy beneficjent pomocy sprzeciwia się przeprowadzeniu kontroli, Prezes UOKiK może skorzystać z pomocy funkcjonariuszy organów administracji rządowej lub funkcjonariuszy Policji. W przypadku utrudniania przeprowadzania kontroli Prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną.

⁷ Nie może się on już powoływać na dobrą wiarę i usprawiedliwione oczekiwania jako podstawy do odmowy zwrotu pomocy.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7.8.2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wplatkach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 153, poz. 952 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 8.4.2009 r. w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej i informacji o nieudzieleniu takiej pomocy z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP (Dz.U. Nr 63, poz. 522).

§ 3. Postępowanie notyfikacyjne

O obowiązku notyfikacji była już mowa przy okazji postępowania przed Komisją. Zanim jednak Komisja otrzyma zgłoszenie, pierw musi ono przejść wewnątrz krajową weryfikację. W Polsce postępowaniem i oceną projektów zgłoszeń do Komisji zajmuje się Prezes UOKiK oraz Minister Rolnictwa. Dopiero zaopiniowany przez właściwy organ wniosek jest notyfikowany Komisji. Przez notyfikację ustawa o postępowaniu w sprawie pomocy publicznej rozumie przekazanie Komisji projektu programu pomocowego, pomocy indywidualnej lub pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wraz z informacjami niezbędnymi dla oceny zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym (art. 2 pkt 15 PPomPublU). Wcześniej jednak, jak już wspomniano, projekty są oceniane przez Prezesa UOKiK lub Ministra Rolnictwa. Ocena ta ma charakter kontroli wstępnej, sprawowanej według kryterium legalności⁹. Ustawa o postępowaniu w sprawie pomocy publicznej określa, jakiego rodzaju proponowane akty mają być zgłaszane, a jakie nie muszą przechodzić takiej procedury. Zgłoszeniu podlegają:

- 1) projekt programu pomocowego,
- 2) projekt pomocy indywidualnej,
- 3) projekt pomocy indywidualnej na restrukturyzację,
- 4) projekt pomocy indywidualnej na ratowanie,
- 5) wszelkie istotne zmiany, zmiana wielkości pomocy, jej formy, przeznaczenia lub warunków udzielania, zatwierdzonych przez Komisję środków, wymienionych w pkt 1–3,
- 6) projekty aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego niebędących programami pomocowymi.

Należy jeszcze raz podkreślić, że ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej przejęła w dużej części terminologię z rozporządzenia Nr 659/1999/WE z 22.3.1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE (Dz.Urz. UE L 83/1999, s. 1), tzw. rozporządzenia proceduralnego. Z tego powodu definicje programu pomocowego i pomocy indywidualnej zawarte w ustawie o postępowaniu w sprawie pomocy publicznej wprost odsyłają do tego rozporządzenia¹⁰. Ustawa zawiera natomiast definicję pomocy indywidualnej na restrukturyzację, przez którą należy rozumieć pomoc indywidualną przewidzianą w planie restrukturyzacyjnym. Plan ten określa działania mające na celu przywrócenie przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku, w szczególności sposób finansowania tych działań. Spod obowiązku notyfikacji są wyłączone:

⁹ B. Popowska, Rola państwa w obszarze pomocy publicznej, PUG 2002, Nr 8, s. 5.

¹⁰ Programy pomocowe to zwykłe ustawy lub rozporządzenia, które regulują zasady i formy wsparcia dla przedsiębiorstw. Wskazują na cel pomocy – np. walka z bezrobociem i jej formę prawną – np. ulga podatkowa. Z kolei pomoc indywidualna jest przyznawana poza takimi programami w sytuacjach nagłych.

- 1) pomoc *de minimis* – podlega ona wyłączeniu zgłoszeniu Prezesowi UOKiK, który może przedstawić swoje zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy,
- 2) pomoc udzielana zgodnie z planem restrukturyzacyjnym, jeżeli projekt pomocy indywidualnej na restrukturyzację został zatwierdzony przez Komisję.

