



Młody Jurysta

Czasopismo Studentów i Doktorantów Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie



WPIA
UKSW

Wydział Prawa i Administracji
UNIWERSYTET KARDYNAŁA
STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

UK Wydawnictwo Naukowe
UKSW



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-ND 4.0 International) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

e-ISSN 2353-1185

<https://doi.org/10.21697/mj>

Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości o sygn. C-59/23 P (tzw. sprawa Paks II)

Gloss to the judgment of the Court of Justice in case C-59/23 P (the so-called Paks II case)

Mateusz Pyzik¹

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6848-2990>

otrzymano: 2026-03-24; poprawiono: 2026-06-28; przyjęto: 2026-06-29

Streszczenie

Głosowany Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Paks II (C-59/23 P) dotyczy zgodności pomocy państwa na budowę elektrowni jądrowej na Węgrzech z prawem UE. Trybunał uznał, że Komisja Europejska błędnie ograniczyła swoją analizę wyłącznie do przepisów o pomocy państwa, pomijając znaczenie przepisów dotyczących zamówień publicznych. W komentowanej sprawie kluczowe było zastosowanie koncepcji „nierozzerwalnych aspektów pomocy państwa”, zgodnie z którą przepisy prawa materialnego UE ściśle związane z realizacją celu pomocy państwa muszą być również uwzględnione w ocenie zgodności udzielenia pomocy państwa. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że sposób udzielenia zamówienia na budowę reaktorów był integralną częścią środka pomocowego i mógł wpłynąć na jego koszt oraz strukturę. W rezultacie uchylono wyrok Sądu UE oraz unieważniono decyzję Komisji Europejskiej. Komentowane orzeczenie podkreśla konieczność kompleksowej analizy projektów finansowanych przez państwo pod względem zgodności z wszystkimi przepisami UE. Ponadto w glosie wskazano na możliwe konsekwencje wydanego orzeczenia, w szczególności w obszarze prawa klimatycznego

¹ Student czwartego roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: Mateuszp2003@wp.pl

i energetycznego Unii Europejskiej. W pracy zastosowano metody dogmatyczno-prawną oraz teoretyczno-prawną.

Słowa kluczowe:

pomoc państwa, sprawa Paks II, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zamówienia publiczne, dyrektywa 2014/25/UE, nierozzerwalne aspekty pomocy państwa, Traktat Euratom, zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym, energetyka jądrowa

Abstract:

The judgment of the Court of Justice of the European Union in Paks II (Case C-59/23 P) concerns the compatibility with EU law of State aid granted for the construction of a nuclear power plant in Hungary. The Court held that the European Commission erred in confining its assessment to the State aid rules while failing to consider the relevance of the EU public procurement rules. The central issue in the case was the application of the concept of the “inseparable aspects of State aid”, under which provisions of EU substantive law that are closely linked to the objective pursued by the aid must also be taken into account when assessing its compatibility with EU law. The Court found that the procedure for awarding the contract for the construction of the reactors formed an integral part of the aid measure and could have affected both its cost and its structure. Accordingly, it set aside the judgment of the General Court and annulled the European Commission's decision. The judgment underscores the need for a comprehensive assessment of State-funded projects to ensure their compliance with all applicable provisions of EU law. The commentary also discusses the potential implications of the judgment, particularly for the development of the European Union's climate and energy law. The study employs doctrinal and theoretical legal methods.

Keywords:

state aid, Paks II case, Court of Justice of the European Union, public procurement, directive 2014/25/EU, inseparable aspects of state aid, Euratom Treaty, compatibility of state aid with the internal market, nuclear energy

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej glosy jest ocena wyroku Trybunału Sprawiedliwości w tzw. „sprawie Paks II” o sygn. C-59/23 P z 11.9.2025 r.². Przede wszystkim omówiona zostanie metodyka „nierozzerwalnych aspektów” pomocy państwa oraz zostanie poddana ocenie argumentacja Trybunału, a także przedstawione zostaną konsekwencje, które głosowane orzeczenie może wyrzeć w przyszłości dla prawa pomocy państwa i prawa zamówień publicznych w kontekście inwestycji jądrowych. Analizie zostaną poddane także prawne aspekty energetyki jądrowej uwzględniając przy tym regulacje sektorowe Traktatu Euratom³, jak i przepisy ogólne Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴. Zgodnie z art. 106a ust. 3 Traktatu Euratom

² Sprawa C-59/23 P *Austria przeciwko Komisji (Centrale nucléaire Paks II)* EU:C:2025:686.

³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana) Dz.Urz.UE 2012 Nr C 327/1.

⁴ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane) Dz.Urz.UE 2016 Nr C 202/1.

pozostałe Traktaty nie mogą wprowadzać od tego Traktatu odstępstw. Oznacza to, że w zakresie nieobjętym Euratomem, mają zastosowanie normy TfUE. W praktyce przy inwestycjach jądrowych prowadzi to do stosowania zarówno unijnego prawa pomocy państwa (art. 107–108 TfUE) oraz reguł dotyczących sektora jądrowego (na mocy Traktatu Euratom). W glosie zastosowano metody dogmatyczno-prawną oraz teoretyczno-prawną.

2. Stan faktyczny

W dniu 14.1.2014 r. rządy Federacji Rosyjskiej i Węgier podpisały umowę międzyrządową⁵, która przewidywała budowę dwóch nowych bloków energetycznych w ramach istniejącej elektrowni jądrowej Paks na Węgrzech (art. 1 umowy). Odrębna umowa międzyrządowa regulowała udzielenie pożyczki Węgrom przez Rosję na budowę bloków energetycznych określonych w umowie z 12.2.2014 r.⁶ W związku z tą inwestycją w dniu 22.5.2015 r. Węgry zanotyfikowały Komisji Europejskiej zamiar udzielenia pomocy państwa na rzecz w pełni kontrolowanej przez Węgry spółki MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares, która docelowo miała być właścicielem i operatorem nowych reaktorów jądrowych. Planowana inwestycja obejmuje reaktory jądrowe wykorzystywane w celach produkcji energii jądrowej, co oznacza, że jest to działalność przemysłowa, o której mowa w Załączniku II do Traktatu Euratom. Zgodnie z art. 41 tegoż Traktatu, operator nowych reaktorów był zobowiązany dostarczyć Komisji projekty inwestycyjne dotyczące nowych instalacji⁷.

3. Postępowanie przed Komisją Europejską

6.3.2017 r. Komisja Europejska wydała decyzję⁸ zatwierdzającą jako zgodną z rynkiem wewnętrznym państwową pomoc inwestycyjną udzieloną przez Węgry na budowę dwóch reaktorów jądrowych. Węgrom przyznano warunkową zgodę na pomoc w ramach art. 107 ust. 3 lit. c) TfUE i art. 108 ust. 2 TfUE⁹. Komisja uznała, że pomoc ta może być konieczna dla realizacji celów energetycznych i klimatycznych Unii Europejskiej (motyw 362). W związku z tym dopuszczono udzielenie bezpłatnej dożywotniej dyspozycji dwoma nowymi reaktorami (jednostki 5 i 6) państwowemu MVM Paks II, pod warunkiem m.in. zaprzestania rozwoju zdolności i okresu eksploatacji starych bloków energetycznych, a także sprzedaży energii na zasadach określonych w art. 3 Decyzji.

