Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 13 marca 2025 r.[1]

Sprawa C-653/23

SIA „TOODE”
przeciwko
Valsts ieņēmumu dienests

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny, Łotwa)]

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Krajowy system pomocy zatwierdzony przez Komisję Europejską w celu wsparcia gospodarki w kontekście pandemii COVID-19 – Odmowa przyznania pomocy przez właściwy organ przedsiębiorstwu, które nie spełnia warunków przewidzianych w tym systemie – Skarga o nakazanie przez sąd krajowy przyznania tej pomocy – Wygaśnięcie w toku postępowania sądowego terminu ustalonego na przyznanie takiej pomocy – Określenie daty, w której pomoc uznaje się za przyznaną – Rozporządzenie (UE) 2015/1589 – Artykuł 1 – Pomoc istniejąca lub pomoc nowa

I. Wprowadzenie

1. Organy podatkowe odmówiły łotewskiej spółce przyznania pomocy państwa przeznaczonej na wsparcie gospodarki w kontekście pandemii COVID-19, uzasadniając to tym, że nie spełniała ona warunków określonych w prawie krajowym do otrzymania takiej pomocy. Spółka wniosła do sądu krajowego skargę o stwierdzenie, że spełnia te warunki, oraz o nakazanie organowi podatkowemu wydania korzystnej dla niej decyzji administracyjnej. Jednakże okres ważności programu pomocy zatwierdzonego przez Komisję Europejską upłynął w toku postępowania przed sądem krajowym. Czy przedsiębiorstwo to może skorzystać z rozpatrywanej pomocy, w przypadku gdy pierwotna odmowa przyznania tej pomocy przez organ podatkowy zostanie stwierdzona w orzeczeniu sądowym wydanym po upływie terminu ustalonego na jej przyznanie? Takie jest zasadniczo pytanie zadane przez Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny, Łotwa).

2. W niniejszej sprawie Trybunał będzie musiał wypowiedzieć się, po pierwsze, w przedmiocie określenia daty, w której uznaje się, że pomoc państwa została przyznana na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, oraz po drugie, w przedmiocie istniejącego lub nowego charakteru pomocy w rozumieniu art. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1589[2], w szczególnym kontekście, w którym sąd

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Rozporządzenie Rady z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

krajowy uznałby pomoc po upływie terminu ustalonego na jej przyznanie przewidzianego w ustawodawstwie krajowym a także zatwierdzonego przez Komisję, oraz nakazałby właściwemu organowi przyznanie wnioskowanej pomocy.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie 2015/1589

3. Artykuł 1 rozporządzenia 2015/1589, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

[…]

(ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę;

[…]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[…]".

2. Komunikat dotyczący tymczasowych ram

4. Komunikat Komisji zatytułowany „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19" (Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1, zwany dalej „komunikatem w sprawie tymczasowych ram"), z dnia 20 marca 2020 r., był zmieniany wielokrotnie. Komunikat ten zawiera sekcję 3.1., zatytułowaną „Ograniczone kwoty pomocy", której pkt 21 i 22, w wersji wynikającej z szóstej zmiany z dnia 24 listopada 2021 r. (Dz.U. 2021, C 473, s. 1), miały następujące brzmienie:

„21. Poza możliwościami wynikającymi z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE tymczasowe ograniczone kwoty pomocy dla przedsiębiorstw, które znajdują się w sytuacji nagłego niedoboru lub nawet braku płynności, mogą stanowić w obecnych okolicznościach odpowiednie, konieczne i ukierunkowane rozwiązanie.

22. Komisja uzna taką pomoc państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, o ile spełnione zostaną wszystkie wymienione poniżej warunki […]:

[…]

d. pomoc przyznaje się nie później niż dnia 30 czerwca 2022 r.;

[…]”.

B. Prawo łotewskie

1. Ustawa o postępowaniu administracyjnym

5. Artykuł 250 ust. 2 ustawy o postępowaniu administracyjnym z dnia 25 października 2001 r.[3] (Administratīvā procesa likums), w wersji mającej zastosowanie w postępowaniu głównym, przewiduje:

„Przy ocenie zgodności z prawem aktu administracyjnego sądy biorą pod uwagę w swoim orzeczeniu jedynie uzasadnienie wskazane przez organ publiczny w akcie administracyjnym. Ograniczenie to nie ma zastosowania w przypadkach, w których żądanie dotyczy wydania korzystnego aktu administracyjnego”.

6. Artykuł 254 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Jeżeli sąd uznaje, że żądanie wydania aktu administracyjnego jest zasadne, nakazuje organowi publicznemu wydanie odpowiedniego aktu administracyjnego”.

2. Łotewskie przepisy dotyczące pomocy

7. Dekret Rady Ministrów nr 676 z dnia 10 listopada 2020 r.[4] ustanowił „Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai” (przepisy dotyczące pomocy przeznaczonej na zapewnienie kapitału obrotowego przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19, zwane dalej „łotewskimi zasadami pomocy”). Ten program pomocy, który wszedł w życie w dniu 17 listopada 2020 r., został ustanowiony zgodnie z wymogami określonymi w sekcji 3.1 komunikatu w sprawie tymczasowych ram i został zatwierdzony przez Komisję decyzją SA.59592 (2020/N) z dnia 16 grudnia 2022 r. na okres od dnia 30 listopada 2021 r., który następnie został przedłużony do dnia 30 czerwca 2022 r.[5].