Jeśli projekt danego aktu podlega zgłoszeniu, jest on przesyłany Prezesowi UOKiK lub Ministrowi Rolnictwa, który go opiniuje i przesyła Komisji. Z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie programu pomocowego występuje organ administracji publicznej opracowujący projekt tego programu, w przypadku pomocy indywidualnej – podmiot udzielający tej pomocy, zaś w przypadku pomocy indywidualnej na restrukturyzację – podmiot ubiegający się o tę pomoc. Do wniosku o wydanie opinii dołącza się projekty aktów mających być podstawą do udzielenia pomocy oraz inne informacje¹¹ niezbędne do wydania opinii. Właściwy organ wydaje opinię w terminie określonym w ustawie (art. 14 PPomPubLU). Opinia ta powinna zawierać m.in. stanowisko w sprawie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, propozycje zmian projektu. Jeśli opinia Prezesa UOKiK lub Ministra Rolnictwa nie zawiera zastrzeżeń co do zgodności planowanej pomocy ze wspólnym rynkiem¹², to w przypadku pomocy indywidualnej oraz pomocy indywidualnej na restrukturyzację niezwłocznie po jej wydaniu dokonuje on notyfikacji za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Polski przy Unii Europejskiej. W przypadku programów pomocowych zgodę na notyfikację musi wyrazić jeszcze Rada Ministrów. Negatywna opinia organu antymonopolowego czy Ministra Rolnictwa nie przesądza o dalszych losach projektu. Może on zostać zmieniony przez podmiot, który go złożył, może też – pomimo negatywnej opinii – zostać przesłany do Komisji (art. 18 PPPomPubLU). W przypadku programów pomocowych o notyfikacji decyduje Rada Ministrów, zaś w przypadku pozostałych form pomocy, zależy to organu występującego z projektem.

Należy wskazać, że przedmiotem kontrowersji jest charakter prawny opinii wydawanej przez organ właściwy w sprawie zgodności projektowanej pomocy ze wspólnym rynkiem oraz możliwości stosowania w tym zakresie Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 106 § 5. W literaturze pojawiają się głosy, że opinia Prezesa UOKiK ma formę zaskarżalnego postanowienia¹³ i że przy jej wydawaniu ma zastosowanie

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26.10.2004 r. w sprawie informacji przekazanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej (Dz.U. Nr 246, poz. 2467 ze zm.).

¹² Należy pamiętać, że opinia ta jest prawnie niewiążąca, a jedynym organem właściwym do dokonywania oceny zgodności środków pomocowych ze wspólnym rynkiem jest Komisja.

¹³ A. Werner, Nadzór nad przyznawaniem pomocy publicznej przedsiębiorcom, P.i.P. 2003, z. 8, s. 60.

wspomniany przepis Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴. Poglądy te nie zaskarżają jednak na akceptację. Po pierwsze, należy wskazać, że z punktu widzenia swojej istoty opinia Prezesa UOKiK nie jest władczym i jednostronnym ukształtowaniem sytuacji prawnej jednostki. W tej sytuacji nie można jej przypisywać cech aktu administracyjnego. Po drugie, ustawa o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej wyraźnie wyłącza w art. 12 ust. 5 zastosowanie do opinii przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższa kwestia nie budzi też raczej wątpliwości w orzecznictwie, gdzie stwierdza się wyraźnie, że opinia, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1 pkt 3 PPomPubLU, nie stanowi zagadnienia walepnego, gdyż nie jest rozstrzygnięciem w sprawie¹⁵.

§ 4. Reprezentowanie Polski przed sądami wspólnotowymi w sprawach z zakresu pomocy publicznej

