

**Marek Rzotkiewicz, *Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa Unii Europejskiej* (UOKiK, Warszawa 2016, ss. 291)**

W krajowej doktrynie dużo jest pozycji poświęconych materialno-prawnym aspektom pomocy publicznej, natomiast znacznie mniej jest tytułów dotyczących proceduralnych aspektów wcielania w życie rozstrzygnięć z zakresu prawa subwencyjnego. Monografia Pana Doktora Rzotkiewicza pt. *Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa Unii Europejskiej* (UOKiK, Warszawa 2016) częściowo wypełnia tę lukę. Autor zmierzył się z zagadnieniem, które ma zarówno doniosłość naukową jak i duże znaczenie praktyczne. Jako osoba zajmująca się prawem subwencyjnym mogę zdecydowanie stwierdzić, że na polskim rynku brakowało takiego opracowania. O ile bowiem jest bardzo duża liczba naprawdę dobrych monografii, głównie anglojęzycznych, dotyczących stosowania unijnych reguł prawa pomocy publicznej, traktatowych i prawa wtórnego, o tyle brak jest ich powiązania z prawem i praktyką krajową. Dlatego z dużym zainteresowaniem sięgnąłem po książkę autorstwa Pana Doktora Rzotkiewicza.

Monografia składa się z dwóch głównych części „Podstawowe zasady prawa pomocy państwa oraz charakter prawny decyzji komisji, w tym decyzji nakazujących odzyskanie pomocy” oraz „Wykonywanie decyzji Komisji nakazujących odzyskanie pomocy”. Każda z części dzieli się dodatkowo na rozdziały, a druga jeszcze na tytuły. Struktura pracy jest więc dosyć skomplikowana, ale logiczna.

W pierwszej części, w pierwszych dwóch rozdziałach Autor pochyła się nad ogólnymi zasadami udzielania pomocy publicznej oraz charakterem prawnym decyzji w prawie Unii Europejskiej. W trzecim i czwartym rozdziale Autor kontynuuje analizę decyzji skupiając się na odpowiednio jej treści normatywnej i elementach aktu. Należy odnotować, że właśnie w formie decyzji zapadają rozstrzygnięcia dotyczące pomocy publicznej, dlatego analiza tego rodzaju aktu prawnego na początku książki jest zdecydowanie potrzebna.

Choć osobiście nie zgadzam się z konkluzjami Autora dotyczącymi charakteru decyzji, że nie są to akty prawne a uchwały organizacji międzynarodowych

pozbawione charakteru normatywnego, to wywód został przeprowadzony rzetelnie a wnioski, być może dyskusyjne, zostały dobrze umotywowane i poparte solidną analizą materiału źródłowego. To, że nie podzielam niektórych poglądów Autora nie zmienia bowiem faktu, że od strony jakości warsztatu naukowego analizie nie można niczego zarzucić. Warte uwagi w tej części są rozważania dotyczące możliwości uznania za beneficjentów wsparcia podmioty inne niż adresaci badanego środka. Ich lektura potwierdza dużą sprawność warsztatową Autora. Patrząc zatem na pierwsze cztery rozdziały z perspektywy doktryny prawa europejskiego, można powiedzieć, że nie zawsze mieszczą się one w *mainstreamie* poglądów, natomiast z pewnością stanowią ciekawy głos, skłaniający do dyskusji i polemiki.