8. Punkt 23 łotewskich przepisów w dziedzinie pomocy, w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, stanowił:

„Za chwilę przyznania pomocy uznaje się dzień, w którym [organ podatkowy] wydał decyzję o przyznaniu pomocy”.

9. Punkt 24 tych przepisów przewidywał:

„Decyzję wydaje się do dnia 30 czerwca 2022 r. zgodnie z tymczasowymi ramami”.

[3] *Latvijas Vēstnesis*, 2001, nr 164, s. 2551.

[4] *Latvijas Vēstnesis*, 2020, 2020/222A.2.

[5] W kolejnych decyzjach Komisji termin przyznania pomocy wyznaczono najpierw na dzień 30 listopada 2021 r. [decyzja SA.64046 (2021/N) z dnia 3 czerwca 2021 r.], a następnie na dzień 30 czerwca 2022 r. [decyzja SA.100596 (2021/N) z dnia 14 grudnia 2021 r.].

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

10. W dniach 25 marca i 9 kwietnia 2021 r. łotewska spółka SIA „TOODE” (zwana dalej „spółką TOODE”) złożyła wniosek do Valsts ieņēmumu dienests (krajowego organu administracji podatkowej, Łotwa, zwanego dalej „VID” lub „organem podatkowym”) o skorzystanie w odniesieniu do stycznia i lutego 2021 r. z krajowego programu pomocy mającego na celu zapewnienie kapitału obrotowego przedsiębiorstwom dotkniętym kryzysem związanym z COVID-19 (zwanego dalej „krajowym systemem pomocy”).

11. Decyzjami z dnia 23 kwietnia i 7 czerwca 2021 r., a następnie z dnia 9 czerwca i 23 lipca 2021 r., VID odmówił przyznania spółce TOODE wnioskowanej pomocy ze względu na to, że przedsiębiorstwo to nie spełniało warunków przewidzianych w łotewskich przepisach dotyczących pomocy. W tym względzie VID uznał w szczególności, że obroty osiągnięte przez spółkę w styczniu i lutym 2021 r. nie spadły wystarczająco, aby spełnić warunki wymagane przez ustawodawstwo krajowe, a tym samym skorzystać z tej pomocy.

12. Spółka TOODE wniosła skargę do Administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego, Łotwa) podnosząc między innymi, że VID nie miał żadnego powodu, aby przy obliczaniu obrotu uwzględniać całkowitą wartość transakcji wskazanych w deklaracji podatku od wartości dodanej (VAT) za dany rok podatkowy. Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2022 r. sąd oddalił tę skargę ze względu na to, że warunki przyznania pomocy w tym przypadku nie zostały spełnione.

13. W dniu 29 czerwca 2022 r. spółka TOODE odwołała się od tego wyroku do Administratīvā apgabaltiesa (regionalnego sądu administracyjnego), sądu odsyłającego w niniejszej sprawie. Celem niniejszego odwołania jest uzyskanie wydania korzystnego aktu administracyjnego na podstawie art. 254 ust. 1 ustawy o postępowaniu administracyjnym.

14. Sąd odsyłający zauważa, że krajowy system pomocy został zatwierdzony przez Komisję i należy go uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym, o ile w szczególności pomoc została przyznana zgodnie z pkt 22 lit. d) komunikatu w sprawie ram tymczasowych i pkt 24 łotewskich zasad pomocy najpóźniej do dnia 30 czerwca 2022 r. Sąd odsyłający podkreśla również, że w niniejszym przypadku termin ten upłynął w toku wszczętego przed nim postępowania. Sąd odsyłający uważa, że w ramach sporu przed sądem krajowym powinien ocenić, czy spółka TOODE może nadal korzystać z wnioskowanej pomocy. W tym celu musi ustalić datę, w której pomoc ta została uznana za „przyznaną” na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, oraz czy pomoc ta stanowi istniejącą lub nową pomoc państwa w rozumieniu art. 1 rozporządzenia 2015/1589.

15. Przede wszystkim, jeśli chodzi o dzień, w którym uznaje się, że pomoc została przyznana, sąd ten uważa, że pewne i bezwarunkowe prawo do otrzymania pomocy w rozumieniu orzecznictwa Trybunału [6] może co do zasady powstać dopiero w następstwie orzeczenia sądowego, to znaczy gdy sąd krajowy stwierdzi, że skarżąca spełniła wszystkie przesłanki przewidziane w prawie krajowym w celu skorzystania z rozpatrywanej pomocy, a odmowa przyznania pomocy przez właściwy organ jest niezgodna z prawem i bezzasadna. Ponadto w zakresie, w jakim stosunek prawny nie istnieje, wykonanie orzeczenia sądowego nie może prowadzić do wydania z mocą wsteczną (ex tunc) korzystnego aktu administracyjnego, ponieważ sąd krajowy może jedynie nakazać właściwemu organowi wydanie odpowiedniego aktu administracyjnego przyznającego pomoc ex nunc.

