Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 17 listopada 2017 r.*

Pomoc państwa – Infrastruktura lotniskowa – Finansowanie publiczne przyznane przez gminy Gdynia i Kosakowo na rzecz portu lotniczego Gdynia-Kosakowo – Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym i nakazująca jej odzyskanie – Cofnięcie decyzji – Brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego – Zmiana przepisów prawnych – Uprawnienia procesowe zainteresowanych stron – Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych

W sprawie T-263/15

Gmina Miasto Gdynia, z siedzibą w Gdyni (Polska), reprezentowana przez T. Koncewicza, adwokata, K. Gruszecką-Spychałę, radcę prawną, oraz adwokata M. Le Berre'a,

Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., z siedzibą w Gdyni, reprezentowana przez P.K. Rosiaka, radcę prawnego,

strona skarżąca,

popierana przez

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez B. Majczynę, M. Rzotkiewicza i E. Gromnicką, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez K. Herrmann i S. Noëgo, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności art. 2–5 decyzji Komisji (UE) 2015/1586 z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz.U. 2015, L 250, s. 165),

SĄD (siódma izba),

w składzie: V. Tomljenović, prezes, E. Bieliūnas i A. Marcoulli (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: L. Grzegorczyk, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 kwietnia 2017 r.,

* Język postępowania: polski.

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W lipcu 2007 r. pierwsza skarżąca, Gmina Miasto Gdynia (zwana dalej „gminą Gdynia"), oraz Gmina Kosakowo (zwana dalej „gminą Kosakowo") zawiązały spółkę będącą drugą skarżącą, a mianowicie Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (zwaną dalej „spółką PLGK"), która należy w 100% do tych dwóch polskich gmin, w celu zaadaptowania na potrzeby lotnictwa cywilnego lotniska wojskowego Gdynia-Oksywie. Ów port lotniczy jest położony na terenie gminy Kosakowo na Pomorzu w północnej części Polski. Nowy cywilny port lotniczy, którym zarządzanie powierzono spółce PLGK, miał stać się drugim pod względem wielkości portem lotniczym na Pomorzu i miał obsługiwać głównie ruch lotnictwa ogólnego, linie niskokosztowe oraz loty czarterowe.

[…]

5 Decyzją z dnia 2 lipca 2013 r. Komisja wszczęła na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE formalne postępowanie wyjaśniające w sprawie rozpatrywanego środka i wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag [decyzja C(2013) 4045 final z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz.U. 2013, C 243, s. 25, zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania")]. Komisja nie otrzymała żadnych uwag od zainteresowanych stron

[…]

7 W dniu 11 lutego 2014 r. Komisja wydała decyzję 2014/883/UE w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz.U. 2014, L 357, s. 51), w której stwierdziła, że planowane finansowanie projektu stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w szczególności dlatego, że dzięki finansowaniu publicznemu przez gminę Gdynia i gminę Kosakowo spółka PLGK uzyskała korzyść ekonomiczną, której nie uzyskałaby w normalnych warunkach rynkowych. W decyzji tej Komisja nakazała władzom polskim odzyskanie pomocy państwa wypłaconej spółce PLGK

[…]

10 W dniu 26 lutego 2015 r., w ramach jednego aktu, Komisja cofnęła decyzję 2014/883 i zastąpiła ją decyzją (UE) 2015/1586 w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz.U. 2015, L 250, s. 165, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

11 W odniesieniu do cofnięcia decyzji 2014/883 Komisja wskazała, że w toku postępowania przed Sądem okazało się, że pomoc państwa, która w decyzji 2014/883 została uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, obejmuje określone inwestycje, które – w świetle decyzji o wszczęciu postępowania – nie stanowią pomocy państwa, ponieważ wchodzą w zakres realizacji zadań leżących w interesie publicznym. Inwestycje te obejmują wzniesienie budynków dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie (motywy 15, 16 zaskarżonej decyzji). Na tej podstawie Komisja postanowiła, że należy uchylić decyzję 2014/883 i zastąpić ją zaskarżoną decyzją. Ponadto Komisja uznała, że nie ma potrzeby wszczynania nowego postępowania wyjaśniającego, ponieważ akta sprawy zawierają wszystkie elementy niezbędne do dokonania oceny rozpatrywanego środka (motyw 18 zaskarżonej decyzji).

