

MAREK RZOTKIEWICZ

Pomoc państwa jako narzędzie reakcji Unii Europejskiej na kryzysy gospodarcze

State Aid as a Tool for the European Union's Response to Economic Crises

Abstract

The recurrence of economic crises in the EU over the years and the way they have been tackled with state aid measures raises the question whether the EU is systematically prepared to tackle economic crises with state aid instruments or whether it has to rely on ad hoc measures. It is also unclear whether the EU's existing state aid rules are an effective tool for restoring the competitiveness of EU companies damaged by economic crises and whether, and possibly to what extent, the EU's response to economic crises has led to changes in the EU state aid regime and, if so, whether these changes are sustainable. This paper attempts to answer these questions by examining the EU's response to repeated economic crises since 2008.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc państwa, kryzysy gospodarcze, klęski żywiołowe, inne zdarzenia nadzwyczajne, poważne zaburzenia w gospodarce państwa członkowskiego

KEYWORDS: state aid, economic crises, natural disasters, other exceptional occurrences, a serious disturbance in the economy of a Member State

MAREK RZOTKIEWICZ – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0001-8428-7966, e-mail: m.rzotkiewicz@uksw.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Powtarzające się w Unii Europejskiej (UE) kryzysy, czy to o charakterze globalnym, regionalnym czy też nawet lokalnym, wywierają wpływ na wiele aspektów życia społecznego, w tym także na możliwość oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej^[1]. Również reakcja UE na te kryzysy ma zróżnicowany charakter i zakres, w zależności od źródła ich występowania, a także od ich charakteru.

Z jednej strony, reakcja ta może mieć charakter polityczny i być podejmowana np. w ramach Części Piątej TFUE obejmującej działania zewnętrzne UE. W tym zakresie może ona dotyczyć np. Wspólnej Polityki Handlowej, współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej, nakładania środków ograniczających, zawierania umów międzynarodowych^[2]. Z drugiej strony, reakcja UE może mieć charakter legislacyjny, administracyjny lub orzeczniczy i prowadzić do zmiany praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej (Komisja) lub orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i być podejmowana w ramach Części Trzeciej TFUE obejmującej politykę i działania wewnętrzne UE. Jako przykłady wskazać można zmiany podejmowane w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji^[3] czy też w ramach reguł konkurencji i dotyczące warunków oraz dopuszczalności udzielania pomocy państwa.

Przedmiotem obecnego badania jest próba analizy reakcji UE podejmowanych w ramach Części Trzeciej TFUE i dotyczących tego ostatniego przypadku. Powstaje pytanie czy, i ewentualnie w jakim zakresie, reakcja UE na kryzysy gospodarcze może wpłynąć na zmianę warunków dopuszczalności udzielania pomocy państwa, o której mowa w art. 107 TFUE, a także na samą zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy udzielanej

¹ Shlomo Maital, Ella Barzani, *The Global Economic Impact of COVID-19: A Summary of Research* (Samuel Neaman Institute for National Policy Research 2020); Justin Damien Guénette, Philip Kenworthy, Collette Wheeler, *Implications of the War in Ukraine for the Global Economy* (World Bank Group, Equitable Growth, Finance and Institutions Policy Note, April 2022).

² Frank Hoffmeister, „Strategic autonomy in the European Union’s external relations law” *Common Market Law Review*, nr 3 (2023): 667-700.

³ Jane Freedman, „Immigration, Refugees, and Responses” *Journal of Common Market Studies*, t. LIX (2001): 92-102; Anna Doliwa-Klepacka, Mieczysława Zdanowicz, „The European Union Current Asylum Policy: Selected Problems in the Shadow of COVID-19” *International Journal for the Semiotics of Law*, t. XXXV (2022): 1001-1017.

w reakcji na takie kryzysy. W latach następujących po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r. UE oraz jej państwa członkowskie doświadczały wielu kryzysów gospodarczych, których źródła miały zróżnicowany charakter. Obejmowały one:

- a. globalny kryzys gospodarczy w latach 2008-2009,
- b. globalny kryzys gospodarczy spowodowany pandemią COVID-19,
- c. globalny kryzys gospodarczy spowodowany agresją Rosji na Ukrainę w 2022 r.,
- d. regionalne lub lokalne kryzysy gospodarcze spowodowane klęskami żywiołowymi, jak np. powtarzającymi się pożarami w Grecji, Hiszpanii lub Portugalii, czy występującymi lokalnie lub regionalnie powodziami (np. w okresie wrzesień-listopad 2024 w Polsce, Czechach^[4], Austrii, RFN i w Hiszpanii).

Wszystkie one, w mniejszym lub większym stopniu, wywarły negatywny wpływ na funkcjonowanie gospodarek państw członkowskich UE oraz na warunki konkurencji na wewnętrznym rynku. Można przyjąć, że nie są to wszystkie kryzysy gospodarcze UE, a w przyszłości UE zetknie się z wieloma innymi, przy czym nie wiadomo, jaki będzie ich charakter. Niezależnie jednak od charakteru źródeł, które leżą u podstaw dotychczasowych, czy też przyszłych kryzysów, celem obecnego badania nie jest próba analizy zdarzeń, które spowodowały te kryzysy, jak. np. pandemia COVID-19, czy agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. Nie jest nim również próba analizy konsekwencji takich kryzysów, jak upadłość przedsiębiorstw, czy idący w ślad za tym wzrost bezrobocia i obniżenie PKB państwa członkowskiego, czy też obniżenie poziomu życia obywateli UE. Nie jest nim wreszcie próba analizy skuteczności działań podejmowanych, czy to na poziomie krajowym czy też UE, w celu zwalczania takich kryzysów. Celem tego badania jest natomiast próba uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

- czy UE jest systemowo przygotowana do zwalczania kryzysów gospodarczych przy wykorzystaniu narzędzi pomocy państwa, czy też musi w tym zakresie opierać się na doraźnie podejmowanych działaniach?

⁴ František Řezáč, Martin Řezáč, Tomas Nekovář, „State aid following natural disasters” *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, nr 4 (2011): 411-420.

- czy istniejące w UE reguły udzielenia pomocy państwa są skutecznym narzędziem przywracania konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych zakłóconej w wyniku kryzysów gospodarczych?
- czy, i ewentualnie w jakim stopniu, działania podejmowane przez UE w reakcji na kryzysy gospodarcze doprowadziły do zmiany unijnego systemu pomocy państwa, a jeżeli tak, to czy zmiany te mają charakter trwały?

Uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania nie jest możliwe w oparciu o dotychczasowe badania bez przeprowadzenia nowego. Brak jest wystarczającej literatury przedmiotu, która obejmowałaby kompleksową analizę podejmowanych przez UE działań w zakresie dotyczącym pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze. Dostępne opracowania obejmują szeroki zakres dziedzin, jednak zazwyczaj koncentrują się na wybranych aspektach określonych kryzysów gospodarczych z perspektywy danej dziedziny, przy czym nie wszystkie one dotyczą skutków prawnych takich działań^[5]. Z drugiej strony, wybrany do analizy okres badawczy, w trakcie którego w UE miało miejsce wiele kryzysów gospodarczych o zróżnicowanym charakterze, wydaje się właściwy do przeprowadzenia zamierzonego badania.

