WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 17 maja 2011 r.*

W sprawie T-1/08

Buczek Automotive sp. z o.o., z siedzibą w Sosnowcu (Polska), reprezentowana początkowo przez T. Gackowskiego, następnie przez D. Szlachetko-Reiter, a w końcu przez J. Jurczyka, adwokatów,

strona skarżąca,

popierana przez:

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną początkowo przez M. Niechciałę, a następnie przez M. Krasnodębską-Tomkiel oraz M. Rzotkiewicza, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: polski.

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez K. Grossa, M. Kaduczaka, A. Stobiecką-Kuik oraz K. Herrmann, następnie przez A. Stobiecką-Kuik, K. Herrmann oraz T. Maxiana Ruschego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji Komisji 2008/344/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 23/2006 (ex NN 35/06), udzielonej przez Polskę na rzecz producenta stali, grupy Technologie Buczek (Dz.U. 2008, L 116, s. 26),

SĄD (druga izba),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, K. Jürimäe (sprawozdawca) i S. Soldevila Fragoso, sędziowie,

sekretarz: K. Pocheć, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 września 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

Rozwój sytuacji, w której znajdowała się TB i jej spółki zależne, BA i HB, w latach 2001–2006

1 Skarżąca, Buczek Automotive sp. z o.o. (zwana dalej „BA"), jest mającą siedzibę w Polsce spółką, której działalność polega na produkcji rur, przede wszystkim dla przemysłu motoryzacyjnego. W chwili, powstania niniejszego sporu, BA była spółką zależną od Technologii Buczek SA (zwanej dalej „TB"), także mającego siedzibę w Polsce producenta rur. TB posiadała szereg spółek zależnych, do których należała Huta Buczek sp. z o.o. (zwana dalej „HB"), prowadząca działalność w zakresie produkcji walców hutniczych.

2 Począwszy od 2001 r. rosło zadłużenie TB. Wierzycielami publicznymi TB byli: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (zwany dalej „ZUS"), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Urząd Skarbowy i gmina Sosnowiec. TB była także zadłużona u wierzycieli prywatnych, do których należała m.in. Eurofaktor SA (zwana dalej „EF"). Wierzytelność tej spółki wobec TB wynosiła około 35 mln PLN, co stanowiło kwotę większą niż wszystkie wierzytelności publicznoprawne razem wzięte i czyniło z EF głównego wierzyciela TB.

3 W 2002 r., w celu przezwyciężenia napotkanych trudności finansowych, TB opracowała plan restrukturyzacyjny. Na podstawie tego planu TB mogła zostać objęta pomocą państwa w ramach krajowego programu restrukturyzacji polskiego hutnictwa żelaza i stali, w ramach którego Rzeczpospolita Polska przewidziała przyznanie temu sektorowi przemysłu pomocy państwa na jego restrukturyzację w odniesieniu do lat 1997–2006. Krajowy program został zatwierdzony w protokole nr 8 w sprawie restrukturyzacji polskiego hutnictwa żelaza i stali (Dz.U. 2003, L 236, s. 948, zwanym dalej „protokołem nr 8"), który stanowi integralną część aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33), zgodnie z art. 60 tego aktu.

4 Plan restrukturyzacji przewidywał udzielenie TB różnego rodzaju pomocy, takiej jak pomoc na restrukturyzację zatrudnienia, pomoc na badania i rozwój oraz środki polegające na restrukturyzacji finansowej w postaci rozłożenia na raty lub umorzenia publicznoprawnych zobowiązań TB.

5 Środki polegające na restrukturyzacji finansowej nie zostały jednak nigdy zastosowane ze względu na niespełnienie dwóch podstawowych warunków ustanowionych odpowiednio w protokole nr 8 i w polskim ustawodawstwie; zobowiązania TB nie zostały więc ani umorzone, ani rozłożone na raty.

6 Wobec tego ww. w pkt 2 podmioty publicznoprawne podjęły w latach 2004–2006 działania zmierzające do odzyskania należnych od TB kwot. Opierając się na przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ZUS, gmina Sosnowiec i Urząd Skarbowy dokonały egzekucji z majątku TB poprzez zajęcie rachunków bankowych, wierzytelności lub środków z kasy. Ponadto, zgodnie z art. 66 ordynacji podatkowej z dnia 19 sierpnia 1997 r., gmina Sosnowiec uzyskała własność kilku aktywów w postaci należących do TB działek. Równolegle do prowadzonych egzekucji, podmioty publicznoprawne uzyskały ponadto, w celu

zabezpieczenia swych wierzytelności, zastawy na majątku TB. W szczególności, na rzecz ZUS ustanowione zostały hipoteki na kwotę 25 mln PLN, a także zastaw na aktywach produkcyjnych TB na kwotę około 12 mln PLN. Wreszcie, opierając się na art. 112 ordynacji podatkowej, oddział ZUS w Sosnowcu usiłował bezskutecznie odzyskać swe wierzytelności od HB.