[…]

16 W zaskarżonej decyzji Komisja w pierwszej kolejności przypomniała kontekst formalnego postępowania wyjaśniającego.

[…]

18 Projekt inwestycyjny był finansowany za pośrednictwem zastrzyków kapitałowych dokonywanych przez gminy Gdynia i Kosakowo, które miały pokryć zarówno koszty inwestycji (dalej „pomoc inwestycyjna"), jak i koszty operacyjne związane z funkcjonowaniem lotniska w początkowym okresie jego eksploatacji (do 2019 r.) (dalej „pomoc operacyjna"). Komisja podnosi, że przed zgłoszeniem środka przez władze polskie gminy Gdynia i Kosakowo zgodziły się już wnieść wkład o łącznej wartości około 207,48 mln złotych polskich (PLN) (około 51,87 mln EUR), przeznaczony na realizację projektu inwestycyjnego i pokrycie strat portu lotniczego w pierwszych latach jego eksploatacji. W latach 2007–2019 miasto Gdynia miało przekazać wkład pieniężny w wysokości 142,48 mln PLN (około 35,62 mln EUR). Gmina Kosakowo wniosła wkład w kwocie 100 000 PLN (około 25 000 EUR) w momencie powstania spółki PLGK. Komisja wskazała również, że w latach 2011–2040 gmina Kosakowo miała wnieść wkłady niepieniężne w wysokości 64,9 mln PLN (około 16,2 mln EUR), przekształcając część rocznego czynszu za dzierżawę gruntów (do którego uiszczania na jej rzecz jest zobowiązany operator portu lotniczego) w udziały w spółce będącej operatorem portu lotniczego (motywy 31, 32 zaskarżonej decyzji).

19 W drugiej kolejności Komisja uznała, że zastrzyki kapitałowe na rzecz spółki PLGK stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ finansowanie udostępniono już spółce PLGK, Komisja uznała również, że władze polskie naruszyły zakaz określony w art. 108 ust. 3 TFUE (motyw 191 zaskarżonej decyzji).

20 W trzeciej kolejności Komisja przeanalizowała, czy sporna pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, w szczególności w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

[…]

24 W czwartej kolejności Komisja stwierdziła, że rozpatrywana pomoc musi zostać zwrócona władzom polskim w takim zakresie, w jakim została wypłacona.

25 Na tej podstawie Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję. Sentencja zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Cofa się decyzję 2014/883/UE.

Artykuł 2

1. Zastrzyki kapitałowe na rzecz [spółki PLGK] [dokonane] w okresie od dnia 28 sierpnia 2007 r. do dnia 17 czerwca 2013 r. stanowią pomoc państwa, która została wprowadzona w życie przez [Rzeczpospolitą Polską] w sposób niezgodny z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 [TFUE] i która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, z wyjątkiem części przedmiotowych zastrzyków kapitałowych, która została wydana na inwestycje konieczne do prowadzenia działań, które zgodnie z decyzją [o wszczęciu postępowania] muszą zostać uznane za działania wchodzące w zakres misji publicznej.

2. Zastrzyki kapitałowe, które [Rzeczpospolita] Polska planuje wdrożyć na rzecz [spółki PLGK] po dniu 17 czerwca 2013 r. w celu przekształcenia lotniska wojskowego Gdynia-Kosakowo w port lotnictwa cywilnego, stanowią pomoc państwa, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Pomoc państwa nie może zatem zostać wdrożona.

Artykuł 3

1. [Rzeczpospolita] Polska odzyskuje od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 2 ust. 1.

2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres, począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia ich faktycznego odzyskania. Odsetki nalicza się [według reguły procentu składanego] zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 [z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. 2004, L 140, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339)].

3. [Rzeczpospolita] Polska anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 2 ust. 2, ze skutkiem od daty notyfikacji niniejszej decyzji.

Artykuł 4

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 2 ust. 1, oraz odsetek, o których mowa w art. 3 ust. 2, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

2. [Rzeczpospolita] Polska zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 5

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji [Rzeczpospolita] Polska przekazuje Komisji następujące informacje:

a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od beneficjenta;

b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;

c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 2 ust. 1, oraz odsetek, o których mowa w art. 3 ust. 2, [Rzeczpospolita] Polska na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji [Rzeczpospolita] Polska bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. [Rzeczpospolita] Polska dostarcza również szczegółowe informacje o kwotach pomocy oraz odsetek już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 6

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przebieg postępowania i żądania stron

26 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 maja 2015 r. gmina Gdynia i spółka PLGK wniosły skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

27 Postanowieniem prezesa szóstej izby Sądu z dnia 1 grudnia 2015 r. Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.

28 Decyzją z dnia 15 kwietnia 2016 r. sprawa została przydzielona nowemu sędziemu sprawozdawcy.

29 Z uwagi na zmianę składu izb Sądu, zgodnie z art. 27 § 5 regulaminu postępowania przed Sądem, sędzia sprawozdawca został przydzielony do siódmej izby, której została zatem przydzielona niniejsza sprawa.

30 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) zdecydował o otwarciu ustnego etapu postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 § 3 regulaminu postępowania zadał stronom pytania. Strony zastosowały się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.