W ramach obecnej analizy zastosowana zostanie następująca struktura, w której po Wprowadzeniu zostaną przedstawione:

1. przyjęta na potrzeby tej analizy terminologia,
2. ogólny model unijnego systemu pomocy państwa,
3. określenie wartości, jakich ochronie służą podejmowane przez UE działania w reakcji na kryzysy gospodarcze,

⁵ Abel Mateus, „The current financial crisis and state aid in the EU” *European Competition Journal*, nr 1 (2009): 1-18; Řezáč, Řezáč, Nekovář, *State aid following natural disasters*, 411-420; Phedon Nicolaidis, „Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence” *Journal of European Competition Law & Practice*, nr 5-6 (2020): 238-243; Jakub Kociubiński, „The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control: Emerging Trends in Interpretation and Legislative Approach to Member States’ Aid Measures” *European State Aid Law Quarterly*, nr 1 (2023): 4-16; Penelope Giosa, „Assessing the Use of the State Aid Covid Temporary Framework with Regard to the Healthcare and Media Sector” *Journal of European Competition Law & Practice*, nr 5 (2023): 274-289; Makri Evi, Eugenia Giannini, „The Development of the European Union State Aid Rules in the Energy Sector, Technical Annals” *International Scientific Journal in Advances in Engineering*, nr 2 (2023).

4. materialnoprawne warunki udzielania pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze,
5. proceduralne warunki udzielania pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze,
6. działania podejmowane przez UE w reakcji na poszczególne kryzysy gospodarcze,
7. zakończenie, obejmujące wnioski z przeprowadzonej analizy.

2 | Przyjęta na potrzeby podjętej analizy terminologia

Aby móc w pełni zrealizować wszystkie cele zamierzonej analizy, przed jej przeprowadzeniem konieczne jest wyjaśnienie przyjętej na jej potrzeby terminologii. W tym względzie, podstawowymi pojęciami jakie należy wyjaśnić są pojęcia „pomoc państwa” i „kryzys”, które w obecnym opracowaniu oznaczają:

Pomoc państwa to wszelka korzyść gospodarcza udzielana przedsiębiorstwom przez państwo lub z zasobów państwowych na warunkach korzystniejszych od warunków rynkowych, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Jest to definicja legalna, zawarta w art. 107 ust. 1 TFUE, ale konieczne jest w tym miejscu dokonanie zastrzeżenia, że tak rozumiana pomoc państwa nie musi niekorzystnie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a jeżeli już taki niekorzystny wpływ wywiera, to korzystne skutki udzielenia tej pomocy przeważają nad jej niekorzystnymi skutkami^[6]. Tak rozumiana pomoc państwa jest pomocą w rozumieniu całego art. 107 TFUE, bez jej zawężenia wyłącznie do ust. 1 tego artykułu. Dokonanie tego zastrzeżenia jest konieczne, ponieważ bez niego byłaby to pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i która nie może zostać udzielona.

⁶ Michael Blauburger, *From Negative to Positive Integration. European State Aid Control through Soft and Hard Law*. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, 23-25 kwietnia 2009.

Przyjęta na potrzeby obecnego opracowania definicja pomocy państwa została uszczegółowiona w orzecznictwie TSUE^[7].

„Kryzys” to określenie to pochodzi z języka greckiego (stgr. κρίσις – *krisis*)^[8] i oznacza w sensie ogólnym wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu, punkt zwrotny, jakościową zmianę układu lub w układzie^[9]. Kryzys (*crisis* w języku angielskim) poszerza znaczenie o takie cechy, jak urazowość i subiektywne konsekwencje urazu w postaci przeżyć negatywnych^[10]. Pojęcie to większej precyzji nabiera dopiero przez podanie jakiej sfery dotyczy, np. kryzys wartości, kryzys polityczny, kryzys finansowy, kryzys gospodarczy^[11]. Na potrzeby obecnej analizy stosowane jest pojęcie „kryzys gospodarczy”, które w obecnym opracowaniu odnosi się do takiego rozumienia pojęcia kryzys, które dotyczy działalności gospodarczej przedsiębiorstwa.

Przyjęte na potrzeby obecnej analizy zastrzeżenie, że pojęcie to musi odnosić się do sfery gospodarczej przedsiębiorstwa wynika nie tylko z tytułu obecnego opracowania. Wynika ono również z okoliczności, że udzielona przez państwo lub z zasobów państwowych korzyść, aby mogła być uznana za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, musi mieć charakter gospodarczy i musi zostać udzielona przedsiębiorstwu. Korzyść ekonomiczna, która nie ma charakteru gospodarczego i zostaje udzielona osobie innej niż przedsiębiorstwo, np. przyznawane rodzicom świadczenie 800+^[12], lub uczniom niepełnosprawnym na zakup podręczników^[13], nie jest pomocą państwa w rozumieniu art. 107 TFUE. Nie jest ona pomocą

⁷ Wyrok z dnia 17 marca 1993 r., *Slovan Neptun*, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 18; wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 15; wyrok z dnia z dnia 13 września 2017 r., *ENEA*, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 17.

⁸ Rüdiger Graf, Jarausch Konrad H., „'Kryzys' we współczesnej historii i historiografii” *Civitas. Studia z filozofii i polityki*, nr 22 (2018): 17-49.

⁹ Wiesław Otwinowski, „Kryzys i sytuacja kryzysowa” *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa*, nr 2 (2010): 83-89.

¹⁰ *Oxford Learner's Dictionary*. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/crisis.

¹¹ Stanisław Lipski, Ryszard Leszczyński, „Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa” *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, nr 1-2 (2010): 9.

¹² Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2016 r., poz. 195.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie szczególnych warunków udzielania pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w latach 2023-2025, Dz. U. z 2023 r., poz. 1046.

państwa w rozumieniu tego przepisu nawet przy dokonaniu zastrzeżenia zawartego w obecnej analizie, zgodnie z którym korzyść taka nie musi niekorzystnie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a jeżeli już taki niekorzystny wpływ wywiera, to korzystne skutki udzielenia tej pomocy przeważają nad jej niekorzystnymi skutkami^[14].

Nie są to jednak wszystkie pojęcia, jakie należy zdefiniować w obecnym opracowaniu. Konieczne jest zdefiniowanie ponadto pojęć: „klęska żywiołowa” i „zdarzenie nadzwyczajne”.

„Klęska żywiołowa” to katastrofa naturalna, zdarzenie wywołane siłami natury, powodujące zniszczenia na jakimś obszarze i zagrożenie życia i zdrowia ludzi, np. powódź, huragan, trzęsienie ziemi, wybuch wulkanu, lawiny błota. Człowiek może w pośredni sposób przyczynić się do jej powstania, np. zmieniając układ stosunków wodnych na danym obszarze przez wycięcie lasu może wywołać obsuwanie się terenu i lawinę błota^[15]. Okoliczność, że określone zdarzenie np. powódź, pożar, trzęsienie ziemi czy wybuch wulkanu, ma charakter powtarzalny lub dający się zlokalizować z wyprzedzeniem, np. wybuch wulkanu, nie oznacza, że przestaje być ono nieprzewidywalne, ponieważ nie wiadomo, kiedy dokładnie ono nastąpi, ani w jakim natężeniu^[16].