Prezes UOKiK oraz Minister Rolnictwa są organami właściwymi do reprezentowania Polski w postępowaniach z zakresu pomocy publicznej dotyczących się przed sądami wspólnotowymi. Dotyczy to zarówno postępowań, których stroną jest Polska, jak i tych, które jej bezpośrednio nie dotyczą. Organ antymonopolowy oraz Minister Rolnictwa reprezentują wszystkie organy administracji państwowej. Większość zadań wynikających z reprezentacji przed sądami wspólnotowymi Prezes UOKiK wykonuje po uprzedniej aprobacie Rady Ministrów. W związku z wykonywaniem omawianej funkcji na organie antymonopolowym oraz Ministrze Rolnictwa ciąży też obowiązek informacyjny. Muszą oni bowiem informować niezwłocznie, w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej, o wszelkich postępowaniach, w których stroną jest Polska, a więc o wniesieniu sprawy do Trybunału, wniesieniu skargi od decyzji Komisji czy wreszcie o wydaniu orzeczenia przez sąd wspólnotowy w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

¹⁴ S. Szuster, „Postępowanie notyfikacyjne” przed Prezesem UOKiK a postępowanie w sprawie pomocy publicznej, Transformacje Prawa Prywatnego 2002, Nr 3, s. 84 i 85.

¹⁵ Wyrok NSA z 13.9.2006 r. (II FSK 1133/05, niepubl.).

§ 5. Zwrot bezprawnej pomocy oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem¹⁶

Obowiązek zwrotu pomocy ma miejsce wtedy, kiedy Komisja wyda decyzję w tym przedmiocie. Decyzja ta jest natychmiast wykonalna, chyba że sąd wspólnotowy lub Komisja zawiesi jej wykonanie. Ustawa postanawia, że do czasu wykonania decyzji o zwrocie pomocy żadna nowa pomoc publiczna nie może zostać udzielona temu samemu beneficjentowi. Po wydaniu decyzji o zwrocie pomocy Komisja przesyła jej kopię Stałemu Przedstawicielstwu, które przekazuje ją właściwemu organowi krajowemu, ten zaś niezwłocznie przekazuje ją podmiotowi udzielającemu pomocy, a następnie – bez zbędnej zwłoki – przekazywana jest beneficjentowi pomocy. Dodatkowo UOKiK lub odpowiednio Minister Rolnictwa umieszczają informację o wydaniu decyzji przez Komisję w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej. Decyzja Komisji powoduje, że akt prawny będący bezpośrednią podstawą przyznania pomocy musi zostać zmieniony lub unieważniony¹⁷. I tak, w przypadku decyzji administracyjnej, organ, który ją wydał, może ją uchylić albo zmienić również bez zgody stron lub nakazać zwrot udzielonej pomocy. Natomiast w przypadku gdy takim źródłem była umowa, podmiot udzielający pomocy może wystąpić do sądu o rozwiązanie takiej umowy. W każdym postępowaniu cywilnym, administracyjnym i sądownoadministracyjnym, których przedmiotem jest zwrot pomocy, organ antymonopolowy lub Minister Rolnictwa może brać udział jako podmiot na prawach strony i przystępują mu uprawnienia prokuratora (art. 27 ust. 3 PPomPubU). W przypadku braku dobrowolnego wykonania decyzji Komisji, przymusowe ściąganie kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy wraz z odsetkami następuje odpowiednio w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.) albo w trybie przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, czyli na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego.

¹⁶ Na temat definicji bezprawnej pomocy i pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem zob. M. Białucki, Postępowanie w sprawach przyznania pomocy publicznej, [w:] B. T. Bierikowska, D. Szaffranski (red.), Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym, Warszawa 2008, s. 21 i nast.
¹⁷ Należy pamiętać, że decyzja Komisji ma charakter kierunkowy, ale to prawo krajowe wskazuje formalny sposób postępowania z danym krajowym aktem prawnym.