31 Na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2017 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd.

32 Skarżące, mając na uwadze uściślenia dokonane w replice spółki PLGK i w odpowiedzi gminy Gdynia na środki organizacji postępowania, wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności art. 2–5 zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

33 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

34 Rzeczpospolita Polska popiera żądania skarżących.

Co do prawa

35 Skarga opiera się na sześciu zarzutach.

[…]

41 Zarzut szósty dotyczy zasadniczo naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia przepisów proceduralnych, a także zasad dobrej administracji, ochrony uzasadnionych oczekiwań i poszanowania prawa do obrony.

42 Sąd uznał, że w pierwszej kolejności należy zbadać zarzut szósty.

[…]

57 Zarzut szósty opiera się zasadniczo na trzech zastrzeżeniach. Po pierwsze, skarżące kwestionują brak publikacji zaskarżonej decyzji do dnia wniesienia skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania. Po drugie, skarżące uważają, że Komisja nie mogła dokonać cofnięcia decyzji 2014/883 na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 659/1999. Po trzecie, skarżące utrzymują, że Komisja powinna była ponownie wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające przed wydaniem zaskarżonej decyzji i zapewnić poszanowanie ich uprawnień procesowych lub takich uprawnień Rzeczypospolitej Polskiej.

[…]

W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego dotyczącego braku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i naruszenia uprawnień procesowych zainteresowanych stron.

62 W odniesieniu do argumentu, że Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające przed wydaniem zaskarżonej decyzji i zapewnić poszanowanie uprawnień procesowych zainteresowanych stron, należy przypomnieć, iż zgodnie z orzecznictwem postępowanie prowadzące do zastąpienia aktu niezgodnego z prawem może zostać podjęte dokładnie na tym etapie, na którym wystąpiła niezgodność z prawem, bez konieczności ponownego przeprowadzenia postępowania przez Komisję poprzez cofnięcie się dalej niż do tego konkretnego etapu, na którym zaistniała ta niezgodność (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 listopada 1998 r., Hiszpania/Komisja, C-415/96, EU:C:1998:533, pkt 31; z dnia 3 października 2000 r., Industrie des poudres sphériques/Rada, C-458/98 P, EU:C:2000:531, pkt 82; z dnia 9 lipca 2008 r., Alitalia/Komisja, T-301/01, EU:T:2008:262, pkt 99, 142). To orzecznictwo dotyczące zastąpienia aktu, którego nieważność została stwierdzona przez sąd Unii, ma również zastosowanie w braku jakiegokolwiek stwierdzenia nieważności danego aktu przez sąd w przypadku cofnięcia lub zastąpienia aktu niezgodnego z prawem przez organ wydający ten akt (wyrok z dnia 16 marca 2016 r., Frucona Košice/Komisja, T-103/14, EU:T:2016:152, pkt 61; zob. także podobnie wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais/Komisja, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, pkt 83)

63 Niemniej okoliczność, że Komisja nie jest zobowiązana do ponownego przeprowadzenia postępowania poprzez cofnięcie się do konkretnego etapu, na którym wystąpiła niezgodność z prawem, nie oznacza jednak, iż nie musi ona co do zasady wezwać zainteresowanych stron do przedstawienia uwag przed wydaniem nowej decyzji.

64 Co prawda żaden przepis dotyczący postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa nie przyznaje beneficjentowi pomocy szczególnej roli pośród zainteresowanych stron (wyrok z dnia 24 września 2002 r., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, pkt 83) lub jednostce niższego rzędu niż państwo, która przyznała pomoc (zob. podobnie postanowienie z dnia 5 października 2016 r., Diputación Foral de Bizkaia/Komisja, C-426/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:757, pkt 45; wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais/Komisja, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, pkt 71), co oznaczałoby, że mogą się oni powołać na prawa tak szerokie jak prawo do obrony jako takie.

65 Niemniej z art. 108 ust. 2 TFUE, jak również z art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że na etapie badania Komisja ma obowiązek wezwania zainteresowanych stron, w tym zainteresowanego przedsiębiorstwa lub zainteresowanych przedsiębiorstw i jednostki niższego rzędu niż państwo, która przyznała pomoc, do przedstawienia uwag (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2008 r., Ferriere Nord/Komisja, C-49/05 P, niepublikowany, EU:C:2008:259, pkt 68; z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, pkt 55). Przepis ten stanowi istotny wymóg formalny (wyroki: z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, pkt 55; z dnia 12 września 2007 r., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisja, T-68/03, EU:T:2007:253, pkt 42). Wspomniana instytucja musi umożliwić zainteresowanym stronom wzięcie udziału w postępowaniu w odpowiednim zakresie z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku (zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 1998 r., British Airways i in./Komisja, T-371/94 i T-394/94,