Pierwszą część opracowania zamyka rozdział stanowiący analizę sytuacji, kiedy negatywna decyzja Komisji Europejskiej (KE) nakazująca odzyskanie pomocy będzie sprzeczna z zasadami ogólnymi prawa Unii Europejskiej (UE). Ogólne rozważania na temat zasad naczelnych i ich genezy można było spokojnie pominąć (choć praca nie traci przez ich umieszczenie), ale w dalszej części tej jednostki redakcyjnej Autor przechodzi o opisanie zagadnień mających bliższy związek z zasadniczym tematem monografii. Analizie poddano wpływ zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności, pomocniczości a także kwestie znaczenia upływu okresu przedawnienia i *res iudicata* dla wykonywania rozporządzenia 1589/2015 ustanawiającego szczegółowe zasady proceduralne dla systemu kontroli pomocy publicznej (które zastąpiło rozporządzenie proceduralne 659/1999)<sup>1</sup>. Autor słusznie zauważył, że choć instytucje unijne deklarują pełne poszanowanie dla zasad naczelnych, to analiza zwłaszcza decyzji KE pokazuje pewną niekonsekwencje w ich stosowaniu. Nie jestem natomiast do końca pewien czy można już formułować ogólniejsze wnioski odnośnie do praktyki stosowania rozporządzenia 1589/2015 w tym aspekcie, gdyż akt obowiązuje dosyć krótko, ale rzeczywiście problem braku spójności w posługiwaniu się zasadami ogólnymi został słusznie zauważony przez Autora i przekonująco zilustrowany przytoczonymi rozstrzygnięciami.

W drugiej części monografii Autor przechodzi do zagadnień szczegółowych związanych z wykonywaniem decyzji nakazujących odzyskanie pomocy. Tę część monografii rozpoczynają ogólne, nieco podręcznikowe choć prowadzone na dobrym poziomie, rozważania poświęcone autonomii proceduralnej państw członkowskich (część II, tytuł I, rozdział I). Dalej Autor skrótowo opisuje czynności poprzedzające wydanie decyzji o odzyskaniu pomocy oraz ogólne zasady wykonywania takich decyzji (część II, tytuł I, rozdziały II i III).

Kolejne części monografii Autor poświęca na analizę zagadnień odstępstwa od obowiązku odzyskania wsparcia i podejścia do sytuacji, gdy zwrot pomocy jest

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13.7.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE 2015 Nr L 248/9 zastąpiło Rozporządzenie Rady (WE) Nr 659/1999 z 22.3.1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, t.j. Dz.Urz.UE z 2006 L 363/1.

faktycznie niemożliwy w sytuacji niewypłacalności beneficjenta (część II, tytuł I, rozdziały IV i V). Z dużym zaciekawieniem przeczytałem te rozdziały, gdyż jest mi dobrze znane postępowanie w sprawie zwrotu pomocy udzielonej portowi lotniczemu Gdynia-Kosakowo stanowiące szczególnie referencyjne studium przypadku praktycznych problemów pojawiających się w konsekwencji negatywnej decyzji KE. Sprawa była szeroko komentowana w mediach i niestety zasługuje na miano groteskowej<sup>2</sup>. Pomoc była na pierwszy rzut oka ewidentnie niedopuszczalna, a przynajmniej udzielający nie przedstawił żadnych informacji przemawiających za jej zgodnością z Rynkiem Wewnętrznym. Została też udzielona bez wymaganej notyfikacji i w efekcie, gdy zapadła decyzja negatywna środki zostały już wydane. Beneficjent wsparcia nie osiągał żadnych przychodów, a prawie wszystkie środki zostały przeznaczone na terminal znajdujący się do tego na terenie wojskowym, dlatego nie istniała realna możliwość zwrotu wsparcia. Powyższa sprawa jest tylko jednym z przykładów praktycznych trudności ujawniających się przy wydaniu pozornie prostej (od strony prawnej) decyzji o odzyskaniu pomocy.