W decyzji Komisja przeanalizowała pomoc finansową Węgier, badając czy spełnia ona warunki z art. 107 ust. 1 TfUE (korzyść ekonomiczna, selektywność,

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (вступило в силу 12 февраля 2014 года).

⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о предоставлении Правительству Венгрии государственного кредита для финансирования строительства атомной электростанции на территории Венгрии (Москва, 28 марта 2014 г.) (с изменениями и дополнениями).

⁷ Ponadto zgodnie z art. 43 Komisja ma obowiązek omawiania wszelkich aspektów inwestycji z przedsiębiorstwem, jak również ma obowiązek informować Państwa Członkowskie o swoim stanowisku.

⁸ Decyzja Komisji (UE) 2017/2112 z 6.3.2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) *Paks II* Dz.U. L 317 z 1.12.2017 s. 45–118.

⁹ Decyzja wydana na podstawie art. 9 pkt 4 Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 TfUE Dz.Ur.UE 2015 Nr L 248/9.

zasoby państwowe oraz wpływ na handel między państwami członkowskimi)¹⁰. Szczególną uwagę Komisja poświęciła badaniu istnienia korzyści gospodarczej poprzez wykorzystanie testu prywatnego inwestora. W przypadku pozostałych kryteriów Komisja jedynie lakonicznie potwierdziła istnienie selektywności pomocy (środek jest przeznaczony tylko dla jednego przedsiębiorstwa, a ponadto jedynie w zakresie budowy nowych bloków energetycznych), stwierdziła przeniesienie zasobów państwowych i możliwość przypisania państwu (środki na inwestycję pochodzą z pożyczki od Federacji Rosyjskiej oraz środków własnych Węgier), a także potwierdziła wpływ pomocy na wymianę handlową i możliwe zakłócenie konkurencji. W związku z tym, Komisja uznała, że jest to pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE (motyw 269). Jednakże Komisja poddała również analizie zgodność pomocy państwa z odstępstwami zgodnie art. 107 ust. 3 lit. c TfUE. W tym celu Komisja przeprowadziła szczegółową analizę mającą zweryfikować dopuszczalność pomocy poprzez określenie m.in. celu leżącego we wspólnym interesie, konieczności pomocy, odpowiedniego instrumentu, efektu zachęty¹¹, proporcjonalności i potencjalnego zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową oraz ogólnego zrównoważenia. Ponadto Komisja uznała, że zgodność pomocy z innymi unijnymi regulacjami (zwłaszcza prawem ochrony środowiska i energetycznym)¹² została zapewniona. W przypadku przepisów dotyczących zamówień publicznych, Komisja stwierdziła co do zasady, iż dyrektywa 2014/25/UE miała istotne znaczenie, ponieważ beneficjent MVM Paks II jako przedsiębiorstwo użyteczności publicznej działa na rynku energetycznym (motyw 282). Zwróciła jednak uwagę, że nawet gdyby uznać zaistnienie naruszenia tych przepisów przy bezpośrednim udzieleniu kontraktu (przeprowadzenia procedury negocjacyjnej bez ogłoszenia), to „nie mogłoby mieć ono wpływu na ocenę zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym” (motyw 284). Jednocześnie Komisja przeprowadziła odrębne postępowanie, w której badano zgodność notyfikowanej pomocy z dyrektywą 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE¹³. W postępowaniu tym Komisja wstępnie ustaliła, że dyrektywa 2014/25/UE w istocie nie miała zastosowania do przyjęcia kontraktu z JSC NIAEP (rosyjską spółką inżynierską) na budowę reaktorów. W rezultacie w uzasadnieniu decyzji, Komisja odrzuciła konieczność szczegółowego badania kwestii konkurencyjności trybu udzielania zamówienia z objaśnieniem, iż ewentualny brak przeprowadzenia procedury negocjacyjnej z ogłoszeniem nie zmienia istoty pomocy ani jej skutków antykonkurencyjnych ze względu na art. 50 lit. c) dyrektywy 2014/25/UE, przewidujący sytuację, gdy dostawy lub usługi mogą zostać zrealizowane wyłącznie przez określonego wykonawcę (motyw 285).

¹⁰ B. Kurcz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom II (art. 90-222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 107.

¹¹ Efekt zachęty został szczegółowo opisany już we wcześniejszym orzecznictwie (por. Sprawa T-396/08 *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt v Komisja* Zb.Orz. 2010 II-03689).

¹² Badano m.in. zgodność pomocy państwowej z Wytoczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska Dz.Urz.UE 2008 Nr C 82/1.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej energetyki transportu i usług pocztowych Dz.Urz.UE 2014 Nr L 94/243.

4. Opis postępowania przed Sądem UE

21.4.2018 r. Austria wniosła do Sądu Unii Europejskiej skargę (T-101/18) żądając stwierdzenia nieważności Decyzji Komisji (UE) 2017/2112 z 6.3.2017 r. zarzucając m.in. wadliwe postępowanie w zakresie zamówień publicznych oraz błędne zastosowanie art. 107 TfUE ust. 3 lit. c) poprzez brak istnienia celu leżącego we wspólnym interesie i niewypełnienie obowiązku uzasadnienia decyzji¹⁴. W wyroku z 30.11.2022 Sąd potwierdził stanowisko Komisji, zgodnie z którą w procedurze oceny pomocy państwa nie można było uwzględnić aspektów, które nie są „nierozzerwalnie związane” z samą pomocą¹⁵. Sąd uznał, że przedmiotem pomocy było oddanie do dyspozycji MVM Paks II dwóch nowych reaktorów nieodpłatnie, a nie sam proces ich budowy. Budowa reaktorów (zlecona NIAEP) to, według Sądu, etap poprzedzający udzielenie pomocy, a nie jej integralna część (pkt 36). W efekcie bezpośrednio udzielenie kontraktu na budowę reaktorów było – według Sądu UE – elementem poprzedzającym, który nie zmienił ani przedmiotu, ani beneficjenta pomocy (pkt 37), a więc nie stanowił „aspektu nierozzerwalnie związanego” z pomocą.

Co więcej, Sąd uznał, że Komisja dostatecznie uzasadniła, iż nie było nierozzerwalnego związku między naruszeniem dyrektywy 2014/25, a przedmiotem pomocy. W pkt 197–198 uzasadnienia wyroku podkreślono, że Komisja słusznie wskazała w motywach 280–284 decyzji, iż ze względu na brak nierozzerwalnego związku wszelkie uchybienia zawarte w dyrektywie 2014/25 nie mogą mieć wpływu na zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym, w związku z czym Komisja nie była zobowiązana do dalszego uzasadniania spełnienia warunków art. 50 lit. c) tej dyrektywy¹⁶. Na tej podstawie Sąd UE oddalił drugi zarzut Austria dotyczący niewystarczającego uzasadnienia.