EU:T:1998:140, pkt 60). W tym kontekście przyjęto już w szczególności, że Komisja powinna w stosownym wypadku zwrócić się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag, gdy przepisy prawne zmieniły się na krótko przed wydaniem przez Komisję decyzji na podstawie nowych przepisów, chyba że nowe przepisy prawne nie wprowadzają w porównaniu z obowiązującymi poprzednio żadnej istotnej zmiany (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 Ponadto, o ile decyzja o wszczęciu postępowania może być ograniczona do podsumowania istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, wstępnej oceny Komisji w przedmiocie środka państwowego mającej na celu ustalenie, czy ma on charakter pomocy, i przedstawienia powodów, które wzbudzają wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, o tyle musi ona umożliwiać zainteresowanym stronom skuteczne wzięcie udziału w formalnym postępowaniu wyjaśniającym, w trakcie którego będą miały możliwość przedstawienia swych argumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisja, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, pkt 80, 81). W szczególności konieczne jest, by Komisja dostatecznie precyzyjnie zdefiniowała zakres przeprowadzanego przez siebie postępowania wyjaśniającego, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie zostało pozbawione sensu (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2009 r., Operator ARP/Komisja, T-291/06, EU:T:2009:235, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja oceniła wstępnie zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy operacyjnej w świetle wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej, mając na uwadze odesłanie uczynione w tym względzie w pkt 27 i 63 wytycznych z 2005 r. W szczególności Komisja podniosła, że port lotniczy Gdynia-Kosakowo znajduje się w regionie będącym w trudnej sytuacji gospodarczej, objętym odstępstwem określonym w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, i że należy sprawdzić, czy spełnione są przesłanki przewidziane w pkt 76 wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (motywy 64, 65 decyzji o wszczęciu postępowania).

68 W decyzji 2014/883 Komisja wskazała, że „port lotniczy w Gdyni znajduje się w regionie będącym w trudnej sytuacji gospodarczej, objętym odstępstwem określonym w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE" oraz że „dlatego też Komisja musi ocenić, czy przedmiotową pomoc operacyjną można uznać za zgodną z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej" (motyw 221 decyzji 2014/883). Stosując pkt 76 wspomnianych wytycznych do niniejszego przypadku, Komisja doszła do wniosku, że pomoc operacyjna nie spełnia „kryteriów określonych w [wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej]" (motyw 228 decyzji 2014/883).

69 Jak słusznie podnosi spółka PLGK, którą poparły w tej kwestii Rzeczpospolita Polska i gmina Gdynia w swoich odpowiedziach na środki organizacji postępowania, Komisja oparła się w zaskarżonej decyzji na innych przepisach prawnych do celów analizy zgodności pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym.

70 W tym względzie w pierwszej kolejności należy oddalić argument Komisji, jakoby zmiana podstawy prawnej zastosowanej w zaskarżonej decyzji stanowiła nowy zarzut podniesiony po raz pierwszy przez spółkę PLGK na etapie repliki. Z orzecznictwa wynika bowiem, że zarzut, który stanowi rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej bezpośrednio lub w sposób dorozumiany w skardze wszczynającej postępowanie, należy uznać za dopuszczalny (wyrok z dnia 19 maja 1983 r., Verros/Parlament, 306/81, EU:C:1983:143, pkt 9; zob. także podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2007 r., Alcon/OHIM, C-412/05 P, EU:C:2007:252, pkt 38–40; z dnia 17 lipca 2008 r., Campoli/Komisja, C-71/07 P, EU:C:2008:424, pkt 63). Otóż w niniejszym przypadku skarżące wskazały w skardze, że powinny były mieć możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie nowych argumentów i nowej analizy Komisji oraz że podniesione w tym względzie uchybienie stanowi jako takie naruszenie istotnych wymogów proceduralnych. Mówiąc dokładniej, pierwsza część pkt II.14 skargi, który zawiera streszczenie zarzutów wysuniętych na poparcie skargi, jest zatytułowana następująco: „Naruszenie proceduralnego wymogu o charakterze podstawowym w postaci prawa skarżących do przedstawienia uwag i zajęcia

stanowiska". Podniesiony w replice spółki PLGK argument, który odnosi się właśnie do nowej analizy Komisji przeprowadzonej w zaskarżonej decyzji, stanowi zatem rozszerzenie podniesionego w skardze zarzutu dotyczącego naruszenia istotnych wymogów proceduralnych odnoszących się do prawa skarżących do dysponowania możliwością przedstawienia swoich uwag. W każdym wypadku należy ponadto przypomnieć, że przepis, zgodnie z którym Komisja musi umożliwić zainteresowanym stronom przedstawienie uwag, ma charakter istotnego wymogu formalnego. A zatem naruszenie tego istotnego wymogu formalnego może zostać zbadane z urzędu przez Sąd jako naruszenie normy bezwzględnie obowiązującej (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 maja 1991 r., Interhotel/Komisja, C-291/89, EU:C:1991:189, pkt 14; z dnia 4 kwietnia 2017 r., Rzecznik/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, pkt 85; z dnia 16 marca 2016 r., Frucona Košice/Komisja, T-103/14, EU:T:2016:152, pkt 84).