[6] W tym względzie sąd odsyłający wymienia w szczególności wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., Arriva Italia i in. (C-385/18, EU:C:2019:1121, pkt 36, 37), z dnia 25 stycznia 2022 r., Komisja/European Food i in. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, pkt 123), oraz z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 76, 78).

16. Na wniosek Trybunału wspomniany sąd wyjaśnił, że spółka TOODE spełniała przesłanki przewidziane w prawie krajowym w celu skorzystania z pomocy w chwili złożenia przez nią wniosku, w związku z czym odmowa VID wydaje się niezgodna z prawem i bezzasadna. W związku z tym sąd ten zastanawia się, czy w przypadku gdyby nakazał on VID wydanie korzystnego aktu administracyjnego oraz przyznanie i wypłatę wnioskowanej kwoty pomocy, należałoby uznać, że dzień, w którym pomoc ta została przyznana, odpowiada dacie, w której organ ten w sposób nieuzasadniony odmówił jej przyznania.

17. Następnie w odniesieniu do istniejącego lub nowego charakteru pomocy, sąd odsyłający zastanawia się, czy orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym pomoc przyznaną przez właściwy organ osobie po wygaśnięciu zatwierdzonego programu pomocy należy uznać za nową pomoc[7], można zastosować do sytuacji, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której organ podatkowy niesłusznie odmówił przyznania wnioskowanej pomocy w czasie obowiązywania programu pomocy, a następnie organ ten został zobowiązany orzeczeniem sądu do przyznania i wypłacenia kwoty pomocy po wygaśnięciu tego programu.

18. Wreszcie sąd odsyłający powołuje się na opinię wydaną przez Komisję w dniu 11 września 2023 r. w odpowiedzi na pytania zadane przez inny sąd łotewski[8]. W opinii tej Komisja wskazała, że zgodnie z pkt 23 łotewskich przepisów dotyczących pomocy przyznanie pomocy następuje w momencie, w którym organy podatkowe wydają decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy. Ponadto stwierdziła, że przyznanie pomocy po upływie ustalonego w tym celu terminu stanowiłoby naruszenie art. 108 ust. 3 TFUE i że do sądów krajowych należałoby uniemożliwienie wypłaty pomocy beneficjentowi. Niemniej jednak, zgodnie ze wspomnianą opinią, sądy krajowe nie mogły po upływie tego terminu przyznać odszkodowania zamiast pomocy za szkodę poniesioną przez tę osobę w wyniku niewypłacenia pomocy.

19. W tych okolicznościach Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że pomoc państwa należy uznać za »przyznaną« w momencie, w którym właściwy organ publiczny bezzasadnie odmówił jednostce prawa do otrzymania pomocy państwa, jeżeli ten brak uzasadnienia odmowy został stwierdzony w orzeczeniu sądowym wydanym po upływie określonego terminu przyznania pomocy?

2) Czy art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia [2015/1589] należy interpretować w ten sposób, że pomoc, która – wobec braku wydania przez właściwy organ publiczny decyzji uprawniającej do przyznania pomocy w terminie przyznania pomocy – została przyznana jednostce po upływie określonego w systemie pomocy terminu przyznania pomocy w wykonaniu orzeczenia sądowego stwierdzającego, że w owym terminie jednostka spełniła wszystkie przewidziane w prawie krajowym przesłanki objęcia rozpatrywaną pomocą oraz że odmowa przyznania pomocy przez właściwy organ publiczny była niezgodna z prawem, stanowi istniejącą pomoc?”.

[7] Sąd odsyłający przytacza w tym względzie wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Autonome Provinz Bozen (C-102/21 i C-103/21, EU:C:2022:272, pkt 31–35, 42).

[8] Jak wynika z postanowienia odsyłającego, przedmiotowe kwestie zostały podniesione przez Augstākā tiesa (Senāts) (sąd najwyższy, Łotwa) w sprawie SKA-356/2023. W szczególności sąd odsyłający powołuje się na zawiadomienie Komisji nr (2023)9452862 w sprawie SA.106948.NC, które zostało wydane w ramach innego postępowania dotyczącego stosowania łotewskich przepisów o pomocy państwa i ram tymczasowych.

20. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez spółkę TOODE, rządy łotewski i niemiecki oraz Komisję. Strony te przedstawiły również uwagi ustne na rozprawie, która odbyła się w dniu 11 grudnia 2024 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

21. W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że pomoc państwa należy uważać za „przyznaną" w rozumieniu tego postanowienia ex tunc, to znaczy w chwili, gdy właściwy organ niesłusznie odmówił jednostce prawa do skorzystania z pomocy zatwierdzonej przez Komisję, gdy niezgodność z prawem tej odmowy została stwierdzona w orzeczeniu krajowego organu wymiaru sprawiedliwości po upływie terminu ustalonego przez tę instytucję na jej przyznanie.