„Zdarzenie nadzwyczajne” to wszelkie nieprzewidziane sytuacje, które mogą zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu lub życiu człowieka, w tym wypadki, sytuacje kryzysowe, naturalne katastrofy, zachowania agresywne, zaginięcia itp. Zdarzenia nadzwyczajne obejmują wojny, niepokoje wewnętrzne i strajki oraz, z pewnymi zastrzeżeniami i w zależności od ich skali, poważne awarie jądrowe lub przemysłowe oraz pożary skutkujące poważnymi stratami. Komisja dokonuje kwalifikacji zdarzenia jako nadzwyczajnego indywidualnie dla każdego przypadku, z uwzględnieniem jej wcześniejszej praktyki decyzyjnej w danej dziedzinie. W tym zakresie muszą być spełnione łącznie następujące wskaźniki dotyczące danego zdarzenia:

¹⁴ Michael Blauburger, *From Negative*.

¹⁵ Grażyna Łabno, *Ekologia. Słownik encyklopedyczny*. Wrocław: Wydawnictwo Europa, 2006; Bartłomiej Kurcz, „Komentarz do art. 107”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Art. 90-222, red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012).

¹⁶ Decision SA.32163 – 2010/N of 1.08.2011 – State Aid. Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010, pt. 31.

- a. nieprzewidywalne lub trudne do przewidzenia^[17],
- b. duża skala/znaczące reperkusje gospodarcze^[18], oraz
- c. nadzwyczajny charakter^[19].

3 | Ogólny model unijnego systemu pomocy państwa

Podstawowym założeniem, na którym oparty jest ogólny model unijnego systemu pomocy państwa, jest przekonanie, że działalność gospodarcza powinna być prowadzona bez ingerencji władz publicznych i wyłącznie w oparciu o mechanizmy rynkowe. Założenie to wynika z przekonania, że każda pomoc państwa zakłóca warunki konkurencji oraz możliwość swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej^[20]. Z tego powodu udzielanie pomocy państwa jest co do zasady zakazane na podstawie art. 107 ust.1 TFUE, który stanowi przejaw zasady niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym^[21] i ustanawia generalny zakaz jej udzielania^[22]. Pogląd o ustanowieniu w art. 107 ust. 1 TFUE generalnego zakazu udzielania pomocy ma jednak przeciwników, którzy wskazują, iż w rzeczywistości nie jest to zakaz podobny do tego określonego w art. 101 TFUE, lecz jedynie

¹⁷ Decision SA.32163 – 2010/N of 1.08.2011 – State Aid. Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010, pt. 31.

¹⁸ Aby ustalić czy dane zdarzenie miało znaczące reperkusje gospodarcze Komisja bierze pod uwagę na przykład: szkodliwe skutki, którym nie można zapobiec (zob. decyzja Komisji z dnia 4 października 2000 r. w sprawie NN 62/2000, Tymczasowy program pomocy dla przedsiębiorstw dotkniętych złymi warunkami pogodowymi i wyciekami ropy naftowej – Francja), liczbę ofiar śmiertelnych lub rannych (zob. decyzja Komisji z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie SA.33487, Aides agricoles et à la pêche pour compenser le dommage lié à des circonstances exceptionnelles, Węgry, pkt 35) lub poważnej klęski ekologicznej i gospodarczej (zob. ww. decyzja Komisji z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie SA.33487, pkt 36).

¹⁹ Zob. ww. decyzja Komisji z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie SA.33487, pkt 4.

²⁰ Martin Heidenhain, „General principles”, [w:] *European State Aid Law*, red. Martin Heidenhain (München: C.H. Beck, 2010), 1.

²¹ Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., *Niemcy przeciwko Komisji (SMI)*, C-277/00, EU:C:2004:238, pkt 22–24; wyrok z dnia 19 października 2005 r., *Freistaat Thüringen*, T-318/00, EU:T:2005:363, pkt 176.

²² Michael Schütte, „The notion of State Aid”, [w:] *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, red. Michael Sánchez Rydelski (London: Cameron, 2008), 23.

zakaz udzielania pomocy bez jej notyfikowania Komisji^[23]. Niezależnie od tego, czy powyższy zakaz ma charakter generalny czy nie, nie ma on jednak charakteru bezwzględny i przewiduje liczne odstępstwa, przy czym odstępstwa od tego zakazu, mimo że liczne^[24], wciąż pozostają wyjątkami.

Ustanowienie takich wyjątków wcale nie oznacza, że określona pomoc państwa nie wywiera niekorzystnego wpływu na konkurencję, a jedynie, że pozytywne skutki udzielenia takiej pomocy przeważają nad jej negatywnymi skutkami i istnieją poważne wyjątkowe okoliczności, z uwagi na które należy^[25] lub można odstąpić od zakazu jej udzielenia z uwagi na wyjątkowe okoliczności^[26], jak np. potrzeba usuwania szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi^[27]. Wyjątki te z jednej strony wynikają bezpośrednio z art. 107 ust. 2 TFUE, a z drugiej – wymagają zatwierdzenia przez Komisję na mocy art. 107 ust. 3 TFUE.

Aby państwo mogło udzielić przedsiębiorstwu pomocy państwa, musi uprzednio uzyskać zgodę Komisji, po wcześniejszym notyfikowaniu Komisji w trybie art. 108 ust. 3 TFUE swojego zamiaru jej udzielenia. Uzyskanie takiej zgody nie jest jednak wymagane w przypadkach, gdy przedmiotowa pomoc ma charakter pomocy *de minimis*^[28] lub jest udzielana na podstawie wyłączeń blokowych^[29]. Pomoc udzielona bez uzyskania zgody Komisji, jeżeli uzyskanie takiej zgody było wymagane, jest pomocą niezgodną z prawem (proceduralna niezgodność z prawem UE – MR), a przed wejściem w życie rozporządzenia 2015/1589^[30] była określana jako „pomoc

²³ Agata Jurkowska-Gomułka, Tadeusz Skoczny, *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej* (Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2010), xxiv-251.

²⁴ Piotr Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców* (Warszawa: Lexis Nexis, 2007), 98.

²⁵ Igor Postuła, Aleksander Werner, *Pomoc publiczna* (Warszawa: Lexis Nexis, 2006), 115.

²⁶ Michael Blauburger, *From Negative*.

²⁷ Andrzej Kaznowski, „Pomoc publiczna. Aspekty podatkowe”, [w:] *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. Hanna Litwińczuk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 829.

²⁸ Zob. np. Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.U. UE L 2023/2831, 15.12.2023.

²⁹ Zob. np. Rozporządzenie Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1, z późn. zm.

³⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE L 248 z 24.9.2015 r., s. 9, z późn. zm.

bezprawna”. Jeżeli dodatkowo Komisja stwierdzi, że pomoc taka jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym (materialnoprawna niezgodność z prawem UE – MR), wówczas pomoc taka co do zasady podlega odzyskaniu przez państwo członkowskie. Obowiązek ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy Komisja stwierdzi, że wydanie nakazu odzyskania pomocy byłoby sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii^[31]. Komisji przysługują też uprawnienia nadzorcze w stosunku do każdego rodzaju udzielonej pomocy, w ramach których Komisja kontroluje m.in., czy pomoc jest lub została wykorzystywana/wykorzystana zgodnie z jej przeznaczeniem^[32]. Tylko Komisja może dokonać oceny zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym^[33].