Podsumowując, Sąd UE orzekł (pkt 36-38), iż udzielenie zamówienia na budowę dwóch reaktorów na rzecz JSC NIAEP stanowi aspekt nie będący przedmiotem pomocy notyfikowanej przez rząd Węgier i tym samym nie jest nierozzerwalnie związane z pomocą państwa. Sąd stwierdził, iż błędne jest twierdzenie Austrii, że „zaproszenie konkurentów do ubiegania się o zamówienie mogło doprowadzić do całkiem innej pomocy, w szczególności w odniesieniu do kwoty i struktury tej pomocy”¹⁷. Ponadto zdaniem Sądu, zaniechanie przeprowadzenia postępowania przetargowego ma wpływ jedynie na etap robót budowlanych elektrowni, a więc etapu poprzedzającego środek pomocy (oddanie bloków energetycznych do dyspozycji). Oznacza to, że naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych nie może mieć wpływu na rynek energetyczny, którego dotyczy przedmiot pomocy (pkt 36 i 37). Ostatecznie Sąd UE oddalił skargę Austrii.

Po oddaleniu skargi Austrii przez Sąd Unii Europejskiej państwo to zdecydowało się na złożenie odwołania do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 256 ust. 1 akapit 2 TfUE, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości. Oprócz zainteresowanych stron w postępowaniu odwoławczym wzięło udział także kilka innych państw członkowskich: Luksemburg (poparł roszczenia Austrii), Czechy, Francja i Węgry (poparły roszczenia Komisji w sprawie oddalenia odwołania), a także Polska (ograniczyła się jedynie do poparcia stanowiska Komisji)¹⁸.

¹⁴ Łącznie Austria zgłosiła 10 zarzutów proceduralnych i materialnych zgodnie z art. 253 TfUE przewidującym instytucję skargi na nieważność aktu prawnego UE.

¹⁵ Sprawa T-101/18 Austria v Komisja EU:T:2022:728.

¹⁶ Pkt 37 wyroku C-59/23 P.

¹⁷ Pkt 35 Wyroku Sądu.

¹⁸ Pkt 12 Wyroku C-59/23 P.

5. Stanowisko Rzecznika Generalnego

Na podstawie art. 252 TfUE została wydana opinia Rzecznika Generalnego. Pomimo, że ma ona charakter prawnie niewiążący dla Trybunału¹⁹, to w przedmiotowej sprawie w znacznym stopniu odpowiada treści wydanego orzeczenia²⁰. Rzecznik generalny L. Medina zaproponowała Trybunałowi uchylenie wyroku Sądu UE i stwierdzenie nieważności decyzji Komisji. Podkreśliła, że ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym powinna uwzględniać także ewentualne naruszenia innych przepisów UE, o ile są one nierozdzielnie związane z przedmiotem pomocy. W pkt 33 Rzecznik wskazała, że taki związek istnieje w sytuacji, gdy dany aspekt jest konieczny do osiągnięcia celów pomocy (budowa reaktorów była warunkiem osiągnięcia celu - nieodpłatnego przekazania ich Paks II). Argumentowała, że pomoc na rzecz Paks II ma wyłącznie cel budowy reaktorów i że brak zastosowania procedury konkurencyjnej miał istotny wpływ na treść i koszt tej pomocy. Stwierdziła również, że utrzymanie rozdziału procedur (pomocy państwowej i zamówień publicznych) tworzy ryzyko niezgodnych rozstrzygnięć i niepewność prawną. W opinii Rzecznika Komisja powinna była przedstawić pełne uzasadnienie oceny braku naruszeń dyrektywy 2014/25, a odwołanie się do wyników odrębnego postępowania o uchylenie bez podania racji merytorycznych jest niewystarczające (pkt 73).

6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

Trybunał Sprawiedliwości (Wielka Izba) podzielił zasadniczo stanowisko Austrii i Rzecznika Generalnego, uchylając zaskarżony wyrok Sądu UE i stwierdzając nieważność decyzji Komisji 2017/2112. W uzasadnieniu Trybunał orzekł, że Komisja nie mogła ograniczyć swojej analizy wyłącznie do przepisów o pomocy państwa, lecz była zobowiązana także do oceny zgodności bezpośredniego udzielenia kontraktu z unijnym prawem zamówień publicznych²¹. Zdaniem Trybunału Komisja powinna była sprawdzić, czy udzielenie kontraktu na budowę reaktorów jądrowych rosyjskiemu JSC NIAEP (spółka wykonująca roboty budowlane wyznaczona przez Federację Rosyjską) bez uprzedniego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, odpowiada wymogom dyrektywy 2014/25/EU. Trybunał stwierdził, że przeprowadzenie procedury konkurencyjnej (lub jej zaniechanie) mogło wpłynąć na koszt inwestycji oraz inne warunki (np. technologię), co świadczy o znaczeniu tej procedury dla meritum. Badając uzasadnienie decyzji Komisji nawet przy uwzględnieniu motywu 372 decyzji (dotyczącego wpływu równoległej eksploatacji nowych reaktorów i dotychczasowych), TSUE stwierdził, że żaden motyw decyzji nie zawierał logicznego łańcucha rozumowania prowadzącego do wniosku o dopuszczalności bez uprzedniego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie (pkt 108). Trybunał podkreślił, że budowa dwóch nowych reaktorów była integralną częścią środka pomocy (bez niej nie można by było przekazać Paks II tych reaktorów), a samo bezpośrednie udzielenie zamówienia było konieczne do realizacji przedmiotu pomocy - zatem stanowiło jej nierozdzielny aspekt (pkt 64).

W swojej argumentacji wyroku TSUE powtórzył test „aspektów nierozdzielnych pomocy państwa” znany z wcześniejszego orzecznictwa. Kryterium „nierozdzielnych

¹⁹ M. Szwarc-Kuczer [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III (art. 223-358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 252.

²⁰ Opinia Rzecznika Generalnego L. Medina w sprawie C-59/23 P Austria v Komisja EU:C:2025:125.

²¹ Problem ten Trybunał szczegółowo omawia w pkt 96-120.

związków” zostało po raz pierwszy sformułowane przez Trybunał w wyroku *Iannelli & Volpi* z 22 marca 1977 r.²². Test ten polega na sprawdzeniu, czy elementy inne niż sama wartość pomocy (np. sposób jej realizacji) są tak związane z celem pomocy, że nie można ich ocenić oddzielnie. W tym zakresie już Rzecznik Generalny przywołał powyższe orzeczenie stwierdzając, że „gdy jest to konieczne dla dokonania oceny środka krajowego w ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa, Komisja jest nie tylko uprawniona, ale wręcz zobowiązana, w określonych warunkach, do uwzględnienia innych przepisów prawa Unii i, w stosownym przypadku, do stwierdzenia w sposób incydentalny ich naruszenia” (pkt 20). Pomoc obejmuje tu nie tylko materialną wartość wsparcia, ale wszystko, co jest konieczne do osiągnięcia celu pomocy. Jeśli dany zabieg (w sprawie Paks II – tryb udzielenia zamówienia publicznego) jest niezbędny, by pomoc w ogóle mogła spełnić swój zamiar (oddanie nowych reaktorów), to staje się częścią przedmiotu pomocy. Trybunał uznał, że bezpośrednie powierzenie budowy JSC NIAEP było właśnie warunkiem koniecznym realizacji głównego celu pomocowego (rozbudowy elektrowni Paks II).