71 W drugiej kolejności w ramach zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że będzie stosować zasady wyrażone w wytycznych z 2005 r. do niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej przyznanej portom lotniczym przed dniem 4 kwietnia 2014 r. – czyli datą rozpoczęcia stosowania wytycznych z 2014 r. – zaś „zasady określone w wytycznych […] z 2014 r. do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej […] na rzecz portów lotniczych, nawet jeśli pomoc została przyznana przed dniem 4 kwietnia 2014 r." (motyw 196 zaskarżonej decyzji), co miało miejsce w niniejszym przypadku (motyw 197, art. 2 zaskarżonej decyzji). Wynika stąd, że Komisja nie oparła się już – jak to uczyniła w decyzji o wszczęciu postępowania i w decyzji 2014/883 – na wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej w celu przeanalizowania, czy pomoc operacyjna była zgodna z rynkiem wewnętrznym, lecz na zasadach określonych w wytycznych z 2014 r.

72 W trzeciej kolejności, jak wynika z wytycznych z 2014 r., Komisja wskazała wyraźnie, że „nie będzie stosowała zasad określonych w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013" oraz w „wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 […] ani w żadnych przyszłych wytycznych dotyczących pomocy regionalnej w odniesieniu do pomocy państwa udzielanej na rzecz infrastruktury portów lotniczych" (pkt 23 wytycznych z 2014 r.).

73 W czwartej kolejności, poza zmianą dokonaną między wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej i wytycznymi z 2014 r., Komisja dokonała także zmiany w odniesieniu do odstępstwa analizowanego w świetle art. 107 ust. 3 TFUE. Jak wynika bowiem z decyzji o wszczęciu postępowania i z decyzji 2014/883, Komisja przyjęła w swoich rozważaniach „odstępstwo określone w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE". W pkt 76 wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej uściślono zresztą, że pomoc operacyjna może zostać w wyjątkowych przypadkach przyznana w regionach kwalifikujących się do pomocy w ramach odstępstwa na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE. Natomiast, jak wynika z pkt 112 wytycznych z 2014 r., którego zasady zostały zastosowane przez Komisję w zaskarżonej decyzji, zgodność pomocy operacyjnej jest w ramach tych wytycznych analizowana „na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) [TFUE]".

74 W piątej kolejności w wytycznych z 2014 r. wprowadzono „nowe podejście do oceny" zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy przyznanej portom lotniczym, w tym „pomocy operacyjnej na rzecz regionalnych portów lotniczych" [pkt 17 lit. d) wytycznych z 2014 r.]. To nowe podejście zostało określone w części 5.1.2 wytycznych z 2014 r. Przewiduje ono sześć kumulatywnych kryteriów, wśród których figuruje pierwsze kryterium przeanalizowane przez Komisję w motywie 246 zaskarżonej decyzji, czyli ustalenie, czy pomoc operacyjna przyczynia się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania. To pierwsze kryterium opiera się na trzech alternatywnych przesłankach, a mianowicie pomoc operacyjna powinna zwiększać mobilność obywateli Unii i poprawiać łączność z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych bądź przeciwdziałać zbytniemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych węzłach lotniczych Unii, bądź przyczyniać się do rozwoju danego regionu. Dwie z tych trzech alternatywnych przesłanek zostały wymienione przez Komisję w motywie 246 zaskarżonej decyzji.

75 Z kolei wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej przewidują, że pomoc operacyjna może zostać przyznana, „[jeżeli] jest ona uzasadniona z uwagi na jej wkład w rozwój regionalny i jej charakter oraz [jeżeli] jej poziom jest proporcjonalny do ograniczeń, które ma złagodzić", na co zresztą Komisja zwróciła uwagę w motywie 222 decyzji 2014/883.

76 Choć niektóre kryteria przewidziane w wytycznych z 2014 r. i w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej mogą być zbieżne, zwłaszcza z punktu widzenia wkładu pomocy w rozwój regionalny, jednak kryteria te są, po pierwsze, bardziej rozwinięte w wytycznych z 2014 r. i po drugie, różne z racji swej natury, ponieważ wytyczne z 2014 r. odnoszą się konkretnie do pomocy przyznawanej portom lotniczym i przedsiębiorstwom lotniczym. Ponadto należy zauważyć, że o ile wkład w rozwój regionalny stanowi zasadniczą przesłankę w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej, o tyle w wytycznych z 2014 r. stanowi ona jedynie przesłankę alternatywną, na co wskazuje użycie spójnika „lub" w pkt 113 tych ostatnich wytycznych.

77 W szóstej kolejności należy podkreślić, że nowe podejście do oceny pomocy operacyjnej określone w wytycznych z 2014 r. ma między innymi na celu przyznanie okresu przejściowego trwającego 10 lat, w trakcie którego porty lotnicze, w szczególności regionalne, mogą korzystać z tej pomocy, z zastrzeżeniem spełnienia warunków przewidzianych we wspomnianych wytycznych (zob. w szczególności pkt 13, 14, 112 wytycznych z 2014 r.).