4 | Określenie wartości, jakich ochronie służą podejmowane przez UE działania w reakcji na kryzysy gospodarcze

Wartością, ochronie której służy unijny system pomocy państwa, jest ochrona wolnej/równej konkurencji na rynku wewnętrznym. Aby to osiągnąć, unijny model systemu pomocy państwa oparty został na generalnym zakazie jej udzielania, przy uwzględnieniu dopuszczalnych wyjątków od tego zakazu. Jest to ten sam cel, który przyświeca Komisji, gdy nakazuje ona państwu odzyskanie niezgodnej z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa. Realizacja tego celu w obu tych przypadkach, to jest w sytuacji gdy warunki konkurencji zostały zakłócone przez niezgodne z prawem udzielenie pomocy państwa, która jednocześnie jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, oraz w przypadku, gdy żadna pomoc

³¹ Art. 16 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE L 248 z 24.9.2015 r., s. 9, z późn. zm.

³² *Commission Investigates Italian Tax Reliefs for Areas Affected by Natural Disasters*. <https://www.charteredaccountants.ie/taxsourcetotal/taxpoint/newdev/2012/11/international/2012-11-international-9.html>.

³³ Katerina Marmagioli, „State Aid in the New Member States”, [w:] *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, red. Michael Sánchez Rydelski (London: Cameron, 2008), 805.

nie została udzielona, ale warunki konkurencji na rynku wewnętrznym zostały zakłócone zdarzeniami o charakterze kryzysowym, następuje jednak w inny sposób.

W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że państwo niezgodnie z prawem udzieliło pomocy, która jednocześnie jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, Komisja stwierdza, że doszło do zakłócenia równych warunków konkurencji na tym rynku. W takim przypadku Komisja co do zasady (o ile nie byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii)^[34], musi zobowiązać państwo do pozbawienia beneficjenta pomocy udzielonej mu niezgodnie z prawem korzyści^[35]. Aby to osiągnąć Komisja wydaje decyzję negatywną, a celem takiej decyzji jest przywrócenie sytuacji istniejącej na rynku, zanim pomoc została udzielona^[36]. Ciążący na państwie obowiązek pozbawienia beneficjentów uzyskanej korzyści nie jest jednak celem samym w sobie. Jest on jedynie środkiem zmierzającym do przywrócenia równowagi na rynku^[37]. Komisja zmierza w ten sposób do wyrównania zakłóconych warunków konkurencji, co zamierza osiągnąć przez pozbawienie beneficjenta udzielonej mu niezgodnie z prawem przewagi konkurencyjnej. Działanie Komisji ma charakter negatywny.

Z drugiej strony, w przypadku gdy pomoc nie została udzielona, ale mimo tego doszło do zakłócenia równych warunków konkurencji w wyniku nadzwyczajnych zdarzeń o charakterze kryzysowym, Komisja też może stwierdzić, że konieczne jest ich przywrócenie. Następuje to jednak przy wykorzystaniu innych środków niż w przypadku niezgodnego z prawem udzielenia niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa. Komisja nie nakazuje państwu pozbawienia beneficjenta udzielonej mu niezgodnie z prawem korzyści. Może natomiast podjąć środki upoważniające państwo/ułatwiający państwu udzielenie pomocy państwa przedsiębiorstwom, których sytuacja uległa pogorszeniu w wyniku nadzwyczajnych zdarzeń o charakterze kryzysowym. Przywrócenie równych warunków konkurencji na

³⁴ Zob. przypis nr 31.

³⁵ Anna Jurkiewicz, „Pomoc państwa”, [w] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze. Część II. Prawo gospodarcze*, red. Beata Wawrzyńczak-Jędryka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 1176.

³⁶ Pkt 10 preambuły rozporządzenia Komisji (WE) NR 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1, z późn. zm.

³⁷ Marek Rzotkiewicz, *Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa UE* (Warszawa: UOKiK, 2016), 71.

rynku wewnętrznym nie następuje w takim przypadku przez zubożenie beneficjenta, ale przez jego/ich wzbogacenie. Nie ma charakteru negatywnego, ale pozytywny. Niezależnie jednak od tych różnic wartością, ochronie której służą działania Komisji są równe warunki konkurencji na rynku wewnętrznym, które Komisja zamierza przywrócić.

Wyżej wskazana wartość, polegająca na dążeniu do utrzymania/przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku wewnętrznym, do której realizacji zmierza Komisja, niekoniecznie jednak odpowiada celom, do realizacji których zmierzają państwa członkowskie chcące udzielić pomocy w reakcji na dotykające je kryzysy gospodarcze. Państwa bowiem, w mniejszym stopniu niż Komisja, są zainteresowane utrzymaniem równych warunków konkurencji, preferując w to miejsce działania, które zapewniłyby ich gospodarkom uzyskanie przewagi konkurencyjnej, a przynajmniej takie, które zapobiegłyby sytuacji, w której przynależne im przedsiębiorstwa znalazłyby się w gorszej sytuacji konkurencyjnej. Działania podejmowane przez państwa, w reakcji na dotykające je kryzysy gospodarcze, są ponadto motywowane celami politycznymi i społecznymi, które jakkolwiek z perspektywy potrzeby utrzymania równych warunków konkurencji wydają się mniej istotne, są brane przez Komisję pod uwagę przy podejmowaniu przez nią działań w reakcji na te kryzysy.

Na podstawie analizy dotychczas podejmowanych przez Komisję działań^[38] wydaje się uzasadnione przekonanie, że wykorzystując pomoc państwa jako narzędzie reakcji na kryzysy gospodarcze Komisja nie

³⁸ Komunikat Komisji — Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, Dz. UE. C 270 z 25.10.2008, s. 8–14, zwany dalej „komunikatem z 2008 r. w sprawie pomocy państwa dla przedsiębiorstw finansowych”; Komunikat Komisji — Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, Dz. UE. C 83 z 7.4.2009, s. 1–15, zwany dalej „komunikatem z 2009 r. w sprawie pomocy państwa dla przedsiębiorstw niefinansowych”; Komunikat Komisji — Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, Dz. UE. C 91 z 20.3.2020, s. 1–9, z późn. zm., zwany dalej „Tymczasowe ramy covidowe”; Komunikat Komisji — Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy, Dz. UE. C 426/01 z 9.11.2022, zwany dalej „Tymczasowe ramy kryzysowe”, który został zastąpiony Komunikatem Komisji — Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy, Dz. UE. C 101 z 17.3.2023, s. 3–46, zwany dalej „Tymczasowe ramy kryzysowe i przejściowe”; decyzja Komisji z dnia 16.12.2021 C(2021) 9748 wersja ostateczna, w sprawie pomocy państwa SA.63700 (2021/N) – Polska COVID-19.

kieruje się wyłącznie dążeniem do utrzymania/przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku wewnętrznym. Jak wynika z art. 26 TFUE, rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału zgodnie z postanowieniami Traktatów. Jak wskazuje Miąsik, przez pojęcie „obszar” należy rozumieć terytorium państw członkowskich, zaś granice wewnętrzne odnoszą się do dotychczasowych granic wewnątrz tego obszaru^[39]. Zgodnie z dołączonym do Traktatów protokołem nr 27^[40], rynek wewnętrzny obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję. Z kolei Parlament Europejski określa rynek wewnętrzny jako przestrzeń dobrobytu i wolności, umożliwiającą dostęp do towarów, usług, zatrudnienia, możliwości biznesowych i kultury^[41].

