



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

POMOC PAŃSTWOWA UDZIELONA POLSKIM STOCZNIOM W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Agnieszka Jasińska

Pomoc państwowa udzielona polskim stoczniom w świetle prawa Unii Europejskiej

Agnieszka Jasińska



Warszawa, marzec 2012

Wszelkie opinie wyrażone w niniejszym opracowaniu są osobistymi opiniami autorki i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Copyright by Agnieszka Jasińska.

Spis treści

Wstęp.....	5
------------	---

Rozdział I

Pojęcie pomocy państwowej w prawie Unii Europejskiej	7
1.1. Podstawa prawna.....	7
1.2. Definicja pojęcia pomocy państwowej w prawie Unii Europejskiej	8
1.2.1. Pojęcie pomocy państwowej w rozumieniu art. 107 TFUE	10
1.3. Dopuszczalność udzielenia pomocy państwowej	17
1.3.1. Pomoc dozwolona	18
1.3.2. Pomoc dopuszczalna	18

Rozdział II

Pomoc na ratowanie i restrukturyzację jako szczególny rodzaj pomocy horyzontalnej	22
2.1. Pojęcie przedsiębiorstwa zagrożonego	22
2.2. Pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa zagrożonego.....	24
2.3. Pomoc w celu restrukturyzacji przedsiębiorstwa zagrożonego	26
2.3.1. Zakłócenia konkurencji spowodowane pomocą restrukturyzacyjną.....	27
2.3.2. Plan restrukturyzacji	30
2.4. Zasada „pierwszy i ostatni raz”	34

Rozdział III

Nadzór Komisji Europejskiej nad przyznawaniem pomocy państwowej.....	36
3.1. Podstawa prawna.....	36
3.2. Definicje	37
3.3. Procedury.....	38
3.3.1. Procedura notyfikacyjna	38
3.3.1.1. Faza badania wstępnego.....	38
3.3.1.2. Procedura formalnego dochodzenia	40
3.4. Windykacja pomocy przyznanej nielegalnie	43
3.5. Charakter pomocy państwowej udzielonej przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.....	44

Rozdział IV

Pomoc państwowa udzielona na rzecz Stoczni Szczecińskiej 46

4.1. Procedura formalnego dochodzenia46

4.2. Ocena Komisji.....50

4.3. Decyzja Komisji.....55

Rozdział V

Pomoc udzielona na rzecz Stoczni Gdynia..... 57

5.1. Procedura formalnego dochodzenia57

5.2. Ocena Komisji.....60

5.3. Decyzja Komisji.....68

Rozdział VI

Pomoc państwowa udzielona na rzecz Stoczni Gdańsk 71

6.1. Procedura formalnego dochodzenia71

6.2. Ocena Komisji.....73

6.3. Decyzja Komisji.....80

Podsumowanie..... 81

Bibliografia 85

Wstęp

Jednym ze sposobów realizowania polityki gospodarczej państwa jest udzielanie przez władze publiczne określonych korzyści na rzecz przedsiębiorstw bądź też sektorów gospodarki. Takie wsparcie określane jest mianem pomocy publicznej. Jednocześnie jednym z najważniejszych zadań Unii Europejskiej jest ochrona konkurencji na jej rynku wewnętrznym. Tymczasem pomoc publiczna w sposób oczywisty wpływa negatywnie na konkurencję wewnątrzunijną. Próby pogodzenia interesów przedsiębiorstw potrzebujących wsparcia ze strony państwa z potrzebą ochrony unijnej konkurencji doprowadziły do wytworzenia wielu unijnych uregulowań dotyczących tej problematyki. Równocześnie ścieranie się w tym obszarze dwóch sprzecznych, a zarazem bardzo istotnych interesów czyni z problematyki pomocy publicznej interesujący temat badań i analiz.

Przedmiotem niniejszej pracy jest przyjrzenie się pomocy publicznej udzielonej polskim stoczniom - Gdańsk, Gdynia i Szczecin - w świetle uregulowań unijnych. Problem ten stanowi zestawienie uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorstw, znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, by otrzymać wsparcie ze strony państwa, ze stosunkowo restrykcyjnymi przepisami unijnymi, w znacznej mierze zakazującymi przyznawania pomocy publicznej. Ponadto postępowanie dotyczące wsparcia udzielonego polskim stoczniom toczyło się przed Komisją w pierwszych latach po akcesji Polski, a zatem stanowiło jednocześnie pewien sprawdzian przygotowania kraju do członkostwa w strukturach unijnych. Analiza problemu powinna zatem przedstawić nie tylko przyczyny rozstrzygnięć Komisji, lecz także mocne strony przygotowania Polski do funkcjonowania w Unii Europejskiej, co dodatkowo czyni temat pracy ciekawym i istotnym.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów. Można wyróżnić w niej dwie części - pierwsze trzy rozdziały tworzą część teoretyczną, omawiającą regulacje wspólnotowe, które miały zastosowanie w postępowaniu dotyczącym polskich stoczni. Cztery ostatnie zawierają natomiast analizę postępowań toczących się w sprawach tych przedsiębiorstw.

Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie w problematykę pomocy publicznej w kontekście przepisów prawa Unii Europejskiej. Zawiera próbę definicji tego pojęcia, omawia zakaz wynikający z art. 107 TFUE i wskazuje dopuszczalne wyjątki od tego zakazu.

W drugim rozdziale została szczegółowo omówiona pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw, na podstawie wspólnotowych wytycznych.

Trzeci rozdział przedstawia z kolei przebieg postępowania notyfikacyjnego toczącego

się przed Komisją Europejską w związku z udzieleniem pomocy. W tym rozdziale została również omówiona procedura mechanizmu przejściowego, zgodnie z którą notyfikacji podlega pomoc udzielona przez nowe państwa członkowskie.

W trzech kolejnych rozdziałach zostały przedstawione po kolei przypadki polskich stoczni - Stoczni Szczecińskiej, Stoczni Gdynia i Stoczni Gdańsk. Każda z nich omówiona jest w oddzielnym rozdziale, tak by zachować ciągłość myśli i kompleksowe spojrzenie na każdy przypadek.

Wreszcie ostatni rozdział stanowi próbę analizy niepowodzeń Stoczni Szczecińskiej i Gdynia oraz sukcesu Stoczni Gdańsk w postępowaniu przed Komisją.

Rozdział I

Pojęcie pomocy państwowej w prawie Unii Europejskiej

1.1. Podstawa prawna

Problematyka pomocy państwowej¹, należąca do szerszej dziedziny reguł konkurencji unijnego prawa, regulowana jest zarówno przez normy prawa pierwotnego, jak i wtórnego.

Podstawowym źródłem unijnej polityki dotyczącej pomocy publicznej jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej „TFUE”). Traktatowe podstawy regulujące problematykę pomocy państwa zawarte są przede wszystkim w art. 107, 108 i 109² TFUE. Pierwszy z nich wskazuje pomoc zakazaną w świetle unijnych przepisów i możliwe odstępstwa od generalnego zakazu udzielania przez państwo pomocy przedsiębiorcom. Artykuł 108 TFUE określa kompetencje Komisji Europejskiej i Rady dotyczące kontroli przyznawania pomocy. Z kolei art. 109 TFUE przyznaje Radzie kompetencje do wydawania rozporządzeń ustanawiających reguły stosowania dwóch wcześniejszych artykułów. Ponadto odrębne przepisy Traktatu regulują kwestie zakazu i dopuszczalności pomocy publicznej w rolnictwie (art. 42 TFUE), transporcie (art. 93, 96 i 98 TFUE) i w przemyśle zbrojeniowym (art. 346 TFUE). Odmienne regulowana jest również pomoc publiczna w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych (art. 106 ust. 2 TFUE).

Realizacja reguł traktatowych dotyczących pomocy publicznej wymagała wydania wielu aktów wykonawczych, stanowiących prawo wtórne, w których określono m.in. rodzaje i formy tej pomocy, procedury kontroli stosowane przez Komisję, jak również sektory, które są specjalnie traktowane. Regulacje te w znacznym stopniu łagodzą generalny zakaz stosowania pomocy państwowej w przypadku, gdy zakłóca ona lub grozi zakłóceniem konkurencji w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi³.

Jak już wyżej wskazałam, Rada na mocy art. 109 TFUE otrzymała kompetencje do wydawania rozporządzeń ustanawiających reguły stosowania art. 107 i 108 TFUE. Ze swego uprawnienia Rada skorzystała pierwszy raz w 1999 r., wydając rozporządzenie nr 655/99 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady

1 Określanej również mianem pomocy publicznej. W mojej pracy sformułowania „pomoc państwowa” i „pomoc publiczna” będą uznawane za tożsame i używane naprzemiennie.

2 Dawniej kolejno art. 92, 93 i 94, następnie 87, 88 i 89 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

3 I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 112.

stosowania art. 93 TWE [obecnie 108 TFUE]⁴. Również Komisja Europejska wydała wiele rozporządzeń dotyczących problematyki pomocy publicznej, wśród nich m.in. rozporządzenie nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu [obecnie 107 i 108 TFUE] w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej⁵ albo rozporządzenie nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE [obecnie 107 i 108 TFUE] (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych)⁶.

Oprócz przepisów prawa pierwotnego i wtórnego dużą rolę w kwestiach związanych z pomocą publiczną odgrywa również *soft law*, które nie stanowi prawa obowiązującego w świetle Traktatu, jednakże może być cenną wskazówką dla państw członkowskich w przyznawaniu pomocy publicznej. W dokumentach *soft law* prezentowane jest stanowisko Komisji, która jest związana komunikatami i warunkami ramowymi, wydawanymi przez siebie w dziedzinie nadzorowania pomocy publicznej⁷. Jak trafnie stwierdza M. Szydło⁸, Komisja, wydając dokumenty *soft law*, dokonuje swego rodzaju zobowiązania do przestrzegania zawartych w nich zasad oraz interpretowania i stosowania przepisów prawa wiążącego w określony sposób. Przestrzeganie przez Komisję ustalonych reguł podlega kontroli sądowej. Przykładem dokumentu wchodzącego w zakres *soft law* mogą być wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁹.

1.2. Definicja pojęcia pomocy państwowej w prawie Unii Europejskiej

W prawie Unii Europejskiej brak jest legalnej, klasycznej definicji pojęcia pomocy publicznej. Artykuł 107 TFUE zawiera jedynie przesłanki uznania pomocy państwowej za niezgodną z wspólnym rynkiem. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny taka sytuacja może prowadzić do szerokiej interpretacji tego pojęcia przez Komisję Europejską i ETS. Z tym stwierdzeniem nie zgadzają się P. Pełka i M. Stasiak¹⁰. Ich zdaniem przy badaniu, czy dane działanie państwa jest pomocą, zawsze należy dokonać subsumpcji konkretnych zdarzeń faktycznych pod przepis normy prawnej. W opinii tych autorów problem pojawia się gdzie indziej - w indywidualnych przypadkach niekiedy bardzo trudno jest stwierdzić, czy dane działanie spełnia wskazane przesłanki. Wobec powyższego swobodna interpretacja

4 Dz.Urz. UE L 83 z dnia 27 marca 1999 r.

5 Dz.Urz. UE L 302 z dnia 1 listopada 2006 r.

6 Dz.Urz. UE L 214 z dnia 9 sierpnia 2008 r.

7 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 115.

8 M. Szydło, *Pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych w prawie wspólnotowym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2006, nr 2, s. 2.

9 Dz.Urz. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r.

10 P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 18.

nie tyle odnosi się do samego pojęcia pomocy, ile do przesłanek, które należy spełnić, by dany środek mógł zakwalifikować jako pomoc. Ponadto brak legalnej definicji pojęcia pomocy powoduje, że nie wiadomo, czym jest samo udzielenie pomocy, kto i w jakiej formie go dokonuje, czy jest ono czynnością polegającą na działaniu, czy też zaniechaniu¹¹.

Wobec faktu, że Traktat nie zawiera definicji pojęcia pomocy publicznej, zarówno w praktycznej działalności unijnych instytucji, jak i w doktrynie wielokrotnie podejmowano próby zdefiniowania tego pojęcia.

Przykładowo pojęcie pomocy publicznej było definiowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej „ETS”). Trzeba jednak podkreślić, że budowano je wyłącznie na potrzeby konkretnych spraw. A. Evans wskazuje, że w praktyce ETS pomoc państwowa była określana m.in. jako opłacenie części kosztów produkcji przez kogoś innego niż nabywca, dotacje państwowe bez świadczeń ze strony przedsiębiorstwa czy przejęcie przez państwo części ryzyka, które normalnie ciąży na przedsiębiorstwie i za które państwo nie odpowiada¹².

W samej doktrynie pojęcie pomocy państwowej również rozumiane jest na wiele sposobów. Przykładowo A. Jankowska i M. Marek definiują pomoc publiczną jako „transfer zasobów przypisywalny władzy publicznej, który spełnia łącznie następujące warunki:

- transfer ten skutkuje przysporzeniem na rzecz określonego podmiotu, na warunkach korzystniejszych niż rynkowe;
- jest selektywny - uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr;
- w jego efekcie występuje lub może wystąpić zakłócenie konkurencji;
- wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi”¹³.

Zdaniem J. Germann i M. Ušáka¹⁴ pomocą publiczną można natomiast określić wydatkowanie środków publicznych lub uszczuplenie ich wpływu w jakiejkolwiek formie w celu wspierania przedsiębiorstw lub produkcji określonych towarów, stanowiące korzyść ekonomiczną dla beneficjenta, jednocześnie zakłócające lub grożące zakłóceniem konkurencji i niezgodne z wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową

Z kolei P. Pełka i M. Stasiak zwracają uwagę na dwa elementy definiujące pomoc publiczną - to, że jest udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, i to, że ma selektywny charakter, czyli że prowadzi do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji¹⁵.

11 *Ibidem*, s. 19.

12 A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*, Warszawa 1996, s. 169 i nast.

13 A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Warszawa 2009, s. 11.

14 J. Germann, M. Ušák, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Finanse Komunalne 2007, nr 5, s. 9.

15 P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 18.

Podobnie A. Nykiel-Mateo, która wprowadza trzy kryteria klasyfikacji danego środka jako pomocy państwa: korzyść, pochodzenie od państwa lub ze źródeł państwowych oraz selektywność¹⁶.

A. Fornalczyk stwierdza natomiast, że pomoc publiczna polega na podejmowaniu działań przez organy władzy państwowej lub przedsięwzięć finansowanych z zasobów państwowych i wspierających ekonomicznie działalność określonych przedsiębiorstw, sektorów gospodarki, regionów lub wytwarzanie określonych produktów. Podmiotem pomocy państwa są przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych, niezależnie od formy ich własności¹⁷.

Według V. Götz¹⁸ środek stanowi dotację państwową, jeśli jest przypisany państwu członkowskiemu, stanowi uprzywilejowanie, prowadzi do finansowego obciążenia źródeł publicznych, krąg uprzywilejowanych obejmuje przedsiębiorstwo i gałęzie produkcji, przy czym występuje specyficzność tego kręgu uprzywilejowanych.

Z kolei zdaniem M. Szydły¹⁹ dany środek może być uznany za pomoc państwa, jeśli będzie udzieloną przez państwo lub ze źródeł państwowych korzyścią materialną (finansową) na rzecz określonych przedsiębiorców lub gałęzi produkcji.

Jak wynika z powyższego przeglądu, w doktrynie pojęcie pomocy publicznej definiowane jest w różnoraki sposób. Można jednakże wyróżnić dwie tendencje - zgodnie z pierwszą z nich podczas definiowania pomocy uwzględnia się, czy jest ona niezgodna z wspólnym rynkiem, zgodnie z drugą zaś - sprzeczność z wspólnym rynkiem nie jest brana pod uwagę.

1.2.1. Pojęcie pomocy państwowej w rozumieniu art. 107 TFUE

Zgodnie z brzmieniem art. 107 TFUE *wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi*²⁰. Na podstawie powyższego fragmentu można wskazać kilka przesłanek wskazujących, że mamy do czynienia z pomocą państwową niezgodną z wspólnym rynkiem.

16 A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 45 i nast.

17 *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, A. Fornalczyk (red.), Warszawa 1998., s. 13 i nast.

18 V. Götz, *Prawo subwencyjne* [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, M. Dauses (red.), Warszawa 1999, s. 947.

19 M. Szydło, *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, *Studia Europejskie* 2002, nr 4, s. 34.

20 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.

By dane wsparcie było zakwalifikowane jako pomoc publiczna, muszą zaistnieć następujące przesłanki:

- powinno ono pochodzić od państwa lub być udzielone z pomocą zasobów państwowych,
- powinna wystąpić korzyść na rzecz odbiorcy pomocy,
- pomoc powinna być udzielana w sposób selektywny, tzn. obejmując tylko niektórych przedsiębiorców lub niektóre towary.

Gdy wsparcie spełnia wymienione wyżej przesłanki, można je uznać za pomoc publiczną.

Ponadto, jeśli pomoc ta spełnia jeszcze dwie kolejne przesłanki wskazane przez art. 107 TFUE, tj.:

- zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji,
- wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi,

wówczas będziemy mieli do czynienia z pomocą publiczną sprzeczną z wspólnym rynkiem.

Wobec powyższego, na podstawie art. 107 TFUE, można stwierdzić, że pomocą publiczną jest każda pomoc udzielona przez państwo członkowskie bądź też z zasobów państwowych, która przynosi konkretną korzyść jej odbiorcom i jest selektywna, tzn. skierowana jest tylko do niektórych przedsiębiorców lub odnosi się tylko do niektórych towarów.

Sformułowany w art. 107 TFUE warunek pochodzenia pomocy od państwa lub ze źródeł państwowych może budzić wątpliwości interpretacyjne. Zastosowanie spójnika „lub” wskazuje na to, że warunki te mogą występować alternatywnie. Taką interpretację przyjmuje również część doktryny. Jednak w orzecznictwie ETS i decyzjach Komisji dominowała przez długi czas odmienna interpretacja²¹.

Omawiając tę przesłankę uznania wsparcia za pomoc państwową, należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad rozumieniem pojęcia państwa. Jak słusznie stwierdza A. Nykiel-Mateo²², w unijnym prawie pomocy państwowej jest ono bardzo szerokie. Obejmuje zarówno organy państwowe, jak i korporacje terytorialne, takie jak gminy, regiony oraz wszystkie inne podmioty, na które organy władzy publicznej mogą wywierać wpływ²³. Zdaniem I. Postuły i A. Wernera²⁴ pomoc państwowa może być przyznana przez władze centralne, regionalne i lokalne, a także przez agencje i inne instytucje publiczne. Autorzy ci podkreślają, że istotne jest, by wsparcie było udzielone przez organy powołane do wykonywania podporządkowanych państwu

21 Zob. A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 77 i nast.

22 *Ibidem*, s. 86.

23 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 36.

24 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 50.

zadań lub prerogatyw. Jednakże, jak trafnie zauważa M. Szydło, w przypadku różnego rodzaju instytucji czy organizacji, które choć nie stanowią aparatu administracyjnego państwa w ścisłym sensie, to jednak są z nim powiązane, mogą pojawić się wątpliwości²⁵. Wówczas można odwołać się do koncepcji wertykalnego skutku dyrektyw wspólnotowych²⁶.

I. Postuła i A. Werner²⁷ wskazują, iż w doktrynie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym można uznać, że w danym przypadku mamy do czynienia z podmiotem publicznoprawnym dysponującym środkami pozwalającymi zaliczyć je do kategorii źródeł państwowych, jeśli zostaną spełnione następujące przesłanki: świadczenie przez podmiot usług o charakterze publicznym, których źródłem finansowania są środki przejęte przez państwo, oraz pozostawanie podmiotu pod kontrolą państwa i wyposażenie go w specjalne kompetencje, które nie występują pomiędzy innymi uczestnikami rynku.

Ponadto za pomoc państwa należałoby uznać wszelkie środki alokowane przez przedsiębiorstwa publiczne. Każde działanie tych przedsiębiorstw, pociągające za sobą udzielenie korzyści innym podmiotom, powinno być przypisane poszczególnym krajom członkowskim²⁸.

Brzmienie omawianej przesłanki wskazuje, że wsparcie może być udzielone bezpośrednio lub pośrednio przez organy państwowe. Wobec powyższego, nawet jeśli działania zostały podjęte przez podmiot prywatny, nie można z góry wykluczyć, że mamy do czynienia z pomocą państwową. Jeżeli prywatne instytucje administrują funduszami państwowymi i rozdzielają je zgodnie z prawem krajowym, to można je zaliczyć do grupy podmiotów udzielających pomocy publicznej. Jednocześnie przekazanie wsparcia przez organ państwowy nie pociąga za sobą automatycznie zastosowania art. 107 TFUE. W każdym przypadku należy zastosować podejście funkcjonalne. Takie podejście zaprezentował również ETS w swoim wyroku w sprawie Preussen Elektra AG przeciwko Schleswag AG: *rozdzielenie pomiędzy »pomocą przyznaną przez państwo« a pomocą przyznaną »przy użyciu zasobów państwowych« nie oznacza bowiem, że wszelka korzyść przyznana przez państwo stanowi pomoc niezależnie od tego, czy jest ona finansowana ze środków państwowych, lecz służy tylko temu, by w pojęciu tym zawrzeć zarówno korzyści bezpośrednio przyznane przez państwo, jak również te przyznane przez wyznaczone albo utworzone przez to państwo instytucje publiczne lub prywatne*²⁹.

Wobec powyższego kluczowym problemem przy określaniu źródła finansowania udzielonego wsparcia jest stwierdzenie, czy środki pomocowe pochodzą od państwa. Natomiast dysponowanie tymi środkami może być powierzone zarówno

25 M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 39.

26 *Ibidem*, s. 40.

27 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 52.

28 M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 40 i nast.

29 Wyrok Trybunału w sprawie C-379/98 Preussen Elektra AG przeciwko Schleswag AG z dnia 13 marca 2001. Zob. C. Quigley, *European State Aid Law and Policy*, Oxford 2009, s. 19; A. Tomaszewska, *Pomoc publiczna w świetle prawa wspólnotowego* [w:] *Wybrane problemy wspierania przedsiębiorstw w Polsce*, Studia BAS nr 16, Warszawa 2008, s. 29.

podmiotom publicznym, jak i prywatnym³⁰. Jak wskazują I. Postuła i A. Werner³¹, o środkach publicznych można mówić wtedy, gdy stanowią one dodatkowy koszt dla państwa albo pociągają za sobą uszczuplenie jego dochodów. ETS w swojej praktyce orzeczniczej wskazał, że cechą pomocy jest stworzenie korzyści finansowej ze źródeł państwowych, czyli takiej, która stanowiłaby dodatkowy ciężar dla państwa, instytucji publicznych lub prywatnych wyznaczonych lub utworzonych przez państwo³².

Warto również podkreślić, że przyznanie pomocy z funduszy europejskich co do zasady nie narusza traktatowego zakazu udzielania pomocy publicznej, gdyż pomoc ta nie pochodzi ze źródeł państwowych³³.

Nieodłącznym elementem pomocy publicznej jest korzyść, którą otrzymuje przedsiębiorca. Jeżeli środek nie powoduje po stronie przedsiębiorstwa korzyści, nie możemy wówczas mówić o pomocy. Korzyść, jak wskazuje M. Szydło³⁴, może być pod postacią świadczenia pozytywnego lub w formie zaoszczędzenia wydatku, który w normalnych warunkach przedsiębiorstwo musiałoby ponieść. Niektórzy autorzy wskazują ponadto na warunek nieodpłatności pomocy³⁵. Korzyść ta w sensie ekonomicznym i prawnym obciąża państwo, choć nie oznacza to, że wartość uzyskanych korzyści musi być zawsze równa wartości poniesionych przez państwo kosztów. Czasem beneficjent zyskuje również korzyści, które mają charakter niewymierny.

Ponadto korzyść ta powinna faworyzować przedsiębiorcę w stosunku do innych uczestników gry rynkowej w ten sposób, że przedsiębiorca nie mógłby pozyskać danego środka na normalnych, rynkowych warunkach. Wobec powyższego w praktyce Komisji i ETS został ukształtowany tzw. test prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej. Polega on na porównaniu działań państwa do hipotetycznego zachowania się w podobnej sytuacji inwestora prywatnego. Jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że w analogicznej sytuacji prywatny inwestor zachowałby się podobnie do państwa, wtedy nie mamy do czynienia z pomocą państwa³⁶.

Ponadto należy zaznaczyć, że podmiotem, który odnosi korzyść z tytułu pomocy, nie zawsze jest podmiot, do którego wsparcie jest formalnie skierowane. Pomoc państwa

30 Zob. sprawa C-248/84 Niemcy przeciwko KE; sprawa C-290/83 KE przeciwko Francji; sprawy połączone od C-52/97 do C-54/97 Viscido, Mauro Scandella i inni, Massimiliano Terragnolo i inni przeciwko Ente Poste Italiane.

31 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 50.

32 Sprawy połączone C-72/91 i C-73/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG przeciwko Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, cyt. za: I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 51.

33 Zob. I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 56 i nast.; V. Götz, *op.cit.*, s. 937 i nast.

34 M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 36.

35 Zob. A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 45 i nast.

36 Zob. E. Piontek, *Nowe podejście do pomocy państwa dla przedsiębiorstw w prawie i praktyce Unii Europejskiej* [w:] *Reformowanie Unii Europejskiej. Wybrane problemy okresu przemian*, E. Piontek (red.), Kraków 2005, s. 188 i nast.; M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 38 i nast.; A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 50 i nast.

może obejmować również takie środki, z których korzyść wypływa tylko pośrednio. Jako przykład takiej sytuacji A. Nykiel-Mateo wskazuje wsparcie przyznawane bankom, które umożliwia im udzielanie określonym przedsiębiorcom kredytów na preferencyjnych warunkach³⁷. W ten sposób rzeczywistymi beneficjentami pomocy będą przedsiębiorcy-kredytobiorcy, a nie banki.

W tym miejscu warto wspomnieć, że pomoc państwa może być udzielona w różnych formach³⁸. A. Nykiel-Mateo wskazuje na rozróżnienie pomocy na pomoc w sensie pozytywnym, nazywaną też czynną, i pomoc w sensie negatywnym, bierną³⁹. Przykładami form pomocy w sensie pozytywnym mogą być subwencje, dotacje, subsydia, kredyty, dopłaty do odsetek, gwarancje kredytowe, dostawy dóbr lub świadczenie usług na szczególnie korzystnych warunkach⁴⁰. Natomiast pomoc w ujęciu negatywnym, polegająca na zmniejszeniu ciężarów zwykle obciążających przedsiębiorstwo, stanowią przykładowo zwolnienia lub ulgi podatkowe czy zwolnienia od opłat parafiskalnych.

Kolejną cechą wyróżniającą pomoc publiczną jest uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji, czyli jej selektywność. Przesłanka ta nazywana jest również często zasadą równego traktowania⁴¹.

Zdaniem I. Postuły i A. Wernera z orzecznictwa ETS wynika, że instrumenty mające charakter selektywny tworzą odstępstwo od ogólnych zasad, dzięki czemu określone przedsiębiorstwo lub sektor jest uprzywilejowany.

Natomiast według A. Jankowskiej i M. Marek⁴² selektywność polega na tym, że nie wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane otrzymaniem transferu mogą go w rzeczywistości otrzymać. Dlatego też pomocy publicznej nie stanowi obniżenie stawki podatku dochodowego, ale już przyznanie ulgi w tym podatku danemu podmiotowi lub grupie podmiotów jak najbardziej.

Z kolei M. Szydło⁴³ zwraca uwagę na problem wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy działaniami państwa o charakterze selektywnym oraz aktami będącymi wyrazem generalnej polityki państw członkowskich. Zdaniem tego autora kryteria odróżnienia środków ogólnych od środków pomocy państwa nie są zawsze jednoznaczne. Przykładem może być stanowisko, według którego pomoc państwowa wpływa negatywnie na stan konkurencji, gdy tymczasem środki ogólne mają charakter niedyskryminacyjny i odnoszą się do całej gospodarki. Jednakże w praktyce pomoc państwowa nie zawsze powoduje zakłócenia konkurencji. Państwa członkowskie często argumentują w trakcie postępowań przed ETS, że zastosowane przez nie środki miały charakter automatyczny i skierowane były do ogólnego kręgu adresatów. ETS jednak niechętnie uznaje poszczególne środki za ogólne instrumenty

37 Zob. A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 57 i nast.

38 Zob. V. Götz, *op.cit.*, s. 953 i nast.

39 Zob. A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 59 i nast.

40 T. Skoczny, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa [w:] Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2005, s. 423.

41 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 61.

42 A. Jankowska, M. Marek, *op.cit.*, s. 16.

43 M. Szydło, *Pojęcie pomocy ...*, s. 43.

wsparcia. Co więcej, nawet jeśli wsparcie pozornie cechuje się ogólnością, to jeśli jest udzielane przez organy administracji, które zostały przy tej okazji wyposażone we władzę dyskrecyjną, Trybunał może uznać je za selektywne⁴⁴. B. Kurcz⁴⁵ krytykuje taką linię orzeczniczą, twierdząc, że ETS dokonuje nadinterpretacji pojęcia selektywności i w praktyce eliminuje dopuszczalność środków ogólnych. Z powyższego jasno wynika, że kryterium selektywności jest bardzo ważnym aspektem przy ocenie, czy dany środek stanowi pomoc państwa.

Jeżeli wsparcie spełnia przesłanki kwalifikacji danego środka do kategorii pomocy publicznej, istnieje ryzyko, że jest ono niedozwolone w świetle przepisów traktatowych. By tak było, pomoc publiczna musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

Jedną z podstawowych zasad wspólnego rynku jest ochrona konkurencji. W związku z tym pomoc państwa zakłócająca konkurencję lub grożąca jej zakłóceniem jest w sposób oczywisty niezgodna z zasadami rządzącymi wspólnym rynkiem. Jak zauważa A. Nykiel-Mateo, ETS wskazał w swoim orzecznictwie, że do zakłócenia konkurencji dochodzi wtedy, gdy pomoc zmienia jej funkcjonowanie⁴⁶. Zazwyczaj dzieje się tak wskutek wzmocnienia pozycji rynkowej beneficjenta pomocy.

C. Quigley podkreśla z kolei, że zakłócenie konkurencji nie musi być udowodnione, wystarczy, że istnieje tylko potencjalne zagrożenie wystąpienia takiego zakłócenia⁴⁷. Uznaje się zatem, że pomoc państwa może stanowić bariery dostępu do rynku, które powstrzymują potencjalnych konkurentów od planowanego wejścia na dany rynek⁴⁸.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na fakt, iż w doktrynie spotyka się głosy mówiące, że zawarte w art. 107 TFUE odniesienie do wpływu pomocy na konkurencję jest zbędne⁴⁹. Podobne stanowisko prezentowały zresztą przez wiele lat organy unijne, stwierdzające, że każda pomoc państwa stanowi naruszenie konkurencji. Z tym stanowiskiem nie zgadza się m.in. M. Szydło⁵⁰.

Ponadto należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku przesłanki selektywności przesłanka zakłócenia konkurencji jest interpretowana przez ETS niezwykle szeroko⁵¹.

Niektórzy autorzy wskazują również, że warunek zakłócenia konkurencji jest w zasadzie konsumowany przez przesłankę naruszenia wymiany handlowej, bowiem każde jej naruszenie stanowi jednocześnie zakłócenie konkurencji⁵².

44 M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 46.

45 B. Kurcz, *Kryterium selektywności w definicji pomocy państwa*, Państwo i Prawo 2008, nr 10, s. 105.

46 A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 139.

47 C. Quigley, *op.cit.*, s. 51.

48 Zob. S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, s. 42.

49 Zob. *ibidem*, s. 43.

50 Zob. M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 50 i nast.

51 Zob. *ibidem*, s. 51.

52 Zob. B. Kurcz, *Między ustami a brzegiem pucharu... gdzie jest pomoc państwa? Definicja*

Dodatkowo, jak zauważa A. Nykiel-Mateo, zdaniem części doktryny art. 107 TFUE chroni nie tyle konkurencję jako taką, ile raczej konkurentów przedsiębiorstw, którym wsparcie jest udzielane⁵³.

V. Götz przesłankę wpływu pomocy państwowej na handel wewnątrzunijny definiuje jako zdolność dotacji do sztucznego ułatwiania eksportu lub utrudniania importu⁵⁴. W sytuacji gdy pomoc państwowa wzmacnia położenie przedsiębiorstwa w porównaniu z pozycją jego konkurentów, którzy uczestniczą w wewnątrzunijnej wymianie handlowej, handel ten w praktyce zostaje automatycznie naruszony⁵⁵.