78 W świetle powyższych okoliczności należy uznać, że nowe przepisy prawne zastosowane przez Komisję w zaskarżonej decyzji wprowadziły istotne zmiany w porównaniu z uprzednio obowiązującymi przepisami, które zostały uwzględnione w decyzji o wszczęciu postępowania i w decyzji 2014/883.

79 Ponadto, nawet przy założeniu, że skutkiem wycofania decyzji 2014/883 był – jak utrzymuje Komisja – brak zamknięcia formalnego postępowania wyjaśniającego, zainteresowane strony nie miały możliwości przedstawienia swoich uwag, ponieważ postępowanie to zostało ponownie zamknięte wraz z wydaniem zaskarżonej decyzji. Należy także zwrócić uwagę, że wytyczne z 2014 r. zostały opublikowane w dniu 4 kwietnia 2014 r., czyli po wydaniu decyzji 2014/883, a zatem po początkowym zamknięciu postępowania wyjaśniającego. Z tego wynika, że między momentem opublikowania wytycznych z 2014 r. a wydaniem zaskarżonej decyzji zainteresowanym stronom nie umożliwiono skutecznego przedstawienia uwag w przedmiocie możliwości zastosowania i ewentualnego wpływu owych wytycznych, mimo że wytyczne te stanowiły zmianę systemu prawnego, który Komisja postanowiła zastosować w niniejszym przypadku.

80 Pozostałe argumenty Komisji nie są w stanie podważyć powyższych stwierdzeń.

81 W szczególności należy oddalić argument Komisji, że spółka PLGK nie wykazała, w jakim zakresie okoliczność, że nie została ona wezwana do wypowiedzenia się na temat zastosowania wytycznych z 2014 r., mogła wywrzeć wpływ na jej sytuację prawną, ani też w jakim zakresie możliwość wypowiedzenia się w tym względzie mogłaby sprawić, że treść zaskarżonej decyzji byłaby inna. Prawo zainteresowanych stron do dysponowania możliwością przedstawienia uwag ma charakter istotnego wymogu formalnego w rozumieniu art. 263 TFUE, którego naruszenie, stwierdzone w niniejszym przypadku, pociąga za sobą stwierdzenie nieważności wadliwego aktu, bez konieczności stwierdzenia istnienia wpływu na stronę, która powołuje się na takie naruszenia, ani ustalenia, że postępowanie administracyjne mogłoby doprowadzić do innego wyniku (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 kwietnia 2000 r., Komisja/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, pkt 52; z dnia 8 września 2016 r., Goldfish i in./Komisja, T-54/14, EU:T:2016:455, pkt 47; opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, pkt 92). Ponadto i w każdym wypadku z uwagi na zmiany dokonane w odniesieniu do podstawy prawnej traktatu FUE [art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, a następnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE] i w odniesieniu do mających zastosowanie wytycznych, w których zostały istotnie zmienione przepisy prawne dotyczące analizy zgodności z rynkiem

wewnętrznym pomocy operacyjnej, nie można z góry przesądzać o zakresie uwag, jakie zainteresowane strony miałyby możliwość przedstawić, nawet jeśli w zaskarżonej decyzji Komisja doszła do takiego samego wniosku jak w poprzednio obowiązującej decyzji.

82 Jeśli chodzi o okoliczność, że skarżące nie przedstawiły uwag w związku z decyzją o wszczęciu postępowania, to jest ona nieistotna do celów ustalenia, czy miały one możliwość przedstawienia takich uwag po wycofaniu decyzji 2014/883 i przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

83 Jeśli chodzi o argumenty Komisji przedstawione w jej odpowiedzi na środki organizacji postępowania, zgodnie z którymi to argumentami nie zastosowała ona „nowych zasad" wynikających z wytycznych z 2014 r. w odniesieniu do pomocy operacyjnej, opierają się one głównie na okoliczności, że zarówno w decyzji 2014/883, jak i w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ sama pomoc inwestycyjna jest niezgodna z tym rynkiem. Argumenty te mają jednak zasadniczo na celu poparcie twierdzenia, że zaskarżona decyzja miałaby identyczną treść, gdyby zainteresowane strony zostały wezwane do przedstawienia uwag. Należy je zatem oddalić z tych samych powodów, które zostały wskazane w pkt 81 powyżej.