Z powyższych dokumentów zasadniczo wynika, że rynek wewnętrzny jest to obszar terytorium państw członkowskich, na którym funkcjonują unijne swobody rynku wewnętrznego i na którym zapewniona została niezakłócona konkurencja. Tak rozumiany rynek wewnętrzny nie obejmuje terytorium państw trzecich. Nawet zatem uwzględniając państwa należące do EOG, widoczne jest, że rynek wewnętrzny UE nie obejmuje rynków takich państw jak Chiny, USA, Kanada, czy Japonia, na których te unijne swobody rynkowe nie obowiązują, ale na których przedsiębiorstwa unijne konkurują; także między sobą. Wpływ na wymianę handlową i jej zakłócenie w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE może jednak wystąpić nawet w przypadku, gdy beneficjent eksportuje całość lub większość swojej produkcji poza UE, bowiem, jak wskazał TSUE, eksport części czy nawet całości swojej produkcji do państw nieczłonkowskich jest tylko jednym z czynników, jakie należy uwzględnić^[42]. Pogląd ten nie jest jednak powszechnie akceptowany, gdyż jak wskazuje Kurcz, w ślad za Nicolaidem^[43], pomoc nie ma wpływu na wymianę handlową, jeżeli dotyczy

³⁹ Dawid Miąsik, „Komentarz do art. 26”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Art. 1-89, red. Dawid Miąsik, Nina Półtorak, Andrzej Wróbel (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012).

⁴⁰ Protokół Nr 27 w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji, Dz.U. UE C z dnia 26.10.2012 r.

⁴¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/33/rynek-wewnetrzny-zasady-ogolne>.

⁴² Wyrok z dnia 21 marca 1990 r., Belgia przeciwko Komisji („Tubemeuse”), C-142/87, EU:C:1990:125, pkt 35; wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Komisja przeciwko Republice Włoskiej i Wam SpA, C-494/06 P, EU:C:2009:272, pkt 62.

⁴³ Phedon Nicolaides, Mihalis Kekelekis, Maria Buyskes, *State Aid Policy in the European Community* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005), 27.

wyłącznie rynków pozaunijnych^[44]. Z kolei środek przyznany przez państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może on powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje^[45] (bez względu na miejsce konkurowania).

Przy dokonywaniu oceny, czy doszło do zakłócenia konkurencji, względnie zagrożenia jej zakłóceniem, TSUE uwzględnia zatem nie tylko rynek wewnętrzny w rozumieniu art. 26 TFUE. Decydujące w tym względzie znaczenie ma okoliczność samego prowadzenia działalności konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa unijne, a nie miejsce jej prowadzenia. Może to zatem mieć miejsce także na rynkach pozaunijnych. Może też mieć miejsce na rynku unijnym, ale w stosunku do przedsiębiorstw spoza UE, np. z Chin lub USA. W tym względzie wydaje się, że celem, jaki przyświeca Komisji w podejmowanych przez nią działaniach w reakcji na kryzysy gospodarcze, jest nie tylko wyrównywanie warunków konkurencji między przedsiębiorstwami z UE, które co do zasady powinny być dotknięte skutkami kryzysów gospodarczych w porównywalnym stopniu. Jest nim również wyrównanie warunków konkurencji między przedsiębiorstwami z UE, a przedsiębiorstwami spoza UE, które nie są ograniczone w korzystaniu ze środków pomocy państwa w stopniu porównywalnym z przedsiębiorstwami unijnymi^[46].

Obrazuje to sytuacja przedsiębiorstw z USA, gdzie w 2022 r. została przyjęta ustawa, *the Inflation Reduction Act*, na mocy której ustanowiony został pakiet wsparcia publicznego inwestycji w zakresie krajowej produkcji energii, który wykazuje cechy zakłócające międzynarodową konkurencję^[47]. W tym sensie reakcja UE na kryzysy gospodarcze przy wykorzystaniu narzędzi pomocy państwa może mieć charakter protekcjonistyczny, chroniący przedsiębiorstwa unijne przed zewnętrzną konkurencją państw trzecich. Jak wskazuje Kurcz w komentarzu do Art. 107 TFUE, „pomoc państwa postrzegana jest jako środek chroniący gospodarkę krajową przed konkurencją z zewnątrz. W tym sensie jest ona substytutem ceł lub opłat

⁴⁴ Kurcz, „Komentarz do art. 107”.

⁴⁵ Wyrok z dnia 17 września 1980 r., *Philip Morris*, 730/79, EU:C:1980:209, pkt 11; wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r., *Alzetta*, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, EU:T:2000:151, pkt 80.

⁴⁶ *State aid in times of crisis. Swift reaction but shortcomings in the Commission's monitoring and inconsistencies in the framework to support the EU's industrial policy objectives*, Special Report of European Court of Auditors, 2024/21, p. 14

⁴⁷ <https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022>.

o podobnym skutku”^[48]. W obliczu globalnego kryzysu gospodarczego i związanego z nim wzrostu ryzyka wzmocnienia presji konkurencyjnej ze strony dużych przedsiębiorstw pozaunijnych, np. z USA, Chin czy Japonii, Komisja może być bardziej skłonna zatwierdzić środki pomocy, przy wykorzystaniu których przedsiębiorstwa unijne będą mogły się bronić przed zewnętrzną konkurencją. Zwłaszcza w świetle okoliczności, że na rynkach tych państw nie obowiązują porównywalne środki prawne ograniczające możliwość udzielania pomocy państwa^[49].

5 | Materialnoprawne warunki udzielania pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze

Traktatową podstawę prawną udzielania pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze stanowią art. 107 ust. 2 lit b) i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

Jak wynika z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Warunkiem zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE jest przede wszystkim, aby udzielona korzyść spełniała wszystkie warunki niezbędne do jej uznania za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a szkoda była spowodowana przez zdarzenie, które było klęską żywiołową lub zdarzeniem nadzwyczajnym. Jakkolwiek tak rozumiana pomoc państwa zakłóca, lub przynajmniej grozi zakłóceniem konkurencji, a także wpływa lub może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, powstałe w wyniku jej udzielenia zakłócenie powinno być mniejsze, niż jej pozytywne skutki^[50]. Ponadto, zastosowanie tego wyjątku wymaga spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie istnienia bezpośredniego związku przyczynowego między powstałą szkodą a klęską żywiołową/zdarzeniem nadzwyczajnym^[51].

⁴⁸ Wyrok z dnia 9 czerwca 2021 r. *Ryanair DAC/Komisja (Condor)*, T-665/20, EU:T:2021:344, pkt 60-61.

⁴⁹ Zob. przypis nr 47.

⁵⁰ Blauberger, *From Negative*.

⁵¹ Jadwiga Urban-Kozłowska, „Dopuszczalne formy pomocy państwa na rzecz linii lotniczych w dobie pandemii COVID-19 (Część I)” *Kwartalnik Monopolowy i Regulacyjny*, nr 4 (2023): 46-61.

oraz istnienia możliwie najdokładniejszej oceny szkód poniesionych przez danych przedsiębiorców^[52].

Art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, jako wyjątek od ogólnej zasady zakazu udzielania pomocy państwa, musi być interpretowany wąsko, co z kolei oznacza, że tylko straty gospodarcze bezpośrednio spowodowane klęską żywiołową lub zdarzeniami nadzwyczajnymi kwalifikują się do udzielenia pomocy państwa z uwagi na te okoliczności. Szkoda musi być bezpośrednią konsekwencją klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego i nie może zależeć od innych przyczyn. W rezultacie każda pomoc przyznana na podstawie tego artykułu musi odnosić się bezpośrednio do poniesionej szkody, wymagając jak najdokładniejszej oceny tej szkody. W związku z tym, każda pomoc przyznana na podstawie 107 ust. 2 lit. b) TFUE może jedynie zrekompensować szkody spowodowane klęską żywiołową lub zdarzeniem nadzwyczajnym i nic więcej.