22. Z powodów, które przedstawię w kolejnych punktach poniżej, jestem zdania, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

23. Na wstępie pragnę bowiem przypomnieć, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, że pomoc państwa należy uznać za „przyznaną" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w dniu, w którym beneficjent uzyskał pewne prawo do otrzymania tej pomocy na podstawie mającego zastosowanie uregulowania krajowego [9], wobec czego rzeczywiste przekazanie danych zasobów nie jest rozstrzygające [10].

24. Do sądu krajowego należy zatem co do zasady ustalenie, na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, momentu, w którym daną pomoc państwa należy uznać za przyznaną. W tym celu sąd ten powinien wziąć pod uwagę wszystkie ustanowione w prawie krajowym warunki przyznania rozpatrywanej pomocy [11].

25. Zwracam w tym względzie uwagę, jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający, że zgodnie z przepisami prawa łotewskiego mającymi zastosowanie w niniejszej sprawie, a w szczególności z pkt 23 łotewskich przepisów dotyczących pomocy, pomoc uznaje się za przyznaną w dniu, w którym organy podatkowe wydają decyzję o przyznaniu pomocy. W niniejszym przypadku odmowa przyznania wnioskowanej pomocy nastąpiła przed upływem terminu 30 czerwca 2022 r. przewidzianego w pkt 22 lit. d) komunikatu w sprawie tymczasowych ram [12].

26. Jednakże sąd odsyłający zwraca uwagę, że decyzje odmowne przyjęte przez VID nie mogły dać spółce TOODE pewnego prawa do otrzymania pomocy na podstawie prawa krajowego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w pkt 23 niniejszej opinii. W tym względzie sąd ten uważa, że takie prawo może powstać dopiero w następstwie orzeczenia

[9] A zatem decydujący czynnik przy ustalaniu dnia, w którym beneficjenci uzyskali prawo do otrzymania pomocy państwa w drodze określonego środka, dotyczy nabycia przez tych beneficjentów pewnego prawa do otrzymania tej pomocy oraz wynikającego z tego zobowiązania państwa do przyznania wspomnianej pomocy. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r., Komisja/European Food i in. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, pkt 115, 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

[10] Zobacz wyrok z dnia 20 maja 2021 r., Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (C-128/19, EU:C:2021:401, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

[11] Zobacz wyrok z dnia 28 października 2020 r., INAIL (C-608/19, EU:C:2020:865, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

[12] Ponadto bezsporne jest, że spółka TOODE wniosła skargę do sądu na decyzję odmowną wydaną przez organ podatkowy w wyznaczonym terminie.

sądowego stwierdzającego, że w przeciwieństwie do uzasadnienia przedstawionego w tych decyzjach odmownych przedsiębiorstwo w dniu, w którym złożyło wniosek o pomoc, spełniało wszystkie warunki wymagane przez prawo krajowe, aby móc skorzystać z tej pomocy, i nakazującego właściwym władzom wydanie na przyszłość (ex nunc) korzystnego aktu administracyjnego, na podstawie którego kwota pomocy jest mu należycie przyznana i wypłacona [13].

27. Niemniej jednak w przypadku gdyby datę, w której uznaje się, że pomoc została przyznana na podstawie prawa krajowego, odpowiadałaby dacie wydania orzeczenia sądowego lub korzystnego aktu administracyjnego wydanego w wykonaniu tej decyzji, skarga wniesiona przez spółkę TOODE na decyzje VID mogłaby, jak podnosi rząd niemiecki w uwagach na piśmie, stać się bezprzedmiotowa. Biorąc bowiem pod uwagę upływ terminu ustalonego na przyznanie pomocy na podstawie pkt 22 lit. d) komunikatu w sprawie tymczasowych ram i pkt 24 łotewskich przepisów w dziedzinie pomocy zatwierdzony przez Komisję, właściwy organ może, jak podniósł przed sądem odsyłającym organ podatkowy oraz rząd łotewski w swoich uwagach na piśmie, znaleźć się w sytuacji, w której nie mógłby wydać takiego naprawczego aktu administracyjnego w wykonaniu orzeczenia sądowego, które zapadło po upływie terminu ustalonego na przyznanie pomocy, w związku z czym orzeczenie sądowe byłoby pozbawione skuteczności.

28. Sąd odsyłający zauważa ponadto, że gdyby uznać, iż pomoc została przyznana po upływie terminu wyznaczonego na jej przyznanie, spółka TOODE mogłaby z tych samych powodów, które uniemożliwiały wydanie przez organ podatkowy decyzji naprawczej w wykonaniu orzeczenia sądowego, które zapadło po tym terminie nie mieć możliwości skorzystania z przewidzianej w prawie łotewskim instytucji skargi o odszkodowanie przeciwko organom podatkowym lub państwu łotewskiemu, ponieważ taka skarga może stać w sprzeczności z zakazem przyznania odszkodowania, zamiast pomocy, za szkodę poniesioną przez to przedsiębiorstwo w wyniku niewypłacenia pomocy [14].