Autor w swoich rozważaniach przedstawia szereg scenariuszy, gdzie specyficzne okoliczności wyłączają lub faktycznie uniemożliwiają odzyskanie udzielonej pomocy albo mają wpływ na ten proces (część II, tytuł I, rozdział IV). Przedstawiono interpretację i zastosowanie przesłanek występowania trudności o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym, czyli można powiedzieć czynników "zewnętrznych" w stosunku do okoliczności czysto prawnych. Modelowy wręcz przykład wspomnianych czynników pozaprawnych stanowią sprawy dotyczące polskich stoczni, gdzie konieczność zwrotu niedopuszczalnej pomocy wiązała się z upadłością beneficjentów, zwolnieniami pracowników skutkującymi niepokojami społecznymi. Pojawia się tu zasadniczy dylemat, który wymyka się ocenie we kategoriach prawnych a wymaga spojrzenia przez pryzmat polityki<sup>3</sup>. Można go sprowadzić do pytania, czy konieczność naprawienia naruszenia prawa nie pociągnie za sobą jeszcze gorszych skutków. Moim zdaniem jest to zasadniczo fałszywe spojrzenie (choć, jak wszędzie, mogą być wyjątki), bo oznaczałoby faktycznie przyznanie *carte blanche* państwu do stosowania środków z pełnym pogwałceniem reguł prawa subwencyjnego. Później natomiast ich obowiązywanie mogłoby być uzasadniane przez wskazanie na negatywne konsekwencje powstałe w wyniku odzyskania kwestionowanego środka. Szczególnie, że akurat w przypadku stoczni przedsiębiorstwa-beneficjenci wsparcia nie miały ekonomicznej racji bytu w ówczesnym modelu biznesowym. Dlatego bardzo dobrze, że w monografii Pana Doktora Rzotkiewicza znalazło się omówienie zarówno prawnych jak np. niezgodność z zasadami ogólnymi prawa UE jak i tych pozaprawnych elemen-

---

<sup>2</sup> Zob. decyzja Komisji (UE) 2015/1586 z 26 lutego 2015 r. w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo, Dz.Urz.UE 2015 Nr L 250/165.

<sup>3</sup> Zob. decyzja Komisji z 6.11.2008 r. w sprawie pomocy państwa C 19/05 (ex N 203/05) udzielonej przez Polskę dla Stoczni Szczecińskiej, Dz.Urz.UE 2010 Nr L 5/1.

tów mających duże znaczenie dla interpretacji i wykonywania przepisów prawa subwencyjnego.

Kolejny rozdział w części poświęconej, ogólnie rzecz biorąc czynnikom determinującym odzyskanie pomocy, dotyczy zasadom wykonania decyzji negatywnej w sytuacji niewypłacalności beneficjenta wsparcia (część II, tytuł I, rozdział V). Jest to dosyć często pojawiający się scenariusz zwłaszcza w sprawach z zakresu pomocy inwestycyjnej oraz ratunkowej i restrukturyzacyjnej. Autor zmierzył się z problemem podejścia do zwrotu pomocy w sytuacji, gdy płynność finansowa beneficjenta i posiadany majątek nie wystarcza do wykonania decyzji o zwrocie wsparcia. Rozwiązaniem jest wtedy upadłość przedsiębiorstwa. W modelowym i w znacznej mierze teoretycznym scenariuszu przeprowadzenie postępowania upadłościowego prowadzić ma docelowo do takiego rozdysponowania majątkiem przedsiębiorstwa, żeby zaspokoić wszystkich wierzycieli podmiotu. W praktyce istniejący majątek bardzo często nie wystarcza do tego. Natomiast patrząc na państwo dążące do odzyskania nienależnie przyznanej pomocy, nie można traktować go jako „zwykłego” wierzyciela, bo celem samoistnym nie jest odzyskanie środków, tylko zlikwidowanie naruszenia konkurencji jaką pomoc spowodowała. Autor wszechstronnie zanalizował naszkicowany powyżej dylemat w oparciu o orzecznictwo TS, praktykę decyzyjną Komisji i stanowisko doktryny.