W odróżnieniu od stanowiska Sądu UE, Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę na cel udzielanej pomocy i nie ograniczył przedmiotu pomocy do biernego przekazania reaktorów, lecz uwzględnił cały proces ich powstania. Podkreślił, że na etapie przygotowawczym (zamówienia publicznego) istniało ryzyko znaczącej zmiany struktury lub kosztu pomocy (np. wyłonienie innych wykonawców mogłoby zmienić cenę lub nawet technologię reaktorów – pkt 76). W świetle tych uwag brak procedury konkurencyjnej np. przetargu, kreował ryzyko nadużycia i nadmiernego kosztu dla wspólnego rynku, co Trybunał uznał za istotne przy ocenie pomocy państwa. Ta metoda rozumowania różni się od analizy Sądu UE, który rozpatrywał udzielenie zamówienia jako całkowicie odrębne od samej korzyści pomocowej.

Sprawa Paks II uwypukliła interferencję między dwoma aspektami prawa UE: kontrolą pomocy państwa, a prawem zamówień publicznych. Co do zasady pomoc państwa ma swój odrębny, autonomiczny reżim, co ilustruje pkt 44 wyroku Trybunału w sprawie *Matra* przeciwko Komisji z 15.6.1993 r.²³. Orzeczenie to przywołał Sąd UE w sprawie Paks II w pkt 47, stwierdzając, że pewność prawa zakazuje Komisji wielokrotnie weryfikować sprawy już zamknięte w innych trybach. Jednakże Sąd nie zwrócił uwagi na pkt 41 wyroku *Matra* przeciwko Komisji, który stanowi, iż przy badaniu zgodności pomocy państwa z prawem, należy uwzględnić jednak również przepisy odrębne. Sąd UE argumentował, że utrzymywanie granic procedur jest konieczne, by nie naruszać autonomii odrębnych procedur i uniknąć podwójnego badania tych samych faktów (pkt 33). Strona skarżąca przeciwstawiła się temu stanowisku, wskazując, że zarówno prawo zamówień publicznych, jak i prawo pomocy państwa mają wspólny cel - ochronę konkurencji i że każdy z nich powinien uwzględniać niezgodności z drugim, by nie tworzyć „samowystarczalnego reżimu” i unikać sprzecznych rozstrzygnięć²⁴. Trybunał przychylił się do tej argumentacji w ostatecznym wyroku. Uznał, że skoro proces budowy reaktorów był nierozzerwalnie związany z udzielaną pomocą, to nie można ignorować wymogów prawa zamówień w ocenie pomocy.

W tym miejscu należy wskazać, że głosowany wyrok rozszerza, w sposób doprecyzowujący, interpretację „nierozzerwalnych aspektów pomocy państwa” względem dotychczasowego orzecznictwa. Trybunał przyjął, że jeżeli przedmiot pomocy (w niniejszej sprawie oddanie do eksploatacji elektrowni jądrowej) jest objęty

²² Sprawa 74/76 *Iannelli & Volpi v Meroni* Zb.Orz. 1977 I-557.

²³ Sprawa C-225/91 *Matra v Komisja* Zb.Orz. 1993 I-3203.

²⁴ Argumentację tą zawarto w pkt 14 Opinii Rzecznik Generalnej.

regulacją Traktatu Euratom, to normy tego reżimu mogą podlegać ocenie w ramach procedury kontroli pomocy państwa, o ile są funkcjonalnie nierozzerwalnie związane z samą pomocą. Ponadto Trybunał doprecyzował, że badanie zgodności pomocy państwa z innymi normami prawa Unii jest konieczne wówczas, gdy dane elementy są niezbędne dla realizacji jej przedmiotu lub dla jej funkcjonowania w sensie ekonomicznym. W tym kontekście udzielenie zamówienia na budowę zostało uznane za aspekt nierozzerwalny pomocy, jeżeli budowa ta stanowi warunek konieczny realizacji projektu objętego pomocą. Wskazane rozszerzenie wykładni ma jednak charakter ewolucyjny i doprecyzowujący względem wcześniejszego orzecznictwa, w szczególności linii zapoczątkowanej w sprawach *Iannelli & Volpi* oraz *Matra*. Wyrok w sprawie *Paks II* stanowi zatem rozwinięcie dotychczasowej doktryny, a nie jej zasadnicze przeformułowanie.

W świetle tzw. „sprawy *Paks II*” istotną rolę odgrywa dyrektywa 2014/25/UE (w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE). Artykuł 50 lit. c) pkt ii tej dyrektywy umożliwia udzielenie zamówienia publicznego w drodze procedury negocjacyjnej bez uprzedniego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, jeżeli z powodu braku konkurencji ze względów technicznych istnieje tylko jeden wykonawca zdolny spełnić zamówienie. Władze węgierskie podnosiły, że umowy międzynarodowe zawarte z Federacją Rosyjską w 2014 roku wyraźnie przyznają JSC NIAEP rolę wykonawcy i że brak realnej konkurencji technicznej uzasadnia zastosowanie art. 50 lit. c) (pkt 191 ww. Decyzji). Komisja przyznała, że kwestionowane udzielenie zamówienia wchodziło w zakres dyrektywy 2014/25, ale uznała, że przepisy tej dyrektywy nie zmieniają analizy zgodności pomocy z rynkiem²⁵. Interpretację tę przyjął Sąd w pkt 36 i 39 wyroku, lecz Trybunał odrzucił to stanowisko w pkt 81. Mechanizm opierający się na zasadzie, iż w przypadku braku nierozzerwalnego aspektu pomocy państwa, automatycznie nie przeprowadza się kompleksowego badania zgodności pomocy z prawem UE jest zdaniem Trybunału nieprawidłowy.