29. Przed przystąpieniem do analizy sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie uważam za istotne wyjaśnienie pojęcia uprawnienia do otrzymania pomocy państwa, które jest decydującym elementem przy ustalaniu, kiedy pomoc należy uznać za przyznaną w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w pkt 23 i 24 niniejszej opinii.

30. Uważam za konieczne wyjaśnienie, że „wymogami ustanowionymi w prawie krajowym dla przyznania rozpatrywanej pomocy", o których mowa w tym orzecznictwie, mogą być jedynie warunki ustanowione w przepisach krajowych mających zastosowanie w chwili wydania decyzji administracyjnej [15], których ocena w przypadku sporów należy ostatecznie do właściwych sądów krajowych. Należy zatem dokonać rozróżnienia między, *po pierwsze*, chwilą, w której obiektywnie spełnione są warunki przyznania pomocy na podstawie prawa krajowego, co w niektórych przypadkach może być uzależnione od warunku wydania przez organ administracji decyzji ustanawiającej prawo przedsiębiorstwa do otrzymania przedmiotowej pomocy, tak aby data przyznania pomocy odpowiadała dacie przyjęcia tej decyzji, a *po drugie*, datą, w której sąd krajowy, do którego wniesiono środek prawny od takiej decyzji zostanie wezwany do zbadania oceny dokonanej przez organ administracyjny pod kątem spełnienia tych warunków. W związku z tym orzecznictwo Trybunału, o którym mowa w pkt 23 i 24 niniejszej opinii, miało na celu przede wszystkim ustalenie momentu, w którym zgodnie z prawem krajowym spełnione są

[13] Zdaniem sądu odsyłającego oznaczałoby to, że pewne prawo do otrzymania pomocy jest nabywane przez przedsiębiorstwo, podobnie jak w przypadku spółki TOODE, dopiero od dnia wydania korzystnego orzeczenia sądowego lub aktu administracyjnego.

[14] Zobacz pkt 18 niniejszej opinii.

[15] Wspomniane orzecznictwo odnosi się bowiem do przepisów, a nie do ich ewentualnie błędnej wykładni przez organ administracji.

przesłanki uzyskania pomocy, a nie *objęcie* nim momentu, w którym sąd krajowy, do którego wniesiono skargę dotyczącą ważności oceny dokonanej przez organ administracyjny, przeprowadza kontrolę sądową i sprawdza, czy warunki te zostały spełnione. Uznanie w orzeczeniu sądowym istniejącego prawa na podstawie prawa krajowego nie ma bowiem wpływu na moment, w którym warunki przyznania pomocy zostały spełnione, a właściwy organ administracji miał lub powinien był, w stosownym przypadku, wydać decyzję przyznającą przedmiotową pomoc. Taka decyzja będzie miała jedynie charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Należy przypomnieć w tym względzie, że o ile sąd krajowy może wydać orzeczenie, z którego wynika, że jedna ze stron powinna na podstawie prawa krajowego otrzymać kwotę odpowiadającą pomocy państwa, o tyle nie oznacza to wcale, że w tym wypadku on sam przyznaje tę pomoc. Jedynym skutkiem takiego orzeczenia – na podstawie powagi rzeczy osądzonej – jest zobowiązanie drugiej strony, zazwyczaj właściwego organu administracyjnego, do dokonania wypłaty wspomnianej pomocy [16].

31. Gdyby okazało się, że jedyną możliwą wykładnią prawa łotewskiego jest wykładnia opisana w pkt 26 niniejszej opinii, co wydaje się wynikać z postanowienia odsyłającego i co powinien ustalić sąd odsyłający, bez możliwości uznania, że datą, w której pomoc uznaje się za przyznaną, jest data, w której organ podatkowy [17] niesłusznie odmówił przyznania tej pomocy, co oznacza uznanie ex tunc skutku naprawczego decyzji administracyjnej wydanej w następstwie orzeczenia sądowego, które zapadło po upływie terminu wyznaczonego na przyznanie rozpatrywanej pomocy, taka wykładnia mogłaby naruszać prawo do skutecznego środka prawnego ustanowione w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

32. Przed zbadaniem, czy wykładnia przyjęta przez sąd odsyłający może naruszać art. 47 Karty, wydaje się konieczne, by uprzednio sprawdzić, czy sytuacja przedstawiona w pkt 26 niniejszej opinii jest objęta zakresem jej stosowania.

33. Przypomnę w tym względzie, że zgodnie z art. 51 ust. 1 karty, dotyczącym jej zakresu stosowania, postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Jeżeli dana sytuacja prawna nie jest objęta zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jej oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu tej właściwości [18]. Do Trybunału nie należy bowiem, w ramach postępowania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, ocena wykładni przepisów prawa krajowego ani ustalenie, czy wykładnia dokonana przez sąd krajowy jest prawidłowa [19].