Obrazuje to sprawa *Condor*, która dotyczyła przyznania przez Niemcy pomocy państwa na rzecz tej linii lotniczej. Przedsiębiorstwo to zbankrutowało pod koniec 2019 r., a następnie otrzymało pomoc w formie pożyczki ratunkowej. Po wybuchu pandemii Covid-19 w kwietniu 2020 r., Niemcy przyznały *Condor* kolejną pomoc, tym razem w celu zrekompensowania szkód spowodowanych odwołaniem lotów w wyniku ograniczeń w podróżowaniu i środków blokujących w ramach zwalczania skutków Covid-19. Pomoc ta została zatwierdzona przez Komisję^[53] na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b). Pomoc przyznana *Condor* w 2020 r. mogła zrekompensować jednak tylko szkodę spowodowaną odwołaniem lotów w wyniku ograniczeń w podróżowaniu i środków blokujących w ramach zwalczania skutków Covid-19, a nie jakiegokolwiek inne szkody ogólnie związane z pandemią lub upadłością przedsiębiorstwa. Tymczasem, jak stwierdził Sąd rozpoznając skargę na decyzję Komisji, instytucja ta nie wyjaśniła w zaskarżonej decyzji sposobu, w jaki oszacowała dodatkowe koszty spowodowane przedłużeniem postępowania upadłościowego, a także jakiego rodzaju były to koszty. Nie udzieliła też odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie z nich, czy też tylko

⁵² Wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. *Hiszpania/Komisja*, C73/03, EU:C:2004:711, pkt 37; wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r., *Regione autonoma della Sardegna*, T171/02, EU:T:2005:219, pkt 165.

⁵³ Decyzja Komisji C(2020) 2795 final z dnia 26 kwietnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Niemcy – Odszkodowanie za szkody wyrządzone *Condor Flugdienst* przez pandemię COVID-19.

część, zostały uznane za spowodowane bezpośrednio odwołaniem i reorganizacją lotów^[54]. W rezultacie Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji.

Jeżeli chodzi o możliwość zastosowania art. 107 ust. 3 lit b) TFUE, to warunki udzielenia przewidzianej w nim pomocy państwa są częściowo odmienne. Jak wynika z tego przepisu, za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

Zaburzenie to musi dotyczyć całej gospodarki danego państwa członkowskiego lub znacznej jej części, a nie tylko jednego z jej regionów lub części jego terytorium. Odróżnia to pomoc udzielaną na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE od pomocy udzielanej na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Pomoc musi też być odpowiednia, konieczna i proporcjonalna, co odpowiada ogólnym regułom zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym i ma zastosowanie także do pomocy udzielanej na podstawie art. 107 ust. 2 lit b) TFUE.

Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE możliwe jest udzielenie pomocy państwa nie tylko na pokrycie bezpośrednich skutków poważnych zaburzeń w gospodarce państwa członkowskiego, jak to ma miejsce w przypadku art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE w odniesieniu do szkód poniesionych w wyniku klęsk żywiołowych lub zdarzeń nadzwyczajnych. Możliwe jest także udzielenie pomocy państwa na pokrycie skutków pośrednich. Przykładem może być pomoc na pokrycie niekorzystnych skutków kryzysu spowodowanego nałożonymi przez Unię sankcjami w związku z agresją Rosji na Ukrainę.

Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała szkody po stronie przedsiębiorstw unijnych. Nie wszystkie te szkody można jednak powiązać bezpośrednio z samą agresją i wskazać, że wynikają one np. z utraty rynku ukraińskiego. W wielu przypadkach ich powstanie ma związek jedynie pośredni z tą agresją, ale zostało spowodowanych np. sankcjami nałożonymi przez UE lub przez jej partnerów międzynarodowych i przez środki odwetowe wprowadzone, np. przez Rosję w odpowiedzi na sankcje unijne.

⁵⁴ Wyrok z dnia 9 czerwca 2021 r., *Ryanair DAC/Komisja (Condor)*, T-665/20, EU:T:2021:344, pkt 60-61.

6 | Proceduralne warunki udzielania pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze

Udzielenie w reakcji na kryzysy gospodarcze pomocy państwa, o której mowa w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, wymaga uzyskania uprzedniej zgody Komisji na jej udzielenie, po wcześniejszym zawiadomieniu przez państwo Komisji w trybie art. 108 ust. 3 TFUE o zamiarze jej udzielenia. Obowiązku uzyskania uprzedniej zgody Komisji nie niweczy kwalifikacja pomocy na pokrycie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, o której mowa w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, jako pomocy z mocy prawa zgodnej z rynkiem wewnętrznym. Pomoc taka może być udzielana jako pomoc indywidualna lub w ramach programów pomocowych. Obie formy są dopuszczalne, ale w przypadku kryzysów gospodarczych o większym zasięgu występowania, ze względów administracyjnych państwa preferują stosowanie programów pomocowych.

Traktatowe wymogi proceduralne udzielania pomocy państwa, o której mowa w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, uzupełniają przepisy rozporządzenia 794/2004, w zakresie dotyczącym sposobu notyfikowania Komisji zamiaru udzielenia pomocy państwa, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE^[55]. Zgodnie z Częścią I, pkt 14.2 Załącznika I do tego rozporządzenia, państwo notyfikujące swój zamiar udzielenia pomocy, o której mowa w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, ma obowiązek przedstawić uzasadnienie zgodności z rynkiem wewnętrznym takiej pomocy.

Przebieg postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję, po dokonaniu przez państwo notyfikacji zamiaru jej udzielenia regulują przepisy rozporządzenia 2015/1589^[56].

⁵⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1, z późn. zm.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE L 248 z 24.9.2015 r., s. 9, z późn. zm.

7 | Działania podejmowane przez UE w reakcji na poszczególne kryzysy gospodarcze

Przedstawione w pkt 5 i 6 obecnej analizy ogólne wymagania materialnoprawne oraz proceduralne udzielania pomocy państwa w reakcji na kryzysy gospodarcze Komisja praktycznie zastosowała w wydawanych przez siebie indywidualnych decyzjach w odniesieniu do pomocy państwa udzielanej na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE w celu naprawienia szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi^[57], a także doprecyzowała i uściśliła w komunikatach określających systemowe zasady udzielania pomocy państwa w związku z kryzysami gospodarczymi o większym zasięgu^[58].