84 W każdym wypadku należy przypomnieć, że między innymi z motywów 196 i 197 zaskarżonej decyzji wynika, iż Komisja uściśliła, że w niniejszym przypadku będzie stosować zasady określone w wytycznych z 2014 r. w odniesieniu do pomocy operacyjnej. W tym kontekście Komisja odniosła się wyraźnie do wytycznych z 2014 r. w motywie 245 zaskarżonej decyzji, wskazując, że okoliczność, iż pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ sama pomoc inwestycyjna jest niezgodna z tym rynkiem, jest w jednakowym stopniu ważna „w kontekście wytycznych […] z 2014 r.". Instytucja ta zastosowała zresztą pierwsze kryterium przewidziane w wytycznych z 2014 r. w motywie 246 zaskarżonej decyzji, mimo że owo kryterium różni się zasadniczo od przesłanek wymienionych w pkt 76 wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (zob. pkt 76 powyżej). Należy także podkreślić, że – jak wynika z motywów 198–202 zaskarżonej decyzji – zasady wynikające z wytycznych z 2014 r. zostały zastosowane do celów odróżnienia finansowania wchodzącego w zakres pomocy inwestycyjnej od finansowania wchodzącego w zakres pomocy operacyjnej.

85 Ponadto należy zauważyć, że zaskarżona decyzja zawiera przynajmniej pewną nieścisłość, poruszoną zresztą przez Komisję w jej odpowiedzi na środki organizacji postępowania, dotyczącą ram prawnych, w ramach których instytucja ta uznała, że pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ sama pomoc inwestycyjna jest niezgodna z tym rynkiem. Komisja wskazała bowiem w motywie 245 zaskarżonej decyzji, że stwierdzenie to (które figuruje także w motywie 227 decyzji 2014/883), „[dokonane] zgodnie z wytycznymi z 2005 r.", jest w jednakowym stopniu ważne w kontekście wytycznych z 2014 r. Tymczasem, jak wynika z motywów 227 i 228 decyzji 2014/883, ocena Komisji została przeprowadzona w ramach wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej i na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE. Mówiąc dokładniej, stwierdzenie Komisji, które zostało zresztą przedstawione tytułem uzupełnienia, o czym świadczy użycie wyrażenia „w każdym razie", było umieszczone przed wnioskiem ujętym w motywie 228 decyzji 2014/883, zgodnie z którym „[d]latego też Komisja uznaje, że pomoc operacyjna […] nie spełnia kryteriów określonych w [wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej]".

86 Ponadto stwierdzenie, zgodnie z którym pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ sama pomoc inwestycyjna jest niezgodna z tym rynkiem, nie wynika z warunku przewidzianego wyraźnie w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej lub w wytycznych z 2014 r. Z tych wytycznych nie można zatem wywieść, że zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia uwag w tym względzie, jak utrzymuje jednak zasadniczo Komisja w swojej odpowiedzi na środki organizacji postępowania. Należy dodać, że decyzja 2014/883 została cofnięta oraz że istotną kwestią nie jest to, czy zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia uwag w odniesieniu do tej decyzji, lecz to, czy mogły one to uczynić w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego. Tymczasem, w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja ograniczyła się do wskazania, że co do zasady pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, chyba że spełnia kryteria

wymienione w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej, co a priori zdawało się nie mieć miejsca z uwagi na fakt, że Pomorze jest już obsługiwane przez port lotniczy w Gdańsku (część wprowadzająca, zatytułowana „Ocena środka"; motywy 63–67 decyzji o wszczęciu postępowania).

87 Jeśli chodzi o wysunięty przez Komisję po raz pierwszy na rozprawie argument, zgodnie z którym stwierdzenie, że pomoc operacyjna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ sama pomoc inwestycyjna jest niezgodna z tym rynkiem, wynika z „samodzielnej" podstawy prawnej wywiedzionej z traktatu, nie znajduje on poparcia w treści decyzji 2014/883 lub zaskarżonej decyzji. Poza brakiem idącego w tym kierunku uzasadnienia i wyjaśnienia w zaskarżonej decyzji stwierdzenie Komisji zostało bowiem dokonane, jak już zostało poprzednio wskazane, w kontekście art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE i wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej w przypadku decyzji 2014/883, zaś w przypadku zaskarżonej decyzji – w kontekście art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE i wytycznych z 2014 r.

88 Wreszcie w odniesieniu do odesłania uczynionego przez Komisję do sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 18 listopada 2004 r., Ferriere Nord/Komisja (T-176/01, EU:T:2004:336), należy zauważyć, że Sąd uznał w owej sprawie, iż „[z]asady ustanowione przez jedne i drugie wytyczne [o których tam mowa] są – w świetle […] powodów [decyzji zaskarżonej w owej sprawie] – identyczne co do istoty". W szczególności jedne i drugie wytyczne będące przedmiotem sporu w owej sprawie przewidywały, że do objęcia pomocą są kwalifikowane inwestycje, które mają na celu ochronę środowiska naturalnego, i zawierały taki sam sposób obliczania kosztów kwalifikowanych do objęcia działaniem pomocowym (wyrok z dnia 18 listopada 2004 r., Ferriere Nord/Komisja, T-176/01, EU:T:2004:336, pkt 77). Ponadto uzasadnienie przyjęte w decyzji kwestionowanej w owej sprawie odnosiło się do identycznych co do istoty warunków ustanowionych w jednych i drugich wytycznych. W niniejszym przypadku, jak już wcześniej wskazano, wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej i wytyczne z 2014 r. różnią się co do istoty, między innymi w odniesieniu do pierwszego warunku określonego w wytycznych z 2014 r., który Komisja analizowała w zaskarżonej decyzji, i który wprowadza ponadto w życie inne postanowienie traktatu FUE.