§ 6. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i inne sądy

Kontrola przestrzegania przepisów o pomocy publicznej została powierzona, obok organów administracji, także sądom krajowym. Pełnią one również istotną rolę co organy administracji krajowej i stanowią konieczny element dopełniający system kontroli pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Można zauważyć, że jakkolwiek kompetencje Komisji i sądów krajowych są odrębne, to jednocześnie się uzupełniają¹⁸. Komisja oraz właściwe organy administracji krajowej (te ostatnie w mniejszym stopniu) są odpowiedzialne za rozwój i wdrażanie wspólnotowej polityki konkurencji. Swoje działania podejmują w imię interesu publicznego. Komisja ma także wyłączone prawo oceny, czy konkretna pomoc publiczna jest zgodna z zasadami wspólnego rynku. Z kolei rolą sądów krajowych jest przede wszystkim ochrona praw podmiotów prywatnych. Wynika to z charakteru art. 108 ust. 3 TofUE, który to przepis jest bezpośrednio skuteczny w porządkach krajowych¹⁹. Ponadto sądy krajowe mają obowiązek kontroli i przestrzegania przez władze krajowe obowiązków proceduralnych (głównie notyfikacyjnych) wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Można wskazać, że pojawiają się głosy postulujące wzmocnienie roli sądów krajowych w sprawach pomocy publicznej²⁰. W celu zapewnienia efektywnej współpracy Komisji z sądami krajowymi Komisja wydała 9.4.2009 r. obwieszczenie (ang. *notice*) o wdrażaniu prawa pomocy publicznej przez sądy krajowe (Dz.Urz. UE C Nr 85/2009, s. 1). Obwieszczenie to rozbudowało znacznie dotychczasowe zasady współpracy sądów krajowych i Komisji, stanowiąc istotny instrument podnoszenia świadomości sędziów krajowych w odniesieniu do zagadnień pomocy publicznej²¹.

Sprawy z zakresu pomocy publicznej mogą być rozpatrywane przez sąd antymonopolowy lub też przez inne sądy powszechne czy administracyjne (będzie to zależało od rodzaju i charakteru sprawy). Sądem antymonopolowym w Polsce jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²². Sąd ten został utworzony przez Ministra Sprawiedliwości jako wydział Sądu Wo-

¹⁸ B. Kurcz, Rola sądów w egzekwowaniu zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwa – wybrane aspekty, EPS 2005, Nr 11, s. 19.

¹⁹ M. L. Struys, H. Aboff, The role of national courts in State aid litigation, European Law Review 2003, Nr 2, s. 173 i 174.

²⁰ A. Bartosch, More Powers for the National Judge?, European State Aid Quarterly 2006, Nr 3, s. 463.

²¹ M. Rzożkiewicz, Rola sądów krajowych w procesie egzekwowania prawa dotychczasowego pomocy państwa, Prawo Pomocy Publicznej 2006, Nr 1, s. 25.

²² Wcześniej nosił on miano Sądu Antymonopolowego. Obecna nazwa ustalona została przez ustawę z 5.7.2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. Nr 129, poz. 1102).

jęwódkiego w Warszawie²³. Jest to wyspecjalizowany sąd będący sądem cywilnym. Głównym zadaniem sądu antymonopolowego jest rozpatrywanie środków prawnych od rozstrzygnięć organów regulacyjnych (Prezesów URE, URTiP i UTK) oraz Prezesa UOKiK. Na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej organ antymonopolowy podejmuje tylko jeden rodzaj rozstrzygnięć polegających zaskarżaniu do sądu antymonopolowego. Są to decyzje w sprawie nakładania kar pieniężnych za niewywiązywanie się z obowiązków informacyjnych lub utrudnianie kontroli przez beneficjenta pomocy. Takie rozwiązanie jest zupełnie niezrozumiałe, gdyż powoduje przekazanie rozstrzygnięcia spraw administracyjnych o charakterze materialnym orzecznictwu sądu cywilnego. Jedynym uzasadnieniem może być chęć harmonizacji zagadnienia środków prawnych od rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych na podstawie ustawy antymonopolowej oraz ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej. Jednak argument ten jest nietrafny, gdyż nie wszystkie rozstrzygnięcia organu antymonopolowego są zaskarżane do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, np. decyzje i postanowienia podejmowane na podstawie ustawy z 12.12.2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. Nr 229, poz. 2275 ze zm.) mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych. Działania sądu antymonopolowego nie wyczerpują jednak roli sądów krajowych w dziedzinie przestrzegania prawa o pomocy publicznej.