Przesłanka ta ma na celu wyznaczenie granicy pomiędzy pomocą pozostającą w obszarze zainteresowania organów UE a pomocą niemającą wymiaru unijnego i w związku z tym nadzorowaną na szczeblu krajowym⁵⁶.

Jednakże wsparcie może mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi niezależnie od tego, czy świadczone usługi mają charakter lokalny, czy regionalny, czy od tego, jakie znaczenie przedmiotowe ma dany sektor⁵⁷. Podobnie nie wyłączają automatycznie wpływu na handel wewnątrzunijny ani względnie niewielkie rozmiary przedsiębiorstw korzystających z pomocy, ani małe kwoty pomocy.

Podobnie jak w przypadku przesłanki zakłócenia konkurencji, tak i w przypadku wpływu na wymianę handlową należy rozpatrywać nie tylko rzeczywisty wpływ pomocy na handel, lecz także potencjalne zagrożenie handlu, mimo że przepisy Traktatu na to wyraźnie nie wskazują⁵⁸. Również ta przesłanka jest zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie interpretowana wyjątkowo liberalnie. Jak wskazuje A. Nykiel-Mateo, jej niespełnienie przyjmuje się jedynie w marginalnych przypadkach⁵⁹.

pomocy państwa w świetle orzecznictwa ETS-u [w:] Pomoc państwa: wybrane zagadnienia, B. Kurcz (red.), Warszawa 2009, s. 1; P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 31.

53 A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 138.

54 V. Götz, *op.cit.*, s. 958.

55 Zob. orzeczenie ETS w sprawie 730/79 Philip Morris przeciwko KE; J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Toruń 2001, s. 149; M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 52.

56 M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 52.

57 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 85.

58 M. Szydło, *Pojęcie pomocy...*, s. 53.

59 Zob. A. Nykiel-Mateo, *op.cit.*, s. 147 i nast.

1.3. Dopuszczalność udzielenia pomocy państwowej

Jak już wyżej wspominałam, art. 107 TFUE zawiera generalny zakaz⁶⁰ stosowania antykonkurencyjnej pomocy państwa. W artykule tym wskazane są pewne cechy pomocy państwowej, które powodują, że jest ona zakazana w świetle Traktatu. W związku z powyższym, jeżeli dany środek nie ma żadnej z dwóch ostatnich cech wymienionych w art. 107 TFUE, nie jest zakazany, mimo że stanowi pomoc publiczną. Dlatego też dopuszczalna jest pomoc, która nie zakłóca konkurencji lub nie zagraża zakłóceniu konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi. W praktyce spełnienie tych kryteriów wydaje się niezwykle trudne, jednakże nie jest niemożliwe.

Brak wpływu na wewnątrzzunijną wymianę handlową cechuje niewiele przypadków pomocy. W rzeczywistości bowiem nawet jeśli przedsiębiorca, beneficjent pomocy, nie prowadzi działalności poza granicami swojego kraju, to udzielenie mu pomocy powoduje, że podmioty z innych państw, chcące zaistnieć na danym rynku, znajdują się w gorszej sytuacji od przedsiębiorcy krajowego, który pomoc uzyskuje⁶¹. Dlatego też lokalny charakter działalności beneficjenta nie decyduje o braku wpływu na wymianę pomiędzy krajami członkowskimi.

Odrębnie należy również wspomnieć o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, tzw. SGEI⁶². Pojęcie to nie jest zdefiniowane w Traktacie, natomiast liczne orzecznictwo ETS na ten temat wskazało na wiele przykładów tych usług⁶³. Na podstawie art. 14 TFUE zarówno sama Unia, jak i państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia funkcjonowania tych usług na odpowiednich warunkach. Z racji tego, że świadczenie tych usług nierzadko jest nierentowne, przedsiębiorcy, mając na uwadze swój interes gospodarczy, często unikają tego typu działalności. Prowadzi to do sytuacji, w której państwa członkowskie, by zapewnić swoim obywatelom dostęp do usług użyteczności publicznej, zmuszone są do wypłacania przedsiębiorcom rekompensat za poniesione przez nich z tego tytułu straty. Z kolei takie działanie administracji państwowej może być uznane za udzielenie pomocy publicznej. Kwestię tę początkowo regulowało orzecznictwo⁶⁴,

60 Choć niektórzy autorzy twierdzą, że art. 107 TFUE nie zawiera bezpośredniego zakazu stosowania pomocy państwa, lecz jedynie stwierdzenie jej niezgodności z wspólnym rynkiem. Zob. A. Sinnaeve, *State Aid Control: Objectives and Procedures* [w:] *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*, S. Bilal, P. Nicolaides (red.), The Hague 1999, s. 15.

61 Zwrócił na to uwagę ETS, m.in. w sprawie T-55/99 *Confederation Espagnola de Transporte de Mercancias przeciwko KE*.

62 Ang. *services of general economic interest*.

63 Może to być np. działalność portu rzecznoego obsługującego najważniejszą w państwie drogę wodną (sprawa 41/83 *Włochy przeciwko KE*), dostawa wody (decyzja KE nr 82/371/EEC *Nalewa-Anseau*), dystrybucja energii elektrycznej (sprawa C-393/92 *Municipality of Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*); zob. I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, 259.

64 Orzeczenie w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

następnie swoje uwagi na ten temat przedstawiła Komisja⁶⁵. W tym miejscu należy podkreślić specyficzny charakter pomocy udzielanej w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Pomoc ta ma charakter ciągły, tymczasem pozostałe przypadki pomocy mają zazwyczaj charakter jednorazowy.

Jednocześnie art. 107 TFUE przewiduje pewne rodzaje pomocy publicznej, które - mimo że spełniają kryteria zakazu - są spod niego automatycznie wyłączone (jest to tzw. pomoc dozwolona) oraz które spod zakazu mogą być wyłączone na mocy konstytutywnej decyzji Komisji i stanowią pomoc dopuszczalną.

1.3.1. Pomoc dozwolona

Traktat w określonych przypadkach dopuszcza możliwość udzielenia pomocy państwowej, mimo że spełnia ona przesłanki traktatowego zakazu. Pomoc taka jest dozwolona automatycznie, na mocy samego Traktatu. Na podstawie art. 107 ust. 2 TFUE dozwolona jest:

- a) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;
- b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- c) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

W przypadku pomocy udzielonej polskim stoczniom pomoc dozwolona nie miała zastosowania, toteż jej szersze omówienie nie wchodzi w zakres niniejszej pracy. Dużo istotniejszym zagadnieniem jest natomiast pomoc, która może być dopuszczona na mocy decyzji Komisji.

1.3.2. Pomoc dopuszczalna

Przepisy traktatowe przewidują możliwość wprowadzenia wyjątków od zakazu udzielania pomocy publicznej, na mocy dyskrecjonalnej decyzji Komisji Europejskiej. Zgodnie z brzmieniem art. 107 ust. 3 TFUE za zgodną z wspólnym rynkiem może być uznana:

- pomoc udzielona na rozwój gospodarczy regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie,
- pomoc przeznaczona na realizację ważnych projektów stanowiących przedmiot

65 Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w sprawie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, Dz.Urz. UE C 297 z dnia 29 listopada 2005 r.

ogólnoeuropejskiego zainteresowania lub mająca na celu zapobieżenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego,

- pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów, o ile nie wpływa na warunki wymiany handlowej w sposób sprzeczny z wspólnym interesem,

- pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i dziedzictwa kulturowego, o ile nie wpływa na warunki wymiany handlowej i konkurencję w Unii w sposób sprzeczny z wspólnym interesem,

- inne kategorie pomocy, ustalone decyzją Rady, podjętą na wniosek Komisji.

Katalog pomocy, która może być dopuszczona przez Komisję, nie jest zamknięty, na co wyraźnie wskazuje art. 107 ust. 3 lit. e TFUE. Na tej podstawie została m.in. dopuszczona pomoc dla sektora węglowego i stoczniowego⁶⁶.

Wyłączenia na mocy art. 107 ust. 3 mają charakter uznaniowy i fakultatywny. Komisja i Rada mogą odmówić udzielenia wyłączenia, jeśli uznają, że określona pomoc nie realizuje celów określonych w tym artykule, nie spełnia wymogów tzw. kompensacyjnego uzasadnienia - nie jest konieczna do osiągnięcia tych celów ani nie jest zachowana zasada proporcjonalności, tzn. wykracza poza wymiar, który jest niezbędny do osiągnięcia celów⁶⁷.

Przepis powyższy jest bardzo ogólny - gdyby tylko na jego podstawie Komisja wydawała swoje decyzje w kwestii dopuszczalności poszczególnych środków pomocowych, państwa członkowskie nie miałyby pewności co do tego, że zastosowana przez nich pomoc zostanie uznana za dopuszczalną. W związku z powyższym na przestrzeni lat Komisja wydała wiele dokumentów, w których interpretując przepis art. 107 ust. 3 TFUE, określała szczegółowe cele oraz warunki dopuszczalności pomocy. W ten sposób na podstawie wykładni tego artykułu wytworzono reguły dopuszczalności pomocy regionalnej, horyzontalnej i sektorowej⁶⁸.

Dopuszczalność udzielenia pomocy regionalnej ma dwie podstawy prawne - art. 107 ust. 3 lit. a TFUE - dopuszczający pomoc regionalną mającą na celu wyrównanie różnic w rozwoju różnych regionów w całej UE - lub art. 107 ust. 3 lit. c TFUE - na mocy którego może być dopuszczona pomoc mająca na celu wyrównywanie dysproporcji rozwojowych występujących między regionami poszczególnych państw członkowskich⁶⁹. Szczegółowe zasady oceny dopuszczalności pomocy regionalnej określone są w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013⁷⁰. Dokument ten przede wszystkim określa regiony, którym pomoc może być udzielona, szczegółowe warunki jej udzielania, przeznaczenie pomocy oraz maksymalne intensywności wsparcia⁷¹. Główny cel pomocy regionalnej - rozwój najbardziej zacofanych pod względem gospodarczym regionów Unii - osiągniany jest

66 P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 36.

67 T. Skoczny, *op.cit.*, s. 429.

68 P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 35.

69 T. Skoczny, *op.cit.*, s. 431.

70 Dz.Urz. UE C 54 z dnia 4 marca 2006 r.

71 A. Jankowska, M. Marek, *op.cit.*, s. 52.

poprzez wspieranie inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy, a także promowanie działalności gospodarczej podmiotów funkcjonujących w najstabilniej rozwiniętych regionach.

Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE może być również dopuszczona pomoc sektorowa, czyli pomoc adresowana do określonej grupy przedsiębiorców, którym państwo zamierza udzielić pomocy ze względu na ich przynależność do określonej branży. Może mieć ona różne przeznaczenie - zarówno regionalne, jak i horyzontalne, ale jeśli obejmuje wszystkich przedsiębiorców danego sektora, to jest to pomoc sektorowa⁷². W praktyce pomoc sektorowa jest akceptowana wtedy, gdy służy przywróceniu zdolności do działania danej branży, a nie ma na celu utrzymania istniejącego stanu, zwłaszcza zwiększenia mocy produkcyjnych. Ponadto pomoc ta powinna być degresywna, ograniczona w czasie oraz podporządkowana celom restrukturyzacji danego sektora⁷³.

Wśród pomocy sektorowej należy wyróżnić pomoc dla tzw. sektorów wrażliwych, a więc dotkniętych problemem znacznych nadwyżek mocy produkcyjnych, podaży nad popytem na produkty oraz o kapitałochłonnym charakterze inwestycji. Do sektorów wrażliwych zaliczane są sektory: motoryzacyjny, hutnictwa, włókien syntetycznych, węglowy, stoczniowy. Szczegółowe zasady dopuszczalności pomocy w tych branżach zostały określone w przepisach wydanych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. e TFUE oraz innych dokumentach unijnej polityki konkurencji. W przypadku przemysłu stoczniowego reguły te określone są obecnie w zasadach ramowych dotyczących pomocy publicznej dla przemysłu stoczniowego⁷⁴. W tym dokumencie Komisja określiła warunki oceny pomocy publicznej dla stoczni oraz podmiotów z nimi związanych, właścicieli statków i osób trzecich, udzielanej na budowę, remonty oraz przebudowę statków. Określono tam m.in. maksymalną wysokość pomocy na innowacje, warunki dopuszczalności pomocy na zamknięcie stoczni oraz szczegółowe reguły udzielania pomocy regionalnej. W tym miejscu należy również wspomnieć, że w latach 1969-1998 wydano siedem dyrektyw dotyczących warunków dopuszczalności pomocy w sektorze stoczniowym⁷⁵.

Pomoc sektorowa obejmuje również takie dziedziny, jak: energetyka (koszty osierocone), usługi pocztowe, produkcja filmowa i audiowizualna. Należy również pamiętać o możliwości udzielenia pomocy w dziedzinie transportu, rolnictwa, rybołówstwa - te sektory, jak już wcześniej w pracy wskazywałam, objęte są odrębnymi przepisami traktatowymi.

Dopuszczalność kolejnego rodzaju pomocy - pomocy horyzontalnej - nie jest uzależniona ani od obszaru, ani od sektora, który jest objęty tą pomocą, ale od celów, które mają być osiągnięte w wyniku jej udzielenia. W związku z tym o pomoc mogą ubiegać się różne podmioty, bez względu na branżę czy obszar, z którego pochodzą.

72 P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 124.

73 T. Skoczny, *op.cit.*, s. 434.

74 Dz.Urz. UE C 317 z dnia 30 grudnia 2003 r.

75 Zob. P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 148 i nast.

W 1998 r. Rada, działając na podstawie ówczesnego art. 89 TWE [obecnie 109 TFUE], wydała rozporządzenie 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 TWE [obecnie 107 i 108 TFUE] do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa⁷⁶, w którym upoważniła Komisję do wydawania rozporządzeń stwierdzających, że określone rodzaje pomocy są zgodne z wspólnym rynkiem i nie wymagają wcześniejszej notyfikacji. Takie grupy horyzontalnej pomocy państwa noszą miano wyłączeń grupowych. Wyłączeniom grupowym podlega pomoc na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw⁷⁷, na szkolenia⁷⁸, na zatrudnienie⁷⁹, na badania i prace rozwojowe⁸⁰ oraz na ochronę środowiska⁸¹. Rada upoważniła również Komisję do wydania rozporządzenia wyłączającego dla pomocy bagatelnej (*de minimis*), które określa próg pomocy dopuszczalnej, która nie wymaga zgłoszenia⁸².

W 2008 r. przyjęto przełomowy dla dopuszczalności pomocy publicznej akt prawny - rozporządzenie Komisji (WE) 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE⁸³, znane jako GBER (ang. *General Block Exemption Regulation*). Rozporządzenie to wyłącza spod obowiązku notyfikacji wiele rodzajów pomocy - zarówno tych, które już wcześniej podlegały wyłączeniom grupowym, jak i nowych. Obejmuje ono m.in. regionalną pomoc inwestycyjną i na zatrudnienie, pomoc inwestycyjną i na zatrudnienie dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc na zakładanie małych przedsiębiorstw przez kobiety, pomoc na ochronę środowiska, pomoc na działalność badawczo-rozwojową, pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub dla pracowników niepełnosprawnych⁸⁴. GBER w znacznej części zastępuje wcześniejsze przepisy szczegółowe dotyczące poszczególnych wyłączeń grupowych, jednakże nie zawsze w pełnym zakresie - tak jak w przypadku wyłączeń grupowych dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Poza wskazanymi wyżej rodzajami pomocy horyzontalnej występuje również pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta zostanie szczegółowo omówiona w dalszej części pracy.

76 Dz.Urz. UE L 142 z dnia 14 maja 1998 r.

77 Zob. rozporządzenie KE (WE) 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. UE L 10 z dnia 13 stycznia 2001 r.

78 Zob. rozporządzenie KE (WE) 68/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy szkoleniowej, Dz.Urz. UE L 10 z dnia 13 stycznia 2001 r.

79 Zob. rozporządzenie KE (WE) 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia, Dz.Urz. UE 2002 L 337 z dnia 13 grudnia 2002 r.

80 Zob. zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz.Urz. UE C 323 z dnia 30 grudnia 2006 r.

81 Zob. wytyczne dotyczące pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz.Urz. UE C 82 z dnia 1 kwietnia 2008 r.

82 Zob. rozporządzenie KE (WE) 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, Dz.Urz. UE L 10 z dnia 13 stycznia 2001 r.

83 Dz.Urz. UE L 241 z dnia 9 sierpnia 2008 r.

84 Zob. A. Jankowska, M. Marek, *op.cit.*, s. 86.

Rozdział II

Pomoc na ratowanie i restrukturyzację jako szczególny rodzaj pomocy horyzontalnej

Jak już w niniejszej pracy wskazywałam, jednym z rodzajów pomocy horyzontalnej, dopuszczalnym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, jest pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych, o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej w zakresie naruszającym wspólny interes. Celem udzielenia tego rodzaju pomocy jest zapobieżenie upadłości bądź likwidacji przedsiębiorcy. Zdaniem A. Jankowskiej⁸⁵ pomoc ta uzasadniona jest względami społeczno-ekonomicznymi, w szczególności z punktu widzenia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz przeciwdziałania bezrobociu.

Ten rodzaj wsparcia państwa spełnia kryterium braku zmiany warunków wymiany handlowej, jeśli jest zgodny z wskazówkami Komisji, wyrażonymi w wydanych przez nią dokumentach. Pierwszy taki dokument precyzujący zasady udzielania pomocy dla przedsiębiorstw zagrożonych Komisja wydała w 1994 r. Obecnie, do 9 października 2012 r.⁸⁶, obowiązują wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw zagrożonych z 2004 r.⁸⁷ (dalej „Wytyczne”), stanowiące najbardziej istotny dokument dotyczący tego rodzaju pomocy państwa. Mają one zastosowanie do wszystkich sektorów, poza węglowym i stali. Głównym celem Wytycznych jest zapewnienie nienaruszalności konkurencji⁸⁸.

2.1. Pojęcie przedsiębiorstwa zagrożonego

Omawiając kwestię pomocy dla przedsiębiorstw zagrożonych, należy przede wszystkim wyjaśnić przesłanki uznania danego podmiotu za takie przedsiębiorstwo. Przepisy traktatowe nie zawierają definicji pojęcia przedsiębiorstwa zagrożonego. Jednakże w punkcie 9 Wytycznych Komisja wyjaśnia, że za zagrożone uznaje przedsiębiorstwo, które ani za pomocą środków własnych, ani za pomocą środków, które mogłoby uzyskać od właścicieli/akcjonariuszy lub wierzycieli,

85 A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Warszawa 2005, s. 61.

86 Początkowo miały obowiązywać tylko do 9 października 2009 r., jednakże mając na uwadze konieczność zapewnienia ciągłości i pewności prawnej w przyznawaniu pomocy państwa dla przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego, Komisja zdecydowała się przedłużyć obowiązywanie Wytycznych do 2012 r. Zob. komunikat Komisji dotyczący przedłużenia okresu ważności wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, Dz.Urz. UE C 156 z dnia 9 lipca 2009 r.

87 Dz.Urz. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r.

88 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 229.

nie jest w stanie powstrzymać strat, mogących z dużym prawdopodobieństwem doprowadzić to przedsiębiorstwo do zniknięcia z rynku (w perspektywie krótko- lub średnioterminowej), jeśli nie dojdzie do zewnętrznej ingerencji władz publicznych. Wynika stąd, że przedsiębiorstwo zagrożone przede wszystkim musi ponosić straty, a więc jego przychody mają być mniejsze niż ponoszone koszty i wydatki. Co więcej, jest bardzo prawdopodobne, że te straty w dającej się przewidzieć perspektywie doprowadzą do zniknięcia przedsiębiorstwa z rynku. Ponadto istotne jest to, że tych strat przedsiębiorstwo nie jest w stanie pokryć samodzielnie, gdyż nie wystarczą na to środki uruchamiane zarówno przez właścicieli, jak i przez wierzycieli. Ocena tej ostatniej przesłanki może okazać się problematyczna w sytuacji, gdy akcjonariuszem bądź wierzycielem przedsiębiorcy jest państwo i to ono pokrywa straty przedsiębiorstwa. Jeżeli do tego wsparcie udzielone przez państwo akcjonariusza lub państwo wierzyciela jest przyznane na zasadach odbiegających od warunków stosowanych przez prywatnych inwestorów, to mamy do czynienia z pomocą państwową i danego przedsiębiorcę należy zaliczyć do grupy zagrożonych, mimo że pozornie jest w stanie pokryć samodzielnie ponoszone straty⁸⁹.

W punkcie 10 Wytycznych Komisja wskazuje konkretne przesłanki, które pozwalają jasno stwierdzić, że mamy do czynienia z przedsiębiorstwem zagrożonym. Zgodnie z nimi przedsiębiorstwo jest obligatoryjnie kwalifikowane jako zagrożone, gdy:

- 1) jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością i połowa jej zarejestrowanego kapitału została utracona, w tym ponad połowa tego kapitału w ciągu ostatniego roku,
- 2) jest spółką, w której przynajmniej niektórzy z wspólników są odpowiedzialni za zobowiązania spółki w sposób nieograniczony, jeśli według sprawozdania finansowego ponad połowa jej kapitału została utracona, w tym ponad jedna czwarta w okresie poprzedzających 12 miesięcy,
- 3) niezależnie od rodzaju spółki spełnia ona krajowe kryteria podlegania procedurze upadłościowej.

Należy zwrócić uwagę na trzecie kryterium, które będzie się różniło w zależności od kraju przedsiębiorcy. W praktyce różnice pomiędzy sytuacją przedsiębiorstw z poszczególnych państw członkowskich mogą być duże, gdyż procedury upadłościowe w niemal każdym kraju są ukształtowane odmiennie.

Jednak punkt 10 Wytycznych nie zawiera katalogu zamkniętego - nawet jeśli przedsiębiorca nie spełnia wyżej wymienionych kryteriów, może być uznany za przedsiębiorstwo zagrożone. W punkcie 11 Wytycznych wskazane są przykładowe symptomy, mogące wskazywać, że mamy do czynienia z zagrożonym przedsiębiorstwem. Symptomy te to: malejący obrót, rosnące straty, nadwyżki produkcji, zwiększenie się zapasów, zmniejszający się przepływ środków finansowych, rosnące zadłużenie, rosnące kwoty odsetek i zmniejszająca się lub zerowa wartość aktywów netto.

⁸⁹ Zob. decyzja Komisji nr 2005/345/WE z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie Bankgesellschaft Berlin AG, Dz.Urz. UE L 116 z dnia 4 maja 2005 r.

Komisja ponadto wyraźnie wskazała, że pomoc na ratowanie i restrukturyzację nie może być przyznana przedsiębiorcy nowemu, nawet jeśli jego pierwotna sytuacja rynkowa jest niepewna. Reguluje to punkt 12 Wytycznych. Zgodnie z jego brzmieniem przedsiębiorstwo uważa się za nowo utworzone w okresie trzech pierwszych lat od rozpoczęcia przez nie działalności w danej dziedzinie. Komisja wyraźnie podkreśliła, że dotyczy to również sytuacji, gdy nowe przedsiębiorstwo powstaje z likwidacji starego lub nawet gdy tylko przejmuje jego aktywa. Zatem jeśli przedsiębiorstwo w pierwszych trzech latach swego istnienia popadnie w kłopoty finansowe, to pomoc publiczna na ratowanie lub restrukturyzację nie może być mu udzielona, nawet jeśli spełnia kryteria uznania za przedsiębiorstwo zagrożone.

2.2. Pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa zagrożonego

Przedsiębiorstwo zagrożone może w pierwszej kolejności uzyskać pomoc na ratowanie. W punkcie 15 Wytycznych Komisja wskazuje, że pomoc w celu ratowania jest wsparciem czasowym i odwracalnym, a jej podstawowym celem jest sprawienie, by można było zachować płynność finansową niewydolnego przedsiębiorstwa na czas konieczny do opracowania planu restrukturyzacji lub likwidacji. Zasadą jest, że pomoc ta jest udzielana przedsiębiorstwom, których sytuacja finansowa znacznie się pogorszyła, co przejawia się w poważnym braku płynności finansowej lub technicznej niewypłacalności. Według Komisji takie wsparcie powinno pozwolić na analizę okoliczności, które spowodowały wymienione wyżej problemy oraz opracowanie planu ich rozwiązania. Zatem pomoc na ratowanie pozwala dać przedsiębiorstwu „krótkotrwałe wytchnienie”, które nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy i powinno polegać na zwrotnym wsparciu ich płynności finansowej⁹⁰.

Komisja wskazała również, w punkcie 25 Wytycznych, pięć warunków, które muszą być spełnione, by pomoc można było uznać za legalną. Po pierwsze, pomoc ta musi polegać na wsparciu płynności finansowej zagrożonego przedsiębiorstwa w postaci gwarancji kredytowych bądź pożyczek. Żadne inne formy finansowania, choćby miały charakter zwrotny, nie są dopuszczalne. Dodatkowo pożyczka w obu przypadkach musi być przyznana z użyciem stopy procentowej porównywalnej do stóp procentowych stosowanych przy pożyczkach dla przedsiębiorstw znajdujących się w dobrej kondycji finansowej i zgodnie ze stawkami referencyjnymi przyjętymi przez Komisję⁹¹. Ponadto każda pożyczka musi zostać zwrócona,

90 Komisja w swojej decyzji w sprawie Koninklijke Schelde Groep stwierdziła obrazowo, że pomoc na ratowanie ma pozwolić przedsiębiorstwu „utrzymać się na powierzchni”, decyzja Komisji nr 2003/45/WE z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie środków restrukturyzacyjnych oraz prywatyzacji przedsięwziętych przez Holandię w odniesieniu do Koninklijke Schelde Groep, Dz.Urz. UE L 14 z dnia 21 stycznia 2003 r.

91 M. Szydło, *Pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych w prawie wspólnotowym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2006, nr 2, s. 4.

a każda gwarancja musi się zakończyć nie później niż po upływie sześciu miesięcy od wypłaty przedsiębiorstwu pierwszej raty.

Po drugie, by udzielona pomoc na ratowanie została uznana za legalną, musi być ona uzasadniona przez poważne trudności społeczne i nie powodować efektów ubocznych, które wpływałyby na inne państwa członkowskie. Takim uzasadnieniem może być przykładowo ryzyko nagłego znacznego wzrostu bezrobocia na danym terenie, będące skutkiem likwidacji przedsiębiorstwa, które jest największym pracodawcą na określonym obszarze.

Po trzecie, w terminie nie dłuższym⁹² niż sześć miesięcy od dnia wyrażenia przez Komisję zgody na udzielenie pomocy przedsiębiorstwo za pośrednictwem swojego państwa członkowskiego powinno przedstawić Komisji plan restrukturyzacji bądź likwidacji lub dowód na to, że pożyczka została całkowicie zwrócona, a gwarancja zakończona. Przedłożenie Komisji planu restrukturyzacji jest równoznaczne z wydłużeniem terminu na zwrot pożyczki lub na zakończenie gwarancji aż do momentu podjęcia przez Komisję decyzji odnośnie tego planu. Jednakże Komisja może stwierdzić, że takie przedłużenie okresu udzielania pomocy nie jest uzasadnione i nakazać niezwłoczny zwrot pożyczki lub zakończenia gwarancji. Wytyczne nie wyjaśniają natomiast, co stanie się w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo w wyznaczonym przez Komisję okresie zdecyduje się zakończyć swoją działalność i przedstawi plan likwidacji (a nie restrukturyzacji, o którym mowa w punkcie 26 Wytycznych). Zdaniem M. Szydły⁹³ sytuacja będzie wyglądała analogicznie jak w przypadku przedłożenia planu restrukturyzacji - okres na zwrot pożyczki lub zakończenie gwarancji ulegnie przedłużeniu aż do czasu zaaprobowania lub odrzucenia przez Komisję planu likwidacji. Należy również pamiętać o możliwości scenariusza, w którym pomimo faktu, że przedsiębiorstwo zwróci w odpowiednim okresie pożyczkę lub przestanie korzystać z gwarancji, to z powodu braku perspektyw poprawy swojej sytuacji finansowej i tak ulegnie likwidacji.

Po czwarte, by pomoc na ratowanie została uznana za legalną, powinna być ograniczona do kwoty potrzebnej do tego, by przedsiębiorstwo mogło utrzymać swoją działalność przez okres, na który Komisja dopuściła udzielenie pomocy. Obliczanie wysokości tej kwoty powinno nastąpić na podstawie oceny potrzeb płynności przedsiębiorstwa wynikających ze strat, przy uwzględnieniu wyniku zastosowania wzoru znajdującego się w załączniku do Wytycznych. Zdaniem M. Szydły⁹⁴ można przyjąć w pewnym uproszczeniu, że kwota pomocy na ratowanie powinna umożliwić danemu przedsiębiorcy zachowanie płynności finansowej

92 W decyzji wyrażającej zgodę na udzielenie pomocy Komisja powinna wskazać okres, na jaki dopuszcza udzielenie pomocy danemu przedsiębiorstwu. Może on wynieść maksymalnie sześć miesięcy. Możliwa jest również sytuacja, w której Komisja najpierw wyrazi zgodę na udzielenie pomocy na pewien okres, krótszy niż sześć miesięcy, a następnie wydłuży ten termin. Może tak się zdarzyć nawet kilka razy, ważne, by łączny okres udzielenia pomocy nie przekroczył sześciu miesięcy.

93 M. Szydło, *Pomoc państwa...*, s. 5.

94 *Ibidem*, s. 5.

w okresie udzielania tej pomocy⁹⁵. W przypadku przekroczenia wyniku tego obliczenia taka kwota pomocy musi zostać dokładnie wyjaśniona.

Wytyczne znacznie poszerzyły pojęcie pomocy na ratowanie, w stosunku do rozwiązań istniejących przed 2004 r.⁹⁶, gdyż obecnie pomoc może obejmować nie tylko wsparcie płynności finansowej zagrożonego przedsiębiorstwa, lecz także finansowanie pewnych pilnych i niezbędnych działań o charakterze strukturalnym⁹⁷, takie jak wycofanie się z deficytowej działalności lub zamknięcie nierentownych oddziałów przedsiębiorstwa⁹⁸. Jednakże środki te muszą być gruntownie zbadane przez Komisję pod względem celu, jakiemu służy ich przyznanie. Jeśli wsparcie ma być udzielone, by przywrócić długoterminową rentowność danego przedsiębiorstwa, i nie musi być podjęte natychmiast, powinno być udzielone w formie pomocy na restrukturyzację, a nie pomocy na ratowanie.

Wreszcie, pomoc na ratowanie może być udzielona danemu przedsiębiorstwu tylko jeden raz, zgodnie z zasadą „pierwszy i ostatni raz”, która zostanie omówiona w dalszej części pracy.

2.3. Pomoc w celu restrukturyzacji przedsiębiorstwa zagrożonego

Różnice pomiędzy pomocą na ratowanie a pomocą w celu restrukturyzacji występują zarówno w samej istocie tych rodzajów pomocy, w celach, które mają one realizować, jak i momentach, od których mogą być udzielane. Jak już w niniejszej pracy wspominałam, pomoc na ratowanie ma być wsparciem odwracalnym i czasowym, które pozwala przedsiębiorstwu zagrożonemu na „krótkotrwale wytchnienie”. Tymczasem pomoc na restrukturyzację powinna służyć przywróceniu długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa przy jednoczesnym zbadaniu i przeanalizowaniu przyczyn, które spowodowały jego trudną sytuację.

Pomoc ta zgodnie z Wytycznymi ma opierać się na wykonalnym, spójnym i dalekosiężnym planie. Zdaniem M. Szydły ten rodzaj pomocy powinien „w swoim założeniu wyeliminować przyczyny zapaści przedsiębiorstwa oraz stworzyć sytuację, w której przedsiębiorstwo to będzie mogło prowadzić trwale rentowną

95 Zatem chodzi o stworzenie sytuacji umożliwiającej przedsiębiorstwu bieżące regulowanie kosztów związanych z prowadzoną działalnością, tj. płac, dostaw itd., w taki sposób, by nie dochodziło do dalszego powiększenia strat, mimo że przychody przedsiębiorstwa będą w danym okresie mniejsze niż konieczne wydatki. Zob. *ibidem*, s. 5.