W komentowanym wyroku Trybunał odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa dotyczącego granic kontroli pomocy państwa. Wyrok *Austria przeciwko Komisji* z 22 września 2020 r.²⁶ dotyczył skargi Austrii na pomoc Wielkiej Brytanii na wsparcie znajdującej się w tym państwie elektrowni jądrowej *Hinkley Point C*. W pkt 30-33 tego orzeczenia Trybunał szczegółowo wyjaśnił relację między europejskim prawem energetyki jądrowej, a udzielaniem pomocy państwa. Stwierdzono, iż argumentacja Austrii opierająca się na założeniu, iż skoro w Traktacie Euratom nie wspomniano o możliwości udzielenia pomocy na inwestycje dotyczące elektrowni jądrowych to taka pomoc nie jest dopuszczalna, jest błędna. Zgodnie z art. 106a ust. 3 Traktatu Euratom, pozostałe Traktaty nie wprowadzają odstępstw od postanowień tegoż Traktatu, co zdaniem Trybunału oznacza, iż ze względu na sektorowy charakter Traktatu Euratomu w zakresie nieuregulowanym tym Traktatem stosuje się przepisy pozostałych Traktatów²⁷. W praktyce oznacza to, że pomoc państwa dla inwestycji dotyczących energetyki jądrowej jest zasadniczo dopuszczalna. Ponadto w orzeczeniu tym Trybunał podkreślił, iż promowanie energii jądrowej jest celem spełniającym wymogi dopuszczalność udzielenia pomocy państwa. Jednakże, w odróżnieniu od sprawy *Paks II* w tym przypadku nie badano „nierozzerwalnych aspektów pomocy

²⁵ Problem ten podejmowany jest przez Komisję m.in. w pkt 285.

²⁶ Sprawa C-594/18 P *Austria v Komisja* EU:C:2020:742.

²⁷ Przez pozostałe Traktaty rozumiane są Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

państwa”, gdyż Trybunał stwierdził, że żadne odrębne aspekty nie były istotne do oceny tej pomocy, gdyż sam cel (budowa elektrowni) zawierał wszelkie podnoszone zarzuty. Ważne jest również podkreślenie, iż w sprawie przeciwko Wielkiej Brytanii sprawa dotyczyła inwestycji w nowe zdolności produkcji energii jądrowej, podczas gdy w sprawie dotyczącej Węgier problem dotyczył budowy nowych bloków energetycznych. Pomimo że Sąd UE w 2022 r. powołał się na to orzeczenie, podkreślając, że nakaz badania innych przepisów, niezależnie od istnienia „nierozzerwalnego związku” byłby sprzeczny z autonomią postępowań administracyjnych, to Trybunał w wyroku z września 2025 r. odrzucił tę argumentację, m.in. ze względu na zdecydowanie inny stan faktyczny i prawny (pkt 28). Nie zakwestionował tego podejścia w odniesieniu do odrębnych spraw, ale podkreślił, że w niniejszym wypadku zaistniał fakt nierozzerwalności. Innymi słowy, Trybunał zawęził orzeczenie z 2020 r. - teraz uznał, że w sprawie Paks II budowa reaktorów i procedura zamówieniowa jednak wypływają z przedmiotu pomocy, w odróżnieniu od poprzedniej skargi Austrii, gdzie nie wykazano osobnego naruszenia przepisów materialnych UE.

W argumentacji Trybunału pojawiło się też odwołanie do wyroku Komisja przeciwko Braesch²⁸. Sprawa ta dotyczyła pomocy państwa w sprawie restrukturyzacji w sektorze bankowym. W tej sprawie Trybunał podkreślił, że stan faktyczny może świadczyć o „nierozzerwalnym związku” między pomocami, a towarzyszącymi im środkami, co w istocie potwierdziło, że niektóre działania państwa przy wdrażaniu pomocy muszą być oceniane łącznie z tą pomocą (pkt 43). Trybunał w sprawie Paks II powtórzył zasadę z wyroku w sprawie Braesch, że jeżeli pomoc państwa narusza ogólne zasady UE w jakimkolwiek aspekcie, to nie można uznać jej za zgodnej z rynkiem wewnętrznym (pkt 52).

W toku postępowania przed Trybunałem powoływano się także na inne wyroki, utrwalające pogląd dotyczący obowiązku uzasadnienia decyzji Komisji, gdzie Trybunał powtarzał, że brak wystarczającego uzasadnienia to wada proceduralna decyzji, która nie może być uzupełniona jedynie poprzez złożenie wyjaśnień przez Komisję w toku postępowania (np. wyrok z dnia 11.5.2023 r., Komisja/Sopra Steria Benelux i Unisys Belgium, C-101/22 P²⁹).

Z perspektywy omawianego wyroku warto również zwrócić uwagę na jego skutki. Zgodnie z pkt 2 sentencji wyroku, decyzja z 6.3.2017 r. stała się nieważna w związku wydanym orzeczeniem. W związku z tym, Komisja musi ponownie rozpatrzyć sprawę i wydać nową decyzję uwzględniając treść orzeczenia w tej samej procedurze co poprzednio (tj. art. 108 ust. 2 TfUE).

7. Komentarz do wyroku

Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości zasadniczo należy uznać za słuszne i zasługujące na aprobatę. Niemniej jednak, niektóre fragmenty orzeczenia, które także mają znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, zasługują na częściową krytykę.

Sąd Unii Europejskiej w wyroku z 2022 roku przyjął bardzo zawężającą interpretację przedmiotu pomocy, uznając, że przedmiotem środka zgłoszonego przez Węgry było wyłącznie nieodpłatne przekazanie gotowych reaktorów jądrowych (bloków 5 i 6) na rzecz spółki MVM Paks II. W konsekwencji Sąd UE uznał, że proces

²⁸ Sprawa C-284/21 P Komisja v Braesch i in. EU:C:2023:58.

²⁹ Sprawa C-101/22 P Komisja v Sopra Steria Benelux i Unisys Belgium EU:C:2023:396; w szczególności pkt 88.

budowy tych reaktorów, powierzony rosyjskiej spółce na mocy umowy międzyrządowej ze stycznia 2014 roku, stanowił jedynie etap poprzedzający udzielenie pomocy, a nie jej integralną część. Taka konstrukcja prawna została poddana uzasadnionej krytyce przez Trybunał jako ignorująca realia ekonomiczne i strukturalne wielkoskalowych inwestycji infrastrukturalnych.

Należy przyjąć, iż stanowisko Sądu UE było fundamentalnie wadliwe, ponieważ sztucznie rozdzielało proces inwestycyjny na etapy prawnie niezależne. W kontekście pomocy państwa należy zauważyć, iż nie powstaje ona w próżni ekonomicznej. Jak wynika z węgierskiej notyfikacji, środek pomocowy był bezpośrednio zasilany pożyczką przyznaną Węgrom przez Federację Rosyjską, z którego transze były przekazywane bezpośrednio na rzecz JSC NIAEP za realizację poszczególnych etapów projektowania i budowy. Taki sposób finansowania, uzupełniony o państwowe środki węgierskie, bezpośrednio pokrywał koszty robót budowlanych.

Głosowane orzeczenie niesie ze sobą daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, słusznie wyznacza granice kontroli Komisji w sprawach pomocy państwa: wskazuje, że inne dziedziny prawa UE (takie jak prawo zamówień publicznych) mogą wejść w zakres oceny, jeśli są niepodzielnie związane z celem pomocy. W praktyce może to wpłynąć na kształt przyszłych inwestycji energetycznych w UE, szczególnie w sektorze energetyki jądrowej. Inwestycje takie często wymagają wsparcia państw, zaś konkluzje wynikające z orzeczenia Paks II mogą zniechęcać w przyszłości państwa do udzielenia takiej pomocy. Państwa członkowskie będą przede wszystkim musiały bardziej uwzględniać wymogi unijnego prawa zamówień przy notyfikacji pomocy państwa.