Jak wspomniano wcześniej, Komisja ma wyłączne prawo decydowania o zgodności pomocy z zasadami wspólnego rynku, zaś sądy krajowe mają kontrolować dopełnienia obowiązków notyfikacyjnych państw członkowskich i w tym zakresie udzielać ochrony podmiotom prywatnym. Ta kompetencja sądów krajowych wynika z art. 108 ust. 3 TofUE. Jest to jedyny przepis traktatowy dotyczący pomocy publicznej mający skutek bezpośredni, co oznacza, że można się nań powoływać w postępowaniach przed organami krajowymi. Stosując ten przepis, sąd krajowy musi ustalić, czy w danym przypadku władze państwowe dopełniły obowiązek notyfikacji i jakie było stanowisko Komisji odnośnie do danej pomocy publicznej. Jednak, aby ocenić, czy doszło do naruszenia obowiązku notyfikacyjnego, sąd musi wpiertw ustalić, czy ma do czynienia z pomocą publiczną, o której mowa w art. 107 TofUE²⁴. Należy podkreślić, że wszczęcie postępowania przed Komisją nie zwalnia sądu krajowego z obowiązku oceny i wyciągnięcia prawnych konsekwencji z faktu, czy wcześniej władze krajowe dopełniły swoich obowiązków proceduralnych wynikających z art. 108 ust. 3

²³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 30.12.1998 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego (Dz.U. Nr 166, poz. 1254).

²⁴ Wyrok ETS z 22.3.1977 r. w sprawie 78/76 *Steinlike and Weilig v. Germany* (Zb.Orz. 1977, s. 595) oraz wyrok ETS z 21.11.1991 r. w sprawie C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Syndicat National des Négoціants et Transformateurs de Saumon v. France* (Zb.Orz. 1991, s. I-5505).

TofUE²⁵. Oznacza to, że nawet jeśli Komisja uzna, iż mimo naruszenia przez władze krajowe obowiązku notyfikacyjnego, pomoc jest zgodna z regulacjami wspólnego rynku, to sąd krajowy ma obowiązek wziąć to pod uwagę, orzekając o nielegalności udzielenia pomocy, i ewentualnie nakazać jej zwrot wraz z odsetkami (z powodu naruszenia obowiązku notyfikacji pomocy). Analizując sprawy rozpoznawane przez poszczególne sądy krajowe państw członkowskich, wskazuje się, że z zakresu pomocy publicznej mogą być to²⁶:

- 1) sprawy z powództwa państwa w sprawie zwrotu udzielonej pomocy beneficjentowi (oraz sprawy z powództwa beneficjenta pomocy *versus* państwo przeciwko zwrotowi otrzymanej pomocy),
 - 2) sprawy wyplacenia przez beneficjenta odsetek od bezprawnie przyznanej pomocy,
 - 3) sprawy z powództwa państwa lub innych przedsiębiorców w celu zaspobieżenia wypłaty bezprawnej pomocy,
 - 4) sprawy z powództwa przedsiębiorstw przeciwko państwu w celu uchylenia nałożonych ciężarów o charakterze dyskryminacyjnym, np. podatku, z którego inne przedsiębiorstwa są zwolnione,
 - 5) sprawy z powództwa przedsiębiorstw przeciwko państwu w celu uchylenia przyznanej pomocy publicznej, z powodu braku jej wcześniejszej notyfikacji,
 - 6) spory pomiędzy różnymi organami administracji państwowej co do dopuszczalności udzielonej pomocy (spory instytucjonalne),
 - 7) sprawy z powództwa przedsiębiorstw przeciwko państwu o odszkodowanie oraz/lub udzielenie ochrony tymczasowej²⁷,
 - 8) sprawy z powództwa konkurentów przeciwko beneficjentowi pomocy o odszkodowanie czy udzielenie ochrony tymczasowej²⁸.
- Podobne sprawy mogą być przedmiotem rozpoznania również przed polskimi sądami. W zakresie spraw z powództwa państwa w sprawie zwrotu udzielonej pomocy beneficjentowi należy podkreślić, że decyzje Komisji bezpośrednio skuteczne, w związku z tym nie jest wymagane wydawanie dodatkowych aktów implementacyjnych przez polskie organy administracji. Na podstawie decyzji Komisji właściwe polskie organy administracji są zobowiązane do podjęcia czynności prawnych w celu zwrotu pomocy przez beneficjentów. Nie można wykluczyć, że sprawy mogą wnosić podmioty, którym pomoc została udzielona, a teraz muszą ją zwracać. Jednak

²⁵ Wyrok ETS z 11.7.1996 r. w sprawie C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v. La Poste and others* (Zb.Orz. 1996, s. I-03547).