96 Przede wszystkim poprzednich wytycznych z 1999 r.

97 Możliwość udzielenia pomocy w takiej formie jest szerzej wyjaśniona w punkcie 16 Wytycznych. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu w ramach pomocy na ratowanie mogą być podjęte również działania strukturalne, np. natychmiastowe wycofanie się z działalności przynoszącej stratę. Jednakże udzielenie tej pomocy musi nastąpić natychmiastowo. W innych przypadkach pomoc na ratowanie nie może być przyznana w formie pomocy restrukturyzacyjnej.

98 M. Szydło, *Pomoc państwa...*, s. 6.

(bez ponoszenia w przyszłości żadnych strat) działalność gospodarczą”⁹⁹. W praktyce restrukturyzacja powinna polegać na rezygnacji z działalności przynoszącej straty, zmianie obecnej formuły działalności, tak by spowodować wzrost jej konkurencyjności, lub poszukiwaniu nowych form działalności, które mogą przynosić zyski. Oprócz tego może być również zastosowana restrukturyzacja finansowa i majątkowa, jednakże nie powinny się one odbywać bez restrukturyzacji profilu produkcyjnego lub zatrudnienia, gdyż same w sobie z reguły nie usuwają problemów przedsiębiorstwa¹⁰⁰.

Ponadto pomoc na restrukturyzację może być udzielona przedsiębiorstwu dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję planu jego restrukturyzacji bądź likwidacji, w odróżnieniu od pomocy na ratowanie, w której przypadku zatwierdzenie planów przez Komisję w praktyce jest końcowym etapem udzielania tego wsparcia. Każda pomoc udzielona po zatwierdzeniu tych planów przez Komisję jest uważana za pomoc restrukturyzacyjną.

Dodatkowo, w odróżnieniu od pomocy na ratowanie, w przypadku pomocy restrukturyzacyjnej nie ma ograniczeń w kwestii dopuszczalnych form jej udzielania. Mogą to być zatem dotacje, umorzenia długów, pożyczki lub gwarancje preferencyjne czy zwolnienia z obowiązku płatności zobowiązań publicznych. Ponadto zgodnie z punktem 17 Wytycznych pomoc w celu restrukturyzacji nie może być ograniczona tylko do pomocy finansowej, która co prawda wyrówna przedsiębiorstwu straty, ale nie usunie przyczyn tych strat. Jednakże w swojej późniejszej praktyce Komisja stwierdziła, że nawet pomoc restrukturyzacyjna może niekiedy wspierać płynność finansową przedsiębiorstwa i pokrywać jego bieżące koszty¹⁰¹.

W praktyce jasne rozgraniczenie pomiędzy pomocą na ratowanie a pomocą restrukturyzacyjną może stać się problematyczne. Tak będzie przykładowo w sytuacji, gdy dane wsparcie finansowe udzielone zagrożonemu przedsiębiorstwu początkowo zostanie zaaprobowane przez Komisję jako pomoc na ratowanie. Natomiast po sporządzeniu planu restrukturyzacji ta sama pomoc może być włączona do tego planu i stać się tym samym pomocą restrukturyzacyjną, oczywiście w części, która nie została jeszcze wypłacona.

2.3.1. Zakłócenia konkurencji spowodowane pomocą restrukturyzacyjną

Pomoc restrukturyzacyjna jest tym rodzajem pomocy państwa, który ma wyjątkowo niekorzystny wpływ na konkurencję pomiędzy przedsiębiorcami i działanie sił rynkowych. Pozwala ona przetrwać poszczególnym przedsiębiorstwom kryzysowe dla nich okresy i odzyskać długofalową zdolność prowadzenia działalności, której osiągnięcie nie byłoby możliwe bez wsparcia państwa, gdyż mechanizmy rynkowe

⁹⁹ *Ibidem*, s. 6.

¹⁰⁰ P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 76.

¹⁰¹ Zob. decyzja Komisji nr 2005/418/WE z dnia 7 lipca 2004 r. dotycząca środków pomocy wdrożonych przez Francję na rzecz grupy Alstom, Dz.Urz. UE L 150 z dnia 10 czerwca 2005 r.

niechybnie doprowadziłyby dane przedsiębiorstwo do upadku. W związku z tym przedsiębiorstwo, które jest nierentowne, utrzymuje się na rynku, podczas gdy w warunkach braku interwencji państwa jego miejsce mogliby zająć konkurencyjni przedsiębiorcy, znajdujący się w lepszej kondycji gospodarczej. Ponadto pomoc udzielana jest ze środków publicznych, a więc w praktyce na koszt podatników, w tym również konkurentów beneficjenta, którzy nierzadko także zmuszeni są do przeprowadzania działań restrukturyzacyjnych, z tą tylko różnicą, że to oni sami ponoszą ich koszty. Może dojść do sytuacji, gdy udzielenie przez państwo pomocy jednemu przedsiębiorstwu doprowadzi do wyeliminowania z rynku innego podmiotu, który początkowo znajdował się w lepszej sytuacji gospodarczej, ale w wyniku antykonkurencyjnej działalności państwa jego pozycja znacznie się pogorszyła. Dlatego też może się zdarzyć, że korzyści powstałe w wyniku pomocy państwa w przedsiębiorstwie beneficjenta będą w ogólnym bilansie zniwelowane stratami innego przedsiębiorcy. Przykładem takiej sytuacji może być ocalenie miejsc pracy u beneficjenta kosztem ich utraty u innego przedsiębiorcy. Dlatego niezwykle ważne jest, by pomoc na restrukturyzację była udzielana przedsiębiorstwom, które mają realną szansę na poprawę swej rentowności i uzyskanie długotrwałej zdolności do działania przynoszącego zysk.

Komisja, zdając sobie sprawę z negatywnych skutków, które wywołuje udzielenie pomocy państwa na restrukturyzację przedsiębiorstw, starała się wypracować takie rozwiązania, które spowodują, że w ogólnym rozrachunku pomoc ta będzie jednak przynosić więcej korzyści niż strat. W punkcie 31 swoich Wytycznych wskazała, że taki rodzaj pomocy może być zaaprobowany dopiero wówczas, gdy wszelkie zakłócenia konkurencji, które może ona spowodować, zostaną zrównoważone konkretnymi korzyściami wynikającymi z dalszej egzystencji wspieranego przedsiębiorstwa, a tym samym udzielenie pomocy nie będzie niezgodne z interesem całej Unii. Jako przykład takich korzyści Komisja podaje uniknięcie likwidacji dużej liczby miejsc pracy - zarówno u samego beneficjenta, jak i jego kontrahentów, takich jak dostawcy czy podwykonawcy. W swojej praktyce Komisja wskazywała również na znaczące zwiększenie się dochodów państwa z tytułu podatków płaconych przez wspierane przedsiębiorstwo, jego pracowników i kontrahentów¹⁰². Zaistnienie tego rodzaju korzyści jest niezbędnym warunkiem do uznania przez Komisję danej pomocy za udzieloną zgodnie z prawem.

Kolejnym elementem wskazanym w Wytycznych, który ma chociaż w części zniwelować niekorzystny wpływ pomocy restrukturyzacyjnej na konkurencję na rynku, jest określanie przez Komisję w decyzji aprobującej udzielenie pomocy stosownych środków wyrównawczych, które musi wdrożyć beneficjent. Mają one zmniejszyć i zminimalizować niekorzystny wpływ pomocy państwa na konkurencję poprzez ograniczenie udziału w rynku przedsiębiorcy korzystającego z pomocy publicznej. Mogą polegać m.in. na zbyciu przez przedsiębiorstwo swoich aktywów, ograniczeniu zdolności produkcyjnych czy zmniejszeniu swojego udziału w rynku¹⁰³.

102 Decyzja Komisji nr 2005/345/WE z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie Bankgesellschaft Berlin AG, Dz.Urz. UE L 116 z dnia 4 maja 2005 r.

103 M. Szydło, *Pomoc państwa...*, s. 9.

Punkt 39 Wytycznych wskazuje również, że środkiem wyrównawczym może być także ograniczenie barier wejścia na dany rynek. Jednakże ten mechanizm może rodzić pewne problemy, gdyż nie wszystkie ograniczenia wejścia na rynek są zależne wyłącznie od danego przedsiębiorstwa. Często istnienie tego rodzaju barier jest wynikiem działań podejmowanych przez państwo. Jako przykład można podać wymóg uzyskania pozwolenia administracyjnego na prowadzenie danego rodzaju działalności. Prowadzi to do sytuacji, w której nałożony przez Komisję obowiązek ograniczania barier wejścia na rynek w rzeczywistości obciąża państwo, a nie dane przedsiębiorstwo.

Komisja wskazuje środki wyrównawcze, biorąc pod uwagę wyniki szczegółowego badania rynku, na którym działa beneficjent. Stopień tych ograniczeń powinien być ustalony na podstawie indywidualnego podejścia przy uwzględnieniu - oprócz badań rynku - również informacji dostarczonych przez osoby trzecie, w tym konkurentów beneficjenta¹⁰⁴. Badanie rynku dołączane jest przez przedsiębiorstwo do planu restrukturyzacji przedstawianego Komisji. Opracowanie takiej analizy może być kłopotliwym zadaniem dla przedsiębiorstwa ubiegającego się o pomoc przede wszystkim dlatego, że jej przygotowanie jest bardzo kosztowne. Takie badanie powinno zawierać dokładne zdefiniowanie rynku, wykaz konkurentów beneficjenta wraz z wskazaniem ich udziału w rynku, wielkość mocy produkcyjnych, w tym informację, czy na rynku występuje ich nadwyżka, udział w rynku samego beneficjenta na przestrzeni ostatnich kilku lat, jak również prognozy dotyczące poziomu cen, popytu, rozwoju rynku¹⁰⁵. Komisja nie jest jednak związana tą analizą - zawsze może ją zakwestionować i przeprowadzić własne badanie. Dopiero po dokładnym poznaniu struktury i zasad funkcjonowania danego rynku Komisja może zaproponować odpowiednie środki wyrównawcze. Muszą one być proporcjonalne do skutków udzielenia pomocy, zakłócających konkurencję. Powinny również być ustalone stosownie do wielkości i znaczenia przedsiębiorstwa na danym rynku.

W punkcie 40 Wytycznych Komisja stwierdza, że środki wyrównawcze w szczególności powinny być wprowadzone na rynkach, na których wspierane przedsiębiorstwo będzie odgrywało znaczącą rolę po restrukturyzacji. Zdaniem M. Szydły¹⁰⁶ środki te muszą być również nakazane przez Komisję wówczas, gdy na rynku, na którym działa beneficjent, występuje długoterminowa lub strukturalna nadprodukcja. Jednocześnie przy wprowadzaniu tych środków należy zachować ostrożność, tak by nie doprowadzić do sytuacji, w której zastosowanie środków wyrównawczych doprowadzi do negatywnych zmian w strukturze rynku, jak choćby utworzenia oligopolu lub nawet monopolu.

Komisja podkreśliła również, że stosowanie środków wyrównawczych jest z reguły zbędne w przypadku małych przedsiębiorstw, gdyż udzielana im pomoc co do zasady ma niewielki wpływ na konkurencję. Nie dotyczy to sytuacji, gdy beneficjent działa

104 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 238.

105 P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 77.

106 M. Szydło, *Pomoc państwa...*, s. 9.

na rynku, na którym występuje długoterminowa nadprodukcja lub jeśli inaczej stanowią przepisy dotyczące udzielania pomocy w poszczególnych sektorach.

2.3.2. Plan restrukturyzacji

Jak już wyżej wskazałam, celem udzielenia pomocy na restrukturyzację jest doprowadzenie do takiego stanu, w którym wspierane przedsiębiorstwo będzie mogło w przyszłości funkcjonować samodzielnie, bez ponownej pomocy państwa. Ma to nastąpić poprzez przywrócenie długotrwałej rentowności danego podmiotu i jego zdolności do przynoszącej zysk działalności. Swoistą gwarancją takich zmian ma być plan restrukturyzacyjny, przygotowany przez przedsiębiorstwo i zatwierdzony przez Komisję. Celem tego planu jest zmniejszenie rozmiarów lub zmiana profilu prowadzonej działalności¹⁰⁷.

Zgodnie z brzmieniem punktu 35 Wytycznych plan restrukturyzacyjny musi przywrócić przedsiębiorstwu długotrwałą zdolność do rentownego działania w rozsądnych ramach czasowych i na podstawie realistycznych założeń co do przyszłych warunków działania. Jednocześnie okres jego trwania powinien być możliwie jak najkrótszy.

Gotowy plan należy złożyć Komisji wraz z podaniem wszelkich istotnych szczegółów, w tym badania rynku. Poprawa rentowności powinna wynikać przede wszystkim z warunków wewnętrznych zawartych w planie. Może on opierać się na warunkach zewnętrznych, niezależnych od przedsiębiorstwa, takie jak zmiany cen czy zmiany popytu, jednakże tylko w sytuacji gdy, poczynione założenia rynkowe są ogólnie znane. Ponadto plan powinien zakładać zaprzestanie wykonywania działalności, która nawet po restrukturyzacji przynosiłaby straty.

Jednocześnie zgodnie z punktem 36 Wytycznych plan musi również zawierać opis okoliczności, które doprowadziły przedsiębiorstwo do trudnej sytuacji. Zdiagnozowanie przyczyn ma być dla Komisji podstawą oceny, czy proponowane rozwiązania są właściwe i stosowne, a przede wszystkim czy przyniosą oczekiwane korzyści. Dlatego bardzo ważne jest, by przyczyny trudnej sytuacji przedsiębiorstwa były wskazane w sposób precyzyjny i wyczerpujący.

Przy opracowywaniu planu restrukturyzacji należy wziąć pod uwagę zarówno aktualny stan, jak i przewidywania odnośnie popytu i podaży na stosownym rynku produktu. Równocześnie należy podać różne scenariusze uwzględniające najlepsze, najmniej korzystne oraz pośrednie rozwiązania, jak również słabości i silne strony przedsiębiorstwa. Plan restrukturyzacji musi umożliwić przedsiębiorstwu rozwijanie się ku nowej strukturze, która ma mu przynieść w dłuższej perspektywie trwałą rentowność i samodzielność. Dodatkowo ma on przewidywać taką zmianę sytuacji beneficjenta, która po zakończeniu restrukturyzacji umożliwi mu pokrycie wszystkich kosztów wraz z amortyzacją i kosztami finansowymi. Zwrot zaangażowanego kapitału musi być wystarczający do tego, by przedsiębiorstwo

107 I. Postuła. A. Werner, *op.cit.*, s. 233.

mogło - dzięki własnym osiągnięciom - osiągać zyski i stało się konkurencyjne na rynku. Podkreślono również, że w przypadku gdy trudności przedsiębiorstwa są wynikiem braków w systemie ładu korporacyjnego, tu także należy wprowadzić stosowne zmiany.

Działania mające przywrócić przedsiębiorstwu długofalową rentowność i wskazane w planie restrukturyzacyjnym mogą być różnorodne. Przykładowo M. Szydło¹⁰⁸ wskazuje następujący katalog działań:

- zdywersyfikowanie prowadzonej działalności,
- zredukowanie liczby pracowników,
- wycofanie się z pewnych obszarów działalności, zwłaszcza przynoszących straty i nienależących do zasadniczego przedmiotu działania danego przedsiębiorstwa,
- rezygnacja z wdrażania ryzykownych projektów rozwojowych,
- zmniejszenie struktur organizacyjnych i kierowniczych,
- spłacenie starych długów dzięki finansowemu wsparciu państwa oraz podjęcie innych działań składających się na restrukturyzację finansową, takich jak podwyższenie współczynnika kapitału podstawowego czy zmiana sposobu refinansowania,
- znalezienie nowego inwestora zewnętrznego,
- zmiana dostawców,
- obniżenie kosztów stałych,
- zmiana miejsca produkcji,
- wdrożenie nowego produktu,
- zastosowanie nowej metody produkcji,
- poprawa jakości dotychczas wytwarzanego produktu,
- podjęcie strategicznej współpracy z innymi przedsiębiorcami lub też zobowiązanie się innego przedsiębiorstwa do przejęcia przedsiębiorstwa zagrożonego,
- zobowiązanie się do nabycia określonych aktywów lub praw własności przemysłowej, by powiększyć liczbę oferowanych produktów.

Jak już wspominałam, wszystkie te działania mają doprowadzić do odzyskania przez zagrożone przedsiębiorstwo długotrwałej rentowności i pod tym kątem podlegają ocenie Komisji. Jeżeli stwierdzi ona, że przedstawione w planie działania nie są w stanie wywołać oczekiwanego efektu¹⁰⁹, to może nie zaaprobować udzielenia pomocy restrukturyzacyjnej. Bowiem w sytuacji, gdy zaproponowane rozwiązania

¹⁰⁸ M. Szydło, *Pomoc państwa...*, s. 8.

¹⁰⁹ Zarówno z przyczyn zewnętrznych, tj. panujących na rynku wyjątkowo niekorzystnych warunków, jak i wewnętrznych, np. realnego braku możliwości wdrożenia przez przedsiębiorstwo planowanych działań pomimo pomocy państwa, jak również w przypadku gdy Komisja stwierdzi, że zastosowanie tych środków nie może być w rzeczywistości rozwiązaniem istniejących problemów.

nie przyniosłoby odpowiedniego rezultatu, zatwierdzenie pomocy stanowiłoby w praktyce sztuczne utrzymywanie na rynku nierentownego podmiotu, co miałoby dalszy niekorzystny wpływ na konkurencję.

Kwota oraz intensywność pomocy restrukturyzacyjnej muszą zawsze być ograniczone jedynie do niezbędnego minimum kosztów, koniecznych do przeprowadzenia procesu restrukturyzacji danego przedsiębiorstwa. Mówi o tym punkt 43 Wytycznych. Komisja zakłada bowiem, że koszty procesu restrukturyzacji powinny być w możliwie jak największym stopniu finansowane ze środków własnych zagrożonego przedsiębiorstwa lub ze środków jego akcjonariuszy albo grupy kapitałowej, do której beneficjent należy. Proces może być również finansowany z zewnętrznych źródeł finansowania na zasadach rynkowych. Środki te uznawane są przez Komisję za wkład własny przedsiębiorstwa. Wkład ten powinien być rzeczywisty, czyli faktyczny, wykluczający wszystkie spodziewane przyszłe zyski, takie jak przepływ środków pieniężnych, i powinien być możliwie jak najwyższy. W związku z powyższym Komisja musi mieć wyczerpujące i pełne informacje na temat spodziewanych kosztów procesu restrukturyzacji, wielkości oraz pochodzenia wkładu własnego, jak i wysokości pomocy państwa, tak by mogła ocenić, czy wkład własny przedsiębiorstwa spełnia przesłanki wskazane w Wytycznych.

Ocena, czy wkład własny przedsiębiorstwa jest wystarczający, dokonywana jest na podstawie wskazówek zawartych w punkcie 44 Wytycznych. Komisja wskazała, że zazwyczaj uzna za odpowiednie wkłady własne wynoszące minimum 25 proc. w przypadku małych, 40 proc. w przypadku średnich i 50 proc. w przypadku dużych przedsiębiorstw. Jednakże Komisja może również wyjątkowo zezwolić na niższy wkład pod warunkiem, że wystąpią szczególne trudności, które zostaną wykazane przez państwo członkowskie. W praktyce zdarzały się już przypadki, gdy uznawała za wystarczający wkład własny zagrożonego przedsiębiorstwa na poziomie 11 proc.¹¹⁰.

Jednocześnie podkreślić trzeba, iż często się zdarza, że Komisja po przeanalizowaniu informacji dochodzi do wniosku, że wkład własny zadeklarowany przez przedsiębiorstwo nie jest w rzeczywistości wkładem własnym, gdyż przykładowo pochodzi z kredytu bankowego zabezpieczonego aktywami nabytymi z pomocą państwa¹¹¹.

Wymóg, by udział wkładu własnego przedsiębiorstwa zagrożonego w cały proces restrukturyzacji był jak największy, ma służyć temu, aby pomoc państwa dla danego beneficjenta była możliwie jak najmniejsza. Zgodnie z treścią Wytycznych kwota pomocy lub jej forma nie mogą stanowić dla przedsiębiorstwa nadwyżki pieniędzy, którą można by użyć do agresywnych działań zakłócających rynek, niemających związku z restrukturyzacją. Rozwiązanie to ma ograniczyć efekt zakłócenia konkurencji. Do takich agresywnych działań można przykładowo zaliczyć sprzedaż produktów lub usług po zaniżonych cenach, niepokrywających kosztów produkcji. W przypadku posiadania przez beneficjenta nadwyżki uzyskanej

110 M. Szydło, *Pomoc państwa...*, s. 10.

111 *Ibidem*, s. 10.

z pomocy państwa mógłby on wykorzystać ją na pokrycie strat wynikających z działań o charakterze dumpingu. M. Szydło jako przykład takiego agresywnego działania wskazuje również tzw. skróśnesubsydiowanie, czyli przeznaczanie nadwyżek uzyskanych dzięki pomocy państwa na finansowanie działalności prowadzonej przez beneficjenta na zupełnie innym rynku¹¹². By zapobiec takim praktykom, Komisja szczegółowo analizuje poziom pasywów przedsiębiorstwa po restrukturyzacji, uwzględniając sytuację po każdym ograniczeniu lub odroczeniu jego wierzytelności, a w szczególności w kontekście jego dalszej działalności po zastosowaniu procedury upadłościowej przeprowadzonej zgodnie z prawem krajowym.

Ponadto Wytyczne wyraźnie wskazują, że jedynym przeznaczeniem uzyskanej pomocy może być odzyskanie przez beneficjenta długotrwałej rentowności. Żadna pomoc nie może być wykorzystana do finansowania nowych inwestycji, które nie są niezbędne, by przywrócić rentowność przedsiębiorstwa beneficjenta.

Warto również zaznaczyć, że nierzadko Komisja uzależnia wydanie zgody na udzielenie pomocy restrukturyzacyjnej od spełnienia przez beneficjenta jeszcze innych, dodatkowych warunków, koniecznych jej zdaniem w danych okolicznościach. Takim warunkiem może być przykładowo obowiązek sprywatyzowania przedsiębiorstwa w przypadku, gdy beneficjentem pomocy jest przedsiębiorstwo państwowe¹¹³. Komisja może również zobowiązać państwo członkowskie do nieudzielania innej pomocy dla restrukturyzowanego przedsiębiorcy w czasie realizacji programu restrukturyzacyjnego lub też do nałożenia na beneficjenta określonych obowiązków albo wprowadzenia nakazów¹¹⁴.

Podczas realizacji planu restrukturyzacyjnego, który został zaakceptowany przez Komisję, może pojawić się konieczność jego zmiany. Modyfikacje planu są dozwolone, jednakże pod warunkiem, że nowy plan restrukturyzacyjny nadal będzie miał na celu doprowadzenie do stanu, w którym przedsiębiorstwo odzyska zdolność do konkurowania na rynku.

W przypadku zwiększenia pomocy publicznej dla beneficjenta konieczna będzie również weryfikacja zaproponowanych uprzednio środków wyrównawczych. Natomiast w przypadku, gdy to środki wyrównawcze mają ulec zmniejszeniu, konieczne będzie obniżenie kwoty pomocy. Wprowadzane zmiany mogą polegać również na modyfikacjach harmonogramu wdrażania środków wyrównawczych, jednakże może to nastąpić jedynie w sytuacji, gdy opóźnienia we wprowadzaniu tych środków są niezależne od woli beneficjenta i państwa członkowskiego. W przeciwnym razie zmiany w harmonogramie będą również musiały pociągnąć za sobą zmniejszenie kwoty pomocy. Także w przypadku, gdy warunki nałożone przez Komisję lub zobowiązania państwa członkowskiego ulegają ograniczeniu, pomoc powinna być odpowiednio zmniejszona bądź też powinny być narzucone nowe dodatkowe warunki.

112 Zob. *Ibidem*, s. 10.

113 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 239.

114 P. Pełka, M. Stasiak, *op.cit.*, s. 78.

Warunkiem dopuszczalności wprowadzenia modyfikacji planu restrukturyzacji jest ich uprzednie zgłoszenie do Komisji. W sytuacji gdy państwo członkowskie zastosuje zmiany w planie bez uzyskania stosownej zgody Komisji, ta ostatnia rozpocznie procedurę stosowaną w przypadku niewłaściwego wykorzystania pomocy.

Plan restrukturyzacji musi być zrealizowany przez przedsiębiorstwo w całości. Jak już wyżej wspominałam, wszelkie odstępstwa w realizacji planu są traktowane jako wykorzystanie pomocy niezgodnie z przeznaczeniem. W sytuacji gdy plan ma charakter wieloletni, a kwota pomocy jest znaczna, Komisja może ustalić, że pomoc powinna być wypłacana nie jednorazowo, ale w kilku częściach, przy czym każda kolejna transza może być wypłacona dopiero po stwierdzeniu Komisji, że plan jest realizowany prawidłowo. Wobec powyższego państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego przedstawiania Komisji raportów o postępach w procesie restrukturyzacji. W przypadku dużych przedsiębiorstw pierwsze sprawozdanie powinno być złożone w ciągu sześciu miesięcy od zatwierdzenia pomocy. Natomiast kolejne sprawozdania należy wysyłać Komisji co rok aż do momentu, gdy cele restrukturyzacji zostaną osiągnięte.

2.4. Zasada „pierwszy i ostatni raz”

Zgodnie z Wytycznymi zarówno pomoc na ratowanie, jak i pomoc na restrukturyzację mogą być udzielone tylko jeden raz - reguluje to tzw. zasada „pierwszy i ostatni raz”¹¹⁵. Komisja stwierdziła, że wielokrotne przyznawanie pomocy na ratowanie doprowadziłoby do utrzymania *status quo*, odsunęłoby tylko nieuniknione następstwa, jednocześnie przerzucając konsekwencje tej sytuacji na lepiej prosperujące przedsiębiorstwa lub państwa członkowskie. Podobnie w przypadku, gdy przedsiębiorstwo otrzymało już pomoc na restrukturyzację - jeśli nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów - można stwierdzić, że problemy beneficjenta mają stały charakter, a wielokrotne interwencje państwa stanowią tylko niekorzystne zakłócenia konkurencji. Komisja wyszła z założenia, że przedsiębiorstwo nie może przenosić swoich problemów na państwo, jednocześnie uzyskując w ten sposób przewagę nad innymi przedsiębiorcami¹¹⁶.

Zgodnie z punktem 73 Wytycznych państwo członkowskie w momencie notyfikacji Komisji udzielonej pomocy musi wskazać, czy zainteresowane przedsiębiorstwo otrzymało już w przeszłości pomoc na ratowanie lub restrukturyzację. Dotyczy to również pomocy udzielonej przed wejściem w życie Wytycznych i pomocy niewymagającej zgłoszenia Komisji. Jeśli doszło do takiego wsparcia, a nie upłynęło jeszcze dziesięć lat od momentu przyznania pomocy na ratowanie przedsiębiorstwa lub od zakończenia jego restrukturyzacji lub też wstrzymania wdrażania planu restrukturyzacji Komisja nie przyzna dalszej pomocy.

Wytyczne przewidują jednakże pewne wyjątki od tej zasady. Po pierwsze, ponowna pomoc jest dozwolona w przypadku wystąpienia wyjątkowych i nieprzewidywalnych

115 Ang. *one time, last time*.

116 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 236.

okoliczności, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności. Po drugie, może się zdarzyć, że pomoc na ratowanie przyznana została z zachowaniem warunków określonych dla tej pomocy w Wytycznych oraz nie udzielono po niej pomocy na restrukturyzację. Jednocześnie przedsiębiorstwo dawało racjonalną długoterminową perspektywę rentowności po przyznaniu pomocy, a nowa pomoc jest konieczna po upływie pięciu lat od przyznania poprzedniego wsparcia z powodu nieprzewidywalnych okoliczności, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności. Komisja może również dopuścić ponowną pomoc, jeśli pomoc w celu restrukturyzacji następuje po przyznaniu pomocy na ratowanie, stanowiąc część jednego działania na rzecz restrukturyzacji.

Komisja wyraźnie podkreśliła, że na zastosowanie powyższej zasady nie mają wpływu zmiany własności przedsiębiorstwa, które nastąpiły po przyznaniu pomocy, ani też żadne procedury sądowe lub administracyjne mające na celu umorzenie długów, zmniejszenie należności lub poprawę bilansu w przypadku przedsiębiorstwa kontynuującego swoją działalność.

Zasada ta będzie miała również zastosowanie w przypadku udzielenia pomocy grupie kapitałowej, w której skład wchodzi przedsiębiorstwo ubiegające się o pomoc. Natomiast w przypadku, gdy to podmiot wchodzący w skład takiej grupy otrzymał wcześniej pomoc, nie ma przeszkód, by w późniejszym okresie o taką pomoc ubiegała się grupa kapitałowa jako całość bądź też inne przedsiębiorstwa wchodzące w jej skład. Państwa członkowskie mają zapewnić, aby żadna pomoc - ani ta udzielona grupie kapitałowej, ani innemu przedsiębiorstwu - nie trafiła do przedsiębiorstwa, które było już beneficjentem tej pomocy.

Ponadto jeżeli przedsiębiorstwo nabywa aktywa innego przedsiębiorstwa¹¹⁷, które otrzymało już pomoc na ratowanie lub restrukturyzację, nabywca nie podlega zasadzie „pierwszy i ostatni raz”. Jednakże by zasada ta nie miała zastosowania, muszą być spełnione łącznie pewne warunki. Po pierwsze, nabywca powinien być wyraźnie oddzielony od starego przedsiębiorstwa. Po drugie, nabycie przedsiębiorstwa powinno nastąpić po cenach rynkowych. Po trzecie, upadłość lub zarządzanie sądowe i sprzedaż starego przedsiębiorstwa nie mogą być jedynie sposobami na obejście tej zasady. Komisja może stwierdzić, że do takiego obejścia doszło np. wtedy, gdy problemy, które spotkały nabywcę, były łatwe do przewidzenia w chwili przejmowania starego przedsiębiorstwa.

¹¹⁷ W szczególności przedsiębiorstwa, które podlegało procedurze administracyjnej lub sądowej mającej na celu uzdrowienie bilansu, zmniejszenie należności lub umorzenie długów albo też zbiorowej procedurze upadłościowej przeprowadzanej zgodnie z prawem krajowym.

Rozdział III

Nadzór Komisji Europejskiej nad przyznawaniem pomocy państwowej

3.1. Podstawa prawna

Przyznawanie pomocy publicznej podlega specjalnej procedurze notyfikacyjnej, która jest prowadzona przez Komisję. Jak już wcześniej wspominałam, art. 108 TFUE określa kompetencje nadzorcze Komisji nad przyznawaniem przez państwa członkowskie pomocy przedsiębiorcom. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, jeśli Komisja stwierdzi, że wsparcie przyznane przez państwo nie jest zgodne z art. 107 TFUE lub też jest ono nadużywane, musi zadecydować o nakazie zniesienia lub zmiany tej pomocy. Jednocześnie artykuł ten przyznaje Radzie kompetencję do podjęcia - na wniosek państwa członkowskiego - decyzji o uznaniu pomocy za zgodną z wspólnym rynkiem, jeśli decyzja ta będzie uzasadniona przez wyjątkowe okoliczności. Ponadto zgodnie z art. 108 TFUE ust. 3 Komisja ma być informowana o wszystkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli instytucja ta stwierdzi, że plan pomocy jest niezgodny z wspólnym rynkiem, powinna wszcząć procedurę opisaną w ust. 2 tego artykułu.

Z kolei zgodnie z art. 109 TFUE Rada - na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim - może wydać właściwe rozporządzenia, by zastosować art. 107 i 108. W ten sposób została uregulowana procedura nadzorowania przez Komisję udzielania pomocy publicznej. Kwestię tę reguluje rozporządzenie Rady (WE) nr 659/99 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE [obecnie 108 TFUE] (dalej „rozporządzenie 659/99”)¹¹⁸. Drugim ważnym rozporządzeniem regulującym problematykę funkcji nadzorczych Komisji w odniesieniu do pomocy państwowej jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady nr 659/99¹¹⁹. Jak podkreślają I. Postuła i A. Werner¹²⁰, wskazane wyżej akty normatywne tylko ugruntowały istniejące już wcześniej zasady dotyczące stosowania Traktatu w odniesieniu do pomocy publicznej, które ukształtowały się w orzecznictwie.