Ze względu na przyszłość energetyki jądrowej w UE, wyrok w sprawie Paks II wzbudził bardzo szerokie zainteresowanie. Już sam Trybunał wydał komunikat prasowy, w którym w skrócie przedstawił swoje stanowisko³⁰, a ponadto orzeczenie omawiały media specjalizujące się zarówno w prawie³¹, jak i energetyce³².

Wyrok w sprawie Paks II poprawnie sugeruje ostrożniejsze projektowanie mechanizmów wsparcia udzielanego przez państwo. W przyszłości może to prowadzić do częstszych przetargów na budowę nowych bloków energetycznych lub do bardziej rygorystycznego sprawdzania przez Komisję wyłączeń z obowiązku przeprowadzenia procedury konkurencyjnej. Z drugiej strony wyrok ten potwierdza oczywisty pogląd, że wspieranie energetyki jądrowej poprzez pomoc państwa pozostaje dozwolone (art. 107 pkt 3 lit. c TfUE i art. 192 Euratom), o ile dochowane zostaną obowiązki wynikające z przepisów szczególnych.

Ponadto w orzeczeniu słusznie podkreśla się, że procedura notyfikacji pomocy państwa jest niezwykle istotna - decyzja Komisji uzyskana w 2017 r. może zostać unieważniona po ośmiu latach. Pomoc zgłoszoną w 2015 r. Komisja będzie musiała ponownie ocenić zgodnie z nowym stanowiskiem TSUE. Dla Polski - która planuje inwestycje jądrowe - decyzja ta może oznaczać konieczność staranniejszego spełniania wymogów formalnych (zamówieniowych i prokonkurencyjnych) przy ogłaszaniu pomocy.

³⁰ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komunikat prasowy nr 116/25: Trybunał Sprawiedliwości stwierdził nieważność decyzji Komisji zatwierdzającej pomoc Węgier na rzecz elektrowni jądrowej Paks II*, 11.9.2025.

³¹ T. Ciechoński, *TSUE o atomie: Pomoc państwa musi być zgodna z przepisami o zamówieniach*, Prawo.pl, 11 września 2025, <https://www.prawo.pl/biznes/elektrownia-paks-ii-na-wegrzech-wyrok-tsue-ws-pomocy-publicznej,534862.html>, (dostęp: 29.11.2025).

³² Nuclear.pl, *TSUE unieważnił zgodę KE na pomoc publiczną dla Elektrowni Jądrowej Paks II*, 17 września 2025, <https://nuclear.pl/wiadomosci/news,25091701,0,0.html>, (dostęp: 29.11.2025).

Analizując wyrok Trybunału w sprawie Paks II można zauważyć, iż stanowi on logiczne rozwinięcie utrwalonej linii orzeczniczej dotyczącej obowiązku badania przez Komisję zgodności środków pomocowych z innymi przepisami prawa Unii, zapoczątkowanej w przytoczonych sprawach Iannelli & Volpi oraz Matra, w których przyjęto, że incydentalna kontrola jest konieczna, gdy dany aspekt pozostaje nierozzerwalnie związany z pomocą państwa. W sprawie Austria przeciwko Komisji (Hinkley Point C) Austria podnosiła zarzuty dotyczące niezgodności samego promowania działalności (energetyki jądrowej) z unijnym prawem ochrony środowiska. TSUE uznał wówczas, że promowanie energii jądrowej jest celem zgodnym z Traktatem Euratom, a potencjalne naruszenia prawa środowiskowego przez samą elektrownię nie wykazują nierozzerwalnego związku z możliwością przyznania pomocy państwa. Z kolei w sprawie Paks II zarzucane naruszenie dotyczyło przepisów o zamówieniach publicznych, w szczególności sposobu, w jaki pomoc została ustrukturyzowana i wydatkowana na etapie inwestycyjnym. Tym samym sprawa ta wpisuje się w kierunek wyznaczony przez wyrok Komisja przeciwko Braesch, zgodnie z którym Komisja nie może zatwierdzać pomocy, jeśli jej elementy składowe naruszają prawo UE. W konsekwencji wyrok Paks II wzmacnia spójność systemu prawa UE, potwierdzając obowiązek całościowej oceny legalności środków pomocowych oraz zapobiegając sytuacji, w której zatwierdzenie pomocy prowadziłoby do pośredniej akceptacji naruszeń innych przepisów prawa unijnego.

Podsumowując aprobującą część wyroku należy uznać, iż z perspektywy konstrukcji art. 107 TFUE przedmiotem kontroli nie jest wyłącznie formalny akt przyznania korzyści, lecz cały mechanizm ekonomiczny prowadzący do transferu zasobów państwowych. Ograniczenie przedmiotu analizy jedynie do momentu przekazania aktywów prowadziłoby do oderwania oceny zgodności pomocy od rzeczywistych skutków gospodarczych środka.

Pomimo iż Trybunał trafnie podkreślił konieczność badania nierozzerwalnych aspektów pomocy państwa (w tym przypadku: przepisów dotyczących zamówień publicznych), to niewielką uwagę poświęcono wspomnianej wcześniej dyrektywie 2014/25, a w szczególności zastosowaniu art. 50 lit. c) tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem, zwolnienie z procedury negocjacyjnej bez uprzedniego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, może mieć miejsce, gdy zostaną spełnione określone przesłanki, zawsze związane z obiektywnym stanem faktycznym sprawy. W kontekście komentowanego orzeczenia największą rolę odgrywa art. 50 lit. c) pkt ii, który dopuszcza pominięcie takiej procedury w przypadku braku konkurencji ze względów technicznych. Ponadto należy wskazać, iż przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy nie istnieje inne rozsądne rozwiązanie alternatywne lub zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem sztucznego zawężenia parametrów zamówienia. Jak podkreśla się w piśmiennictwie przepis ten ma zastosowanie do każdego rodzaju zamówień, w tym do robót budowlanych³³. W swojej argumentacji Trybunał ograniczył się jedynie do stwierdzenia w pkt 108, iż uzasadnienie decyzji Komisji, co do stosowania w tym przypadku wyłączenia z procedury negocjacyjnej bez uprzedniego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie ze względu na warunki

³³ A. Dąbrowska, M. Gołowski, P. Horelik, J. Pawelec [w:] J. Pawelec (red.), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE. Komentarz* [w:] *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, wyd. 1, 2017, art. 50.