²⁶ Należy pamiętać, że katalog ten ma charakter ogólny i nie przesądza o możliwości zaistnienia danej kategorii spraw w polskim porządku prawnym.

²⁷ Terminem ochrony tymczasowej określa się środki służące czasowemu wstrzymaniu wykonania decyzji lub orzeczenia do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania.

²⁸ Application of EC state aid law by the Member State courts. Report, Brussels 1996, s. 5.

przykłady podobnych spraw w innych krajach członkowskich wskazują, że wnoszenie takich spraw nie zawsze jest skuteczne. W szczególności ani powoływanie się na zasadę uzasadnionych oczekiwań (ang. *justified expectations*), ani na przepisy krajowe nie mogą uniemożliwić wykonania decyzji Komisji o zwrocie pomocy.²⁹ Nie da się także wykluczyć, że mogą zaistnieć jakies sprawy ujęte w drugiej kategorii. Przykład angielski dowodzi, że nie trzeba brać pod uwagę skutecznego zakwestionowania dyskryminacyjnego ustawodawstwa, będącego ukrytą formą pomocy publicznej³⁰.

Z punktu widzenia polskich sądów ze sprawami dotyczącymi pomocy publicznej można spotkać się najczęściej w odniesieniu do zaskarżenia rozstrzygnięć organów administracji skarbowej dotyczących danin publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych można już wskazać rozwiązania z zakresu pomocy publicznej. Przykładowo, wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że jeżeli podatek prowadzi do działalności gospodarczą jedynie na danym terenie, jego podstawowym odbiorcą są podmioty krajowe, nie ma licznych powiązań z przedsiębiorcami zagranicznymi, można przyjąć, że udzielona mu pomoc nie doprowadzi do zakłóceń w konkurencji negatywnie rzutuujących na wymianę handlową w ramach Unii Europejskiej, a zatem nie stanowi pomocy publicznej. Przyznając ulgę, organ musi ustalić m.in., jaki jest charakter prowadzonej przez podatnika działalności gospodarczej (lokalny czy międzynarodowy), gdzie jest jego siedziba i gdzie ta działalność jest prowadzona, jakie obroty osiąga podatnik, kto jest głównym odbiorcą jego towarów i usług³¹. Podobnie w innym orzeczeniu sąd administracyjny orzekł, że udzielenie przewidzianej w art. 67b § 1 pkt 2 ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) pomocy *de minimis* ma charakter uznaniowy i wymaga ustalenia przez organ podatkowy, że pomoc ta jest uzasadniona ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, a więc że spełnione są przesłanki określone w art. 67a § 1 OrdPodU, przy jednoczesnym ustaleniu, że pomoc nie naruszy warunków wynikających z postanowień rozporządzenia Komisji (WE) z 15.12.2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i art. 88 TWE do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 379/2006, s. 5)³².

§ 7. Uwagi końcowe

Na zakończenie należy podkreślić, że administracyjny system kontroli pomocy publicznej w Polsce działa poprawnie. Pewne wątpliwości może

²⁹ Najlepszym przykładem jest tu niemiecka sprawa *Alcan*. Szczegóły sprawy i jej omówienie zob. Application of EC state aid..., *op. cit.*, s. 100 i nast.

³⁰ Zob. K. Baconi, *Differential Taxes*. State Aids and the Lunn Poly Case, *European Competition Law Review* 1999, Nr 7.

³¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 3.9.2008 r. (I SA/Bk 198/08, niepubl.).