34. Pragnę również zauważyć, że w sytuacji objętej zakresem stosowania art. 47 Karty, o ile do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy, w braku przepisów unijnych w tym zakresie, wyznaczenie właściwych sądów i trybunałów oraz określenie szczegółów proceduralnych działań mających na celu ochronę praw jednostki wynikających

[16] Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 75, 76).

[17] Gdyby bowiem w tym dniu właściwy organ działał zgodnie z prawem i wydał korzystną decyzję, spółce TOODE przyznano by pewne pod względem prawnym prawo do otrzymania pomocy na podstawie łotewskich przepisów dotyczących pomocy.

[18] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

[19] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

z porządku prawnego Unii, państwa członkowskie są jednak odpowiedzialne za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw, zagwarantowanego w art. 47 Karty [20].

35. Na wstępie pragnę zauważyć, że przywołana przez Komisję okoliczność, iż prawo do korzystania z pomocy państwa wchodzi w zakres prawa krajowego, nie może wyłączyć niniejszej sprawy z zakresu stosowania art. 47 Karty [21]. O ile bowiem prawo do otrzymania spornej pomocy jest przyznane przez prawo krajowe i nie może opierać się na prawie Unii ani na decyzji Komisji [22], o tyle w niniejszej sprawie spór nie dotyczy wykładni przepisów krajowych odnoszących się do przyznania spornej pomocy, lecz dotyczy skuteczności środka prawnego przed sądem wniesionego przez spółkę TOODE od pierwotnej decyzji odmownej wydanej przez VID oraz uprawnienia tego organu do przyjęcia aktu naprawczego w wykonaniu decyzji sądowej po upływie terminu zezwolenia na program pomocy państwa zatwierdzony przez Komisję i wynikających z tego konsekwencji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE i art. 1 rozporządzenia 2015/1589.

36. Jak wyjaśniłem w pkt 27 niniejszej opinii, gdyby uznać, że dzień, w którym pomoc została przyznana w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE odpowiada w prawie krajowym dniowi przyjęcia korzystnego aktu administracyjnego wydanego w wykonaniu orzeczenia sądowego, które zapadło po upływie terminu ustalonego na jej przyznanie, pomoc ta mogłaby zostać zrównana z nową i niezgodną z prawem pomocą w rozumieniu art. 1 rozporządzenia 2015/1589 i nie mogłaby zostać przyznana przez organy podatkowe w wykonaniu orzeczenia sądowego bez naruszenia obowiązku zawieszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE.

37. Tymczasem sytuacja taka jak przedstawiona w poprzednim punkcie niniejszej opinii jest nie tylko objęta zakresem stosowania Karty, ale może również naruszać prawo do skutecznego środka prawnego spółki TOODE w rozumieniu art. 47 Karty.

38. Uważam za celowe przypomnieć, w celu uniknięcia nieporozumień, różnicę między, po pierwsze, okresem zatwierdzenia programu pomocy państwa (który w niniejszej sprawie jest związany z terminem i datą przyznania pomocy), a po drugie, datą wydania orzeczenia sądowego przez sąd krajowy. Właściwość sądu krajowego do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu i skutki orzeczenia, które wyda, nie mogą bowiem zależeć od ram czasowych związanych z postępowaniem administracyjnym, które ze względu na swój charakter realizuje inny cel, pozbawiony jakiegokolwiek związku z (krajowym) postępowaniem sądowym, ani tym bardziej podlegać takim ramom.

39. W rzeczywistości brak uznania skutku ex tunc decyzji naprawczej wydanej w następstwie orzeczenia sądowego niemal uniemożliwiłby skorzystanie z prawa do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem, uzależniając skorzystanie z tego prawa od warunku, by orzeczenie sądowe zostało wydane przed upływem terminu przewidzianego w postępowaniu administracyjnym. Mogłoby to jednak prowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której moment

[20] Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto Trybunał wyjaśnił, że art. 47 karty jest sam w sobie wystarczający i nie wymaga doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyny wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

[21] Ponadto okoliczność, że warunki i zasady przyznawania rozpatrywanej pomocy zostały ustalone na podstawie prawa krajowego, nie zmienia w żaden sposób faktu, iż pojęcie „przyznawania pomocy" wchodzi w zakres prawa Unii.

[22] Zobacz podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 72, 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

przyznania rozpatrywanej pomocy oraz uznanie decyzji naprawczej wydanej przez właściwy organ w następstwie orzeczenia sądowego za pomoc istniejącą lub nową zależałyby od tego, jak szybko sąd krajowy wyda orzeczenie w przedmiocie odwołania od decyzji administracyjnej [23].

40. Ponadto uważam, że warto wyjaśnić, iż w obszarach innych niż pomoc państwa Trybunał uznał uprawnienie sądu krajowego do unieważnienia z mocą wsteczną (ex tunc) decyzji podjętej przez organ publiczny, jeżeli uzna to za konieczne w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwa wnoszącego skargę lub zagwarantowania, ogólnie rzecz biorąc, skuteczności systemu kontroli [24].