Rozporządzenie 659/99 wprowadza obowiązek informowania Komisji przez państwa członkowskie o każdym zamiarze udzielenia pomocy publicznej. W przypadku gdy instytucja ta stwierdzi, że planowane wsparcie jest niezgodne z wspólnym rynkiem, wszczyna procedurę określoną w art. 108 ust. 2 TFUE. Procedura ta ma

¹¹⁸ Dz.Urz. UE L 83 z dnia 27 marca 1999 r.

¹¹⁹ Dz.Urz. UE L 140 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

¹²⁰ I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 301.

na celu zbadanie, czy planowana pomoc jest dopuszczalna w świetle Traktatu, tzn. czy spełnia przesłanki zakwalifikowania jej do jednego z wyjątków w nim przewidzianych.

3.2. Definicje

W rozdziale pierwszym rozporządzenia 659/99 zdefiniowane zostały podstawowe pojęcia związane z udzielaniem pomocy publicznej.

Przede wszystkim ustalono znaczenie pojęcia pomocy istniejącej. Zgodnie z brzmieniem tego dokumentu za pomoc istniejącą uznawana jest każda pomoc, jaka zaistniała przed wejściem w życie Traktatu w odpowiednich państwach członkowskich, pomoc dozwolona przez Komisję lub Radę, pomoc, która jest uważana za dozwoloną w wyniku upływu terminu na wydanie decyzji przez Komisję¹²¹, pomoc, w stosunku do której upłynął dziesięcioletni okres przedawnienia dochodzenia przez Komisję zwrotu udzielenia bezprawnie przyznanej pomocy, oraz pomoc, którą uznaje się za istniejącą, ponieważ w chwili jej wprowadzania nie stanowiła pomocy, a stała się nią później w wyniku ewolucji wspólnego rynku.

Natomiast każda pomoc, która nie spełnia wyżej wymienionych przesłanek pomocy istniejącej, jak również zmiany¹²² pomocy istniejącej, uważane są w świetle rozporządzenia za pomoc nową, która podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z art. 2 rozporządzenia 659/99.

Pomoc publiczna może być udzielona zarówno w formie pomocy indywidualnej, jak i programu pomocowego. W świetle rozporządzenia 659/99 program pomocowy oznacza każde działanie, na którego podstawie bez dalszego wprowadzania w życie wymaganych środków można dokonywać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw, określonych w ustawie w sposób ogólny i abstrakcyjny, a także każde działanie, na którego podstawie pomoc niezwiązana z konkretnym projektem może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie.

Z kolei pomocą indywidualną jest pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego, jak również taka, która jest przyznawana na podstawie programu pomocowego, ale jednocześnie wymaga zgłoszenia.

121 Zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia 659/99 w przypadku, gdy Komisja nie podejmie decyzji w kwestii notyfikowanej pomocy w odpowiednim terminie (co do zasady wynoszącym dwa miesiące) wówczas pomoc uznawana jest za dozwoloną przez Komisję.

122 Jak wskazuje S. Dudzik, dotyczy to zmian niebagatelnych, istotnych lub materialnych. Zob. S. Dudzik, *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie notyfikowanej pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 5, s. 3.

3.3. Procedury

Rozporządzenie 659/99 wprowadza dwa rodzaje procedury - „zwykłą” procedurę notyfikacyjną, mającą zastosowanie w każdym przypadku zgłoszenia pomocy, oraz procedury nadzwyczajne, stosowane w konkretnych, wskazanych w rozporządzeniu, sytuacjach. Te odmienne procedury stosuje się w przypadku postępowania w sprawie bezprawnie przyznanej pomocy, w sprawie niezgodności programu pomocy z obowiązującymi regulacjami, w przypadku niewłaściwego wykorzystania pomocy i w sprawie cofnięcia wydanej decyzji¹²³.

3.3.1. Procedura notyfikacyjna

Rozpoczęcie procedury notyfikacyjnej następuje po przedstawieniu Komisji przez państwo członkowskie zawiadomienia o zamiarze przyznania pomocy. Rozporządzenie 659/99 nie precyzuje terminu, w jakim powinno być dokonane zgłoszenie, określając jedynie, że powinno ono nastąpić „w odpowiednim czasie”, tak by Komisja mogła przedstawić swoje uwagi. I. Postuła i A. Werner¹²⁴ wskazują, że w przypadku ustaw państwa zgłaszają projekty udzielenia pomocy już na etapie prac parlamentarnych, bezpośrednio po wszczęciu procedury legislacyjnej. Należy podkreślić, iż zarówno Traktat, jak i rozporządzenie stanowią, że zgłoszenia pomocy ma dokonać państwo członkowskie, zatem nie mogą tego dokonać żadne inne podmioty, w tym władze lokalne czy przedsiębiorstwa publiczne. Państwa zwykle zgłaszają zamiar przyznania pomocy poprzez swoje stałe przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej w Brukseli.

Procedura notyfikacyjna składa się z dwóch podstawowych faz - tzw. fazy badania wstępnego (*preliminary examination*), rozpoczynającej się z chwilą złożenia oficjalnego zawiadomienia, i procedury formalnego dochodzenia (*formal investigation procedure*), która nie jest obligatoryjna i rozpoczyna się tylko w momencie podjęcia przez Komisję stosownej decyzji.

3.3.1.1. Faza badania wstępnego

Traktatowe podstawy fazy badania wstępnego zawarte są w art. 108 ust. 3 TFUE. Jak trafnie wskazuje S. Dudzik¹²⁵, jej celem jest umożliwienie Komisji sformułowania opinii *prima facie* co do zgodności notyfikowanej pomocy z przepisami traktatowymi. Faza ta powinna trwać stosunkowo krótko, zgodnie z zasadą rozsądnego terminu przewidzianego na przeprowadzenie postępowania administracyjnego. Termin ten,

123 Zob. J. Germann, M. Ušák, *Pomoc publiczna - nadzwyczajne postępowanie nadzorcze*, Finanse Komunalne 2007, nr 6.

124 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 327 i nast.

125 S. Dudzik, *Postępowanie...*, s. 4.

w przypadku tej procedury nazywany terminem Lorenz¹²⁶, wynosi dwa miesiące i jego bieg rozpoczyna się wraz ze złożeniem przez państwo członkowskie kompletnego zawiadomienia. Z kolei zawiadomienie uważa się za kompletne, jeśli pozwala ono Komisji podjąć decyzję w sprawie planowanej pomocy¹²⁷. W praktyce takie sformułowanie pozwala Komisji na wydłużanie tego dwumiesięcznego terminu - może ona bowiem zażądać udzielenia jej dodatkowych informacji. Państwo zobowiązane jest spełnić takie żądanie Komisji w terminie wyznaczonym przez tę instytucję¹²⁸. Wskazany w rozporządzeniu dwumiesięczny termin może być wydłużony za zgodą państwa członkowskiego i Komisji. Natomiast jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od zgłoszenia notyfikacji albo udzielenia przez państwo dodatkowych informacji Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji, to zgłoszenie należy uznać za kompletne. W sytuacji gdy pomimo upływu dwumiesięcznego terminu Komisja nie podjęła żadnej decyzji, państwo członkowskie powinno zawiadomić instytucję, że ze względu na jej zwłokę ma zamiar przystąpić do udzielania pomocy. Jeżeli w ciągu kolejnych 15 dni roboczych Komisja nie wyda stosownej decyzji, państwo może rozpocząć realizację swojego planu.

Faza badania wstępnego powinna zakończyć się decyzją Komisji, która może w niej stwierdzić, że:

- środek będący przedmiotem zawiadomienia nie stanowi pomocy państwowej,
- nie zaistniały żadne wątpliwości co do zgodności planowanej pomocy z regułami wspólnego rynku - tzw. decyzja o niezgłoszeniu sprzeciwu,
- należy wszcząć postępowanie na mocy postanowień art. 108 ust. 2 - tzw. decyzja wszczęcia formalnej procedury wyjaśniającej.

Pierwsza sytuacja zajdzie, gdy Komisja stwierdzi, że środek, który planuje wprowadzić państwo członkowskie, nie spełnia przesłanek z art. 107 TFUE i wobec tego nie jest uznawany za pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu.

Drugi rodzaj decyzji Komisja wyda, gdy po przeanalizowaniu sprawy dojdzie do wniosku, że choć wsparcie zaproponowane przez państwo stanowi pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu, to jednak zachodzi jedno z możliwych wyłączeń od generalnego zakazu udzielania pomocy państwowej. Jednocześnie Komisja powinna wskazać w swojej decyzji, który wyjątek zachodzi w przedmiotowej sytuacji.

Trzeci przypadek zdarzy się w sytuacji, gdy Komisja stwierdzi, że zachodzą wątpliwości co do zgodności notyfikowanej pomocy z wspólnym rynkiem i należy je wyjaśnić w procedurze formalnego dochodzenia. Należy przy tym zaznaczyć, że zaistnienie takich wątpliwości, które nie pozwalają bez szczegółowego zbadania zgłoszenia uznać, że pomoc jest zgodna z zasadami wspólnego rynku, skutkuje

126 Nazwa pochodzi od orzeczenia ETS w sprawie nr 120/73 Gebruder Lorenz GmbH przeciwko Federal Republic of Germany, w którym termin ten został wprowadzony.

127 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 331.

128 Brak dostarczenia wymaganych informacji we wskazanym terminie może skutkować, po uprzednim ponagleniu Komisji skierowanym do państwa, nawet uznaniem notyfikacji za wycofaną *ex lege*.

obowiązkiem wydania przez Komisję decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia, gdyż nie ma możliwości ich rozstrzygnięcia w fazie badania wstępnego.

Ponadto, jak już wyżej wspominałam, w przypadku niepodjęcia przez Komisję decyzji w odpowiednim terminie Traktat przewiduje domniemanie prawne stwierdzające, że pomoc została zatwierdzona przez Komisję.

3.3.1.2. Procedura formalnego dochodzenia

Procedura formalnego dochodzenia ma swoje traktatowe podstawy w art. 108 ust. 3 TFUE. W literaturze nazywana jest również procedurą dochodzenia o charakterze spornym, głównym postępowaniem kontrolnym lub procedurą formalnego badania¹²⁹. Jej celem jest przeprowadzenie pogłębionej analizy zgłoszonego przez państwo planowanego wsparcia. Procedura ta wszczynana jest w sytuacji, gdy w trakcie fazy badania wstępnego pojawiają się jakieś niejasności co do charakteru wsparcia. Formalne dochodzenie ma rozwiązać wszelkie wątpliwości i umożliwić Komisji wydanie ostatecznej decyzji w sprawie notyfikowanej pomocy. Jak trafnie wskazują I. Postuła i A. Werner¹³⁰, na uruchomienie procedury formalnego dochodzenia duży wpływ ma stanowisko samego zainteresowanego państwa członkowskiego. Jeśli w fazie badania wstępnego nie udzieli ono Komisji żądanych przez nią informacji, stwierdzając, że dokonane zgłoszenie jest kompletne, to z dużym prawdopodobieństwem naraża się na wszczęcie formalnego dochodzenia, gdyż Komisja będzie musiała wyjaśnić wszystkie zaistniałe wątpliwości przed wydaniem decyzji. Ponadto wszelkie niejasności rozpatrywane są na niekorzyść wnioskodawcy.

S. Dudzik¹³¹ wskazuje na trzy istotne różnice pomiędzy fazą badania wstępnego a procedurą formalnego dochodzenia. Po pierwsze, w decyzji kończącej fazę badania wstępnego Komisja, uznając wsparcie za dopuszczalne w świetle przepisów traktatowych, nie może zamieszczać żadnych dodatkowych warunków ani zobowiązań, od których zależałaby ich moc wiążąca. W przypadku procedury formalnego dochodzenia Komisja może wydać decyzję warunkową.

Po drugie, w trakcie badania wstępnego Komisja nie ma możliwości prowadzenia żadnych negocjacji z państwem członkowskim w sprawie zgłoszonego projektu pomocy, w tym nie może proponować żadnych modyfikacji tego planu. W procedurze formalnego dochodzenia taka możliwość istnieje.

Wreszcie w fazie badania wstępnego w postępowaniu uczestniczy tylko i wyłącznie zainteresowane państwo członkowskie. Tymczasem w drugiej fazie Komisja może zasięgnąć opinii innych podmiotów, w tym m.in. konkurentów potencjalnego beneficjenta, innych państw członkowskich czy branżowych zrzeszeń przedsiębiorstw. Stanowiska zainteresowanych stron przekazywane

129 Zob. S. Dudzik, *Postępowanie...*, s. 4.

130 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 337.

131 S. Dudzik, *Postępowanie...*, s. 5.

są przez Komisję państwu członkowskiemu, które notyfikowało pomoc. Państwo to może, w terminie wyznaczonym przez Komisję, przedstawić swoją odpowiedź na przedłożone mu uwagi¹³².

Decyzja Komisji rozpoczynająca procedurę formalnego dochodzenia zawiera podsumowanie dotychczasowego postępowania, wstępną ocenę Komisji dotyczącą charakteru proponowanego środka i określenie wątpliwości co do jego zgodności z wspólnym rynkiem, a także wezwanie państwa członkowskiego i innych zainteresowanych stron do przedstawienia uwag w określonym terminie.

Procedura formalnego dochodzenia powinna zostać zakończona niezwłocznie po usunięciu wątpliwości dotyczących zgodności proponowanego środka z regułami wspólnego rynku. Rozporządzenie 659/99 wprowadza 18-miesięczny maksymalny okres prowadzenia postępowania w fazie procedury formalnego dochodzenia. Termin ten jest terminem instrukcyjnym, jednakże Komisja musi brać pod uwagę zasadę przeprowadzenia postępowania administracyjnego w rozsądnym terminie¹³³. Podobnie jak w przypadku fazy badania wstępnego okres ten może ulec wydłużeniu w wyniku odpowiedniego porozumienia Komisji z państwem członkowskim. Ponadto po upływie wskazanego terminu zainteresowane państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji z prośbą o wydanie w terminie dwóch miesięcy decyzji na podstawie dostępnych jej informacji. Komisja jest zobligowana spełnić takie żądanie państwa. Jednakże żądanie to niesie z sobą duże ryzyko, gdyż w przypadku gdy Komisja stwierdzi, że posiadane przez nią informacje są niewystarczające, wyda decyzję negatywną. Tutaj także działa zasada, zgodnie z którą wszelkie wątpliwości są interpretowane na niekorzyść państwa notyfikującego zamiar wprowadzenia pomocy. S. Dudzik stwierdza, że można w tym przypadku mówić o domniemaniu niezgodności projektowanej pomocy z wspólnym rynkiem¹³⁴.

Ponadto należy pamiętać o obowiązywaniu na tym etapie postępowania zasady zwanej klauzulą moratoryjną, zakazem wykonawczym lub zasadą *standstill*. Zgodnie z nią zainteresowane państwo członkowskie nie może udzielić planowanego wsparcia do czasu, aż nie zostanie wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie¹³⁵.

Faza procedury formalnego dochodzenia kończy się wydaniem przez Komisję decyzji, w której może ona stwierdzić, że:

- środek będący przedmiotem zawiadomienia nie stanowi pomocy,
- środek stanowi pomoc państwową, jednakże jest zgodny z wspólnym rynkiem – decyzja pozytywna,
- środek stanowi pomoc państwową, którą można uznać za zgodną z wspólnym rynkiem, jeśli zostaną spełnione dodatkowe wskazane przez Komisję warunki

132 Z orzecznictwa ETS wynika, iż nieprzedstawienie przez Komisję zgłaszającemu państwu członkowskiemu uwag pozostałych stron może skutkować stwierdzeniem przez ETS, że decyzja Komisji kończąca postępowanie jest nieważna. Zob. S. Dudzik, *Postępowanie...*, s. 6.

133 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 339 i nast.

134 S. Dudzik, *Postępowanie...*, s. 6.

135 Zob. A. Werner, , *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2004, nr 8, s. 3.

– decyzja warunkowa,

- środek stanowi pomoc niezgodną z zasadami wspólnego rynku – decyzja negatywna.

Pierwszy rodzaj decyzji jest w zasadzie tożsamy z taką decyzją, która może być wydana w fazie badania wstępnego. Jediną różnicą jest możliwość modyfikacji projektu pomocy notyfikowanego przez państwo członkowskie. Komisja może zaproponować zmiany planowanego wsparcia, tak by było ono zgodne z zasadami wspólnego rynku. Często modyfikacje pierwotnego planu są wprowadzane w wyniku negocjacji prowadzonych przez Komisję i zainteresowane państwo członkowskie¹³⁶.

Podobne modyfikacje mogą również wystąpić w przypadku decyzji pozytywnej, która wydawana jest w sytuacji, gdy Komisja dojdzie do wniosku, że usunięte zostały wątpliwości co do zgodności notyfikowanego wsparcia z wspólnym rynkiem. W tej decyzji Komisja stwierdza, że choć planowane wsparcie stanowi pomoc zakazaną w świetle przepisów traktatowych, to jednak w jej przypadku zachodzi jeden z możliwych wyjątków od ogólnego zakazu udzielania antykonkurencyjnej pomocy państwa. W swojej decyzji Komisja powinna wyraźnie wskazać, które ze zwolnień będzie miało zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

Ponadto do decyzji pozytywnej Komisja może dołączyć pewne warunki, po których spełnieniu dana pomoc może być uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku. Komisja może również wskazać obowiązki umożliwiające jej monitorowanie zgodności udzielonej pomocy z decyzją. Taka decyzja nazywana jest decyzją warunkową. Warunki wskazane przez Komisję mogą dotyczyć m.in. ograniczenia wielkości pomocy, jej typu, określenia beneficjentów, czasu trwania czy celu¹³⁷. Przykładowym obowiązkiem, umożliwiającym monitorowanie pomocy, może być konieczność przedstawiania Komisji okresowych raportów z wdrażania pomocy.

Ostatni rodzaj decyzji - decyzja negatywna - uniemożliwia przyznanie notyfikowanej pomocy. Jest ona wydawana w sytuacji, gdy Komisja stwierdzi, że planowane wsparcie jest niezgodne z regułami wspólnego rynku. W przypadku gdyby państwo członkowskie udzieliło pomocy pomimo negatywnej decyzji, Komisja lub też inne zainteresowane państwo może wnieść sprawę bezpośredniego do ETS. Jednakże jak wskazują I. Postuła i A. Werner, ten rodzaj decyzji Komisja wydaje stosunkowo rzadko¹³⁸. Spowodowane jest to przede wszystkim możliwościami modyfikacji notyfikowanych projektów w fazie procedury formalnego dochodzenia, tak by były one dopuszczalne w świetle przepisów traktatowych.

Adresatem wszystkich decyzji Komisji, zarówno tych wydawanych w fazie badania wstępnego, jak i w procedurze formalnego dochodzenia, jest państwo członkowskie, które dokonało notyfikacji projektu pomocy.

Każda decyzja Komisji powinna zawierać m.in. podstawę prawną orzeczenia oraz jasne określenie faktów. Uzasadnienie ma co do zasady umożliwić zainteresowanym stronom rewizję decyzji w postępowaniu nadzwyczajnym lub w wyniku kontroli

136 Zob. I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 341.

137 I. Postuła, A. Werner, *op.cit.* s. 342.

138 *Ibidem*, s. 342.

rozstrzygnięcia przed ETS. Jednak Komisja nie ma obowiązku odnosić się w uzasadnieniu do każdego argumentu, który był podnoszony przez którąkolwiek ze stron podczas postępowania. Nie musi również - w przypadku nakazu uzyskania zwrotu pomocy uznanej za sprzeczną z wspólnym rynkiem - podawać dokładnej kwoty, która ma być zwrócona. Decyzja powinna natomiast zawierać odpowiednie wskazówki, umożliwiające adresatowi samodzielne ustalenie tej kwoty¹³⁹.

3.4. Windykacja pomocy przyznanej nielegalnie

W sytuacji gdy Komisja po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania stwierdzi, że pomoc państwowa została przyznana bezprawnie bądź też została przyznana w zgodzie z przepisami traktatowymi jednakże wykorzystana w sposób niewłaściwy, Komisja nakazuje zwrot tej pomocy.

Zgodnie z brzmieniem art. 14 ust. 1 rozporządzenia 659/99 w opisanych wyżej przypadkach Komisja podejmuje decyzję, tzw. decyzję o windykacji, zgodnie z którą zainteresowane państwo członkowskie podejmuje wszelkie konieczne środki, by odzyskać pomoc od beneficjenta. Jednakże Komisja nie wymaga windykacji pomocy w sytuacji, gdy byłoby to sprzeczne z zasadami unijnymi.

Obowiązek zwrotu obejmuje nie tylko samą kwotę udzielonej pomocy, lecz także odsetki naliczone według właściwej stopy obliczonej przez Komisję, płatne od dnia, w którym pomoc została przyznana beneficjentowi do dnia jej windykacji.

Windykacja powinna być przeprowadzona bezzwłocznie. Odbywa się ona zgodnie z krajowymi procedurami przewidzianymi w prawie zainteresowanego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji. Takie rozwiązanie jest niekorzystnie postrzegane przez doktrynę, jako niewpływające pozytywnie na przestrzeganie prawa dotyczącego pomocy publicznej¹⁴⁰. Jak wskazuje A. Werner¹⁴¹, problemy powstają przy windykacji takich rodzajów pomocy, jak pożyczki o preferencyjnym oprocentowaniu, ulgi podatkowe, gwarancje czy wkłady udziałowe w spółkach. Windykacja pomocy niezgodnej z wspólnym rynkiem jest trudna przede wszystkim z powodu tego, że wsparcie jest udzielane na podstawie przepisów z różnych dziedzin prawa: administracyjnego, handlowego, podatkowego itp. W Polsce reguły windykacji pomocy uregulowane są w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁴².

Możliwość prowadzenia postępowania windykacyjnego podlega dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia, który rozpoczyna bieg w dniu, w którym przyznano pomoc beneficjentowi. Jednakże każde działanie Komisji i państwa członkowskiego na jej wniosek przerywa bieg przedawnienia - okres przedawnienia zaczyna biec

139 Zob. I. Postuła, A. Werner, *op.cit.*, s. 345.

140 Zob. A. Werner, *Zwrot pomocy...*, s. 6; V. Götz, *op.cit.*, s. 982.

141 A. Werner, *op.cit.*, s. 6.

142 Dz.U. z 2004 r. nr 123, poz. 1291.

od początku. Ponadto bieg okresu przedawnienia ulega zawieszeniu, dopóki decyzja Komisji jest przedmiotem postępowania przed ETS.

3.5. Charakter pomocy państwowej udzielonej przed przystąpieniem do Unii Europejskiej

Już w Układzie Europejskim z 16 grudnia 1991 r.¹⁴³, ustanawiającym stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi, Polska zobowiązała się do przestrzegania pewnych reguł dotyczących przyznawania pomocy publicznej. Zgodnie z art. 63 Układu Europejskiego wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów i wpływa na wymianę handlową pomiędzy Polską a Wspólnotami Europejskimi, jest sprzeczna z umową stowarzyszeniową. Ponadto strony zobowiązały się do wzajemnego regularnego informowania o przyznawanej pomocy. Zatem już we wczesnym okresie przedakcesyjnym, gdy przystąpienie Polski do struktur europejskich nie było jeszcze pewne, Polska zobowiązała się przystosować reguły udzielania pomocy publicznej do porządku europejskiego. W trakcie negocjacji akcesyjnych polityka konkurencji, a zwłaszcza problematyka pomocy publicznej, była jednym z najbardziej wrażliwych i najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych¹⁴⁴.

Jednakże wspólnotowy porządek prawny zaczął w pełni obowiązywać na terytorium Polski dopiero po akcesji. Pojawił się problem, jakie przepisy stosować do pomocy publicznej, która została zaakceptowana i była udzielana jeszcze w okresie przedakcesyjnym, ale która miała być jednocześnie przyznawana po 1 maja 2004 r. Kwestia ta została uregulowana w traktacie akcesyjnym¹⁴⁵. Zgodnie z punktem 3 załącznika nr 4 do traktatu akcesyjnego jeśli programy pomocowe lub pomoc indywidualna, które zostały wprowadzone w życie przed dniem przystąpienia, miały zastosowanie po tym dniu i:

143 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony z dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 38 z późn. zm.

144 J. Pietras, *Ewolucja prawa konkurencji w zakresie udzielania pomocy publicznej w świetle procesu integracji Polski z Unią Europejską* [w:] *Ochrona konkurencji konsumentów w Polsce i w Unii Europejskiej. Studia prawno-ekonomiczne*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2005, s. 223 i nast.

145 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 236 z dnia 23 września 2003 r.

- zostały wprowadzone w życie przed dniem 10 grudnia 1994 r.,
- zostały wymienione w dodatku do załącznika,
- przed dniem przystąpienia zostały uznane przez organ nadzorujący pomoc państwa w nowych państwach członkowskich jako zgodne z dorobkiem i w stosunku do nich Komisja nie zgłosiła sprzeciwu w związku z istnieniem poważnych wątpliwości co do zgodności tych środków z wspólnym rynkiem,
- zostają uznane w dniu przystąpienia za pomoc istniejącą.

By uzyskać akceptację Komisji, nowe państwa członkowskie były zobowiązane do dostarczenia Komisji wykazu środków pomocowych, które zostały ocenione i uznane przez krajowy organ nadzorujący pomoc państwa za zgodne z *acquis communautaire*, oraz wszelkich informacji niezbędnych do oceny zgodności środka pomocowego. Jeżeli Komisja w ciągu trzech miesięcy od otrzymania kompletnej informacji na temat danego środka pomocowego lub oświadczenia państwa, że dostarczone informacje uważa za kompletne, nie zgłosiła sprzeciwu w stosunku do istniejącego środka pomocowego w związku z poważnymi wątpliwościami co do jego zgodności z wspólnym rynkiem, uważa się, że Komisja nie wyraziła sprzeciwu w stosunku do tego środka.

W przypadku gdy Komisja podjęła decyzję o wyrażeniu sprzeciwu wobec zgłoszonej pomocy, taką decyzję uważa się za wszczynającą procedurę formalnego dochodzenia w rozumieniu rozporządzenia 659/99. Można zatem w tej procedurze dostrzec pewne podobieństwa do zwykłej procedury notyfikacyjnej. Tutaj także mamy do czynienia ze swoistą fazą badania wstępnego, z tą tylko różnicą, że może ona zakończyć się albo decyzją o wszczęciu formalnego dochodzenia, albo milczeniem Komisji, które w tym wypadku oznacza akceptację środka pomocowego.

Natomiast wszelkie środki pomocowe, które zostały wprowadzone w życie przed dniem przystąpienia i miały nadal zastosowanie po tym dniu, a które nie spełniają wymienionych wyżej warunków, zostają uznane za pomoc nową w rozumieniu przepisów traktatowych¹⁴⁶ i podlegają obowiązkowi notyfikacji Komisji na zwykłych warunkach.

¹⁴⁶ Postanowienia te nie dotyczą pomocy w sektorze transportu ani działalności związanej z produkcją, przetwarzaniem lub wprowadzaniem do obrotu wymienionych w załączniku nr 1 do traktatu akcesyjnego.

Rozdział IV

Pomoc państwowa udzielona na rzecz Stoczni Szczecińskiej

W dniu 27 kwietnia 2004 r. Polska, na podstawie procedury mechanizmu przejściowego, zgłosiła Komisji środki na restrukturyzację Stoczni Szczecińskiej Nowej Sp. z o.o. (dalej „Stoczni Szczecińskiej”). Niespełna miesiąc później Komisja zwróciła się do Polski z prośbą o przesłanie pewnych brakujących dokumentów, co strona polska uczyniła w kilku następujących po sobie pismach. Ponadto w kwietniu 2005 r. Polska zgodziła się, by zgłoszenie pomocy potraktować jako notyfikację na mocy art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do wszelkich środków, które zostaną uznane za nową pomoc.

4.1. Procedura formalnego dochodzenia

W dniu 1 czerwca 2005 r. Komisja przyjęła decyzję o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia w sprawie pomocy na restrukturyzację Stoczni Szczecińskiej. Podczas fazy badania wstępnego Komisja powzięła wiele wątpliwości dotyczących zgodności pomocy przyznanej Stoczni Szczecińskiej z zasadami wspólnego rynku.

Przed wszystkim Komisja stwierdziła, że notyfikowane środki w znacznej części stanowią nową pomoc, gdyż w momencie akcesji Polski nie były jeszcze przyznane. Komisja argumentowała, że przed przystąpieniem nie została podjęta prawnie wiążąca decyzja w sprawie tych środków, choć przyznała, że pewne początkowe kroki w kierunku przyjęcia takiej decyzji zostały poczynione. Wśród środków wstępnie uznanych przez Komisję znalazło się dokapitalizowanie stoczni przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA (dalej „ARP”), które tylko w części zostało przyznane przed przystąpieniem Polski do Unii. Wątpliwości Komisji wzbudziły również gwarancje ARP na wykonanie statków oraz środki udzielone przez miasto Szczecin w formie umorzeń i odroczeń płatności podatku od nieruchomości.

Strona polska, w piśmie z dnia 4 października 2005 r.¹⁴⁷, w którym przedstawiła swoje uwagi do decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia, nie zgodziła się z twierdzeniem Komisji, że wymienione wyżej środki stanowią nową pomoc w rozumieniu Wytycznych. Władze polskie twierdziły, że wszystkie te środki zostały przyznane przed przystąpieniem Polski do Unii i w związku z tym nie planowano

147 Pismo z dnia 4 października 2005 r. zawierające uwagi strony polskiej odnośnie decyzji Komisji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia w sprawie pomocy państwowej udzielonej Stoczni Szczecińskiej (DDO-085-1/145/2005/ACH).

przyznania stoczni nowej pomocy ani takiej pomocy nie przyznano. Zdaniem polskich władz warunki podane przez Komisję w decyzji o wszczęciu formalnego dochodzenia zostały w całości spełnione, co prowadzi do wniosku, że zgłoszone środki zostały przyznane przed 1 maja 2004 r. i nie mają zastosowania po tej dacie.

Władze polskie stwierdziły, że Stocznia Szczecińska miała uzasadnione prawnie podstawy, by oczekiwać, że pomoc państwowa przewidziana w planie restrukturyzacji z 2003 r. jest zgodna z przepisami i stanowi część szeroko zakrojonego programu ratowania polskiego przemysłu stocznioowego. Ponadto strona polska stwierdziła, że przed przystąpieniem Polski do UE miało zastosowanie prawo polskie dotyczące pomocy państwa, które nie przewidywało obowiązku wydania formalnej decyzji o przyznaniu pomocy skierowanej do beneficjenta w żadnym z punktów procedury. Tymczasem Komisja, wymagając wydania prawnie wiążącego aktu, stosowała zdaniem Polski kryteria prawa wspólnotowego do zdarzeń sprzed akcesji. Polskie ustawodawstwo wymagało jedynie zatwierdzenia planu restrukturyzacji i określonych w nim środków pomocy przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej „Prezes UOKiK”), do czego doszło w przedmiotowej sprawie. Władze polskie stwierdziły również, że zatwierdzenie planu restrukturyzacji przez radę nadzorczą Stoczni Szczecińskiej należało uznać za przyznanie pomocy. Ponadto każdy organ przyznający pomoc udzielił podczas prac nad planem restrukturyzacji przyrzeczenia administracyjnego, w związku z czym stocznia mogła w sposób uzasadniony oczekiwać udzielenia pomocy. Ostatecznie strona polska stwierdziła, że pomoc została przyznana przed przystąpieniem, ponieważ zaangażowanie państwa zostało określone w planie restrukturyzacji z 2003 r. i z tego powodu było znane przed przystąpieniem.

Komisja wyraziła również swoje wątpliwości co do zgodności z wspólnym rynkiem poszczególnych środków udzielonych stoczni, w tym dokapitalizowania i gwarancji udzielonych przez ARP oraz środków udzielonych beneficjentowi przez miasto Szczecin w formie umorzeń i odroczeń płatności.

Odpowiadając Komisji, strona polska wyjaśniła, że gwarancje udzielane były w systemie prolongowania, w ramach którego nowa gwarancja zostaje udzielona, gdy stara wygasa, i że system ten został zatwierdzony przez radę nadzorczą jako część planu restrukturyzacji z 2003 r. Władze polskie nie odniosły się natomiast do argumentu Komisji, że w przypadku dwóch spornych gwarancji ARP nie podjęła takich samych kroków proceduralnych jak w przypadku gwarancji przyznanych wcześniej.