³² Wyrok WSA w Olsztynie z 29.11.2007 r. (I SA/OI 547/07, niepubl.).

budzić zasadność niektórych rozwiązań proceduralnych zawartych w autonomicznej regulacji procesowej stworzonej w ustawie o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej oraz relacja tej ustawy do Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast warto wskazać, że rola sądów krajowych w najbliższych latach powinna zyskać jeszcze na znaczeniu³³. Wytyka to z tendencji decentralizacyjnych w zakresie polityki konkurencji. Wspomniane wcześniej rozporządzenie Nr 1/2003/WE wprowadziło system zdecentralizowanego stosowania przepisów antymonopolowych zawartych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z pewnością tak głęboka decentralizacja nie jest możliwa w zakresie przepisów o pomocy publicznej, gdyż charakter spraw antymonopolowych i spraw z zakresu pomocy publicznej jest inny. Podobnie zresztą jak ładunek polityczny z nimi związany. Niemniej jednak procesy decentralizacyjne także na tym polu mają widoczne i dalsze ich zaawansowanie jest oczekiwane³⁴. Komisja opracowała już wiele przepisów wyłączających spod obowiązku notyfikacji pomoc szkoleniową, pomoc *de minimis*, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw czy pomoc na rzecz zatrudnienia³⁵. Oznacza to, że sądy krajowe mogą sprawować kontrolę w zakresie legalności pomocy przyznanej na podstawie wyżej wymienionych przepisów. Z uwagi na fakt, że przepisy te mają generalnie bezpośrednio skuteczne, każdy zainteresowany podmiot będzie mógł zwrócić się do sądu o skontrolowanie pomocy lub złożyć skargę do Komisji. W równej mierze co sądów krajowych wzrosnąć może rola krajowych organów ochrony konkurencji, szczególnie w zakresie odzyskiwania pomocy bezprawnej lub wydatkowanej niezgodnie z przeznaczeniem.

³³ J. A. Witter, *Re(defining the notion of state aid in Article 87(1) of The EC Treaty*, *Common Market Law Review* 2004, Nr 41, s. 475.

³⁴ M. Ross, *State aids and national courts. Definitions and other problems – a case of premature emancipation?*, *Common Market Law Review* 2000, Nr 2, s. 422 i 423.

³⁵ Wykaz wszystkich wyłączeń spod generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej zawiera zestawienie przygotowane przez Komisję i dostępne na stronie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_en.html.

WYŻSZA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W OSTROŁĘCE

**PROBLEMY PRAWA
POLSKIEGO I OBCEGO
W UJĘCIU HISTORYCZNYM,
PRAKTYCZNYM I TEORETYCZNYM**

CZEŚĆ TRZECIA

Pod redakcją
Beaty T. Bieńkowskiej
Dariusza Szafrąńskiego



WYDAWNICTWO C. H. BECK
WARSZAWA 2011

Redakcja:

Katarzyna Iwaniuk

Spis treści

Wykaz autorów	VII
Wstęp	IX
Wykaz skrótów	XI
Andrzej Bielecki Służba Leśna – organizacja, kompetencje i zakres działania	1
Beata T. Bieńkowska Zasada kontradyktoryjności w rosyjskim procesie karnym – słów kilka o genezie	31
Mateusz Błachucki Rola instytucji krajowych w zakresie kontroli udzielanej pomocy publicznej – na przykładzie Polski	41
Grzegorz Borek WikiLeaks i widmo cyberterrorizmu	55
Marek Dolatowski Zmiany w polskim prawie działalności gospodarczej po implementacji dyrektywy usługowej	71
Dorota Dzienisinuk Nowa regulacja koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej	91
Ewa Gruza Pozycja biegłego	105
Agnieszka Gutkowska Zróżnicowanie kulturowe a konflikt kultur – rozważania kryminologiczne	113
Zbigniew Jędrzejewski Istota (typ) czynu zabronionego i bezprawność w dawnej nauce prawa karnego	125
Zbigniew Jędrzejewski Odpowiedzialność za czyn (<i>Tatverantwortung</i>) w strukturze przestępstwa R. Mauracha	139



© **Wydawnictwo C. H. Beck 2011**

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i tamanie: Marta Świerk
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-2456-2



ISBN e-book 978-83-255-2457-9