89 Mając na uwadze ogół powyższych okoliczności, należy uznać, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi polegającemu na umożliwieniu zainteresowanym stronom przedstawienia uwag, bez konieczności ustalenia, czy uchybienie to stanowi także naruszenie przepisów proceduralnych, prawa do dobrej administracji, uzasadnionych oczekiwań i prawa do obrony, na które skarżące powołały się przed Sądem. W szczególności nie należy orzekać w przedmiocie możliwości powołania się przez skarżące przed Sądem na naruszenie prawa Rzeczypospolitej Polskiej do obrony, które to naruszenie zostało zresztą podniesione w uwagach interwenienta przedstawionych przez to państwo członkowskie. Podobnie w tym kontekście nie ma konieczności ustalenia, czy Komisja uchybiła także ciążącemu na niej obowiązkowi, gdyż nie wezwała zainteresowanych stron do przedstawienia uwag w przedmiocie zmian faktycznych dokonanych w zaskarżonej decyzji.

90 W odniesieniu do zakresu stwierdzonej tym samym niezgodności z prawem należy zauważyć, że nawet jeśli sporna pomoc składa się de facto z dwóch rodzajów finansowania, to jest pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej, Komisja przeanalizowała całościowo te różne formy finansowania w celu przyjęcia między innymi kwalifikacji pomocy państwa. W szczególności Komisja doszła w motywie 191 zaskarżonej decyzji do wniosku, że „zastrzyki kapitałowe przyznane na rzecz spółki [PLGK] stanowią pomoc państwa". Aby dojść do tego wniosku, Komisja między innymi zastosowała kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej bez wprowadzania zróżnicowania między różnymi rodzajami finansowania. Ta całościowa analiza znajduje zresztą odzwierciedlenie w sentencji zaskarżonej decyzji, ponieważ Komisja przyjęła w art. 2 ust. 1 tej decyzji, że „[z]astrzyki kapitałowe na rzecz [spółki PLGK] w okresie od dnia 28 sierpnia 2007 r. do dnia 17 czerwca 2013 r. stanowią pomoc państwa, która została wprowadzona w życie przez [Rzeczpospolitą Polską] w sposób niezgodny z prawem". Te zastrzyki kapitałowe, które miały miejsce w okresie od 28 sierpnia 2007 r. do 17 czerwca 2013 r., zostały przedstawione w tabeli w motywie 57 zaskarżonej decyzji, przy czym Komisja nie dokonała tam rozróżnienia na kwoty przyznane tytułem pomocy operacyjnej lub tytułem pomocy inwestycyjnej. Ponadto w art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji

przewidziano, że „[Rzeczpospolita] Polska odzyskuje od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 2 ust. 1", bez dokonania rozróżnienia w tym miejscu na finansowanie związane z działalnością inwestycyjną i finansowanie związane z działalnością operacyjną. Wreszcie analiza zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy inwestycyjnej oraz analiza zgodności z tym rynkiem pomocy operacyjnej były ze sobą ściśle związane, co Komisja potwierdziła w swojej odpowiedzi na środki organizacji postępowania. W tych okolicznościach nie jest możliwe interpretowanie sentencji zaskarżonej decyzji w ten sposób, że dotyczy ona oddzielnie pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej. W odniesieniu do wysuniętego przez Komisję na rozprawie argumentu, że stwierdzenie nieważności w całości art. 2–5 zaskarżonej decyzji wykraczałoby poza zakres zarzutu podniesionego przez skarżące, w którym zakwestionowały one jedynie pomoc operacyjną, wystarczy zauważyć, po pierwsze, że skarżące wniosły o stwierdzenie nieważności tych artykułów, po drugie, że odnośny zarzut dotyczy naruszenia normy bezwzględnie obowiązującej i po trzecie, że argument Komisji nie może podważyć faktu, iż art. 2–5 zaskarżonej decyzji dotyczą nierozerwalnie pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej.

91 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut szósty i w związku z tym stwierdzić nieważność art. 2–5 zaskarżonej decyzji bez konieczności badania pozostałych zarzutów podniesionych na poparcie skargi.

[…]

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność art. 2–5 decyzji Komisji (UE) 2015/1586 z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo

2) Komisja Europejska pokrywa własne koszty, jak również koszty poniesione przez Gminę Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.

3) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 listopada 2017 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
V. Tomljenović