Ponadto zdaniem strony polskiej podniesienie kapitału zakładowego stoczni, które wzbudziło wątpliwości Komisji, nie stanowiło w rzeczywistości kolejnego dokapitalizowania, a było jedynie drugą częścią dokapitalizowania przewidzianego w zatwierdzonym planie restrukturyzacji. Jednocześnie władze polskie przypomniały, że zgodnie z przepisami regulującymi procedurę mechanizmu przejściowego pomoc uznaje się za udzieloną z dniem, w którym znana jest dokładna kwota zobowiązań finansowych państwa, a zdaniem Polski całkowita kwota dokapitalizowania była znana przed dniem akcesji.

Natomiast w kwestii wątpliwości co do umorzeń i odroczeń płatności udzielonych przez miasto Szczecin strona polska stwierdziła, że dokładne zobowiązania państwa związane z tymi środkami były znane przed przystąpieniem Polski do UE i objęte harmonogramem przewidzianym w planie restrukturyzacji, ale organ przyznający pomoc nie mógł wydać ostatecznych decyzji o odroczeniu i umorzeniu ex ante.

Ponadto Komisja miała wiele wątpliwości co do zgodności notyfikowanej pomocy restrukturyzacyjnej z wspólnym rynkiem.

Po pierwsze, Komisja zastanawiała się, czy stocznia spełniła kryteria kwalifikowalności do otrzymania pomocy na restrukturyzację. Komisja uznała, że Stocznia Szczecińska Nowa była nowym przedsiębiorstwem w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych, które nie mogło otrzymać pomocy państwowej. Zdaniem Komisji spółka ta została utworzona, by przejąć działalność swej poprzedniczki, która ogłosiła upadłość, jednakże nowa spółka nie przejęła jej długów.

W tym miejscu należy omówić pokrótce przekształcenia własnościowe Stoczni Szczecińskiej. W 2002 r. Stocznia Szczecińska Porta Holding SA (dalej „SSPH”) i jej główna spółka córka Stocznia Szczecińska (dalej „SS”) ogłosiły upadłość. By przejąć ich działalność, została utworzona Stocznia Szczecińska jako tzw. pusta struktura (empty shell), wolna od długów SSPH i SS, które były związane z ich poprzednią działalnością. Nowa stocznia przejęta została przez ARP oraz Skarb Państwa, by zakończyć bieżącą produkcję i wznowić działalność stoczniową w trakcie procesu restrukturyzacji. Jednak formalnie działalność stoczniową przejęła spółka Allround Ship Services Sp. z o.o. (dalej „ASS”), istniejąca od 1989 r. spółka zależna SSPH, początkowo zajmująca się działalnością polegającą na pracach malarskich. W rzeczywistości, z racji trudnej sytuacji finansowej, już w 2001 r. SSPH zdecydowała się skoncentrować swoją działalność stoczniową w ASS, która miała większe szanse na restrukturyzację. Kilka tygodni przed ogłoszeniem upadłości SSPH sprzedała ARP spółkę ASS za 1 zł, która następnie zmieniła nazwę na Stocznia Szczecińska Nowa.

Strona polska w odpowiedzi z dnia 4 października 2005 r. uznała, że twierdzenie Komisji, jakoby pomoc była przyznana nowemu przedsiębiorstwu, jest niezasadne, gdyż beneficjentem pomocy jest podmiot, który istniał pod nazwą ASS już przed ogłoszeniem upadłości poprzedniego podmiotu i był zaangażowany w produkcję statków.

Po drugie, Komisja miała wątpliwości, czy zaplanowane działania restrukturyzacyjne rzeczywiście doprowadzą do długoterminowej rentowności Stoczni Szczecińskiej. Instytucja ta zauważyła, że działania dotyczyły głównie redukcji długu i poprawy płynności, by zapewnić kontynuację produkcji. Komisja stwierdziła, że po zakończeniu procesu restrukturyzacji planowany poziom produkcji pozostanie stosunkowo niski w porównaniu z konkurencyjnymi stoczniami z innych krajów europejskich.

W odpowiedzi władze polskie stwierdziły, że restrukturyzacja stoczni miała wpływ na wiele obszarów jej działalności i miała na celu zasadniczą poprawę jej rentowności. Przyjęto spójną strategię, przeprowadzono restrukturyzację zatrudnienia, zwiększono wydajność, wprowadzono skuteczniejszy system zarządzania

i poprawiono sytuację finansową stoczni. Przewidywano, że w 2005 r. stoczni uda się osiągnąć zyski. Strona polska zauważyła, że przyjęte środki restrukturyzacyjne już wówczas polepszyły sytuację finansową stoczni i w rezultacie mogła się ona wykazać rentownością.

Po trzecie, Komisja zastanawiała się, czy zostały przyjęte odpowiednie środki wyrównawcze, ponieważ w praktyce w stoczni nie wprowadzono rzeczywistych ograniczeń mocy produkcyjnych. Odpowiadając na ten zarzut, strona polska stwierdziła, że wprowadzone przez beneficjenta środki wyrównawcze są wystarczające. Uzasadniła to faktem, że Stocznia Szczecińska przejęła jedynie część gruntu i struktur bezpośrednio związanych ze zdolnością stoczni do budowy statków, należących wcześniej do SSPH, już w ten sposób ograniczając swoje moce produkcyjne.

Po czwarte, zarzutem Komisji była wątpliwość, czy niektóre z rzekomych kosztów restrukturyzacji, przykładowo koszty zakupu aktywów produkcyjnych, powinny zostać uznane za rzeczywiście związane z restrukturyzacją. Zdaniem strony polskiej zakup tych aktywów był krokiem niezbędnym do skutecznego wdrożenia planu restrukturyzacji, który umożliwiłby kontynuację działalności stoczniowej w Szczecinie i w związku z tym koszty te powinny być zaliczone do kosztów restrukturyzacji.

Po piąte wreszcie, Komisja miała również wątpliwości, czy wkład własny beneficjenta w plan restrukturyzacji był znaczny. Komisja przede wszystkim nie była przekonana, czy wykorzystanie skumulowanego kapitału stanowi wkład własny. Dodatkowo instytucja ta zauważyła, że 78 proc. rzekomego wkładu własnego to zaliczki armatorów gwarantowane przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (dalej „KUKE”). Komisja wyraziła wątpliwości, czy stawki opłat pobrane z tytułu gwarancji prawidłowo odzwierciedlały istniejące ryzyko i czy wymagane przez KUKE zabezpieczenia były wystarczające w świetle problemów finansowych stoczni, a - co za tym idzie - czy proponowany wkład własny był rzeczywiście wolny od pomocy państwa.

Polskie władze odparły zarzut Komisji, uznając proponowany wkład własny za wystarczający. Strona polska przede wszystkim stwierdziła, że przyszłe zyski, które stocznia zamierza przeznaczyć na sfinansowanie części restrukturyzacji stanowią wkład własny, gdyż nie mogą być uznawane za zasoby państwa. Ponadto władze polskie utrzymywały, że zaliczki gwarantowane przez KUKE powinny również zostać uznane za wkład własny. Jako dowód przedstawiono warunki wydawania gwarancji przez KUKE, tj. opłaty z tytułu udzielenia gwarancji i rodzaje wymaganych zabezpieczeń, oraz podkreślono, że KUKE nie musiało świadczyć armatorom żadnych płatności z tytułu udzielonych gwarancji.

4.2. Ocena Komisji

W pierwszej kolejności Komisja podtrzymała swoje zdanie wyrażone w decyzji o wszczęciu formalnej procedury wyjaśniającej, że część notyfikowanej pomocy państwowej została udzielona Stoczni Szczecińskiej po 1 maja 2004 r. i w związku z tym stanowi ona nową pomoc w rozumieniu prawa unijnego oraz podlega ocenie Komisji dotyczącej zgodności wsparcia z wspólnym rynkiem.

Następnie Komisja dokonała oceny, czy zgłoszone przez Polskę środki mogą być zakwalifikowane jako pomoc państwowa. Przede wszystkim stwierdziła, że wsparcie to zostało przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwa oraz że miało charakter selektywny, gdyż zostało przyznane jednemu przedsiębiorcy. Komisja doszła również do wniosku, że pomoc państwa na rzecz Stoczni Szczecińskiej miała wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Jako uzasadnienie tego twierdzenia instytucja wskazała na to, że stocznia była wówczas jedną z największych w Europie, a znaczną część jej produkcji stanowiły kontenerowce, co czyniło z niej aktywnego konkurenta stoczni niemieckich czy duńskich. Natomiast ciągłe dofinansowywanie Stoczni Szczecińskiej przez państwo pozwoliło jej na zawieranie umów bez pełnego rozpoznania i kompensacji ryzyka, co miało negatywny wpływ na inne europejskie stocznie mające zdolności produkcyjne do produkcji kontenerowców. Sytuacja kształtowała się podobnie również w przypadku innych segmentów produkcji statków towarowych.

Komisja uznała także, że konsekwentne zaniechanie egzekucji należności publicznych nie spełniało testu wierzyciela kierującego się zasadami gospodarki rynkowej. Instytucja ta uznała, że żaden wierzyciel działający na zasadach rynkowych nie wyraziłby zgody na tak przedłużające się odroczenie płatności jego należności. Ponadto Komisja podkreśliła, iż władze polskie nie przedstawiły żadnych dowodów na to, że właściwy urząd skarbowy podjął jakiegokolwiek kroki, by wyegzekwować należności publicznych od stoczni. Dodatkowo to zaniechanie egzekucji przeczy twierdzeniom strony polskiej, że od czasu akcesji Polski do UE Stocznia Szczecińska regularnie płaciła swoje należności publicznoprawne i nie korzystała z żadnych odroczeń spłaty swoich zobowiązań.

Komisja uznała również, że pożyczki udzielone przez Korporację Polskie Stocznie (dalej „KPS”) stanowiły pomoc państwa, mimo iż strona polska twierdziła odwrotnie. Komisja nie dostrzegła żadnej różnicy między pożyczkami udzielonymi przez KPS a tymi udzielonymi przez ARP, która jest właścicielem KPS. Instytucja ta nie przyjęła argumentacji Polski, twierdzącej, że pożyczki udzielone przez ARP stanowią pomoc państwa, natomiast te udzielone przez KPS - spółkę zależną ARP - spełniają test prywatnego inwestora i w związku z tym, nie stanowią pomocy publicznej. Na ocenę Komisji nie miał również wpływu fakt, że pożyczki KPS były udzielane w ramach konsorcjum z Bankiem Handlowym SA i Bankiem Pekao SA, gdyż stocznia w chwili ich udzielania znajdowała się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej i bez pomocy państwa nie mogła uzyskać środków finansowych na warunkach rynkowych.

Ponadto wysokość odsetek pobieranych przez KPS od pożyczek dla tej stoczni była porównywalna do poziomemu stopy referencyjnej obowiązującej wówczas dla Polski. Tymczasem stopa referencyjna ogłoszona przez Komisję stanowiła stopę wyjściową, która powinna zostać podniesiona w sytuacjach związanych ze szczególnym ryzykiem, a do takiej sytuacji bez wątpienia doszło w przedmiotowej sprawie. Dodatkowo sam charakter KPS - w praktyce działającej jako narzędzie transferu aktywów przeznaczonych w budżecie państwa na stocznie w Polsce - powodował, że pomoc udzieloną przez ten podmiot należało traktować jako pomoc państwową.

Komisja nie zgodziła się również ze stwierdzeniem władz polskich, jakoby gwarancje na zaliczki armatorów, udzielone przez KUKE, nie stanowiły pomocy państwowej. Przede wszystkim instytucja ta wskazała, że zaliczki te są gwarantowane przez Skarb Państwa i rozliczane na oddzielnym koncie bankowym pod nazwą „Interes narodowy”. Ponadto w sytuacji braku pieniędzy na tym koncie KUKE może uzyskać pożyczkę ze Skarbu Państwa lub skorzystać z jego gwarancji kredytowych. Dodatkowo Komisja zwróciła uwagę na to, że Stocznia Szczecińska nie kwalifikuje się do gwarancji zatwierdzonych przez Komisję jako wolne od pomocy, objętych prowadzonym przez KUKE programem ubezpieczeń eksportu gwarantowanych przez Skarb Państwa. Do tego, podobnie jak w przypadku stopy pożyczek udzielonych przez KPS, stawka opłaty z tytułu gwarancji pobierana od stoczni była znacznie niższa niż stawka podstawowa stosowana w gwarancjach dla dobrze prosperujących przedsiębiorstw, a nawet w gwarancjach dla innych firm znajdujących się w trudnej sytuacji. Komisja zaznaczyła również, że zgodnie z jej obwieszczeniem¹⁴⁸ w wypadku uzyskania pojedynczej gwarancji państwa, niestanowiącej jego pomocy, kredytobiorca nie może być w trudnej sytuacji ekonomicznej. Warunek ten w sposób oczywisty nie został w opisywanej sytuacji spełniony. Wreszcie Komisja wskazała, że stocznia opierała się tylko na gwarancjach KUKE i Skarbu Państwa, natomiast nie udało jej się pozyskać żadnych gwarancji na warunkach rynkowych. To zdaniem Komisji potwierdza, że udzielone gwarancje stanowiły pomoc państwa, a KUKE nie działała jako podmiot w warunkach gospodarki rynkowej.

Następnie Komisja zbadała, czy wsparcie udzielone Stoczni Szczecińskiej zakłócało konkurencję. Instytucja ta zauważyła, że z powodu pełnej zależności od pomocy państwa stocznia zaangażowała się w praktyki niezgodne z zasadami konkurencji, przykładowo ustalanie cen poniżej kosztów produkcji, ale nie poniosła konsekwencji, jakie w normalnych warunkach takie praktyki z sobą niosą, tzn. wykluczenia z rynku. Komisja zwróciła uwagę na to, że głównym problemem stoczni było zawieranie umów przynoszących straty ze względu na stałe umacnianie się złotego wobec dolara¹⁴⁹ oraz wzrastających cen blachy stalowej. Mimo świadomości tych zagrożeń stocznia w dalszym ciągu zawierała umowy, nie podejmując przy tym żadnych środków, które mogłyby złagodzić konsekwencje zagrożeń. W związku z tym Komisja doszła do wniosku, że wszelkie środki przyznane stoczni zakłócały konkurencję na rynku stoczniowym lub groziły takim zakłóceniem.

148 Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, Dz.Urz. UE C 71 z dnia 11 marca 2000 r.

149 Który jest główną walutą w przemyśle stoczniowym.

Dodatkowo, odnosząc się do uwag strony polskiej przedstawionych po ogłoszeniu przez Komisję decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia, Komisja stwierdziła, iż nie może uznać twierdzenia Polski, że zaliczki od armatorów powinny być uważane za wkład własny.

Uznając wymienione wyżej środki za pomoc państwową, Komisja zbadała, czy w tym przypadku możliwe jest zastosowanie wyłączenia z art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, zezwalającego na udzielenie pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych, o ile nie zmieniają one warunków wymiany handlowej. W przypadku pomocy udzielonej Stoczni Szczecińskiej zastosowanie miały przede wszystkim Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Komisja w pierwszej kolejności zbadała, czy wsparcie udzielone stoczni spełniało przesłanki uznania go za pomoc na ratowanie. Instytucja ta zauważyła, że pomoc przyznawana była przez okres dłuższy niż sześć miesięcy, a zatem nie spełniała kryterium tymczasowości, ponadto zastosowane środki zostały przekazane nieodwracalnie, toteż nie została spełniona również przesłanka odwracalności pomocy. W związku z powyższym Komisja doszła do wniosku, że pomoc udzielona Stoczni Szczecińskiej nie może być uznana za pomoc na ratowanie.

W dalszej kolejności Komisja analizowała, czy przyznana pomoc może być uznana za pomoc restrukturyzacyjną. Stwierdziła, że dokonując tej oceny, musi wziąć pod uwagę plan restrukturyzacji i pomoc jako całość, w tym również pomoc dotychczasową, czyli taką, która weszła w życie przed akcesją Polski do Unii i nie wywierała już żadnych skutków.

Analizę tej kwestii Komisja rozpoczęła od zbadania kwalifikowalności przedsiębiorstwa do pomocy. Zwróciła uwagę na zawarty w Wytycznych zakaz udzielania pomocy nowo powstałemu przedsiębiorstwu. Zdaniem Komisji Stocznia Szczecińska spełniała przesłanki uznania jej za nowe przedsiębiorstwo, mimo że władze polskie przedstawiały stanowisko odmienne. Komisja podkreśliła, że okoliczności wskazują na to, że Stocznia Szczecińska nie przejęła długów SSPH i SS, które pozostały w tych dwóch spółkach i którymi zajęto się w ramach procedury upadłościowej. Władze polskie nie przedstawiły żadnych dowodów na przejęcie długów przez stocznnię. W związku z powyższym Komisja uznała, że Stocznia Szczecińska rozpoczęła działalność bez długów swoich poprzedniczek. Twierdzenie strony polskiej, że Stocznia Szczecińska stanowiła kontynuację spółki ASS, istniejącej dawno przed ogłoszeniem upadłości SSPH, było nie do zaakceptowania przez Komisję, która stwierdziła, że Stocznia Szczecińska jest nowym przedsiębiorstwem i w związku z powyższym nie kwalifikuje się do pomocy na restrukturyzację. Jednakże, jak już wcześniej w mojej pracy wspominałam, przedsiębiorstwo uważa się za nowo powstałe w ciągu trzech lat od rozpoczęcia przez nie działalności. Komisja uznała, że Stocznia Szczecińska powstała wraz z ogłoszeniem przez SSPH i SS upadłości, co nastąpiło w lipcu 2002 r. W związku z powyższym przedsiębiorstwo to nie kwalifikowało się do otrzymania pomocy w czasie trzech lat od lipca 2002 r. Zatem Stocznia Szczecińska mogła otrzymać pomoc od lipca 2005 r.

Następnie Komisja zbadała istniejące szanse na przywrócenie stoczni rentowności.

W tym celu przeanalizowała przedstawiony w trakcie postępowania wyjaśniającego plan restrukturyzacji z 2006 r.¹⁵⁰.

Służby Komisji stwierdziły, że zaprezentowana w planie restrukturyzacji strategia polegająca na skupieniu się na rynkach niszowych, wydawała się odpowiednia dla Stoczni Szczecińskiej. Jednakże z racji tego, że księga zamówień stoczni na najbliższe lata w 70 proc. składała się z kontenerowców, w praktyce zmiany spowodowane tą strategią były mało prawdopodobne. Ponadto Komisja doszła do wniosku, że planowany poziom inwestycji, sięgający 200 mln zł, był niewystarczający, tak samo jak planowane 5 proc. w skali rocznej podwyżki płac dla pracowników, które zdaniem Komisji nie zdołałyby zmotywować pracowników do pozostania w stoczni. Dodatkowo Komisja stwierdziła, że planowana stopa zwrotu z inwestycji, prognozowana w planie na średnio 19 proc. rocznie, po uwzględnieniu kosztów wzrostu płac wyniosłaby w rzeczywistości ok. 1,45 proc., co stanowiłoby wartość zdecydowanie poniżej poziomu akceptowalnego dla jakiegokolwiek prywatnego inwestora, którego stocznia pragnęła pozyskać. Komisja oceniła, że większość środków była w planie „*określona mgiłście i ogólnie, w większości w formie zaleceń do dalszej analizy*”¹⁵¹, w związku z czym instytucja nie była w stanie przewidzieć skutków zastosowania tych środków, w szczególności nie była przekonana, czy są one wystarczająco dalekosiężne i rozsądne, by rozwiązać problemy Stoczni Szczecińskiej. Wobec powyższego Komisja doszła do wniosku, że planowana restrukturyzacja, zarówno przemysłowa, jak i organizacyjna, nie wystarczy do przywrócenia stoczni trwałej rentowności. Służby Komisji zwróciły uwagę na to, że stoczni zdecydowanie brakowało dodatkowego kapitału, niezbędnego do unowocześnienia i poprawy swojej wydajności, a szanse pozyskania go na rynku były niewystarczające. Dowodem na trafność twierdzeń Komisji miał być zakończony porażką proces prywatyzacji Stoczni Szczecińskiej¹⁵², który mógł być interpretowany jako brak wiary rynku w możliwość odzyskania przez nią długotrwałej rentowności.

Komisja wzięła również pod uwagę dalsze starania polskich władz, by znaleźć inwestora dla Stoczni Szczecińskiej, i przeanalizowała też dwa kolejne plany restrukturyzacyjne - z czerwca i września 2008 r.

150 W czasie postępowania wyjaśniającego zostały przedstawione Komisji dwa plany restrukturyzacyjne - z 2002 i 2006 r. Jednakże z racji tego, że plan z 2006 r. zastąpił ten z 2002, Komisja w swojej decyzji przedstawiła jedynie stanowisko wobec późniejszego z planów.

151 Decyzja Komisji z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę dla Stoczni Szczecińskiej, Dz.Urz. UE L 5 z dnia 8 stycznia 2010 r.

152 Proces prywatyzacji stoczni rozpoczął się w 2007 r. Pod koniec tego roku firma Amber Sp. z o.o. złożyła wiążącą ofertę kupna udziałów w Stoczni Szczecińskiej. Rozmowy z tą spółką trwały kilka miesięcy, jednakże w maju 2008 r. strona polska poinformowała Komisję, że spółka Amber wycofała się z procesu prywatyzacji. Władze polskie podjęły działania, by ponownie wszcząć proces prywatyzacji, i w czerwcu 2008 r. przekazały Komisji plan restrukturyzacji przygotowany przez przedsiębiorstwo Mostostal Chojnice, które było zainteresowane kupnem stoczni. W dalszej działalności stoczni Mostostal Chojnice, miał być wspierany przez norweskie przedsiębiorstwo Ulstein. Jednakże we wrześniu tego samego roku Ulstein poinformował Komisję, że wycofuje się z procesu prywatyzacji stoczni i nie będzie dalej uczestniczył w procesie jej restrukturyzacji. Mimo wycofania się kontrahenta Mostostal dalej wyrażał zainteresowanie procesem prywatyzacji stoczni i przedstawił w tym celu zmieniony plan restrukturyzacji stoczni.

W przypadku tych dwóch planów Komisja kolejny raz zarzuciła stronie polskiej, że były one zbyt ogólne. W praktyce stanowiły jedynie zarys wymagający dalszych prac analitycznych, nie zawierały żadnych szczegółów. Ponadto Komisja w obu planach dopatrzyła się braków, prowadzących do wniosku, iż plany te nie dowodziły, że stocznia odzyska rentowność w rozsądnych ramach czasowych.

Wobec powyższego Komisja, z powodu braku realnego i szeroko zakrojonego planu restrukturyzacji, doszła do wniosku, że pomoc przyznana Stoczni Szczecińskiej stanowi pomoc czysto operacyjną, a nie restrukturyzacyjną, a zatem jest niezgodna z wspólnym rynkiem.

Następnie Komisja badała, czy kwota pomocy została ograniczona do niezbędnego minimum kosztów restrukturyzacji, koniecznych do jej podjęcia. Komisja w swojej decyzji wyjaśniła, że od beneficjenta oczekuje się dokonania znaczącego wkładu w finansowanie restrukturyzacji z jego własnych wkładów lub też ze środków pozyskanych na zasadach rynkowych ze źródeł zewnętrznych. W przypadku dużego przedsiębiorstwa, jakim jest Stocznia Szczecińska, wkład ten powinien wynieść co najmniej 50 proc. kosztów restrukturyzacji.

Już na wstępie swojej analizy Komisja podkreśliła, że z przedstawionych przez stronę polską informacji wynikało, że stocznia nie była w stanie pozyskać żadnych środków pochodzących z zewnętrznych źródeł finansowania. Analiza przedstawionych planów restrukturyzacyjnych potwierdziła tylko to stwierdzenie. Komisja, wbrew polskim władzom, uznała, że przyszłe przepływy pieniężne nie mogą być uznane za wkład własny w rozumieniu Wytocznych. Negatywnie odniosła się również do planowanych przychodów ze sprzedaży zbędnych aktywów, uznając to źródło finansowania za mało realne i dostępne. Ostatecznie Komisja stwierdziła, że w rzeczywistości stocznia nie była w stanie pozyskać praktycznie żadnego wkładu własnego, a zatem wymóg ograniczenia pomocy do minimum nie został spełniony.

Wobec powyższego Komisja stwierdziła, że zgłoszona pomoc państwa udzielona Stoczni Szczecińskiej nie może zostać uznana za zgodną z wspólnym rynkiem i podlega zwrotowi.

Element pomocy podlegający zwrotowi, czyli korzyść otrzymana przez beneficjenta, miał stanowić różnicę pomiędzy warunkami, jakie mógłby uzyskać na rynku, a warunkami, na jakich pomoc została przyznana. Komisja zarządziła, by wszelkie obowiązujące w chwili wydania decyzji gwarancje zostały w trybie natychmiastowym wstrzymane, a wszelkie pożyczki bezzwłocznie zwrócone. Jednak, jak podkreśliły służby Komisji, sam zwrot pożyczek nie wystarczy do przywrócenia sytuacji pierwotnej. Dlatego też beneficjent pomocy powinien również zwrócić kwotę odpowiadającą wartości korzyści, którą uzyskał w związku z dysponowaniem środkami, których w normalnym przypadku nie pozyskałby na rynku. Komisja wskazała, że wysokość tej korzyści powinna zostać oszacowana na podstawie oprocentowania pożyczek obarczonych dużym ryzykiem. Tak samo w przypadku gwarancji - Komisja nakazała zwrot ekwiwalentu dotacji zawartego w gwarancji za okres od dnia jej udzielenia do dnia jej zakończenia, przy czym ten ekwiwalent dotacji miał być równy kwocie niższego oprocentowania kredytu

uzyskanego dzięki gwarancji lub kwocie wynikającej z czynnika ryzyka związanego z gwarantowaną kwotą po odliczeniu opłaconych opłat za gwarancje. Komisja przyrównała również stałe nieegzekwowanie przez władze publiczne spłaty zadłużenia do odnawialnej pożyczki udzielonej na preferencyjnych warunkach. W związku z powyższym stwierdziła, że w tym przypadku element pomocy odpowiada różnicy pomiędzy odsetkami, jakie zostałyby pobrane na rynku, a odsetkami pobranymi przez organ udzielający pomocy. Komisja zwróciła uwagę na to, że wierzyciel, który kierowałby się zasadami gospodarki rynkowej, bezzwłocznie dokonałby egzekucji swoich należności, gdy tylko stały się one wymagalne. Służby Komisji nakazały również beneficjentowi pomocy spłacić pełną kwotę otrzymanego od ARP i KPS dokapitalizowania, uznając je za bezzwłoczne dotacje.

Strona polska zobowiązała się do wdrożenia decyzji Komisji poprzez sprzedaż aktywów stoczni po cenie rynkowej w drodze otwartej, przejrzystej, bezwarunkowej i niedyskryminacyjnej procedury przetargowej, a potem likwidację stoczni. Przy czym Komisja wyraźnie podkreśliła, że przy sprzedaży aktywów nie może być udzielona żadna nowa pomoc w jakiegokolwiek formie. Sprzedaż powinna być przeprowadzona przez niezależnego zarządcę¹⁵³ i nadzorowana przez powiernika, wyznaczonego wspólnie przez Polskę i Komisję. Komisja podała również w decyzji termin, w jakim musi ona zostać wdrożona - zdaniem tej instytucji powinno to nastąpić w ciągu siedmiu miesięcy od dnia otrzymania decyzji.

4.3. Decyzja Komisji

Komisja po dokonaniu przedstawionej wyżej oceny wydała w dniu 6 listopada 2008 r. decyzję w sprawie pomocy państwa udzielonej Stoczni Szczecińskiej¹⁵⁴. W decyzji stwierdziła, że pomoc została udzielona Polsce z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i tym samym jest niezgodna z wspólnym rynkiem.

Komisja nakazała zwrot pożyczek uzyskanych od różnych podmiotów publicznych w wysokości różnicy pomiędzy stopą oprocentowania faktycznie zapłaconą przez beneficjenta a stopą oprocentowania, którą stocznia musiałaby zapłacić, gdyby uzyskała pożyczkę na rynku, za okres od udzielenia pożyczki do jej spłaty. Dodatkowo wszelkie pożyczki istniejące w chwili wydania decyzji, należało spłacić bezzwłocznie.

Beneficjentowi nakazano również zwrot pomocy, którą uzyskał w formie gwarancji zaliczek udzielanych przez KUK. Zwrócić należało pomoc w wysokości równej różnicy pomiędzy zapłaconą przez stocznnię opłatą za gwarancję a opłatą, którą musiałaby zapłacić na rynku, za okres pomiędzy udzieleniem gwarancji a jej wygaśnięciem. Ponadto, podobnie jak w przypadku pożyczek, wszelkie gwarancje obowiązujące w chwili wydania decyzji Komisja nakazała bezzwłocznie zakończyć.

¹⁵³ Mającego prawa i obowiązki podobne do syndyka masy upadłościowej.

¹⁵⁴ Decyzja Komisji z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Szczecińskiej. Dz.Urz. UE L 5 z dnia 8 stycznia 2010 r.

Tak samo stocznia miała postąpić w przypadku gwarancji zaliczek udzielonych przez Polskę w okresie od 1 lipca 2007 r. do daty wydania decyzji.

Komisja zarządziła również zwrot pomocy w odniesieniu do niewyegzekwowanych zobowiązań wobec podmiotów publicznych, za okres pomiędzy udzieleniem pomocy a jej spłatą, w wysokości równej różnicy pomiędzy stopą oprocentowania w rzeczywistości zapłaconą przez beneficjenta, a stopą, którą stocznia musiałaby zapłacić za odroczenie spłaty tych zobowiązań, gdyby uzyskała je od wierzyciela działającego w warunkach rynkowych. Dodatkowo wszelkie zobowiązania publiczne niespłacone w chwili wydania decyzji Komisja nakazała bezzwłocznie spłacić.

W przypadku dokapitalizowania, które Stocznia Szczecińska uzyskała od różnych podmiotów publicznych, Polska została zobowiązana do ich odzyskania w całej wysokości.

Komisja wskazała, że zwrot pomocy miał nastąpić zgodnie z jej wytycznymi, które zostały już wcześniej omówione, a do kwot podlegających zwrotowi należało doliczyć odsetki za cały okres - od dnia udostępnienia pomocy do jej faktycznego zwrotu.

Ponadto Komisja zobowiązała stronę polską do anulowania wszelkich niezrealizowanych jeszcze w chwili wydania decyzji wypłat pomocy.

W ciągu dwóch miesięcy od daty notyfikacji decyzji Komisji Polska zobowiązana była do przekazania Komisji informacji na temat dokładnej łącznej kwoty, a zatem wraz z odsetkami, do odzyskania od beneficjenta, podjętych i planowanych środków na wykonanie decyzji, oraz dokumentów stwierdzających, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy i wszelkie obowiązujące umowy gwarancji na zaliczki zostały rozwiązane. Ponadto strona polska miała informować na bieżąco służby Komisji o kolejnych środkach wdrażanych na szczeblu krajowym, by wykonać decyzję Komisji.

Rozdział V

Pomoc udzielona na rzecz Stoczni Gdynia

Zgodnie z procedurą mechanizmu przejściowego Polska w dniu 29 kwietnia 2004 r. zgłosiła środki restrukturyzacyjne na rzecz Stoczni Gdynia SA (dalej „Stocznia Gdynia”). Następnie Komisja wielokrotnie zwracała się do strony polskiej z wezwaniem do przedłożenia pewnych brakujących dokumentów i udzielenia dodatkowych informacji, co władze polskie czyniły. Pismem z dnia 22 kwietnia 2005 r. Polska zgodziła się, by Komisja potraktowała zgłoszenie z kwietnia 2004 r. jako zgłoszenie na mocy art. 88 ust. 2 TFUE w odniesieniu do wszystkich środków, które zostałyby uznane za nową pomoc.

5.1. Procedura formalnego dochodzenia

Po trwającej ponad rok fazie badania wstępnego Komisja w dniu 1 czerwca 2005 r. przyjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego¹⁵⁵, zwracając się jednocześnie do Polski i zainteresowanych stron o zgłaszanie uwag.

W swojej decyzji Komisja uznała, że część środków¹⁵⁶ została przyznana Stoczni Gdynia przed dniem akcesji Polski do Unii i w związku z tym nie mogą być one badane przez Komisję.