techniczne, jest niewystarczające i nie daje podstaw do zastosowania tego wyłączenia. Ponadto w toku postępowania Trybunał lakonicznie wskazywał na wątpliwości, co do tego czy brak procedury konkurencyjnej nie wpłynął negatywnie na koszty budowy planowej elektrowni. Jednakże, w przedmiotowej sprawie udzielenie pomocy miało na celu budowę nowych bloków energetycznych, które docelowo miały być połączone ze starą elektrownią jądrową, wybudowaną na przełomie lat 70. i 80, z zastosowaniem radzieckiej technologii jądrowej. W przypadku budowy nowych bloków, które miałyby być integralną częścią elektrowni jądrowej Paks, korzystniejszą finansowo i technologicznie opcją prawdopodobnie byłoby powierzenie podmiotowi, który zajmuje się zarządzaniem elektrowniami określonego typu (w tym przypadku Federacja Rosyjska, jako główny spadkobierca technologii jądrowej ZSRR)³⁴. Wydaje się, że jest to obiektywny i unikalny stan faktyczny, który umożliwiłby zastosowanie art. 50 lit. c) pkt ii dyrektywy. Warto także zwrócić uwagę na art. 50 lit. f, który wskazuje na inną sytuację, gdy można odstąpić od zaproszenia w procedurze negocjacyjnej. Ma ona zastosowanie w przypadku nowych robót budowlanych polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych powierzonych wykonawcy, któremu te same podmioty zamawiające udzieliły wcześniejszego zamówienia. W literaturze wskazuje się na liczne obowiązki zamawiającego przy zastosowaniu powyższego mechanizmu, w tym zgodność z podstawowym projektem, na który udzielono pierwotnego zamówienia, podstawowy projekt musi wskazywać zakres ewentualnych dodatkowych robót budowlanych, konkretyzacja warunków, na jakich zostaną udzielone takie zamówienia oraz wykazanie, iż możliwość zastosowania tej procedury była wskazana już w ogłoszeniu dotyczącym pierwszego projektu³⁵. Jednakże, należy zauważyć, iż w momencie budowy elektrowni Paks Węgry nie były członkiem Unii Europejskiej, jak również nie posiadały kapitalistycznego ustroju gospodarczego tego państwa. W związku, z tym w ogóle nie przeprowadzono procedury negocjacyjnej, co uniemożliwia zastosowania tego przepisu.

W celu lepszego zobrazowania istoty art. 50 lit. c) pkt ii dyrektywy 2014/25 należy wskazać, iż ma ona charakter sektorowy względem dyrektywy 2014/24, co wynika wprost m.in. z motywu 6 dyrektywy 2014/25³⁶. Oznacza to, że o ile reżim ogólny znajduje zastosowanie do wszystkich sektorów zamówień, o tyle dyrektywę 2014/25 stosuje się tylko w wybranych sektorach, w tym w energetyce. W art. 32 lit. b pkt ii zawarto tożsamą przesłankę stosowania procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji z powodu braku konkurencji ze względów technicznych, co oznacza, że mechanizm ten, pomimo swej wyjątkowości, jest silnie ugruntowany w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Warto, także zauważyć, iż na gruncie dyrektywy 2014/24 w orzecznictwie i doktrynie utrwaliło się stanowisko, że to na zamawiającym ciąży obowiązek udowodnienia, że nastąpiły przesłanki odstąpienia od ogłoszenia w procedurze negocjacyjnej³⁷. W związku z tym, iż dyrektywa dotycząca sektora

³⁴ U.S. Department of Energy, *Nuclear Energy: Supply Chain Deep Dive Assessment*, Washington D.C. 2024; raport ten po części potwierdza wnioski dotyczące efektywnej budowy reaktorów jądrowych przytoczone w artykule.

³⁵ H. Talago-Sławoj [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Komentarz do dyrektywy 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE* [w:] *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, art. 50.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE 2014 Nr L 94/65, z późn. zm.).

³⁷ A. Dąbrowska, M. Gołowski, P. Horelik, J. Pawelec [w:] J. Pawelec (red.), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Komentarz* [w:] *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa*

energetyki ma charakter sektorowy i posiada analogiczne przepisy, to takie rozwiązanie należy przyjąć, także na gruncie dyrektywy 2014/25.

Warto także zwrócić uwagę, iż wyrok w sprawie Paks II prawdopodobnie wpłynie na badanie Komisji zgodności pomocy państwa z celami tzw. *Fit for 55*. Jest to pakiet aktów prawnych UE którego celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych w Unii do 2030 r. o co najmniej 55% i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Pakiet ten obejmuje m.in. dyrektywę w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji³⁸, czy rozporządzenie ustanawiającą tzw. graniczny podatek węglowy³⁹. Z racji tego, iż elektrownie jądrowe nie emitują gazów cieplarnianych, można je uznać na źródło energii sprzyjające celom *Fit for 55*. Jednakże, kryteria uznania energii jądrowej za zgodną z taksonomią UE są ustanowione w rozporządzeniu⁴⁰ w pkt. 4.26, 4. 27 i 4.28 i sprowadzają się one do możliwości bezpiecznego składowania odpadów powstających w wyniku pracy elektrowni jądrowych. W związku z tym przy badaniu notyfikowanej pomocy państwa przez Komisję niezbędne będzie uwzględnienie również przepisów klimatycznych, które często nakładają na państwa bardzo rygorystyczne obowiązki, co może doprowadzić do niechętnego udzielania pomocy przez państwo. Warto jednakże podkreślić, że decyzja co do budowy elektrowni jądrowych, czy też ich wygaszania leży wyłącznie w ramach kompetencji Państw Członkowskich.

Przepisy dotyczące ochrony środowiska to jednak nie jedyne regulacje UE, które dotyczą warunków budowy i eksploatacji elektrowni jądrowych. Na podstawie Traktatu Euratom wydawane są liczne akty prawa pochodnego, które doprecyzowują wiele kwestii technicznych w tym np. obowiązki raportowania i kontroli materiałów jądrowych (cywilna energia jądrowa podlega nadzorowi ponadnarodowemu)⁴¹; ramy bezpieczeństwa dla instalacji jądrowych (jest to istotne przy ocenie oddziaływania środowiskowego i zdrowotnego); wymogi projektowe, eksploatacyjne, kontrolne, przeglądy, odpowiedzialność operatorów, ochrona środowiska i zdrowia⁴²; normy radiologiczne, ochrona przed promieniowaniem⁴³, czy zarządzanie wypalonym paliwem i odpadami promieniotwórczymi⁴⁴.

8. Podsumowanie

Podsumowując, analiza sprawy Paks II pokazuje, że w prawie UE unijna polityka energetyczna (zwłaszcza jądrowa) jest ściśle powiązana z prawem pomocy i zamówień publicznych. Wyrok Trybunału utrzymuje i uszczegóławia dotychczasową

2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz, wyd. 1, 2017, art. 32.

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych Dz.Urz.UE 2003 Nr L 275/32.

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ Dz.Urz.UE 2023 Nr L 130/52.

⁴⁰ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/1214 zmieniające rozporządzenia delegowane (UE) 2021/2139 i 2021/2178 Dz.Urz.UE 2022 Nr L 188/1.

⁴¹ Rozporządzenie Komisji (Euratom) 2025/974 w sprawie stosowania zabezpieczeń Euratom Dz.Urz.UE 2025 Nr L 188/1.

⁴² Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom Dz.Urz.UE 2014 Nr L 219/42.