Z komunikatów tych wynika, że Komisja każdorazowo adaptowała w nich – do sytuacji jaka powstała w wyniku konkretnego kryzysu gospodarczego – ogólne wymagania materialnoprawne oraz proceduralne zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

Widoczne to jest już z analizy obu komunikatów dotyczących pomocy państwa w związku z kryzysem gospodarczym w latach 2008-2009. Komisja uznała w nich, że określona w tych komunikatach pomoc państwa jest pomocą, o której mowa w art. 107 ust. 3 lit b) TFUE. Zdaniem Komisji, głównym zagrożeniem, jaki wynikał z tego kryzysu dla instytucji finansowych, było powszechne zachwianie zaufania w sektorze bankowym, zamarcie rynku pożyczek międzybankowych, co z kolei sprawiło, że ogół instytucji finansowych miał coraz większe problemy z dostępem do płynności,

⁵⁷ Zob. np. decyzję Komisji z dnia 16.12.2021 C(2021) 9748 wersja ostateczna, w sprawie pomocy państwa SA.63700 (2021/N) – Polska COVID-19: Odszkodowanie dla Poczty Polskiej S.A.; decyzję Komisji z dnia 26.1.2023 C(2023) 580 wersja ostateczna, w sprawie pomocy państwa SA102490 (2022/N) – Polska. Rekompensaty dla przedsiębiorców w polsko-białoruskiej strefie przygranicznej; decyzję Komisji z dnia 11.4.2024 C(2024) 2275 wersja ostateczna, w sprawie pomocy państwa – Hiszpania (Katalonia) SA.109806 (2023/N): Pomoc dla zakładów przetwórstwa owoców wprowadzających do obrotu słodkie owoce i migdały dotknięte przymrozkami w kwietniu 2022 r.; decyzję Komisji z dnia 23.8.2024 C(2024) 5959 wersja ostateczna, w sprawie pomocy państwa SA.115222 (2024/N) – Niemcy Nadrenia-Palatynat: Pomoc państwa na zrekompensowanie szkód spowodowanych powodzią w lipcu 2021 r.

⁵⁸ Zob. Komunikat z 2008 r. w sprawie pomocy państwa dla przedsiębiorstw finansowych, Komunikat z 2009 r. w sprawie pomocy państwa dla przedsiębiorstw niefinansowych, Tymczasowe ramy covidowe, Tymczasowe ramy kryzysowe, Tymczasowe ramy kryzysowe i przejściowe.

a także zagrożenie upadłością niektórych z instytucji finansowych, co mogłoby mieć niekorzystne skutki dla całej gospodarki. Z tych powodów jako główne instrumenty pomocy komunikat z 2008 r. w sprawie pomocy państwa dla przedsiębiorstw finansowych określał gwarancje dotyczące zobowiązań instytucji finansowych, programy dokapitalizowania, a także kontrolowaną likwidację przedsiębiorstw finansowych, których nie udało się zrestrukturyzować. Z kolei przedsiębiorstwom niefinansowym kryzys ten utrudnił dostęp do źródeł finansowania prowadzonej działalności gospodarczej. Z tego powodu pomoc dla takich przedsiębiorstw miała głównie formę gwarancji kredytowych, dopłat do oprocentowania, a także krótkoterminowe ubezpieczenie kredytów eksportowych. W obu tych komunikatach Komisja określiła także warunki proceduralne dotyczące jej udzielenia i wskazała, że pomoc ta, przed jej udzieleniem, będzie wymagała akceptacji przez Komisję, przy czym Komisja podjęła odpowiednie kroki dla zapewnienia szybkiego przyjmowania decyzji po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia.

Częściowo odmienne reguły Komisja przyjęła w Tymczasowych ramach covidowych oraz początkowo w Tymczasowych ramach kryzysowych, które następnie zostały zastąpione Tymczasowymi ramami kryzysowymi i przejściowymi. W dokumentach tych Komisja wskazała, że określona w nich pomoc państwa może być udzielana zarówno na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, jak i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w zależności od jej charakteru. Z uwagi na szeroki zakres zagrożeń i skutków pandemii Covid-19, a także agresji Rosji na Ukrainę, zakres materialny przyjętych w tych komunikatach środków pomocowych był nieporównywalnie większy niż w komunikatach dotyczących kryzysu z 2008-2009. W tymczasowych ramach covidowych oraz w Tymczasowych ramach kryzysowych/ tymczasowych ramach kryzysowych i przejściowych Komisja określiła szeroki zakres dopuszczalnych środków pomocy i szczegółowo opisała materialno-prawne warunki ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. Środki pomocy państwa zgłaszane i oceniane w kontekście agresji Rosji na Ukrainę mają na celu wsparcie przedsiębiorstw prowadzących działalność w UE, które zostały dotknięte rosyjską agresją wojskową lub jej skutkami. Skutki te i związane z nimi szkody nie muszą jednak mieć bezpośredniego związku z samą agresją Rosji i mogą mieć związek jedynie pośredni, wynikający np. z sankcji nałożonych przez UE lub przez jej partnerów międzynarodowych i przez środki odwetowe wprowadzone np. przez Rosję w odpowiedzi na sankcje unijne.

Udzielanej w tym zakresie pomocy państwa nie wolno wykorzystywać do osłabienia zamierzonych skutków sankcji nałożonych przez UE lub przez jej partnerów międzynarodowych i muszą one być w pełni zgodne z przepisami dotyczącymi obchodzenia środków, które określono w obowiązujących rozporządzeniach^[59]. Komisja wskazała również, że określona w tych wytycznych pomoc państwa, przed jej udzieleniem, wymaga notyfikowania Komisji, przy czym Komisja będzie je oceniała możliwie szybko. W tym celu Komisja opracowała szczegółowe wytyczne dotyczące dokonywania notyfikacji planowanych środków pomocowych.

O ile do sprawnego udzielania pomocy państwa w reakcji na globalne kryzysy gospodarcze niezbędne było wydanie przez Komisję szczegółowych wytycznych dotyczących tych kryzysów, o tyle w przypadku kryzysów gospodarczych o charakterze lokalnym spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnym nie było to konieczne. Komisja od wielu lat zatwierdza plany państw dotyczące udzielenia takiej pomocy, a sam proces zatwierdzania takiej pomocy następuje według ogólnych reguł udzielania pomocy państwa^[60].

8 | Zakończenie

W związku z postawionymi na początku obecnej analizy pytaniami można wskazać, że dotychczasowa reakcja UE na kryzysy gospodarcze uzasadnia przekonanie, że UE jest systemowo przygotowana do zwalczania za pomocą narzędzi pomocy państwa skutków takich kryzysów i nie musi w tym zakresie opierać się na doraźnie podejmowanych działaniach. Wprawdzie w przypadku wszystkich kryzysów gospodarczych, jakie dotknęły UE od 2008 r. (za wyjątkiem lokalnych i regionalnych kryzysów spowodowanych klęskami żywiołowymi), Komisja przyjmowała specjalne wytyczne pomocowe w celu usprawnienia reakcji na te kryzysy, niemniej jednak

⁵⁹ Pkt 58 Tymczasowych ram kryzysowych i przejściowych.

⁶⁰ Zob. decyzję Komisji z dnia 27.10.2010 C(2010)7566 w sprawie pomocy państwa N 326/2010 – Polska. Program pomocy w celu zrekompensowania przedsiębiorstwom szkód poniesionych przez powódź w Polsce w 2010 r.; decyzję Komisji z dnia 23.8.2024 C(2024) 5959 wersja ostateczna, w sprawie pomocy państwa SA.115222 (2024/N) – Niemcy Nadrenia-Palatynat: Pomoc państwa na zrekompensowanie szkód spowodowanych powodzią w lipcu 2021 r.

podejmowane przez Komisję działania każdorazowo opierały się na art. 107 ust. 2 lit. b) i na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Podejmowane przez Komisję działania nie zmieniały wymagań określonych w tych przepisach i jedynie precyzowały zawarte w nich wymagania materialnoprawne.