Kolejny rozdział monografii Pana Doktora Rzotkiewicza poświęcony jest dopuszczalności stosowania środków tymczasowych w toku wykonywania decyzji KE zawierających nakaz zwrotu pomocy (część II, tytuł I, rozdział VI). Autor przywołuje spotykaną interpretację, że możliwość czasowego odstępstwa od wykonania decyzji w związku z toczącym się postępowaniem odwoławczym w Trybunale, czy tymczasowego wykonania decyzji, powinno być traktowane w kategorii wyjątku. Natomiast Trybunał posiada dyskrecjonalne kompetencje w zakresie decydowania o zastosowaniu środków tymczasowych. Zatem ocena czy wspomniane środki faktycznie funkcjonują jako wyjątek musi być poprzedzona próbą zdekodowania, z orzecznictwa i praktyki decyzyjnej, powtarzalnej i spójnej linii argumentacji i pewnych regularnie pojawiających się elementów jak np. interpretacja istnienia „poważnych wątpliwości” co do ważności decyzji KE nakazującej zwrot. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ocena wystąpienia przesłanek nieważności decyzji KE jest oczywiście funkcjonalnie powiązana ze środkami tymczasowymi, jest to jednak odrębnie rozpatrywana kwestia, niemieszcząca się w temacie monografii. Innymi słowy, zastosowanie środków tymczasowych w żadnym stopniu nie przesądza o wadliwości decyzji nakazującej odzyskanie pomocy.

W ostatnim rozdziale tytułu poświęconego standardom wykonywania decyzji nakazującej odzyskanie wsparcia Autor skupił się na zagadnieniach stwierdzenia i konsekwencji ich niewykonania (część II, tytuł I, rozdział VIII). W tej jednostce redakcyjnej opisano procedurę powyższego stwierdzenia, algorytmie obliczania kar ryczałtowych i konsekwencje dla beneficjentów oraz osób trzecich.

Monografię zamyka tytuł stanowiący w znacznej mierze odbicie wcześniejszego tytułu, gdzie opisano standardy wykonywania decyzji zawierających nakaz odzyskania wsparcia. Tutaj jednak Autor skupił się na standardach wynikających z prawa polskiego oraz praktyce krajowej. Wspomniane powiązanie dwóch tytułów jest celnym zabiegiem redakcyjnym i zdecydowanie podnosi wartość monografii, zwłaszcza dla praktyków. Właściwie każde z dużych postępowań, gdzie zapadła decyzja negatywna, np. Gdynia-Kosakowo, stocznie czy Huta Buczek (choć w tej ostatniej odwołanie okazało się skuteczne) zasługuje na osobną analizę. Można zaryzykować twierdzenie, że w każdej z nich mamy łańcuch zaniedbań i błędnych decyzji po stronie władz publicznych prowadzących ostatecznie do fiaska instrumentu pomocowego. Z jednej strony należałoby zastanowić się nad kwestią odpowiedzialności, i choć jest to dosyć „twarde” stanowisko, nad zastosowaniem art. 231 kodeksu karnego. Z drugiej strony każda z tych spraw stanowić powinna materiał poglądowy dla organów i instytucji stosujących środki pomocowe w przyszłości. Owo zestawienie standardów i reguł europejskich z analogicznymi standardami i regułami krajowymi i rodzimą praktyką stanowi duży atut monografii Pana Doktora Rzotkiewicza.

Podsumowując, monografia pt. *Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa Unii Europejskiej* stanowi dzieło mające istotny walor naukowy wpisujące się jednocześnie w potrzeby praktyki. Rozważania prowadzone są na dobrym poziomie merytorycznym, a niektóre zawarte tezy prowokują także do dyskusji i polemiki. Jest to twierdzenie, które kilkakrotnie pojawiało się w toku recenzji, ale uważam, że wymaga podkreślenia w konkluzji, że dużą wartością pracy jest właśnie jej związek z praktyką, przez co naukowy dyskurs nie jest oderwany od rzeczywistości. Z czystym sumieniem polecam monografię Pana Doktora Rzotkiewicza wszystkim zajmującym się prawem subwencyjnym zarówno naukowo jak i zawodowo.

Jakub Kociubiński\*

---

\* Dr Jakub Kociubiński - Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.