Jednakże pozostałe środki¹⁵⁷ zostały uznane przez Komisję za nową pomoc, podlegającą ocenie Komisji, ponieważ przyznano je po 1 maja 2004 r. lub w momencie wydawania decyzji Komisji nie zostały jeszcze przyznane. W odniesieniu do tych środków Komisja uznała, że przed akcesją Polski nie podjęto żadnej wiążącej prawnie decyzji, choć przyznała, że poczynione zostały pewne czynności w tym kierunku. Komisja stwierdziła, że zgodnie z tzw. procedurą na podstawie rozdziału 5a¹⁵⁸ prawnie wiążącą decyzją w sprawie przyznania pomocy byłaby tzw. decyzja o restrukturyzacji wydana przez prezesa ARP. Natomiast taka

155 Dz.Urz. UE C 220 z dnia 8 września 2005 r.

156 Wśród nich Komisja wymieniła pożyczki ARP, umorzenie wierzytelności przez ZUS, dokapitalizowanie i gwarancje Skarbu Państwa oraz konwersję wierzytelności Urzędu Miasta Gdyni na akcje.

157 Środki te to umorzenia i rozłożenia płatności na raty wierzytelności PFRON, ZUS, Urzędu Miasta Gdyni, Wojewody Pomorskiego, Marszałka Województwa Pomorskiego, związku gmin, gwarancje i dokapitalizowanie przez Skarb Państwa oraz zakup obligacji zerokuponowych wymieniających na akcje i konwersja wierzytelności na akcje.

158 Rozdział 5a zatytułowany „Restrukturyzacja niektórych należności publicznoprawnych na szczególnych zasadach” ustawy z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy, Dz.U. z 2002 r. nr 213, poz. 1800.

decyzja nie została wydana przed dniem akcesji. Zdaniem Komisji wydana dnia 19 kwietnia 2004 r. decyzja prezesa ARP, która zatwierdzała plan restrukturyzacji z 2004 r., nie spełniała podstawowych wymagań, pozwalających uznać ją za decyzję o restrukturyzacji. W uwagach zgłoszonych do decyzji Komisji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia¹⁵⁹ beneficjent pomocy stwierdził, że w rzeczywistości samo udzielenie pomocy stanowi decyzję prezesa ARP o restrukturyzacji. Ponadto Stocznia Gdynia podtrzymała stanowisko Polski z fazy badania wstępnego i utrzymywała, że stosowna decyzja została wydana przez prezesa ARP w dniu 19 kwietnia 2004 r., a więc jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii. Dodatkowo zdaniem beneficjenta zgoda wszystkich poszczególnych wierzycieli publicznoprawnych na restrukturyzację zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 5a stanowiła udzielenie pomocy. Jednakże z taką argumentacją Stocznia Gdynia nie zgodziła się Polska w swoich uwagach do decyzji Komisji.

Komisja nie zgodziła się również z twierdzeniem strony polskiej, że część kwestionowanych środków została zatwierdzona w ten sposób, że była ujęta w planie restrukturyzacji z 2004 r., zatwierdzonym przez radę nadzorczą stoczni. Zdaniem polskich władz przedstawiciele Ministerstwa Skarbu Państwa, głosząc za przyjęciem tego planu, zobowiązali tym samym właściwe władze do realizacji tych środków. Jednakże Komisja uznała, że rada nadzorcza nie miała, bez dodatkowych działań ze strony akcjonariuszy, kompetencji do podjęcia decyzji, która niesłaby z sobą skutki finansowe dla akcjonariuszy. Ponadto zdaniem Komisji, nawet gdyby rada nadzorcza takie uprawnienia miała, to i tak ciężko byłoby uznać taką decyzję za pozytywne zobowiązanie Skarbu Państwa do udzielenia pomocy państwowej. W zgłoszonych uwagach ani beneficjent pomocy, ani strona polska nie odparły zarzutów Komisji w tym zakresie. Jednakże Polska przedstawiła dodatkowy argument, stwierdzając, że oświadczenia przedstawicieli różnych władz państwowych, którzy wchodzili w skład zespołu ds. przemysłu stocznioowego, dotyczące rozszerzenia środków, powinny być uznane za przyrzeczenia administracyjne, złożone przed 1 maja 2004 r.

Komisja wyraziła również wątpliwości w stosunku do zobowiązania Skarbu Państwa do podwyższenia kapitału zakładowego stoczni. Komisja zastanawiała się, czy takie zobowiązanie przed akcesją Polski jest właściwym aktem prawnym, zwłaszcza że nie został spełniony wymóg zarejestrowania podwyższenia kapitału przez właściwy sąd w ciągu sześciu miesięcy. Tymczasem zdaniem beneficjenta dokładny zakres zaangażowania państwa był znany przed akcesją i z tego powodu ten środek należało uznać za udzielony przed przystąpieniem Polski do UE. Polska argumentowała też, że skoro Skarb Państwa na zebraniu akcjonariuszy występował jako właściciel stoczni, to takiego działania nie można było traktować w odłączeniu od działań, które podejmuje on jako organ władzy udzielający pomocy. Jednocześnie Polska uznała, że choć działania związane z dokapitalizowaniem należą do sfery własności (*dominium*) i podlegają przepisom prawa cywilnego, to w przypadku podwyższenia kapitału zakładowego spółek przez ministra musi on przestrzegać

159 Pismo z dnia 2 września 2005 r. zawierające uwagi strony polskiej odnośnie decyzji Komisji z dnia 1 czerwca 2005 r. o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy publicznej dla Stoczni Gdynia SA oraz dla Stoczni Gdańskiej (DDO-085-1/120/2005/SJ).

dodatkowych przepisów prawa publicznego, których zwykli uczestnicy rynku nie muszą stosować (*imperium*). Ponadto władze polskie argumentowały, że wymóg zachowania sześciomiesięcznego terminu jest tylko wymogiem formalnym i nie ma wpływu na określenie terminu zobowiązania akcjonariusza do objęcia akcji. Zdaniem Polski takie zobowiązanie powstało w 2004 r., przed akcesją, a jego wypełnienie wymagało jedynie podjęcia nowej uchwały w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego stoczni, co nastąpiło w 2005 r.

Ponadto Komisja wyraziła również wątpliwości co do tego, czy którykolwiek z warunków zatwierdzenia pomocy jako pomocy restrukturyzacyjnej został spełniony.

Strona polska stwierdziła, że plan restrukturyzacji z 2004 r. stanowił solidną podstawę ekonomiczną procesu restrukturyzacji stoczni. Broniła również zaproponowanych w planie środków wyrównawczych.

Z kolei beneficjent pomocy stwierdził, że wysokość udzielonej pomocy była ograniczona do minimum i nawet uzasadnione byłoby przyznanie większej pomocy, gdyby była ona dostępna. Ponadto Stocznia Gdynia argumentowała, że nawet przy wąskim ujęciu kosztów restrukturyzacji¹⁶⁰ finansowanie tych kosztów z zasobów wolnych od pomocy państwa i tak wynosiłoby ok. 30 proc., co byłoby zgodne z treścią Wytycznych z 1999 r.¹⁶¹. Z kolei Polska podkreśliła, że pomoc nie jest wykorzystywana do innych celów niż restrukturyzacyjne, i stwierdziła, że udział pomocy w łącznych kosztach restrukturyzacji wyniósł 31 proc. Zaznaczyła ponadto, że renegeację cen przewidzianych w umowach, skumulowany zysk oraz dodatnie saldo przepływów pieniężnych, które zostaną w przyszłości wygenerowane przez stocznię, należy uznać za wkład własny.

Beneficjent stwierdził również, że pomoc państwa dla grupy nie powoduje zakłócenia konkurencji na rynku wspólnotowym, uzasadniając to tym, że rzeczywistym zagrożeniem dla europejskich stoczni jest konkurencja z krajów Dalekiego Wschodu. Grupa Stoczni Gdynia przyznała, że kontenerowce buduje się również w stoczniach europejskich, np. w Niemczech, jednakże stwierdziła, że różnią się one pod względem parametrów projektowych i technicznych, w związku z czym pomoc udzielona Stoczni Gdynia nie jest dla niemieckich stoczni zagrożeniem ani nie stanowi zakłócenia konkurencji. Natomiast w przypadku samochodowców beneficjent uznał, że żadna inna stocznia w Unii Europejskiej nie produkuje tego typu statków, a zatem w tym segmencie produkcji nie może być mowy o zakłóceniu konkurencji na rynku wspólnotowym.

¹⁶⁰ Nieobejmującym kosztów prowadzenia działalności stoczni.

¹⁶¹ Beneficjent twierdził, że w sprawie mają zastosowanie Wytyczne z 1999 r.

5.2. Ocena Komisji

W pierwszej kolejności Komisja zaznaczyła, że zarówno uwagi przekazane przez beneficjenta, jak i przez Polskę nie zdołały zmienić zdania Komisji, że część notyfikowanych środków została przyznana po akcesji i w związku z tym stanowią one nową pomoc i podlegają ocenie Komisji. Instytucja zauważyła jednak, że z części tych środków zrezygnowano¹⁶² i wobec tego nie będą one przedmiotem jej oceny.

Uzasadniając swoje zdanie, Komisja po raz kolejny stwierdziła, iż nie może uznać argumentu, że decyzją o restrukturyzacji była decyzja prezesa ARP z dnia 19 kwietnia 2004 r., która zdaniem tej instytucji była jedynie decyzją zatwierdzającą plan restrukturyzacji z 2004 r. Komisja podkreśliła, że prezes ARP nie miał w tym dniu kompetencji do wydania stosownej decyzji zgodnie z wymogami rozdziału 5a, ponieważ przed przystąpieniem Polski do UE nie miał zgody wszystkich wierzycieli publicznoprawnych zaangażowanych w restrukturyzację stoczni. Zdaniem Komisji sam prezes ARP potwierdził ten fakt, wspominając w decyzji z dnia 19 kwietnia 2004 r. o konieczności przyjęcia kolejnej decyzji, by zakończyć restrukturyzację zobowiązań publicznoprawnych zgodnie z procedurą. Co więcej, taka decyzja o restrukturyzacji została wydana 4 stycznia 2005 r., a zatem po upływie ponad ośmiu miesięcy od dnia akcesji.

Komisja nie zgodziła się również z twierdzeniem beneficjenta, jakoby zgoda wszystkich wierzycieli publicznoprawnych na restrukturyzację ich należności stanowiła prawnie wiążący akt wymagany przez polskie prawo. Co więcej, Komisja podkreśliła, że taka interpretacja byłaby niezgodna z wszystkimi stanowiskami, które do tej pory reprezentowała Polska, a także z treścią samego rozdziału 5a. Co prawda Komisja zgodziła się z argumentem beneficjenta, który twierdził, że ustawa z dnia 30 października 2002 r. nie zabrania organom restrukturyzacyjnym wydania decyzji o umorzeniu, jeżeli pozwalają na to przepisy ogólne, jednakże Komisja podkreśliła, iż takie rozwiązanie spowodowałoby, że należności nie podlegałyby procedurze na podstawie rozdziału 5a i wszystkim korzyściom z tego wynikającym¹⁶³.

Komisja ponownie uznała również, iż nie może uznać, że niektóre środki¹⁶⁴ zostały udzielone na podstawie ustnych deklaracji wszystkich właściwych organów udzielających, złożonych podczas spotkania zespołu ds. przemysłu stoczniowego.

Służby Komisji nie zgodziły się również z twierdzeniem beneficjenta, że środek w postaci dokapitalizowania z ARP został udzielony przed 1 maja 2004 r. Zdaniem Komisji takie stanowisko Stoczni Gdynia wynikało z błędnego rozumienia przepisów

162 Środki te to zakup obligacji zerokuponowych wymienialnych na akcje o wartości 200 mln zł oraz konwersja wierzytelności na akcje o wartości 180 mln zł.

163 W tym: zakwalifikowania do uzyskania pożyczek z ARP, wstrzymania postępowania upadłościowego, zawieszenia wszystkich prowadzonych postępowań egzekucyjnych oraz nienaliczania odsetek od należnych kwot.

164 Obejmujące gwarancje i dokapitalizowanie ze strony Skarbu Państwa.

wynikających z załącznika nr 4 do traktatu akcesyjnego. Komisja wyjaśniła, że zgodnie z tym dokumentem, aby dany środek można było uznać za pomoc udzieloną przed akcesją i tym samym niepodlegającą ocenie Komisji, musi on spełniać dwa wymogi. Po pierwsze, musi być udzielony przed przystąpieniem, co jest równoznaczne z wydaniem wiążącego aktu przez właściwy organ udzielający. Po drugie, nie może on mieć zastosowania po akcesji. W ocenie Komisji przedstawiany przez stocznię argument, że zaangażowanie ekonomiczne państwa było znane przed przystąpieniem Polski do UE, odnosi się do tego drugiego wymogu, a nie do momentu udzielenia pomocy.

Ponadto Komisja stwierdziła, iż nie może uznać argumentu Polski, że obowiązek rejestracji objęcia nowych akcji w przeciągu sześciu miesięcy jest wyłącznie wymogiem formalnym. Komisja zauważyła, że w rzeczywistości po upływie tego sześciomiesięcznego terminu potrzebne były jeszcze dwie nowe decyzje - uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy w sprawie podwyższenia kapitału oraz w sprawie subskrypcji akcji. Służby Komisji oceniły, że zgodnie z przepisami polskiego kodeksu spółek handlowych spółka nabiera uprawnień do dokapitalizowania w dniu przyjęcia uchwały w sprawie podwyższenia kapitału (w omawianym przypadku w dniu 17 lutego 2004 r.). Rejestracja natomiast jest ważna w kontaktach zewnętrznych spółki, nie zaś w relacjach z jej akcjonariuszami. Jednakże brak rejestracji rodzi również konsekwencje i w tych relacjach, bowiem jeśli nie dojdzie do niej w ciągu sześciu miesięcy, uchwała o podwyższeniu kapitału wygasa i nie może dojść do dokapitalizowania bez ponownej uchwały akcjonariuszy. W przedmiotowej sprawie taka uchwała została wydana w dniu 4 marca 2005 r. Nie została ona jednak przyjęta jednomyślnie, co w ocenie Komisji stanowi dowód na to, że nie można jej traktować jedynie jako wymóg formalny. Ponadto Komisja zaznaczyła, że akcje w kapitale zostały ostatecznie objęte przez ARP, a nie Skarb Państwa. W świetle powyższych faktów Komisja uznała, że decyzji z dnia 17 lutego 2004 r. nie można było uznać za ostatecznie wiążącą decyzję o udzieleniu wsparcia w formie dokapitalizowania.

Komisja podkreśliła również, że ani beneficjent, ani Polska nie zgłosiły zastrzeżeń do wniosku Komisji stwierdzającego, że część notyfikowanych środków¹⁶⁵ stanowi nową pomoc i w związku z tym wchodzi w kompetencje Komisji.

Następnie Komisja przeanalizowała, czy zgłoszone środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu przepisów traktatowych.

W pierwszej kolejności Komisja stwierdziła, że wsparcie zostało udzielone przez państwo lub przy użyciu środków publicznych oraz że zostało przyznane jednemu przedsiębiorstwu, a zatem jest wsparciem o charakterze selektywnym.

Komisja stwierdziła również, że Stocznia Gdynia jest jedną z największych stoczní europejskich, odgrywającą dużą rolę na rynku kontenerowców, i związku z tym stanowiła dla innych stoczní, zwłaszcza niemieckich i duńskich, poważne zagrożenie. Zauważyła to w swoich uwagach Dania i duński związek stoczníowy,

¹⁶⁵ Obejmująca przede wszystkim rozłożenie płatności zobowiązań publicznoprawnych na raty oraz umorzenia.

jak również potwierdził to sam beneficjent i strona polska. Komisja zgodziła się natomiast z argumentem, że Stocznia Gdynia jest jedyną stocznia w Europie produkującą duże samochodowce. Jednak zdaniem Komisji taka specjalizacja nie jest równoznaczna z tym, że przedsiębiorstwo nie konkuruje, choćby potencjalnie, z innymi europejskimi stoczniami. W ocenie tej instytucji stałe wsparcie udzielane Stoczni Gdynia pozwoliło jej zawierać kontrakty bez pełnego uwzględnienia ryzyka i w związku z tym mogło stanowić poważną barierę utrudniającą innym stoczniom wejście na rynek samochodowców. Komisja zauważyła także, że Stocznia Gdynia produkuje również statki wielozadaniowe, gazowce LPG, produktowce, chemikaliowce i masowce i w tych dziedzinach również stanowi konkurencję dla innych europejskich stocznii. Wobec powyższych faktów Komisja uznała, że pomoc państwa udzielona stoczni miała wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Komisja podkreśliła, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konsekwentne zaniechanie egzekucji należności publicznoprawnych może stanowić samo w sobie pomoc państwa. Tymczasem z przekazanych tej instytucji informacji jasno wynika, że Stocznia Gdynia spłacała swoje należności niezwykle rzadko, a jej zadłużenie było stale odraczane, prawdopodobnie bez żadnej formalnej decyzji publicznych wierzycieli. Strona polska wskazała, że zobowiązania publiczne pozostające do spłaty beneficjent zamierzał spłacić ze środków pochodzących z dokapitalizowania przez Skarb Państwa po prywatyzacji stoczni. Komisja doszła do wniosku, że z powodu braku pewności co do prywatyzacji oznaczało to w praktyce odraczanie spłaty na czas nieokreślony. Komisja stwierdziła, że żaden wierzyciel kierujący się zasadami gospodarki rynkowej nie wyraziłby zgody na takie działanie. Ponadto służby Komisji zauważyły, iż żadne przesłanki nie wskazywały na to, że wierzyciele publiczni podjęli jakiegokolwiek działania, by wyegzekwować przysługujące im należności publicznoprawne. Wobec powyższego Komisja stwierdziła, że konsekwentne zaniechanie egzekucji zobowiązań publicznoprawnych stanowi korzyść dla beneficjenta, której nie uzyskałby ze strony wierzyciela kierującego się zasadami gospodarki rynkowej i tym samym stanowi pomoc państwa zbliżoną do nieoprocentowanej pożyczki.

Komisja nie zgodziła się również z argumentem strony polskiej, że pożyczki udzielane przez KPS nie zawierały elementu pomocy państwa. Komisja zauważyła, że stocznia nie była w stanie pozyskać zewnętrznego finansowania na warunkach rynkowych. Jej kapitał obrotowy był w całości finansowany z zaliczek gwarantowanych przez KUKĘ, pożyczek gwarantowanych w całości przez Skarb Państwa i pożyczek udzielanych przez KPS. Tymczasem oprocentowanie pożyczek pobierane przez KPS było stosunkowo niskie i zdaniem Komisji nie odzwierciedlało ponoszonego ryzyka, a wartość zabezpieczeń wymaganych przez KPS również budziła wątpliwości. Komisja stwierdziła też, że nie było różnicy pomiędzy pożyczkami udzielanymi przez KPS a tymi udzielanymi przez ARP, która była właścicielem KPS. Ponadto Komisja podkreśliła, że KPS została powołana jako fundusz rządowy, którego finansowanie było w całości zapewnione lub zagwarantowane przez państwo za pośrednictwem ARP. Wobec powyższego zdaniem Komisji KPS, udzielając pożyczek, nie działała

jak prywatny inwestor, a pożyczki te należało uznać za pomoc państwa.

Komisja nie zgodziła się również ze stwierdzeniem strony polskiej, że gwarancje udzielone przez KUKE nie stanowią pomocy państwowej. Podobnie jak w przypadku decyzji w sprawie Stoczni Szczecińskiej Komisja zaznaczyła, że zaliczki na gwarancje są gwarantowane przez Skarb Państwa, a dotyczące ich transakcje są rejestrowane na odrębnym rachunku bankowym pod nazwą „Interes Narodowy”. Żaden podmiot działający w warunkach gospodarki rynkowej nie może skorzystać z tych zabezpieczeń. Ponadto Stocznia Gdynia, jako podmiot znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej, nie kwalifikowała się do uzyskania gwarancji w trybie systemu zatwierdzonego przez Komisję. Dodatkowo stocznia uzyskała gwarancje na preferencyjnych warunkach. Dlatego też Komisja uznała, że gwarancje udzielane przez KUKE stanowią pomoc państwa.

Komisja stwierdziła również, że Stocznia Gdynia naruszała konkurencję, gdyż stosowała ceny poniżej kosztów produkcji i nie ponosiła w związku z tym żadnych konsekwencji, co było możliwe dzięki całkowitemu uzależnieniu od wsparcia publicznego. Ponadto Komisja zauważyła, że jednym z podstawowych problemów stoczni było zawieranie kontraktów, które ostatecznie przynosiły straty na skutek umacniania się złotego wobec dolara i wzrostu światowych cen blach stalowych. Tymczasem zarząd stoczni, mając świadomość tych zagrożeń, nie podjął żadnych środków zmierzających do zmniejszenia ryzyka. W ocenie Komisji dzięki tej praktyce udało się zarządowi utrzymać działalność i zatrudnienie, ale odbyło się to kosztem dużych strat na normalnej produkcji statków. Potwierdzało to również badanie *due diligence* przeprowadzone w pierwszym półroczu 2008 r., które wskazywało, że portfel zamówień na 2008 i 2009 r. także był obciążony ryzykiem znacznych strat spowodowanych niekorzystnymi kontraktami. Wobec powyższego Komisja stwierdziła, że wsparcie udzielone stoczni miało negatywny wpływ na wspólnotową wymianę handlową i zapewniło stoczni nienależne korzyści, zakłócając tym samym konkurencję lub grożąc jej zakłóceniem.

Wobec powyższego Komisja doszła do wniosku, że wszystkie środki udzielone na rzecz Stoczni Gdynia miały charakter zakłócający konkurencję lub też zagrażający jej zakłóceniem na wspólnotowym rynku stoczniowym. Ponadto po przeanalizowaniu wszystkich okoliczności Komisja doszła do wniosku, że wszystkie środki przyznane stoczni stanowiły pomoc państwa w rozumieniu przepisów traktatowych.

Komisja stwierdziła ponadto, że pomoc udzielona Stoczni Gdynia nie może być zakwalifikowana jako pomoc na ratowanie, ponieważ wsparcie zostało przyznane na okres dłuższy niż zalecane sześć miesięcy oraz było ono w znacznym stopniu nieodwracalne.

Po dojściu do powyższego wniosku należało jeszcze zbadać, czy wsparcie dla Stoczni Gdynia spełnia przesłanki uznania za pomoc restrukturyzacyjną. W pierwszej kolejności Komisja uznała, że Stocznia Gdynia można było uznać za przedsiębiorstwo zagrożone, gdyż cechowały ją stały brak płynności finansowej, niewypłacalność, rosnące straty i ujemny stan aktywów.

Następnie Komisja dokonała oceny, czy istniały szanse na przywrócenie

przedsiębiorstwu długoterminowej rentowności. W toku postępowania służby Komisji dokonały przeglądu dwóch planów restrukturyzacji - z 2004 i 2006 r. Komisja przedstawiała poważne zastrzeżenia co do ich zdolności do przywrócenia trwałej rentowności stoczni, a przeprowadzone postępowanie nie rozwiązało jej wątpliwości. Komisja podkreśliła, iż strona polska początkowo twierdziła, że pierwszy plan (z 2004 r.) stanowił solidną podstawę ekonomiczną procesu restrukturyzacji, a już w 2006 r. plan musiał zostać zmodyfikowany. Z racji tego, że pierwszy plan został zastąpiony przez kolejny, to ten drugi stanowił przedmiot szczegółowego badania Komisji.

Oceniając przedstawiony plan restrukturyzacji, Komisja przede wszystkim zauważyła, że skupiał się on głównie na restrukturyzacji finansowej, nie odnosząc się w odpowiedni sposób do aspektów przemysłowych. W szczególności Komisja zauważyła, że na jego podstawie nie powstała żadna przekonująca strategia przemysłowa. Z kolei przedstawioną w planie strategię inwestycyjną Komisja określiła jako *zbiór zakrojonych na niewielką skalę przedsięwzięć inwestycyjnych pozbawionych szerszej wizji, która wydaje się konieczna do modernizacji urządzeń, z których wiele zostało wyprodukowanych w latach siedemdziesiątych*¹⁶⁶. Ponadto Komisja zauważyła, że plan nie zawierał szczegółowej analizy ówczesnego stanu urządzeń produkcyjnych ani ich ograniczeń, a zdaniem zewnętrznego konsultanta Komisji kwoty przeznaczone na inwestycje były zbyt niskie, by mogły zapewnić faktyczną modernizację. Komisja zwróciła również uwagę na to, że z prognozy dotyczącej rocznej amortyzacji aktywów stoczni wynikało, że aż 40 proc. planowanych inwestycji byłoby potrzebnych na samo utrzymanie stanu technicznego urządzeń, a zatem tylko 60 proc. przeznaczono by na faktyczną modernizację. Wobec powyższego Komisja uznała, że zaproponowana w planie restrukturyzacyjnym z 2006 r. strategia nie była wystarczająca, by zapewnić przywrócenie trwałej rentowności stoczni i jej modernizację.

Komisja krytycznie oceniła również planowane zmiany dotyczące polityki zatrudnienia. Instytucja doszła do wniosku, że przewidywany wzrost wynagrodzeń o 10 proc. rocznie w 2006 r. i o 4 proc. rocznie, począwszy od 2008 r., nie byłby wystarczający do rozwiązania problemu wysokiej absencji i braku wykwalifikowanych pracowników, którzy przechodzili do lepiej płatnej pracy w innych europejskich stocznich.

Po przeanalizowaniu powyższych okoliczności Komisja doszła do wniosku, że planowana restrukturyzacja finansowa i organizacyjna nie byłaby wystarczająca do przywrócenia stoczni długoterminowej rentowności.

Komisja zauważyła również, że prognozowane przez stocznnię wyniki finansowe nie były zgodne z wynikami przeprowadzonej przez nią analizy wrażliwości. Zdaniem Komisji jest to dowód na to, że plan restrukturyzacji nie był wystarczająco solidny. Dodatkowo służby Komisji zauważyły również, że przewidziane w planie środki restrukturyzacyjne, mimo że same dość skromne, nie mogły być wdrożone

166 Decyzja Komisji z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Gdynia, Dz.Urz. UE L 33 z dnia 4 lutego 2010 r.

przy braku inwestora, a Komisja miała poważne wątpliwości co do zdolności stoczni do pozyskania nowego kapitału. Potwierdziły to zresztą nieudane próby prywatyzacji stoczni¹⁶⁷. Komisja podkreśliła, że przypadły one na okres bezprecedensowego boomu na rynku stoczniovym i ich niepowodzenie było dowodem na brak zaufania ze strony rynku co do zdolności odzyskania przez stocznnię długotrwałej rentowności. Zdaniem Komisji jeszcze bardziej potwierdzał to fakt, że spółka Amber wycofała się z procesu prywatyzacji po przeprowadzeniu przez nią dogłębnego badania *due diligence*.

Jednocześnie Komisja podkreśliła, że doceniła starania Polski, by znaleźć nowego inwestora dla stoczni, jednakże do czasu wydania ostatecznej decyzji żadne fakty nie przekonały Komisji, że ponowna próba prywatyzacji mogłaby się zakończyć pozytywnie. Komisja przeanalizowała kolejne dwa przedstawione jej plany restrukturyzacyjne - wspólny plan dla Stoczni Gdynia i Gdańsk przygotowany przez spółkę ISD i plan przygotowany przez PSC. Obydwa plany oparte były na oczekiwaniach uzyskania przez stocznnię znacznych kwot dodatkowej pomocy państwa i zakładały możliwość przywrócenia rentowności stoczni pod warunkiem uwolnienia jej od zaległych zobowiązań.

Komisja przeanalizowała wspólny plan przedstawiony przez spółkę ISD, a w zasadzie dwa plany - z czerwca i września 2008 r. Odniosła się do nich dość krytycznie. Przede wszystkim podkreśliła, iż nie wykazano, że wdrożenie planu przywróci rentowność Stoczni Gdynia po połączeniu ze Stocznia Gdańsk. Zdaniem Komisji wszelkie prognozy finansowe i założenia przedstawione w planie nie były odpowiednio uzasadnione, a przewidywane działania restrukturyzacyjne odpowiednio szeroko zakrojone. Komisja zwróciła uwagę na to, że prognoza finansowa przewidywała, że duża część kosztów restrukturyzacji miała zostać pokryta z przyszłych przepływów środków pieniężnych spółki. W ocenie Komisji takie założenie nie mogło być traktowane jako realistyczne, zważywszy na ogromne straty, jakie generowała stocznia w przeszłości. Sam inwestor zresztą przyznawał, że poziom spodziewanych wyników był na granicy opłacalności, ale jednocześnie podkreślał, że stocznia zapewni znaczny popyt na produkty Huty Częstochowa - innej spółki należącej do grupy, a zatem inwestycja ma uzasadnienie z punktu widzenia całej grupy ISD.

Komisja zauważyła ponadto, iż plan opierał się na założeniu, że państwo udzieli stoczni pomocy na uregulowanie ujemnego bilansu stoczni i pokrycie spodziewanych strat, a działalność operacyjna stoczni będzie w dalszym ciągu finansowana z gwarancji

167 Początkowo prywatyzacją stoczni zainteresowane były dwie spółki - Donbas i Ray Car Carriers, jednakże rokowania zakończyły się fiaskiem w maju 2007 r. W lipcu 2007 r. procedura rozpoczęła się od nowa. Tym razem wiążące ofert złożyły trzy spółki, a Polska zdecydowała się rozpocząć rokowania z dwoma inwestorami. W marcu 2008 r. spółka Amber Sp. z o.o. uzyskała wyłączność na prowadzenie rokowań w sprawie prywatyzacji, jednakże w maju tego samego roku wycofała się z procesu prywatyzacji po przeprowadzeniu badania *due diligence*. W tym samym miesiącu proces prywatyzacji został ponownie rozpoczęty. Tym razem zainteresowanie stocznia wyraziła spółka ISD Polska. Jednakże przedstawiony przez ISD Polska wspólny plan prywatyzacji dla Stoczni Gdynia i Gdańsk nie spotkał się z akceptacją Komisji.

udzielonych przez KUKE na korzystniejszych warunkach niż przedsiębiorcom znajdującym się w dobrej sytuacji finansowej. Komisja stwierdziła również, że plan nie zawierał pełnego planu operacyjnego dla działalności polegającej na produkcji konstrukcji stalowych. Zdaniem Komisji był to jego poważny brak. Komisja oceniła również, że stocznia powoływała się na niezależne badania rynku, przewidujące dobre prognozy rozwoju rynku, np. wzrost popytu na konstrukcje stalowe, jednakże beneficjent nie dokonał analizy, w jaki sposób te prognozy wykorzystać. Komisja uznała, że segment konstrukcji stalowych, który miał stanowić znaczną część działalności stoczni po restrukturyzacji, nie opierał się na wiarygodnej analizie sytuacji rynkowej. Zdaniem Komisji analiza rynku wykazywała, że nie istniał popyt, który byłby w stanie wchłonąć produkcję przewidzianą w planie. Komisja zauważyła, że plan przewidywał wiele działań, by wyeliminować trudności stoczni, m.in. możliwość wprowadzenia klauzul indeksacyjnych w kontraktach na budowę statków. Jednakże beneficjent nie przedstawił żadnych dowodów na to, że armatorzy gotowi byłiby zaakceptować takie rozwiązanie, co zdaniem Komisji świadczy o tym, że przewidywania beneficjenta są mało prawdopodobne. Komisja podkreśliła również, że choć plan zawiera pewne działania odnośnie restrukturyzacji zatrudnienia, zabrakło szczegółów dotyczących założeń, na których je oparto. Podobnie krytycznie Komisja oceniła wiarygodność zawartych w planie prognoz finansowych.

W związku z licznymi niedociągnięciami planu, których dopatrzyła się Komisja, uznała ona, że nie można go było uznać za niezawodny na tyle, żeby zapewnić przywrócenie rentowności stoczni.

Również w przypadku planu przygotowanego przez PSC Komisja dopatrzyła się wielu błędów i uznała, że nie daje on szans na przywrócenie stoczni długotrwałej rentowności w rozsądnym terminie. Służby Komisji wskazały, że sam plan był wewnętrznie sprzeczny i podobnie jak poprzednie nie był oparty na analizie rynku, która uzasadniałaby wybraną strategię.

Po przeanalizowaniu wszystkich planów i stwierdzeniu, że żaden z nich nie jest wystarczająco realistyczny ani szeroko zakrojony, Komisja uznała, że opisana pomoc była pomocą czysto operacyjną, niezgodną z wspólnym rynkiem.