Uzasadniony wydaje się również wniosek, że istniejące w UE reguły udzielenia pomocy państwa są skutecznym narzędziem przywracania konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych zakłóconej w wyniku kryzysów gospodarczych. Uwzględnić w tym względzie należy, że główny ciężar takich działań ponoszą państwa członkowskie, które je finansują, a UE tylko zatwierdza odpowiednie środki pomocowe, jednak to zainteresowane państwa najlepiej znają swoje potrzeby gospodarcze.

Najmniej jednoznaczna wydaje się natomiast odpowiedź na pytanie, czy, i ewentualnie w jakim stopniu, działania podejmowane przez UE w reakcji na kryzysy gospodarcze doprowadziły do zmiany unijnego systemu pomocy państwa, a jeżeli tak, to czy zmiany te mają charakter trwały. Działania podejmowane przez UE w reakcji na kryzysy gospodarcze zasadniczo nie zmieniły unijnego systemu pomocy państwa. Z drugiej jednak strony działania te, podejmowane przez Komisję przy okazji każdego z kolejnych kryzysów, mogą być podstawą powstania uzasadnionych oczekiwań, że w razie kolejnego kryzysu gospodarczego Komisja ponownie rozluźni, nawet jeżeli tylko tymczasowo, warunki dopuszczalności pomocy państwa w celu zwalczania skutków takich kryzysów. Tak było w przypadku dotychczasowych kryzysów. Na nabycie uzasadnionych oczekiwań zainteresowana osoba może powoływać się, jeżeli wykaże, że uzyskała ona od instytucji unijnych stanowiących lub stosujących prawo unijne zapewnienie, iż jej sytuacja prawna nie ulegnie negatywnej zmianie^[61]. Nie jest przy tym konieczne, aby zapewnienie to było bezpośrednio skierowane do tej osoby. Podnosząc zarzut ochrony uzasadnionych oczekiwań, zainteresowana osoba może oprzeć się na rozstrzygnięciu dotyczącym innej osoby^[62], jeżeli tylko rozstrzygnięcie to może i powinno służyć jako wskazanie sposobu rozstrzygnięcia jej sprawy. Nie jest pewne, czy w oparciu o tę zasadę zainteresowane osoby będą mogły oczekiwać dokonania przez UE interwencji, podobnie jak to miało miejsce w przypadku dotychczasowych kryzysów gospodarczych, ale nie można tego wykluczyć.

⁶¹ Anna Kobus, „Zasada ochrony zaufania w sprawach dotyczących windykacji pomocy publicznej” *Prawo Pomocy Publicznej*, nr 6 (2008): 19 i n.

⁶² Zob. pkt 112 decyzji Komisji C(2003)568 z 17.02.2003 r. w sprawie pomocy państwa wprowadzonej przez Holandię na rzecz międzynarodowych usług finansowych.

Bibliografia

- Blauberger Michael, *From Negative to Positive Integration. European State Aid Control through Soft and Hard Law*. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, 23-25 kwietnia 2009.
- Doliwa-Klepacka Anna, Mieczysława Zdanowicz, „The European Union Current Asylum Policy: Selected Problems in the Shadow of COVID-19” *International Journal for the Semiotics of Law*, t. XXXV (2022): 1001-1017.
- Freedman Jane, „Immigration, Refugees, and Responses” *Journal of Common Market Studies*, t. LIX (2001): 92-102.
- Giosa Penelope, „Assessing the Use of the State Aid Covid Temporary Framework with Regard to the Healthcare and Media Sector” *Journal of European Competition Law & Practice*, nr 5 (2023): 274-289.
- Graf Rüdiger, Jarausch Konrad H., „'Kryzys' we współczesnej historii i historio- grafii” *Civitas. Studia z filozofii i polityki*, nr 22 (2018): 17-49.
- Guénette Justin Damien, Philip Kenworthy, Collette Wheeler, *Implications of the War in Ukraine for the Global Economy*. World Bank Group, Equitable Growth, Finance and Institutions Policy Note, April 2022.
- Heidenhain Martin, „General principles”, [w:] *European State Aid Law*, red. Martin Heidenhain. München: C.H. Beck, 2010.
- Hoffmeister Frank, „Strategic autonomy in the European Union’s external relations law” *Common Market Law Review*, nr 3 (2023): 667-700.
- Jurkiewicz Anna, „Pomoc państwa”, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze. Część II. Prawo gospodarcze*, red. Beata Wawrzyńczak-Jędryka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Jurkowska-Gomułka Agata, Tadeusz Skoczny, *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2010.
- Kaznowski Andrzej, „Pomoc publiczna. Aspekty podatkowe”, [w:] *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. Hanna Litwińczuk. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Kobus Anna, „Zasada ochrony zaufania w sprawach dotyczących windykacji pomocy publicznej” *Prawo Pomocy Publicznej*, nr 6 (2008).
- Kociubiński Jakub, „The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control: Emerging Trends in Interpretation and Legislative Approach to Member States’ Aid Measures” *European State Aid Law Quarterly*, nr 1 (2023): 4-16.
- Kurcz Bartłomiej, „Komentarz do art. 107”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Art. 90-222, red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Łabno Grażyna, *Ekologia. Słownik encyklopedyczny*. Wrocław: Wydawnictwo Europa, 2006.

- Lipski Stanisław, Ryszard Leszczyński, „Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa” *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, nr 1-2 (2010): 7-24.
- Maital Shlomo, Ella Barzani, *The Global Economic Impact of COVID-19: A Summary of Research*. Samuel Neaman Institute for National Policy Research 2020.
- Makri Evi, Eugenia Giannini, „The Development of the European Union State Aid Rules in the Energy Sector, Technical Annals” *International Scientific Journal in Advances in Engineering*, nr 2 (2023).
- Marmagioli Katerina, „State Aid in the New Member States”, [w:] *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, red. Michael Sánchez Rydelski. London: Cameron, 2008.
- Marquardt Piotr, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*. Warszawa: Lexis Nexis, 2007.
- Mateus Abel, „The current financial crisis and state aid in the EU” *European Competition Journal*, nr 1 (2009): 1-18.
- Miąsik Dawid, „Komentarz do art. 26”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Art. 1-89, red. Dawid Miąsik, Nina Półtorak, Andrzej Wróbel. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Nicolaides Phedon, „Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence” *Journal of European Competition Law & Practice*, nr 5-6 (2020): 238-243.
- Nicolaides Phedon, Mihalis Kekelekis, Maria Buyskes, *State Aid Policy in the European Community*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005.
- Otwinowski Wiesław, „Kryzys i sytuacja kryzysowa” *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa*, nr 2 (2010): 83-89.
- Postuła Igor, Aleksander Werner, *Pomoc publiczna*. Warszawa: Lexis Nexis, 2006.
- Řezáč František, Martin Řezáč, Tomas Nekovář, „State aid following natural disasters” *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, nr 4 (2011): 411-420.
- Rzotkiewicz Marek, *Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa UE*. Warszawa: UOKiK, 2016.
- Schütte Michael, „The notion of State Aid”, [w:] *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, red. Michael Sánchez Rydelski. London: Cameron, 2008.
- Urban-Kozłowska Jadwiga, „Dopuszczalne formy pomocy państwa na rzecz linii lotniczych w dobie pandemii COVID-19 (Część I)” *Kwartalnik Monopolowy i Regulacyjny*, nr 4 (2023): 46-61.