41. W świetle powyższych rozważań proponuję na pierwsze pytanie prejudycjalne udzielić odpowiedzi, że art. 107 ust. 1 TFUE w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, iż pomoc państwa należy uznać za „przyznaną" w dniu, w którym właściwy organ krajowy odmówił przyznania pomocy przedsiębiorstwu, jeżeli odmowa ta została uznana za niezgodną z prawem w orzeczeniu krajowego organu wymiaru sprawiedliwości wydanym po upływie terminu ustalonego na przyznanie pomocy, pod warunkiem że odmowa ta nastąpiła przed upływem terminu wyznaczonego na jej przyznanie i w dniu, w którym obowiązywało zezwolenie Komisji obejmujące tę pomoc, a przedsiębiorstwo spełniało warunki otrzymania pomocy na podstawie mających zastosowanie przepisów krajowych.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

42. Poprzez drugie pytanie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2015/1589 należy interpretować w ten sposób, że pomoc państwa przyznana przedsiębiorstwu po upływie terminu ustalonego przez Komisję na jej przyznanie w wykonaniu orzeczenia krajowego organu wymiaru sprawiedliwości stwierdzającego niezgodność z prawem odmowy przyznania pomocy przez właściwy organ przed upływem tego terminu stanowi pomoc istniejącą.

43. Przypominam, że w ramach ustanowionego w art. 107 i 108 TFUE systemu kontroli pomocy państwa tryb postępowania różni się w zależności od tego, czy chodzi o pomoc istniejącą, czy nową. O ile pomoc istniejąca może być – zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE – systematycznie realizowana tak długo, aż Komisja stwierdzi jej niezgodność z rynkiem wewnętrznym, o tyle art. 108 ust. 3 TFUE przewiduje, że plany ustanowienia nowej pomocy lub zmiany pomocy istniejącej powinny być zgłaszane Komisji w należytym czasie i nie mogą być wprowadzane w życie, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej [25].

[23] Zobacz w tym względzie analogicznie opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2002:75, pkt 66) w odniesieniu do możliwości uchylenia lub zmiany aktu administracyjnego z mocą wsteczną na tej podstawie, że dana osoba nie może ponieść szkody ze względu na czas potrzebny jej na dochodzenie swoich praw przed sądem.

[24] Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, pkt 25–29 i przytoczone tam orzecznictwo), w odniesieniu do skutków wstecznych stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego krajowego organu regulacyjnego przez sąd krajowy oraz opinia rzecznika generalnego M. Campos Sánchez-Bordona w sprawie CROSS Zlín (C-303/22, EU:C:2023:652, pkt 77, 78 i przytoczone tam orzecznictwo) w przedmiocie stwierdzenia nieważności udzielenia zamówienia publicznego przez sądy krajowe ze skutkiem ex tunc w chwili wydania decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego. Zobacz także wyrok z dnia 7 marca 2024 r., Die Länderbahn i in. (C-582/22, EU:C:2024:213, pkt 53–56 i przytoczone tam orzecznictwo), dotyczący stwierdzenia przez właściwy organ regulacyjny nieważności opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, ze skutkiem ex tunc (w celu ochrony prawa przedsiębiorstw transportu kolejowego do wnoszenia skarg do tego organu).

[25] Zobacz wyrok z dnia 28 października 2021 r., Eco Fox i in. (od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

44. Trybunał wyjaśnił ponadto, że za nową pomoc podlegającą obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE należy uznać środki, których celem jest wprowadzenie lub zmiana pomocy, przy czym owe zmiany mogą dotyczyć albo pomocy istniejącej, albo pierwotnych projektów pomocy zgłoszonych Komisji [26]. W tym kontekście art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2015/1589 stanowi, że „istniejąca pomoc" oznacza pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę. Artykuł 1 lit. c) tego rozporządzenia przewiduje natomiast, że „nowa pomoc" oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy. Ponadto, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, pomoc przyznana w czasie, gdy zezwolenie Komisji obejmujące tę pomoc już nie obowiązywało, powinna zostać uznana za nową pomoc [27].

45. Na wstępie zwracam uwagę, że odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne może wyraźnie wyłonić się z odpowiedzi, którą proponuję udzielić na pytanie pierwsze, ponieważ jeżeli rozpatrywaną pomoc uważa się za przyznaną w dniu wydania przez organ podatkowy decyzji odmownych, czyli w momencie, gdy obowiązywało zezwolenie Komisji obejmujące tę pomoc, ową pomoc należy uznać za pomoc dozwoloną, a zatem istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2015/1589, nawet jeśli jest ona wypłacana po wygaśnięciu systemu pomocy zatwierdzonego przez Komisję. W takim przypadku wypłata tej pomocy nie jest niczym innym jak wykonaniem orzeczenia sądowego.