Następnie Komisja zbadała, czy został spełniony wymóg ograniczenia pomocy do ścisłego minimum. Oceniając pod tym kątem plan restrukturyzacji z 2006 r., instytucja stwierdziła, że po pierwsze, był on oparty na stałym finansowaniu stoczni ze środków państwowych w formie gwarancji, dokapitalizowania i umorzenia zadłużenia, przy czym nie wykazano, że taki poziom wsparcia państwa jest potrzebny do przywrócenia rentowności. Po drugie, Komisja uznała, że planowany wkład własny był znacznie ograniczony, a pojawienie się inwestora, który mógłby zapewnić zewnętrzne źródło finansowania, było jedynie potencjalnym przyszłym zdarzeniem.

Podobnie Komisja oceniła pod tym kątem plan restrukturyzacji przygotowany przez spółkę PSC. W związku z tym uznała, że obydwa plany były oparte na założeniach udzielenia przez państwo dodatkowej pomocy i nie przewidywały wystarczającego

wkładu własnego, a zatem wymóg ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum nie został spełniony.

Komisja nie dokonała szczegółowej analizy zaproponowanych przez Polskę środków wyrównawczych, gdyż doszła do wniosku, że jest ona zbędna w świetle powyższych ustaleń. Komisja uznała, że notyfikowane wsparcie nie spełniało określonych w Wytycznych przesłanek dotyczących zgodności pomocy z wspólnym rynkiem i nie można go uznać za pomoc restrukturyzacyjną.

Wobec przedstawionych wyżej faktów Komisja stwierdziła, że udzielona Stoczni Gdynia pomoc nie podlegała żadnemu odstępstwu przewidzianemu w Traktacie i w ten sposób Polska udzieliła pomocy w sposób niezgodny z prawem. Zdaniem Komisji, by przywrócić stan sprzed udzielenia pomocy, musiała ona zostać zwrócona.

Komisja wskazała, że element pomocy zawarty w środkach przyznanych stoczni podlega zwrotowi. Element ten stanowi otrzymana przez beneficjenta korzyść, będąca różnicą między warunkami, jakie mógłby uzyskać na rynku, a warunkami, na jakich pomoc została przyznana.

W związku z powyższym Komisja nakazała, by wszelkie obowiązujące wówczas gwarancje zostały natychmiast wstrzymane, a wszystkie pożyczki bezzwłocznie zwrócone. Jednakże Komisja doszła do wniosku, że sam zwrot pożyczek nie doprowadzi do przywrócenia sytuacji pierwotnej, ponieważ do dnia dokonania zwrotu beneficjent dysponował środkami, do których na normalnych warunkach rynkowych nie miałby dostępu. Dlatego też Komisja stwierdziła, że kwota odpowiadająca wartości tej korzyści też musi zostać zwrócona, a jej wysokość należy oszacować na podstawie oprocentowania pożyczek obarczonych dużym ryzykiem. Tym samym Komisja nakazała zwrot różnicy pomiędzy oprocentowaniem faktycznie zapłaconym przez stocznnię a takim, które byłoby teoretycznie adekwatne do pożyczki obciążonej bardzo dużym ryzykiem. Podobnie w przypadku gwarancji - Komisja nakazała zwrot ekwiwalentu dotacji zawartego w gwarancji za okres od dnia wypłaty pożyczki objętej gwarancją do dnia rozwiązania umowy gwarancji. W ocenie Komisji ten ekwiwalent był równy kwocie niższego oprocentowania kredytu uzyskanego dzięki gwarancji lub kwocie wynikającej z czynnika ryzyka związanego z gwarantowaną kwotą po odliczeniu opłaconych opłat za gwarancję. Komisja zastrzegła jednocześnie, że w przypadku gdy nie byłoby możliwe obliczenie elementu pomocy w sposób przedstawiony powyżej, należałoby obliczyć różnicę pomiędzy opłatą za gwarancję, jaka zostałaby pobrana na rynku, a opłatą dokonaną przez beneficjenta.

Komisja nakazała również zwrot gwarancji na zaliczki udzielonych przez KUKĘ, zauważając jednocześnie, że zaliczki gwarantowane przez KUKĘ nie były w formie umowy pożyczki, ale umowy sprzedaży i nie były pobierane od nich żadne odsetki. Wobec tego Komisja doszła do wniosku, że aby obliczyć element pomocy otrzymany w ten sposób, należało porównać opłaty dokonane przez stocznnię z opłatami, jakie w normalnym przypadku byłyby nałożone na rynku.

W przypadku stałego nieegzekwowania spłaty zadłużenia przez władze publiczne Komisja uznała, że ten rodzaj wsparcia można porównać do pożyczki odnawialnej

udzielonej na preferencyjnych warunkach i w związku z tym element pomocy powinien odpowiadać różnicy pomiędzy odsetkami pobranymi przez organ udzielający pomocy a takimi, jakie zostałyby pobrane na rynku. Komisja stwierdziła, że beneficjent powinien natychmiast spłacić kwotę pomocy wynikającą z pobranych w zaniżonej wysokości odsetek oraz dokonać bezzwłocznej spłaty zaciągniętych zobowiązań.

Służby Komisji stwierdziły ponadto, że wszelkie umorzenia zadłużenia należało traktować jako odpowiadające bezzwrotnej dotacji i stanowiące pomoc, wobec czego należało je zwrócić w całości.

W stosunku do należności publicznoprawnych objętych procedurą na podstawie rozdziału 5a Komisja stwierdziła, że element pomocy w tym przypadku równy był wartości zobowiązań publicznoprawnych przeniesionych na Operatora, przedsiębiorstwo w całości należące do ARP, pomniejszonych o faktyczną wartość przeniesionego majątku¹⁶⁸.

Komisja zażądała również zwrotu pełnej kwoty otrzymanego dokapitalizowania, uznając tę formę pomocy państwa za odpowiednik bezzwrotnych dotacji.

W piśmie z dnia 3 listopada 2008 r. strona polska zobowiązała się do wdrożenia decyzji Komisji poprzez sprzedaż aktywów stoczni po cenie rynkowej w drodze otwartej, przejrzystej, bezwarunkowej i niedyskryminacyjnej procedury przetargowej, a następnie poprzez likwidację Stoczni Gdynia. Jednocześnie przy sprzedaży aktywów żadna nowa pomoc państwa nie mogła być udzielona. W związku z faktem, że strona polska wskazywała na konieczność podjęcia działań legislacyjnych, by wdrożyć decyzję, oraz w związku z dużą ilością indywidualnych środków pomocowych, objętych decyzją, Komisja dała Polsce siedem miesięcy od dnia otrzymania decyzji na jej wdrożenie.

5.3. Decyzja Komisji

Komisja uznała, że notyfikowana pomoc udzielona przez Polskę Stoczni Gdynia została przyznana z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i jest niezgodna z wspólnym rynkiem. Ponadto wszelkie gwarancje na zaliczki, udzielone po 1 lipca 2007 r. do daty wydania decyzji, również są niezgodne z wspólnym rynkiem. Wobec powyższego udzielona pomoc podlega zwrotowi.

W przypadku pożyczek uzyskanych od różnych podmiotów publicznych Polska jest zobowiązana do odzyskania pomocy w wysokości różnicy pomiędzy stopą oprocentowania faktycznie zapłaconą przez stocznię, a stopą oprocentowania, jaką beneficjent musiałby zapłacić w przypadku uzyskania pożyczki na rynku, za okres

168 Zgodnie z procedurą opisaną w rozdziale 5a zobowiązania publicznoprawne podlegające restrukturyzacji zostały przeniesione na Operatora wraz ze składnikami majątku, których wartość powinna wynosić minimum 25 proc. zobowiązań objętych restrukturyzacją. Następnie Operator powinien te składniki majątku sprzedać, a z uzyskanych środków spłacić część zobowiązań publicznoprawnych. Pozostała zaś część powinna zostać umorzona przez odpowiednie władze publiczne.

między udzieleniem pożyczki a jej spłatą. Dodatkowo jeśli w chwili podjęcia decyzji Komisji jakaś pożyczka nie została jeszcze spłacona, ma ona być spłacona bezzwłocznie.

W odniesieniu do gwarancji uzyskanych od Skarbu Państwa Komisja zobowiązała stronę polską do odzyskania pomocy za okres pomiędzy udzieleniem gwarancji a jej wygaśnięciem, w wysokości równej różnicy między stopą odsetek zapłaconych przez stocznę za gwarantowaną przez Skarb Państwa pożyczkę a stopą oprocentowania, którą stocznia musiałaby zapłacić na rynku, lub też w wysokości równej kwocie gwarantowanej pomnożonej przez współczynnik ryzyka, pomniejszonej o zapłaconą opłatę za gwarancję, lub w kwocie równej różnicy pomiędzy zapłaconą opłatą za gwarancję a opłatą, jaką beneficjent musiałby zapłacić, gdyby uzyskał gwarancję na rynku. Ponadto wszelkie gwarancje obowiązujące w chwili wydania decyzji mają zostać natychmiast zakończone.

Co do gwarancji zaliczek udzielonych przez KUKĘ Komisja zobowiązała Polskę do odzyskania pomocy za okres pomiędzy udzieleniem gwarancji a jej wygaśnięciem, w wysokości równej różnicy między zapłaconą przez beneficjenta opłatą za gwarancję a opłatą, którą musiałby zapłacić na rynku. Dodatkowo wszystkie niezakończone jeszcze w chwili wydania decyzji zaliczki KUKĘ mają zostać zakończone.

W stosunku do niewyegzekwowanych zobowiązań wobec podmiotów publicznych Polska została zobowiązana do odzyskania pomocy za okres pomiędzy udzieleniem pomocy a spłatą danego zobowiązania, w wysokości odpowiadającej różnicy między rzeczywiście zapłaconą stopą zobowiązania a stopą oprocentowania, jaką dłużnik musiałby zapłacić za odroczenie spłaty takich zobowiązań od wierzyciela działającego na warunkach rynkowych. Ponadto wszelkie niespłacone zobowiązania powinny być uregulowane natychmiast.

W odniesieniu do pomocy udzielonej w postaci umorzeń zobowiązań strona polska została zobligowana do odzyskania wsparcia w wysokości równej kwocie umorzonych zobowiązań.

Natomiast w stosunku do zobowiązań publicznych restrukturyzowanych na podstawie rozdziału 5a Polska została zobowiązana do odzyskania pomocy w wysokości równej kwocie przeniesionych na Operatora zobowiązań publicznych, pomniejszonych o rzeczywistą wartość majątku beneficjenta przeniesionego na Operatora.

W przypadku wsparcia w formie dokapitalizowania władze polskie zostały zobowiązane do odzyskania pomocy w wysokości równej całej kwocie dokapitalizowania. Podobnie w przypadku dotacji bezpośrednich, które miały być zwrócone w całości.

Do kwot podlegających zwrotowi należało doliczyć odsetki za cały okres, poczynwszy od dnia udostępnienia pomocy do dnia jej faktycznego odzyskania.

Odzyskanie pomocy nastąpić miało w sposób bezzwłoczny i skuteczny, zgodnie z wytycznymi Komisji przedstawionymi w decyzji (które zostały opisane powyżej). Ponadto Polska została zobowiązana do wykonania niniejszej decyzji w terminie siedmiu miesięcy od jej otrzymania. Dodatkowo w terminie dwóch miesięcy

od notyfikacji decyzji strona polska miała przekazać Komisji informacje o łącznej kwocie do odzyskania od stoczni, o środkach już podjętych i planowanych, by wykonać decyzję, oraz dokumentach potwierdzających, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy i wszelkie umowy gwarancji na zaliczki zostały rozwiązane. Ponadto Polska musiała informować Komisję o wszystkich środkach podejmowanych na szczeblu krajowym, by wykonać decyzję, aż do czasu całkowitego odzyskania pomocy.

Rozdział VI

Pomoc państwowa udzielona na rzecz Stoczni Gdańsk

W dniu 8 października 2004 r. Polska, zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, zgłosiła środki pomocy restrukturyzacyjnej na rzecz przedsiębiorstwa Stocznia Gdańska - Grupa Stoczni Gdynia SA (dalej „Stocznia Gdańsk”). Strona polska poinformowała Komisję o tych środkach, by uzyskać pewność prawną, że zostały one przyznane przed przystąpieniem kraju do Unii Europejskiej i w związku z tym nie stanowią nowej pomocy, która podlegałaby badaniu przez Komisję na mocy art. 108 TFUE. Jednocześnie Polska zaznaczyła, iż na wypadek, gdyby Komisja uznała, że środki te stanowią nową pomoc, zwraca się do Komisji z prośbą o zatwierdzenie ich jako pomocy restrukturyzacyjnej.

Kilka miesięcy wcześniej - w kwietniu 2004 r. - w ramach procedury mechanizmu przejściowego Polska zgłosiła Komisji środki restrukturyzacyjne na rzecz Stoczni Gdynia SA, która w tym czasie była spółką macierzystą Stoczni Gdańsk. Z racji tego, że spółki te należały do tej samej grupy - Grupy Stoczni Gdynia - Komisja zdecydowała o połączeniu obu spraw.

6.1. Procedura formalnego dochodzenia

W dniu 1 czerwca 2005 r., po przeprowadzeniu badania wstępnego, Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do środków pomocy dotyczących Stoczni Gdynia i Stoczni Gdańsk¹⁶⁹, zwracając się jednocześnie do Polski i innych zainteresowanych stron o zgłaszanie uwag.

W swojej decyzji Komisja stwierdziła, że część notyfikowanych środków została przyznana Stoczni Gdańsk przed dniem przystąpienia Polski do Unii, a zatem nie będzie badana w ramach procedury określonej w art. 108 ust. 2 TFUE¹⁷⁰.

Jednakże Komisja uznała również, że pozostała część środków została przyznana po 1 maja 2004 r. lub nie została jeszcze przyznana w chwili wydania decyzji i w związku z powyższym stanowi nową pomoc¹⁷¹. Komisja tak samo jak w przypadku

¹⁶⁹ Dz.Urz. UE C 220 z dnia 8 września 2005 r.

¹⁷⁰ Do środków tych Komisja zaliczyła gwarancje i pożyczkę z ARP, umorzenia i odroczenia spłaty zadłużenia Stoczni Gdańsk wobec PFRON, ZUS, Urzędu Miejskiego Gdańsk, Marszałka Województwa Pomorskiego i urzędu skarbowego, udzielone w latach 2003-2004.

¹⁷¹ Wśród tych środków należy wymienić umorzenia i odroczenia płatności zadłużenia stoczni wobec PFRON, ZUS, Urzędu Miejskiego Gdańsk, Marszałka Województwa Pomorskiego i związku gmin, gwarancje i dokapitalizowanie ze strony Skarbu Państwa, które w chwili

Stoczni Szczecińskiej i Stoczni Gdynia argumentowała, że w odniesieniu do tych środków nie podjęto w rzeczywistości żadnej prawnie wiążącej decyzji przed akcesją Polski do UE, choć przyznała, że pewne wstępne czynności zmierzające do podjęcia takiej decyzji zostały już wówczas dokonane. Podobnie jak w przypadku Stoczni Gdynia Komisja uznała, że zgodnie z polskimi przepisami prawnie wiążącą decyzją byłaby tzw. decyzja o restrukturyzacji wydana przez prezesa ARP. Natomiast taka decyzja nie została wydana przed dniem akcesji. Komisja przyznała co prawda, że w dniu 30 kwietnia 2004 r. prezes ARP wydał decyzję zatwierdzającą plan restrukturyzacji, jednakże nie spełniała ona zasadniczych wymogów, które pozwalałyby ją uznać za decyzję o restrukturyzacji i w związku z tym nie stanowiła ona prawnie wiążącej decyzji w sprawie przyznania pomocy. Tymczasem Grupa Stoczni Gdynia¹⁷² w swoich uwagach zgłoszonych do decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia, stwierdziła, że decyzja prezesa ARP z dnia 30 kwietnia 2004 r. była decyzją o restrukturyzacji, stanowiącą prawnie wiążącą decyzję w sprawie przyznania pomocy Stoczni Gdańsk. Również w tym przypadku Grupa argumentowała - wbrew twierdzeniom polskich władz - że zgoda wszystkich poszczególnych wierzycieli publicznoprawnych na restrukturyzację stanowiła przyznanie pomocy i nastąpiło to jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE.

Komisja zwróciła również uwagę na to, że dwa z kwestionowanych środków - umorzenie zadłużenia i dokapitalizowanie - zostały zgłoszone jako inne możliwości w sytuacji, gdy niemożliwe stało się zrealizowanie planowanego dokapitalizowania Stoczni Gdańsk. Zatem oczywiste było, że nie zostały one przyznane przed akcesją i tym samym stanowiły nową pomoc. Ani Grupa Stoczni Gdynia, ani władze polskie nie odniosły się w swoich odpowiedziach do tego zarzutu Komisji.

Ponadto, podobnie jak w przypadku Stoczni Szczecińskiej, Komisja wyraziła wątpliwość co do komercyjnego charakteru gwarancji udzielonych przez KUKE. Grupa Stoczni Gdynia nie zgodziła się z tym stwierdzeniem Komisji, utrzymując, że gwarancje KUKE nie stanowią pomocy państwa. Argumentowała to tym, że system gwarancji KUKE jest systemem samofinansującym się, w którym w dłuższej perspektywie środki pozyskane z opłat przewyższają poniesione ryzyko oraz faktycznie wpłacone kwoty. Podobne stanowisko w stosunku do gwarancji KUKE zajęły władze polskie, które stwierdziły, że gwarancje zostały przyznane na warunkach rynkowych i w związku z tym nie stanowią pomocy państwa. Jako dowód strona polska dołączyła do swoich uwag szczegółowy opis działania systemu gwarancyjnego obsługiwanego przez KUKE.

Przed wszystkim jednak Komisja, uznając wiele zgłoszonych środków za nową pomoc, zgłosiła wątpliwości co do tego, czy którykolwiek z warunków zatwierdzenia tej pomocy został spełniony.

wydania decyzji Komisji nie zostały jeszcze udzielone.

172 Stocznia Gdańsk nie przedstawiła sama swoich uwag do decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia, zrobiła to natomiast jej spółka macierzysta - Grupa Stoczni Gdynia.

Odpowiadając na zarzuty Komisji, Grupa Stoczni Gdynia wyjaśniła, że również w tym przypadku pomoc została ograniczona do niezbędnej kwoty i nawet uzasadnione byłoby przyznanie większej pomocy, gdyby tylko była ona dostępna, zatem wymóg ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum został spełniony. Twierdzenia stoczni poparły również władze polskie. W swoich uwagach Polska stwierdziła, że pomoc nie była wykorzystywana do celów innych niż restrukturyzacja oraz że intensywność pomocy wynosiła 31 proc. łącznych kosztów restrukturyzacji. Ponadto, tak jak w przypadku Stoczni Gdynia, podkreśliła, że takie środki, jak: renegocjacja cen przewidzianych w umowach oraz skumulowany zysk i dodatnie saldo przyływu środków pieniężnych w przyszłości, a także planowane dokapitalizowanie Stoczni Gdańsk przez Stocznnię Gdynia, powinny zostać uznane za wkład własny.

Beneficjent także w przypadku Stoczni Gdańsk powoływał się na argument, że pomoc państwa dla Grupy nie powoduje zakłócenia konkurencji na rynku wspólnotowym, twierdząc, że rzeczywistym zagrożeniem dla europejskich stoczni jest konkurencja z krajów Dalekiego Wschodu.

W postępowaniu swoje uwagi zgłosiły również strony trzecie. Jedną z nich była Dania wraz z organizacją Danish Maritime, które poparły Komisję w dążeniu do zagwarantowania zgodności pomocy z wymogami traktatowymi. Strona duńska wskazała, że w wyniku silnej konkurencji na rynku światowym część duńskich stoczni, nie otrzymując pomocy państwa, została zamknięta lub postawiona w stan upadłości. Wyjaśniła przy tym, że ich oferta była zbliżona do oferty polskich stoczni, zatem nieuczciwa konkurencja ze strony Polski mogła mieć negatywny wpływ na duńskie stocznie.

Poza tym swoje uwagi zgłosiła również spółka Ray Car Carriers, będąca największym klientem Grupy Stoczni Gdynia, związek zawodowy „Solidarność” oraz Związek Pracodawców Forum Okrętowe, które podkreśliły znaczenie Stoczni Gdańsk i konieczność przeprowadzenia procesu jej restrukturyzacji.

6.2. Ocena Komisji

Komisja swoją ocenę rozpoczęła od zbadania własnych kompetencji do rozstrzygania sprawy. Podobnie jak w decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia stwierdziła, że część notyfikowanych środków została przyznana przed 1 maja 2004 r. i w związku z tym nie ma kompetencji do ich badania. Jednakże potwierdziła również, że w stosunku do pozostałej części środków przed akcesją Polski do Unii nie został wydany wiążący akt prawny przyznający pomoc, dlatego też środki te stanowią nową pomoc i podlegają ocenie Komisji.

Odnosząc się do uwag przekazanych przez Grupę Stoczni Gdynia, Komisja zgodziła się z jej stwierdzeniem, że zdarzeniem rozstrzygającym o dokonaniu częściowego umorzenia zobowiązań publicznoprawnych było przyjęcie przez prezesa ARP tzw. decyzji o restrukturyzacji. Jednakże Komisja jednocześnie podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko, że za taką decyzję nie można uznać decyzji prezesa

ARP z dnia 30 kwietnia 2004 r., która jedynie zatwierdzała plan restrukturyzacji z 2004 r. Tak jak w przypadku Stoczni Gdynia Komisja oceniła, że prezes ARP nie miał w tym dniu kompetencji do wydania stosownej decyzji. Zdaniem Komisji sam prezes ARP potwierdził ten fakt, wspominając w decyzji z dnia 30 kwietnia 2004 r. o konieczności przyjęcia kolejnej decyzji, by zakończyć zgodnie z procedurą restrukturyzację zobowiązań publicznoprawnych.

Komisja również w tym przypadku nie zgodziła się ze stwierdzeniem, jakoby zgoda wszystkich wierzycieli publicznoprawnych na restrukturyzację ich należności stanowiła prawnie wiążący akt wymagany przez polskie prawo.

Ponadto, w odniesieniu do pomocy w formie gwarancji¹⁷³, stwierdziła, że nie może zaakceptować stwierdzenia Grupy Stoczni Gdynia, jakoby pomoc ta była udzielona jedynie na podstawie faktu, że wszystkie właściwe organy udzielające złożyły ustne deklaracje na spotkaniu rządowej grupy roboczej ds. restrukturyzacji stoczni w Polsce. Zdaniem Komisji takie ustne deklaracje wymagały podjęcia dalszych środków wykonawczych, nie stanowiąc same w sobie podstawy do uzasadnionych w świetle polskiego prawa oczekiwań przyznania pomocy.

Jednocześnie Komisja podkreśliła, iż ani Grupa Stoczni Gdynia, ani władze polskie nie zgłosiły żadnych uwag do stwierdzenia Komisji, że planowane umorzenie zadłużenia i tymczasowe dokapitalizowanie¹⁷⁴ stanowią nową pomoc i tym samym ich badanie wchodzi w kompetencje Komisji.

Następnie Komisja zbadała, czy wymienione wyżej środki stanowią pomoc państwową w rozumieniu Traktatu. W pierwszej kolejności instytucja stwierdziła, że wszystkie środki zostały udzielone przez państwo lub przy użyciu jego zasobów. Ponadto zostały przyznane jednemu przedsiębiorstwu, zatem mają charakter selektywny.

Komisja podkreśliła również, że Stocznia Gdańsk jest dużą europejską stoczną i poważnym konkurentem na europejskim rynku stoczniowym. Po 1 maja 2004 r. stocznia nadal budowała kontenerowce, będąc tym samym konkurentem dla innych stoczni europejskich, m.in. niemieckich czy duńskich, na co zwróciły uwagę Dania i Danish Maritime. Dodatkowo Komisja wskazała, że stocznia produkuje także konstrukcje stalowe, konkurując w tej dziedzinie z innymi przedsiębiorstwami, które działają w sektorze podwykonawców stoczni. Natomiast dofinansowanie Stoczni Gdańsk umożliwiło jej zawieranie umów bez pełnego uwzględnienia ryzyka i zawarcia go w cenie usług, co spowodowało jej lepszą pozycję na rynku i stanowiło zakłócenie konkurencji. Zdaniem służb Komisji umożliwiło to również stoczni stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, takich jak ustalanie cen poniżej kosztów produkcji. Ponadto tak jak we wcześniej omawianych przypadkach, tak i tutaj Komisja zwróciła uwagę na nieodpowiedzialne postępowanie zarządu stoczni, który nie podjął żadnych środków mających na celu zmniejszenie ryzyka

173 Środek nr 23 wymieniony w załączniku nr 2 do decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia.

174 Środki nr 24 i 25 wymienione w załączniku nr 2 do decyzji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia.

związanego z niestabilnością rynku. Mając na uwadze powyższe, Komisja doszła do wniosku, że wsparcie udzielone stoczni miało negatywny wpływ na wspólnotową wymianę handlową i zapewniło stoczni nienależne korzyści, zakłócając tym samym konkurencję lub grożąc jej zakłóceniem.

Komisja zaznaczyła, że władze polskie nie wyraziły sprzeciwu co do zakwalifikowania notyfikowanych środków jako pomocy państwa, z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, stwierdziły, że gwarancje KUKIE nie stanowią pomocy państwa, gdyż spełniają test prywatnego inwestora. Po drugie, zakwestionowały zakwalifikowanie pożyczek udzielonych przez KPS jako pomocy udzielonej przez państwo. Ponadto Polska nie wyodrębniła konsekwentnego zaniechania egzekucji zobowiązań publicznoprawnych stoczni jako odrębnego środka pomocy. Komisja nie zgodziła się z takim rozumowaniem władz polskich.

Odnosząc się do drugiego z wyżej wymienionych wyjątków, Komisja stwierdziła, że stocznia od wielu lat znajdowała się w niestabilnej sytuacji finansowej i nie udało jej się pozyskać zewnętrznego finansowania na warunkach rynkowych. Tymczasem oprocentowanie pożyczek pobierane przez KPS było stosunkowo niskie i zdaniem Komisji nie odzwierciedlało ponoszonego przez nią ryzyka. Ponadto Komisja podkreśliła, że KPS została powołana jako fundusz rządowy, którego finansowanie było w całości zapewnione lub zagwarantowane przez państwo za pośrednictwem ARP. Dodatkowo Komisja zwróciła uwagę na to, że w piśmie zgłaszającym plan restrukturyzacji z 2009 r. władze polskie uznały pożyczki udzielone przez KPS za pomoc państwa. Wobec powyższego zdaniem Komisji KPS, udzielając pożyczek, nie działała jak prywatny inwestor, a pożyczki te należało uznać za pomoc państwa.

Komisja nie zgodziła się również ze stwierdzeniem strony polskiej, że gwarancje udzielone przez KUKIE nie stanowiły pomocy państwowej. Podobnie jak w przypadku decyzji w sprawie dwóch pozostałych stoczni, Komisja zaznaczyła, że zaliczki na gwarancje są gwarantowane przez Skarb Państwa i żaden podmiot działający w warunkach gospodarki rynkowej nie może skorzystać z tych zabezpieczeń. Ponadto stocznia uzyskała te gwarancje na preferencyjnych warunkach. Dlatego też Komisja uznała, że gwarancje udzielane przez KUKIE stanowią pomoc państwa.

Komisja podkreśliła, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konsekwentne zaniechanie egzekucji należności publicznoprawnych może stanowić samo w sobie pomoc państwa. Tymczasem z przekazanych tej instytucji informacji jasno wynika, że Stocznia Gdańsk miała znaczne zaległości z tytułu zobowiązań publicznoprawnych, których po 1 maja 2004 r. nie mogła regulować z racji poważnych trudności finansowych i które bez jakiegokolwiek formalnej decyzji były konsekwentnie umarzane. Ponadto Komisja wskazała, że w planie restrukturyzacyjnym z 2009 r. założono, że narosłe zobowiązania zostaną uregulowane we wrześniu 2009 r. po przekazaniu stoczni kolejnej pomocy ze strony państwa. Służby Komisji wywnioskowały stąd, że w praktyce te zobowiązania publicznoprawne były odraczane na czas nieokreślony. Ponadto pomimo prywatyzacji stoczni¹⁷⁵ i jej dokapitalizowania

175 W lutym 2006 r. Polska podjęła decyzję o oddzieleniu Stoczni Gdańsk od Grupy Stocznia Gdynia i przeprowadzeniu jej prywatyzacji. W procesie prywatyzacji kilka przedsiębiorstw wyraziło zainteresowanie kupnem stoczni, jednakże tylko dwie spółki złożyły wiążącą ofertę

przez ISD Polska władze polskie nie podjęły żadnych działań zmierzających do egzekucji niespłaconych należności. Wobec powyższego Komisja stwierdziła, że konsekwentne zaniechanie egzekucji zobowiązań publicznoprawnych stanowi korzyść dla beneficjenta, której nie uzyskałby ze strony wierzyciela kierującego się zasadami gospodarki rynkowej i tym samym stanowi pomoc państwa zbliżoną do nieoprocentowanej pożyczki.

Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja doszła do wniosku, że wymienione wyżej przyznane lub planowane środki stanowią pomoc państwową w rozumieniu przepisów traktatowych.

Następnie Komisja zbadała, czy notyfikowana pomoc udzielona Stoczni Gdańsk może być przyznana na podstawie odstępstwa od zakazu udzielania pomocy państwowej na mocy art. 107 ust. 3 lit. c TFUE.

W pierwszej kolejności Komisja stwierdziła, że sytuacja finansowa Stoczni Gdańsk charakteryzowała się stałym brakiem płynności i rosnącymi stratami, zatem stocznia kwalifikowała się do uznania jej za przedsiębiorstwo zagrożone w rozumieniu Wytycznych.

Następnie Komisja stwierdziła, że przy udzielaniu stoczni pomocy została zachowana zasada „pierwszy i ostatni raz”. Co prawda Komisja zauważyła, że w 1998 r. stocznia została poddana restrukturyzacji, jednakże służby Komisji przyjęły zapewnienia strony polskiej, że proces ten odbył się bez jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa. Natomiast wszelkie środki przyznawane stoczni od 2002 r. Komisja uznała za służące wsparciu jednego procesu restrukturyzacji.

W dalszej kolejności służby Komisji zbadały, czy istnieją realne szanse na przywrócenie Stoczni Gdańskiej długotrwałej rentowności. W toku postępowania wyjaśniającego strona polska przedstawiła Komisji dwa plany restrukturyzacji - z 2004 r. i 2006 r., które wzbudziły w Komisji poważne wątpliwości co do tego, czy realizacja któregoś z nich przywróci stoczni rentowność. Wątpliwości te nie zostały rozwiązane podczas procedury formalnego dochodzenia. Następnie w 2008 r. Polska przedstawiła kolejny plan przygotowany przez ISD Polska dla połączonych Stoczni Gdańsk i Stoczni Gdynia. Jednakże Komisja stwierdziła, że nie wykazano, by ten plan mógł przynieść oczekiwane rezultaty, czemu dała wyraz w negatywnej decyzji w sprawie pomocy państwowej przyznanej Stoczni Gdynia. Wreszcie strona polska przedstawiła w 2009 r. plan restrukturyzacji przygotowany dla Stoczni Gdańsk przez ISD Polska, który stał się przedmiotem oceny Komisji zawartej w decyzji kończącej postępowanie.

Oceniając plan restrukturyzacji, Komisja przede wszystkim zauważyła, że został on przygotowany przez nowego właściciela stoczni, który zainwestował już w nią znaczące środki i który zobowiązał się zrealizować ten plan, ponieważ był przekonany, że przyniesie mu to odpowiedni zysk. Ponadto Komisja stwierdziła, że skoro prywatne przedsiębiorstwo zdecydowało się zainwestować w stocznię

kupna. We wrześniu 2006 r. większościowy pakiet akcji Stoczni Gdańsk został przejęty przez ARP. Wreszcie z początkiem 2008 r. nowym właścicielem stoczni została spółka ISD Polska.

znaczące środki, to oznacza to, że podmiot rynkowy wierzy w możliwość przywrócenia rentowności stoczni. Komisja zwróciła również uwagę na doświadczenie ISD Polska w pomyślnej restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji¹⁷⁶, co dawało większą gwarancję, że plan jest wiarygodny.