⁴³ Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa Dz.Urz.UE 2014 Nr L 13/1.

⁴⁴ Dyrektywa Rady 2011/70/Euratom ustanawiająca ramy w zakresie gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym Dz.Urz.UE 2011 Nr L 199/48.

linię orzeczniczą dotyczącą nierozzerwalnych aspektów pomocy, lecz kładzie większy nacisk na ochronę konkurencji i transparentność przy projektach wspieranych przez państwo członkowskie. W związku z rozwojem prawa klimatycznego Unii Europejskiej można się spodziewać, iż kolejne wyroki mogą podejmować problematykę uwzględniania przepisów ochrony środowiska przy udzielaniu pomocy państwa, szczególnie w sektorze energii jądrowej.

W kontekście Polski praktyczne znaczenie wyroku Paks II uwidacznia się w szczególności na tle decyzji Komisji Europejskiej z 9.12.2025 r. zatwierdzającej pomoc państwa dla budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej⁴⁵. W toku postępowania Komisja weryfikowała nie tylko samą pomoc państwa, lecz inne gałęzie prawa UE nierozzerwalnie z nią związane. Przykładowo Polska zgodziła się na rygorystyczne warunki dotyczące obrotu energią elektryczną, w celu zapewnienia zgodności z regułami konkurencji. Treść komunikatu prasowego odzwierciedla więc tezy zawarte w orzeczeniu w sprawie Paks II, jak również pokazuje, że także Polska posiada doświadczenie w zakresie wykazywania zgodności pomocy publicznej z prawem UE.

Notka o Autorze

Mateusz Pyzik - student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Jego zainteresowania naukowe obejmują prawo Unii Europejskiej, prawo międzynarodowe oraz prawo gospodarcze.

Oświadczenia

Autorstwo: Mateusz Pyzik

Finansowanie badań: Niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego

Oświadczenie właściwej komisji etycznej: Nie dotyczy

Podziękowania: Nie dotyczy

Narzędzia GenAI: Nie dotyczy

Konflikt interesów: Autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanych z publikacją niniejszych badań

Artykuł został poddany ocenie jednego recenzenta (double blind review)

Bibliografia / References

- Ciechoński, Tomasz, *TSUE o atomie: Pomoc państwa musi być zgodna z przepisami o zamówieniach*, Prawo.pl, 11.9.2025, <https://www.prawo.pl/biznes/elektrownia-paks-ii-na-wegrzech-wyrok-tsue-ws-pomocy-publicznej,534862.html>, (dostęp: 29.11.2025).
- Kurcz, Bartłomiej, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 107.
- Dąbrowska, Anna, Goławski, Michał, Horelik, Piotr, Pawelec, Jakub [w:] Pawelec Jakub (red.), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady*

⁴⁵ Komisja Europejska, *State aid: Commission approves support for Poland's first nuclear power plant, komunikat prasowy IP/25/2963*, 9.12.2025 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_25_2963, (dostęp: 28.6.2026).

2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE. Komentarz [w:] Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz, wyd. 1, 2017, art. 50.

- Dąbrowska, Anna, Goławski, Michał, Horelik, Piotr, Pawelec, Jakub [w:] Pawelec Jakub (red.), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Komentarz [w:] Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, wyd. 1, 2017, art. 32.
- Szwarc-Kuczer, Monika, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 252.
- Talago-Sławoj, Hanna, [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Komentarz do dyrektywy 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE [w:] Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 50.

Decyzje, orzeczenia i inne dokumenty:

- Decyzja Komisji (UE) 2017/2112 z 6.3.2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) Paks II Dz.U. L 317 z 1.12.2017 s. 45–118.
- Decyzja wydana na podstawie art. 9 pkt 4 Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 TfUE Dz.Urz.UE 2015 Nr L 248/9.
- Komisja Europejska, State aid: Commission approves support for Poland's first nuclear power plant, komunikat prasowy IP/25/2963, 9.12.2025 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_25_2963, (dostęp: 28.6.2026).
- Nuclear.pl, TSUE unieważnił zgodę KE na pomoc publiczną dla Elektrowni Jądrowej Paks II, 17.9.2025, <https://nuclear.pl/wiadomosci/news,25091701,0,0.html>, (dostęp: 29.11.2025).
- Opinia Rzecznik Generalnej L. Mediny w sprawie C-59/23 P Austria v Komisja EU:C:2025:125.
- Sprawa 74/76 Iannelli & Volpi v Meroni Zb.Orz. 1977 I-557.
- Sprawa C-101/22 P Komisja v Sopra Steria Benelux i Unisys Belgium EU:C:2023:396.
- Sprawa C-225/91 Matra v Komisja Zb.Orz. 1993 I-3203.
- Sprawa C-284/21 P Komisja v Braesch i in. EU:C:2023:58.
- Sprawa C-59/23 P Austria przeciwko Komisji (Centrale nucléaire Paks II) EU:C:2025:686.
- Sprawa C-594/18 P Austria v Komisja EU:C:2020:742.

-
- Sprawa T-101/18 Austria v Komisja EU:T:2022:728.
 - Sprawa T-396/08 Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt v Komisja Zb.Orz. 2010 II-03689.
 - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komunikat prasowy nr 116/25: Trybunał Sprawiedliwości stwierdził nieważność decyzji Komisji zatwierdzającej pomoc Węgier na rzecz elektrowni jądrowej Paks II, 11.9.2025.
 - U.S. Department of Energy, Nuclear Energy: Supply Chain Deep Dive Assessment, Washington D.C. 2024.
 - Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska Dz.Urz.UE 2008 Nr C 82/1.
 - Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (вступило в силу 12 февраля 2014 года).
 - Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о предоставлении Правительству Венгрии государственного кредита для финансирования строительства атомной электростанции на территории Венгрии (Москва, 28 марта 2014 г.) (с изменениями и дополнениями).

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych Dz.Urz.UE 2003 Nr L 275/32.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE 2014 Nr L 94/65, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej energetyki transportu i usług pocztowych Dz.Urz.UE 2014 Nr L 94/243.
- Dyrektywa Rady 2011/70/Euratom ustanawiająca ramy w zakresie gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym Dz.Urz.UE 2011 Nr L 199/48.
- Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa Dz.Urz.UE 2014 Nr L 13/1.
- Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom Dz.Urz.UE 2014 Nr L 219/42.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/1214 zmieniające rozporządzenia delegowane (UE) 2021/2139 i 2021/2178 Dz.Urz.UE 2022 Nr L 188/1.
- Rozporządzenie Komisji (Euratom) 2025/974 w sprawie stosowania zabezpieczeń Euratom Dz.Urz.UE 2025 Nr L 188/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ Dz.Urz.UE 2023 Nr L 130/52.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane) Dz.Urz.UE 2016 Nr C 202/1.

-
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana) Dz.Urz.UE 2012 Nr C 327/1.

Propozycja cytowania: Mateusz Pyzik, Głosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości o sygn. C-59/23 P (tzw. sprawa Paks II), Młody Jurysta 2026 nr 1, s. 31-47