46. Pragnę również podkreślić, że żaden z elementów akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał nie wydaje się wskazywać na to, iż w niniejszym przypadku w ramach wydania naprawczego aktu administracyjnego w wykonaniu orzeczenia krajowego organu wymiaru sprawiedliwości organ podatkowy dysponuje zakresem swobody lub uprawnieniami dyskrecjonalnymi pozwalającymi mu na zmianę pomocy przewidzianej w łotewskim systemie pomocy, której przyznania organ ten początkowo odmówił, tak aby mogła ona zostać przekwalifikowana w nową pomoc zgodnie z brzmieniem art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

47. Ponadto okoliczność, że pomoc będąca przedmiotem postępowania głównego zostanie wypłacona po upływie terminu ustalonego przez Komisję na jej przyznanie i poza szczególnym kontekstem kryzysu związanego z epidemią COVID-19, która w tym czasie ustąpiła, nie pozwala na stwierdzenie, iż pomoc ta nie mogłaby zostać wykorzystana zgodnie z celem pierwotnie określonym przez łotewski system pomocy lub że groziłaby zakłóceniem konkurencji na rynku. Z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 23 niniejszej opinii wynika bowiem, że data faktycznej wypłaty pomocy nie ma wpływu na prawo do otrzymania danej pomocy, jeżeli owa pomoc została przyznana w terminie ustalonym w decyzji Komisji, a zatem mogła zostać wypłacona po upływie tego terminu [28]. Ponadto wypłata pomocy po wygaśnięciu programu pomocy nie mogłaby zakłócić konkurencji na rynku, ponieważ taka wypłata stanowi jedynie przywrócenie prawa naruszonego pierwotną decyzją VID i w rzeczywistości przywróciłaby równowagę konkurencyjną na rynku [29]. W każdym razie z orzecznictwa Trybunału wynika, że

[26] Zobacz wyrok z dnia 28 października 2021 r., Eco Fox i in. (od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

[27] Zobacz wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Autonome Provinz Bozen (C-102/21 i C-103/21, EU:C:2022:272, pkt 32, 34, 42).

[28] W tym względzie należy stwierdzić, że w decyzji Komisji nie nałożono na państwa członkowskie obowiązku wypłaty pomocy w określonym terminie.

[29] Wręcz przeciwnie, można stwierdzić, że to właśnie nieprzyznanie przedmiotowej pomocy mogłoby zakłócić konkurencję na rynku lub co najmniej prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji podmiotu gospodarczego, takiego jak spółka TOODE, poprzez potencjalną odmowę przyznania mu pomocy państwa, mimo spełniania warunków do skorzystania z niej, podczas gdy inne konkurencyjne przedsiębiorstwo, które spełniło warunki przyznania tej samej pomocy, mogłoby z kolei z niej skorzystać.

w dniu, w którym przyznano prawo do otrzymania pomocy państwa środek może zakłócać konkurencję w taki sposób, że wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE [30].

48. W świetle powyższych rozważań proponuję na drugie pytanie prejudycjalne udzielić odpowiedzi, że art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2015/1589 należy interpretować w ten sposób, że „istniejącą pomoc" stanowi pomoc wypłacana przez właściwy organ krajowy po upływie terminu przyznania pomocy przewidzianego w systemie pomocy w wykonaniu orzeczenia krajowego organu wymiaru sprawiedliwości stwierdzającego, że przed upływem wspomnianego terminu przedsiębiorstwo spełniło wszystkie przewidziane w prawie krajowym przesłanki, aby móc ubiegać się o rozpatrywaną pomoc, i że pierwotna odmowa przyznania pomocy przez właściwy organ była niezgodna z prawem. W takim przypadku uznaje się, że pomoc została przyznana w momencie pierwotnej odmowy przyznania pomocy przez właściwy organ krajowy.

V. Wnioski

49. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny, Łotwa) w następujący sposób:

1) Artykuł 107 ust. 1 TFUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,

   należy interpretować w ten sposób, że:

   pomoc państwa należy uznać za „przyznaną" w dniu, w którym właściwy organ krajowy odmówił przyznania pomocy przedsiębiorstwu, jeżeli odmowa ta została uznana za niezgodną z prawem w orzeczeniu krajowego organu wymiaru sprawiedliwości wydanym po upływie terminu ustalonego na przyznanie pomocy, pod warunkiem że odmowa ta nastąpiła przed upływem terminu wyznaczonego na jej przyznanie i w dniu, w którym obowiązywało zezwolenie Komisji obejmujące tę pomoc, a przedsiębiorstwo spełniało warunki otrzymania pomocy na podstawie mających zastosowanie przepisów krajowych.

2) Artykuł 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

   należy interpretować w ten sposób, że:

   „istniejącą pomoc" stanowi pomoc wypłacana przez właściwy organ krajowy po upływie terminu przyznania pomocy przewidzianego w systemie pomocy w wykonaniu orzeczenia krajowego organu wymiaru sprawiedliwości stwierdzającego, że przed upływem wspomnianego terminu przedsiębiorstwo spełniło wszystkie przewidziane w prawie krajowym przesłanki, aby móc ubiegać się o rozpatrywaną pomoc i że pierwotna odmowa przyznania pomocy przez właściwy organ była niezgodna z prawem. W takim przypadku uznaje się, że pomoc została przyznana w momencie pierwotnej odmowy przyznania pomocy przez właściwy organ krajowy.

[30] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r., Komisja/European Food i in. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, pkt 123).