Komisja pozytywnie oceniła również strategię biznesową stoczni, zakładającą dywersyfikację działalności na trzy główne dziedziny - produkcję statków, konstrukcji stalowych i wież wiatrowych. Zdaniem Komisji zmniejszy to narażenie przedsiębiorstwa na zmiany koniunktury na rynku budownictwa okrętowego i pozwoli efektywniej wykorzystywać zdolności produkcyjne stoczni dotyczące przetwarzania stali, a także pozwoli skorzystać z nowych możliwości na rynku wież wiatrowych. Ponadto dywersyfikacja działalności umożliwi podzielenie kosztów stałych przedsiębiorstwa na różne rodzaje działalności i sprawi, że stocznia będzie odporniejsza na zmieniające się warunki rynkowe.

Komisja uznała także za rozsądną planowaną strategię znacznego ograniczenia działalności stoczniowej oraz wyspecjalizowania się w produkcji częściowo wyposażonych statków specjalistycznych. Komisja doceniła również fakt, że plan zawierał środki zaradcze wobec najważniejszych zewnętrznych przyczyn problemów stoczni. Przewidywał on m.in. wprowadzenie klauzul indeksacyjnych w umowach na budowę statków, by choć w części przenieść na armatorów ryzyko związane z kosztami materiałów i wynagrodzeń, oraz wdrożenie szczegółowej strategii zabezpieczeń mającej na celu zmniejszenie ryzyka walutowego. Dodatkowo plan restrukturyzacji zawierał analizę wrażliwości, która wykazała, iż planowane środki spowodują, że przedsiębiorstwo stanie się stosunkowo odporne na zmienne warunki rynkowe.

Również w przypadku produkcji konstrukcji stalowych plan oparty był na analizie rynkowej opracowanej przez zewnętrznego konsultanta. Podkreślał on dobre perspektywy dla rozwoju tego rynku w Polsce i korzyści wynikające z lokalizacji nad Morzem Bałtyckim. Dodatkowym atutem było także doświadczenie ISD Polska w produkcji i sprzedaży konstrukcji stalowych oraz fakt, że produkcja w tym zakresie miała być oparta na istniejących już zdolnościach do przetwarzania stali, wówczas wykorzystywanych w produkcji stoczniowej. Ponadto jako dowód na rozwój przedsiębiorstwa w tej dziedzinie inwestor przedstawił kopie zawartych już umów na dostawy konstrukcji stalowych. Komisja pozytywnie oceniła także przedstawione założenia dotyczące wysokości sprzedaży i wyników finansowych w produkcji konstrukcji stalowych jako wiarygodne i ostrożne.

Podobnie jak w przypadku dwóch wcześniej wymienionych dziedzin działalności stoczni po procesie restrukturyzacji główne założenia produkcji wież wiatrowych również oparte były na szczegółowej analizie rynku, wskazującej dobre perspektywy dla tego rodzaju działalności. Wśród czynników sprzyjających rozwojowi tej dziedziny wskazano możliwość korzystania z regularnych dostaw z Huty Częstochowa, dobrą lokalizację pozwalającą na dystrybucję produktów drogą morską oraz doświadczenie, jakie miała ISD Polska w produkcji elementów wież

¹⁷⁶ Wcześniej ISD Polska przeprowadziła udaną restrukturyzację Huty Częstochowa.

wiatrowych. Analiza przewidywała ponadto, że popyt na wieże wiatrowe będzie stopniowo wzrastał. Przedsiębiorstwo dodatkowo przedstawiło dowody na to, że w 2009 r. prowadziło rozmowy z przedsiębiorstwami potencjalnie zainteresowanymi budową fabryki wież wiatrowych. Plan przewidywał również szczegółowe założenia dotyczące prognoz finansowych w tym zakresie, ponadto beneficjent przedstawił dowody wskazujące na to, że dwa banki wykazały zainteresowanie finansowaniem inwestycji dotyczącej produkcji wież wiatrowych, co zdaniem Komisji było potwierdzeniem wiarygodności projektu i tego, że rynek jest przekonany o długotrwałej rentowności stoczni.

W planie szczegółowo przedstawiono strategię wdrożenia wszystkich środków restrukturyzacyjnych. Zawiera on m.in. daleko idącą restrukturyzację zatrudnienia, zakładającą znaczną redukcję liczby pracowników przy jednoczesnym wzroście wynagrodzeń. Miało to przeciwdziałać głównym problemom stoczni dotyczącym zatrudnienia wskazanym w planie - wysokiej absencji, rotacji pracowników oraz niskiej efektywności struktury zatrudnienia i wynagrodzeń. Plan przewidywał również wzrost efektywności produkcji oraz poszerzenie współpracy z podwykonawcami, co miało zmniejszyć poziom niezbędnej siły roboczej w stoczni. Zdaniem Komisji proponowana restrukturyzacja zatrudnienia była wystarczająco szeroka, by rozwiązać problemy stoczni dotyczące zatrudnienia.

Komisja uznała zatem, że analizowany plan restrukturyzacji z 2009 r. jest wystarczająco solidny, by zapewnić odzyskanie przez stocznię długotrwałej rentowności.

W dalszej kolejności Komisja zbadała, czy planowana pomoc spełnia warunek ograniczenia do niezbędnego minimum. Instytucja stwierdziła, że pomoc państwowa przyznana stoczni była wykorzystywana na pokrycie strat i utrzymanie działalności stoczni, zatem pokrywała potrzeby związane z utrzymaniem płynności przedsiębiorstwa. Ponadto plan restrukturyzacji zakładał, że wkład własny będzie pochodził z dokapitalizowania przez ISD Polska, sprzedaży i wynajmu zbędnych składników majątku oraz finansowania zewnętrznego na warunkach rynkowych w postaci kredytów bankowych. Komisja podkreśliła, że wskazane wyżej dokapitalizowanie zostało już w chwili wydawania decyzji przez Komisję przeprowadzone, zarejestrowane i wypłacone. Dodatkowo służby Komisji uznały, że dochód ze sprzedaży i z wynajmu niektórych składników majątku należy uznać za rzeczywisty i faktyczny, gdyż przeprowadzono dokładne obliczenie dochodów z tego tytułu. W przypadku trzeciego źródła finansowania beneficjent przedstawił warunkowe zobowiązania dwóch banków, gotowych do współfinansowania projektu budowy wież wiatrowych.

Wobec powyższego Komisja uznała planowany wkład własny stoczni w proces restrukturyzacji za rzeczywisty i faktyczny oraz ustaliła jego wysokość na poziomie ok. 40 proc. Stwierdziła jednocześnie, że choć poziom ten był znaczący, to jednak pozostawał poniżej progu 50 proc. wymaganego co do zasady przez Wytyczne. Jednakże w wyjątkowych okolicznościach i w przypadku szczególnych trudności Komisja może zezwolić na niższy wkład. Komisja zauważyła, że po pierwsze, w omawianym przypadku wkład był dość znaczny. Po drugie, przedsiębiorstwo było zlokalizowane w obszarze kwalifikującym się do pomocy regionalnej. Dodatkowo stocznia od dłuższego czasu znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej. Ponadto

od momentu akcesji Polski do Unii stocznia przez ponad trzy lata pozostawała nadal własnością państwa i wszelka pomoc otrzymywana w tym czasie od akcjonariuszy stoczni stanowiła pomoc państwa. Dla nowego prywatnego właściciela stoczni zrównoważenie kwoty udzielonej wcześniej pomocy własnym wkładem byłoby niezwykle trudne bez narażenia zysku, a tym samym bez narażenia odzyskania trwałej rentowności przez stocznnię. Ponadto Komisja doceniła fakt, że polskim władzom udało się sprywatyzować stocznnię. Dlatego też uznała, że wkład własny w tych okolicznościach jest maksymalnie wysoki i zapewnia ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum, które umożliwi restrukturyzację stoczni i odzyskanie przez nią rentowności.

Komisja przeanalizowała również, czy plan przewidywał wprowadzenie odpowiednich środków mających na celu zniwelowanie nadmiernego zakłócenia konkurencji wywołanego przez udzielenie pomocy państwa. Przede wszystkim Komisja zauważyła, że Stocznia Gdańsk była jedną z trzech największych stocznii w Polsce i jednym z ważniejszych producentów w Europie, co zwiększało zakłócenie konkurencji spowodowane przez pomoc. Dlatego też wprowadzone środki wyrównawcze powinny być odpowiednio szeroko zakrojone.

Plan restrukturyzacji przewidywał, że stocznia w znacznym stopniu ograniczy swoje zdolności produkcyjne w sektorze budowy statków poprzez zamknięcie części składników majątku niezbędnych do produkcji statków, tzn. dwóch z trzech pochylni. Komisja dokonała oceny zdolności technicznych stoczni przed restrukturyzacją i porównała je ze zdolnościami możliwymi do osiągnięcia po wprowadzonych zmianach. W ocenie Komisji zamknięcie dwóch pochylni stanowiłoby znaczne ograniczenie zdolności stoczni - o ok. 39 proc. - co jej zdaniem jest wystarczającym rozwiązaniem. Co więcej, stocznia zobowiązała się do korzystania w danym momencie tylko z jednego obiektu do wodowania statków - albo z istniejącej pochylni, albo z innego obiektu, który stocznia będzie miała do dyspozycji. Komisja odnotowała również, że plan przewiduje w znacznym stopniu ograniczenie produkcji statków w stoczni. Przestanie ona budować kompletne statki, co spowoduje, że jej obecność na rynkach, na których nastąpiło zakłócenie konkurencji, znacznie się zmniejszy. Komisja zaznaczyła, że ograniczenie zdolności produkcyjnych stoczni poprzez wyłączenie dwóch pochylni powinno nastąpić jak najszybciej, przy uwzględnieniu konieczności wywiązania się z wcześniej podpisanych umów. Jednocześnie Komisja zauważyła, że spełnienie tego warunku zostało zapewnione, ponieważ już w kwietniu 2009 r. przedsiębiorstwo podpisało z właścicielem pochylni¹⁷⁷ porozumienie, zgodnie z którym umowa najmu pochylni B5 wygasa 1 lipca 2009 r., a pochylni B3 1 stycznia 2010 r. Ponadto stocznia zobowiązała się do utrzymania rocznej zdolności produkcji na określonym poziomie przez dziesięć lat od przyjęcia decyzji Komisji kończącej postępowanie wyjaśniające. Wobec powyższego Komisja stwierdziła, że proponowane środki wyrównawcze są znaczące i zakrojone wystarczająco szeroko, aby zapobiec nadmiernemu zakłóceniu konkurencji przez przyznaną pomoc.

¹⁷⁷ Stocznia Gdańsk nie była właścicielem żadnej z trzech pochylni i korzystała z nich na podstawie umowy najmu.

Po przeprowadzeniu szczegółowego badania opisanego powyżej Komisja doszła do wniosku, że pomoc państwa na rzecz Stoczni Gdańsk, zarówno ta przyznana niezgodnie z prawem (z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE), jak i ta zgłoszona i jeszcze nieprzyznana, jest zgodna z wspólnym rynkiem w świetle Wytocznych.

Jednocześnie Komisja zaznaczyła, że stocznia musi nie tylko w pełni wdrożyć przedstawiony i oceniony przez Komisję plan restrukturyzacji, lecz także wypełnić wszystkie inne zobowiązania stanowiące podstawę decyzji Komisji. Instytucja ta zastrzegła sobie prawo do monitorowania wprowadzania pomocy, zobowiązując Polskę do przekazywania Komisji regularnych, szczegółowych sprawozdań z wdrażania planu. Pierwsze sprawozdanie miało zostać przekazane Komisji nie później niż po sześciu miesiącach od daty wydania decyzji. Kolejne raporty miały być wysyłane Komisji co najmniej raz w roku, w tym samym dniu, w którym przyjęto decyzję, aż do momentu, gdy cele restrukturyzacji będą mogły być uznane za osiągnięte. Sprawozdania powinny zawierać wszelkie informacje niezbędne Komisji do kontroli sposobu realizacji planu i jego finansowania, harmonogramu wypłat dla przedsiębiorstwa i jego sytuacji finansowej, a także spełnienia wszystkich warunków i zobowiązań ustanowionych w decyzji Komisji. Jednocześnie Komisja zastrzegła sobie prawo do żądania częstszych sprawozdań, jeśli będzie potrzebowała aktualnego potwierdzenia najważniejszych informacji.

6.3. Decyzja Komisji

Komisja po dokonaniu omówionej wyżej oceny wydała w dniu 22 lipca 2009 r. decyzję warunkową w sprawie pomocy państwa udzielonej Stoczni Gdańsk¹⁷⁸, kończąc tym samym toczące się prawie pięć lat postępowanie wyjaśniające.

W treści decyzji Komisja stwierdziła, że pomoc państwa, którą Polska częściowo wdrożyła i zamierza przyznać Stoczni Gdańsk w wysokości 555 030 629,80 zł, jest zgodna z wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. Ponadto pomoc w formie gwarancji KUKI, która została częściowo wdrożona (wartość nominalna 346 mln zł) oraz ma zostać przyznana na realizację planu restrukturyzacji z 2009 r. (wartość nominalna 180 mln zł jako maksymalne roczne zaangażowanie KUKI) jest zgodna z wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c TFUE.

W związku z powyższym Komisja wyraziła zgodę na wdrożenie wyżej omówionej pomocy, pod warunkiem że plan restrukturyzacji z 2009 r. i planowane środki wyrównawcze zostaną należycie wdrożone oraz będzie respektowane to, że wkład własny będzie wolny od elementu pomocy państwa w określonej procentowo wielkości. Polska powinna również regularnie przekazywać Komisji, na zasadach podkreślonych w decyzji, szczegółowe sprawozdania umożliwiające kontrolę realizacji planu restrukturyzacji i jego finansowania oraz przestrzegania zasad o zredukowaniu zdolności produkcyjnej i ograniczeniach produkcyjnych.

¹⁷⁸ Decyzja Komisji z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Gdańsk, Dz.Urz. UE L 81 z dnia 26 marca 2010 r.

Podsumowanie

Podejmując próbę analizy czynników, które zadecydowały o porażce Stoczni Szczecińskiej i Stoczni Gdynia oraz o sukcesie Stoczni Gdańsk w postępowaniu przed Komisją, należy zastanowić się w pierwszej kolejności, co łączyło wszystkie trzy przypadki, a co odróżniało sytuację gdańskiego przedsiębiorstwa i w rezultacie zadecydowało o pozytywnej decyzji Komisji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w przypadku wszystkich trzech stoczni Komisja stwierdziła, że część przyznanych środków stanowiła nową pomoc, która nie została przyznana przed 1 maja 2004 r. Strona polska próbowała natomiast bronić stanowiska zgola odmiennego - notyfikując wsparcie, zgłaszała, że środki te zostały przyznane przed akcesją, nie mają zastosowania po przystąpieniu i w związku z tym nie podlegają szczegółowej ocenie Komisji pod kątem ich zgodności z wspólnym rynkiem. We wszystkich trzech przypadkach kwestią sporną była decyzja, na podstawie której władze państwowe zobowiązały się do udzielenia pomocy. Argumentacja polskich władz była tu odmienna w sprawie Stoczni Szczecińskiej i w sprawach Stoczni Gdynia i Gdańsk. W przypadku szczecińskiego zakładu strona polska twierdziła, że prawo polskie w okresie przedakcesyjnym nie przewidywało w ogóle żadnej formalnej decyzji dotyczącej przyznania pomocy, a jedynie wymagało zatwierdzenia planu restrukturyzacji przez Prezesa UOKiK. Uzasadniając swoje stwierdzenie, powoływała się na przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹⁷⁹. Z kolei w przypadku dwóch pozostałych stoczni Polska uznała, że prawo polskie przewidywało taką decyzję i była nią tzw. decyzja o restrukturyzacji wydana przez prezesa ARP. Jako podstawę prawną takiego twierdzenia władze polskie wskazywały ustawę z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy. W tym przypadku kwestią sporną było uznanie wydanych decyzji za decyzje o restrukturyzacji. To pokazuje brak spójności polskich władz w podejściu do problemu, a przede wszystkim to, że przed akcesją nie zostały wypracowane w polskim prawie odpowiednie procedury regulujące kwestię udzielania pomocy publicznej. Sytuacja ta dziwi o tyle, że już w Układzie Europejskim Polska zobowiązała się do przestrzegania pewnych unijnych reguł dotyczących pomocy publicznej, o czym już wcześniej w niniejszej pracy wspominałam. Brak przystosowania polskiego prawa do *acquis communautaire* należy uznać za poważny błąd polskiego ustawodawcy i jedną z przyczyn niepowodzenia polskich stoczni w postępowaniu przed Komisją.

W przypadku wszystkich trzech stoczni zastosowano podobne instrumenty wsparcia, które wzbudziły wątpliwości Komisji. Do tych środków należały: gwarancje udzielone przez KUKE i ARP, pożyczki KPS, dokapitalizowanie stoczni przez Skarb

¹⁷⁹ Dz.U. z 2002 r. nr 141, poz. 1177.

Państwa oraz liczne umorzenia i odroczenia płatności zobowiązań. Strona polska konsekwentnie twierdziła, że gwarancje udzielone przez KUKiE nie stanowią pomocy państwowej, mimo że tak naprawdę były one gwarantowane przez Skarb Państwa. Również w przypadku pożyczek udzielanych przez KPS Polska twierdziła, że były one udzielone na warunkach rynkowych, choć nawet jedynie wstępna analiza tych środków wykazywała, że kryteria ich udzielania były zbyt łagodne. Dodatkowo, jak zauważyła Komisja, same władze polskie w jednym z pism stwierdziły, że pożyczki udzielone przez KPS stanowią pomoc państwa. Kolejny raz widać w działaniu strony polskiej brak spójności.

Następnym poważnym błędem popełnionym przez stronę polską był brak kompleksowych, dobrze opracowanych planów restrukturyzacji, które gwarantowałyby stoczniom trwałe przywrócenie rentowności. Komisja, oceniając plany restrukturyzacji przygotowane dla Stoczni Gdynia i Stoczni Szczecińskiej, wielokrotnie określała je jako zbyt ogólne, pozbawione pogłębionej analizy problemów, niezawierające szczegółowych planów działań. Jak już wcześniej wspominałam, dobrze opracowany, szczegółowy, mający odzwierciedlenie w rzeczywistości i dający gwarancję przywrócenia rentowności przedsiębiorstwu plan restrukturyzacji stanowi podstawę do zatwierdzenia pomocy restrukturyzacyjnej jako zgodnej z wspólnym rynkiem. Tymczasem w przypadku polskich stoczni plany nie były opracowane z należytą starannością. Jedynie plan przygotowany przez spółkę ISD dla Stoczni Gdańsk zdawał się na tyle dopracowany, że dawał nadzieję na przywrócenie stoczni długotrwałej rentowności. Komisja w swojej decyzji wielokrotnie podkreślała, że plan ten jest opracowany w wyczerpujący sposób, poparty szczegółową analizą rynku i opierający się na uzasadnionych założeniach. Z tego też powodu Komisja zatwierdziła pomoc przyznaną gdańskiemu zakładowi. Wobec powyższego nasuwa się wniosek, że jedną z podstawowych przyczyn negatywnej decyzji w sprawie dwóch pozostałych polskich stoczni były źle przygotowane plany restrukturyzacji, niezawierające pogłębionej analizy ani rozwiązań, które mogłyby przynieść rzeczywistą poprawę sytuacji przedsiębiorstw. W przypadku gdańskiej stoczni dużą zaletą była przewidziana w planie dywersyfikacja działalności przedsiębiorstwa, która w znaczny sposób niwelowała ryzyko związane z wahaniami na rynku stoczniowym. Natomiast plany restrukturyzacji pozostałych stoczni nie zawierały żadnego trafnego pomysłu dotyczącego ich przyszłości, nie przewidywały działań, które zmniejszyłyby ryzyko przyszłych strat.

Jako podstawową przyczynę niepowodzenia Stoczni Gdynia i Stoczni Szczecińskiej należy jednakże uznać brak możliwości przywrócenia tym stoczniom długotrwałej rentowności. Źle opracowane plany restrukturyzacji wpłynęły niekorzystnie na perspektywę poprawy sytuacji stoczni, ale na pewno nie były jedynym czynnikiem. Wszystkie trzy polskie stocznie od wielu lat znajdowały się w bardzo niekorzystnej sytuacji, miały ogromne problemy z dostosowaniem się do zmian zachodzących na rynku. Jak pokazały zakończone fiaskiem próby prywatyzacji Stoczni Szczecińskiej i Stoczni Gdynia, sam rynek nie wierzył w możliwości poprawy ich sytuacji. Dlatego też znalezienie zewnętrznego inwestora okazało się tak trudne. Jednocześnie tylko zewnętrzne dokapitalizowanie dawało jakiekolwiek szanse na przywrócenie tym

zakładom rentowności, co powodowało, że sytuacja tych stoczni przypominała błędne koło. Z tego impasu udało się wyjść jedynie Stoczni Gdańsk, która znalazła prywatnego inwestora, zdobyła zewnętrzne źródła finansowania, w ten sposób uniezależniając się w dużym stopniu od wsparcia państwa. Co więcej, jak już wyżej wskazywałam, inwestor ten miał dobry pomysł na rozwiązanie problemów stoczni, czego niestety zabrakło w przypadku dwóch pozostałych zakładów.

Ponadto należy zauważyć, że pomoc udzielona na rzecz tych trzech przedsiębiorstw ewidentnie zakłócała konkurencję na wspólnym rynku. Polskie stocznie były jednymi z największych w Europie, co paradoksalnie w kontekście postępowania przed Komisją działało na ich niekorzyść. W przypadku dużych, liczących się na europejskim rynku zakładów, udzielenie pomocy w sposób oczywisty wywiera znaczny wpływ na konkurencję wewnątrzunijną. Strona polska, odnosząc się do decyzji Komisji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia, argumentowała co prawda, że do takiego naruszenia konkurencji nie doszło, a same stocznie mają niezbyt wielki udział w rynku, ale tym stwierdzeniom przeczyły zarówno uwagi stron trzecich (choćby Danii), jak i nawet dane przedstawiane wcześniej przez Polskę. W piśmie notyfikującym Komisji pomoc udzieloną Stoczni Szczecińskiej¹⁸⁰ strona polska przyznała, że kontenerowce stanowiły aż 59 proc. zamówień stoczni, a stocznia miała podpisane kontrakty na 1 proc. produkcji statków handlowych na świecie. Ponadto wśród najważniejszych konkurentów szczecińskiego przedsiębiorstwa wymieniono m.in. stocznie hiszpańskie, niemieckie i chorwackie. Tymczasem w trakcie późniejszego postępowania strona polska twierdziła, że udział polskich stoczni w rynku nie jest zbyt wielki ani nie stanowią one konkurencji dla innych europejskich stoczni.

Wydaje się, że strona polska przed udzieleniem pomocy nie przeanalizowała dokładnie unijnych regulacji dotyczących pomocy publicznej i tego, jakie skutki może nieść z sobą przyznanie wsparcia wbrew tym regulacjom. Jako dowód może posłużyć przyznanie pomocy Stoczni Szczecińskiej, która po przekształceniach własnościowych stała się nowym przedsiębiorstwem w rozumieniu Wytycznych i nie można jej było udzielić pomocy. Sytuacja, w której Komisja zażąda zwrotu pomocy przyznanej takiemu przedsiębiorstwu, nie była trudna do przewidzenia. Patrząc na działania polskich władz w okresie przedakcesyjnym, odnosi się wrażenie, że albo nie znały one wspólnotowych regulacji dotyczących pomocy publicznej, albo nie chciały ich brać pod uwagę w swoim postępowaniu. Ten brak perspektywicznego myślenia w dużym stopniu przyczynił się do sytuacji, w której Komisja wydała dwie negatywne decyzje. Oczywiście przy ocenie działania polskich władz należy brać pod uwagę niezwykle trudną sytuację, w jakiej znajdowały się polskie stocznie, i to, jakie skutki mógł przynieść ich upadek. Nie bez znaczenia na pewno był też wpływ opinii publicznej. To wszystko spowodowało, że rządzący znajdowali się w bardzo trudnej sytuacji, w której decyzja o udzieleniu pomocy państwowej była zapewne jedynym możliwym rozwiązaniem. Jednakże wydaje się, że przy wdrażaniu tej decyzji trzeba było bardziej szczegółowo zastosować się do unijnych regulacji, tak by maksymalnie zniwelować ryzyko negatywnej oceny Komisji.

¹⁸⁰ Pismo Prezesa UOKiK z 21 kwietnia 2004 r. (DDO-085-1/18/2004/SJ).

Niestety, decyzja Komisji nakazująca zwrot przyznanej pomocy oznaczała de facto koniec istnienia zarówno Stoczni Szczecińskiej, jak i Stoczni Gdynia. Konieczność zwrotu przyznanych środków stanowiłaby ciężką próbę dla każdego przedsiębiorstwa, a tym bardziej dla takiego, które już wcześniej znajdowało się w niezwykle ciężkiej sytuacji. Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że plan przygotowany dla Stoczni Gdańsk przyniesie oczekiwane rezultaty i przywróci przedsiębiorstwu długotrwałą rentowność, a z porażki dwóch pozostałych stoczni zostaną wyciągnięte wnioski na przyszłość.

Akty prawne:

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 236 z dnia 23 września 2003 r.

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony z dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 38.

Rozporządzenie Rady 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 TWE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz.Urz. UE L 142 z dnia 14 maja 1998 r.

Rozporządzenie nr 655/99 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE, Dz.Urz. UE L 83 z dnia 27 marca 1999 r.

Rozporządzenie KE (WE) 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy szkoleniowej, Dz.Urz. UE L 10 z dnia 13 marca 2001 r.

Rozporządzenie KE (WE) 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, Dz.Urz. UE L 10 z dnia 13 stycznia 2001 r.

Rozporządzenie KE (WE) 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. UE L 10 z dnia 13 stycznia 2001 r.

Rozporządzenie nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do regionalnej pomocy inwestycyjnej, Dz.Urz. UE L 302 z dnia 1 marca 2006 r.

Rozporządzenie nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE, Dz.Urz. UE L 214 z dnia 9 sierpnia 2008 r.

Ustawa z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. z 2002 r. nr 141, poz. 1177.

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy, Dz.U. z 2002 r. nr 213, poz. 1800.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 r. nr 123, poz. 1291.

Decyzja Komisji nr 2003/45/WE z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie środków restrukturyzacyjnych oraz prywatyzacji przedsięwziętych przez Holandię w odniesieniu do Koninklijke Schelde Groep, Dz.Urz. UE L 14 z dnia 21 stycznia 2003 r.

Decyzja Komisji nr 2005/345/WE z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie Bankgesellschaft Berlin AG, Dz.Urz. UE L 116 z dnia 4 maja 2005 r.

Decyzja Komisji nr 2005/418/WE z dnia 7 lipca 2004 r. dotycząca środków pomocy wdrożonych przez Francję na rzecz grupy Alstom, Dz.Urz. UE L 150 z dnia 10 czerwca 2005 r.

Decyzja Komisji z dnia 1 czerwca 2005 r. dotycząca wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu w sprawie pomocy państwowej udzielonej Stoczni Gdańsk i Stoczni Gdynia, Dz.Urz. UE C 220 z dnia 8 września 2005 r.

Decyzja Komisji z dnia 1 czerwca 2005 r. dotycząca wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu w sprawie pomocy państwowej udzielonej Stoczni Szczecińskiej, Dz.Urz. UE C 222 z dnia 9 września 2005 r.

Decyzja Komisji z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę dla Stoczni Szczecińskiej, Dz.Urz. UE L 5 z dnia 8 stycznia 2010 r.

Decyzja Komisji z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Gdynia, Dz.Urz. UE L 33 z dnia 4 lutego 2010 r.

Decyzja Komisji z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Gdańsk, Dz.Urz. UE L 81 z dnia 26 marca 2010 r.

Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, Dz.Urz. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r.

Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w sprawie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, Dz.Urz. UE C 297 z dnia 29 listopada 2005 r.

Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, Dz.Urz. UE C 54 z dnia 4 marca 2006 r.

Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz.Urz. UE C 82 z dnia 1 kwietnia 2008 r.

Zasady ramowe dotyczące pomocy publicznej dla przemysłu stoczniowego, Dz.Urz. UE C 317 z dnia 30 grudnia 2003 r.

Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz.Urz. UE C 323 z dnia 30 grudnia 2006 r.

Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, Dz.Urz. UE C 71 z dnia 11 marca 2000 r.

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału w sprawie 730/79 Philip Morris przeciwko Komisji Europejskiej, z dnia 17 września 1980 r. ECR 1980, s. 02671.

Wyrok Trybunału w sprawie C-290/83 Komisja Europejska przeciwko Francji z dnia 30 stycznia 1985 r., ECR 1985, s. 00439.

Wyrok Trybunału w sprawie C-248/84 Niemcy przeciwko Komisji Europejskiej z dnia 14 października 1987 r., ECR 1987, s. 04013.

Wyrok Trybunału w sprawach połączonych od C-52/97 do C-54/97 Viscido, Mauro Scandella i inni, Massimiliano Terragnolo i inni przeciwko Ente Poste Italiane z dnia 7 maja 1998 r., ECR 1998, s. I-02629.

Wyrok Trybunału w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Narhverkehrsgesellschaft Altmark GmbH z dnia 24 lipca 2003 r., ECR 2003, s. I-7747.

Wyrok Trybunału w sprawie C-379/98 Preussen Elektra AG przeciwko Schleswig AG z dnia 13 marca 2001 r., ECR 2001, s. I-02099.

Dokumenty:

Pismo Prezesa UOKiK z 21 kwietnia 2004 r. zawierające zgłoszenie pomocy państwowej przyznanej Stoczni Szczecin (DDO-085-1/18/2004/SJ), z zasobów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pismo z dnia 2 września 2005 r. zawierające uwagi strony polskiej odnośnie decyzji Komisji z dnia 1 czerwca 2005 r. o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy publicznej dla Stoczni Gdynia SA oraz dla Stoczni Gdańskiej (DDO-085-1/120/2005/SJ), z zasobów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pismo z dnia 4 października 2005 r. zawierające uwagi strony polskiej odnośnie decyzji Komisji o wszczęciu procedury formalnego dochodzenia w sprawie pomocy państwowej udzielonej Stoczni Szczecińskiej (DDO-085-1/145/2005/ACh), z zasobów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Druki zwarte:

Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002.

Evans A., *Prawo integracji europejskiej*, Warszawa 1996.

Jankowska A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Warszawa 2005.

Jankowska A., Marek M., *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Warszawa 2009.

Justyński J., *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Toruń 2001.

Konkurencja, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004.

Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009.

Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Pomoc państwa: wybrane zagadnienia, B. Kurcz (red.), Warszawa 2009.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce, A. Fornalczyk (red.), Warszawa 1998.

Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008.

Prawo gospodarcze Unii Europejskiej, M. Dauses (red.), Warszawa 1999.

Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki, J. Barcz (red.), Warszawa 2005.

Reformowanie Unii Europejskiej. Wybrane problemy okresu przemian, E. Piontek (red.), Kraków 2005.

Quigley C., *European State Aid Law and Policy*, Oxford 2009.

Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice, S. Bilal, P. Nicolaides (red.), The Hague 1999.

Artykuły i opracowania:

Dudzik S., *Postępowanie przed Komisją Europejską w sprawie notyfikowanej pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 5.

Germann J., Uśák M., *Pomoc publiczna - nadzwyczajne postępowanie nadzorcze*, Finanse Komunalne 2007, nr 6.

Germann J., Uśák M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Finanse Komunalne 2007, nr 5.

Kurcz B., *Kryterium selektywności w definicji pomocy państwa*, Państwo i Prawo 2008, nr 10.

Szydło M., *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, Studia Europejskie 2002, nr 4.

Szydło M., *Pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych w prawie wspólnotowym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2006, nr 2.

Werner A., *Zwrot pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej nieprawidłowo z przeznaczeniem*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 8.

Wybrane problemy wspierania przedsiębiorstw w Polsce, Studia BAS nr 16, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2008.

Wydawnictwo powstało w ramach serii „Biblioteka UOKiK”. Niniejsza publikacja została nagrodzona w konkursie na najlepszą pracę magisterską poświęconą ochronie konkurencji w 2011 r.

Agnieszka Jasińska, prawnik w sektorze instytucji finansowych; związana z Polską Fundacją im. Roberta Schumana. Absolwentka europeistyki na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa

tel. 22 55 60 800 < uokik@uokik.gov.pl

www.uokik.gov.pl

ISBN 978-83-60632-75-8