7 W dniu 1 stycznia 2006 r. BA zawarła z TB umowę dzierżawy majątku produkcyjnego o wartości 6 383 000 PLN. Umowa ta została zawarta na czas nieokreślony. Zgodnie z jej postanowieniami BA miała płacić TB z tego tytułu 258 000 PLN miesięcznie plus VAT. Ponadto w lipcu 2006 r. BA została dokapitalizowana kwotą 1 550 000 PLN.

8 W latach 2005 i 2006 TB dokonała podwyższenia kapitału HB poprzez wniesienie kilku wkładów o łącznej wartości 14 811 600 PLN. Wkłady te stanowiły aport w postaci środków trwałych w formie osprzętu odlewniczego, wkładu gotówkowego, konwersji wierzytelności oraz wniesienia wartości niematerialnych i prawnych. W zamian za każde z tych podwyższeń TB otrzymywała udziały w HB.

9 W dniu 16 sierpnia 2006 r. ogłoszona została upadłość TB, lecz przedsiębiorstwo w stanie upadłości mogło dalej prowadzić działalność gospodarczą.

Postępowanie administracyjne przed Komisją

10 W wyniku niezależnej oceny przeprowadzonej w 2005 r. w ramach wdrażania i przestrzegania protokołu nr 8 odnotowano rosnące zobowiązania finansowe TB wobec

wierzycieli publicznych przy jednoczesnym braku rentowności. Pismami z dnia 29 marca, 1 sierpnia i 2 grudnia 2005 r. Komisja Wspólnot Europejskich zażądała od władz polskich dodatkowych informacji. Władze polskie odpowiedziały na to żądanie w pismach z dnia 23 czerwca i 28 września 2005 r., a także z dnia 14 lutego 2006 r.

11 Pismem z dnia 7 czerwca 2006 r. Komisja powiadomiła Rzeczpospolitą Polską o swojej decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Decyzja ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 19 sierpnia 2006 r. (Dz.U. C 196, s. 23). W decyzji Komisja wezwała zainteresowane podmioty do zgłaszania uwag. Jedynie Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie.

12 Komisja zakończyła formalne postępowanie wyjaśniające wydaniem decyzji 2008/344/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 23/2006 (ex NN 35/06), udzielonej przez Polskę na rzecz producenta stali, grupy Technologie Buczek (Dz.U. 2008, L 116, s. 26, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

13 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że w latach 2005 i 2006 TB dokonała restrukturyzacji grupy i wydzieliła dwa dochodowe obszary działalności, tj. produkcję walców ze stali chromowanej, przeniesioną do HB, oraz działalność w zakresie produkcji rur ze stali aluminiowej i chromowanej, przeniesioną do BA.

14 W odniesieniu do wierzytelności publicznoprawnych wobec TB Komisja podniosła również, że choć organy publiczne podjęły wymagane prawem działania zmierzające do odzyskania należności oraz inne środki, takie jak ustanowienie hipotek, dokonane przez TB zwroty były w 2004 r. nieznaczne. W tym względzie instytucja ta pokreśliła, że od końca 2004 r. było oczywiste, iż TB nie była już w stanie spłacać swoich długów ani bieżących zobowiązań. W opinii Komisji władze polskie posiadały zaś dobre zabezpieczenia, które miały okazję przekształcić w gotówkę w ramach postępowania upadłościowego. Dlatego też wykorzystanie tych zabezpieczeń wydawało się zdaniem

Komisji bardziej racjonalne, z punktu widzenia hipotetycznego wierzyciela prywatnego, niż restrukturyzacja.

15 Komisja doszła do wniosku, że władze polskie zaniechały egzekucji kwoty 20 761 643 PLN. Komisja dodała, że wobec tego, iż zaniechanie egzekucji ma taki sam skutek jak przyznanie beneficjentowi całej niezwróconej kwoty, uzyskana w ten sposób przez beneficjenta korzyść wyniosła, począwszy od dnia 1 stycznia 2005 r., 20 761 643 PLN. Stwierdziła ona również, że beneficjentami pomocy były BA i HB. Zdaniem Komisji TB nie zachowała pomocy, ponieważ rezygnacja z przeprowadzenia egzekucji umożliwiła temu przedsiębiorstwu dalsze prowadzenie działalności gospodarczej i wewnętrzną restrukturyzację.

16 Wobec tego w art. 1 zaskarżonej decyzji Komisja uznała za niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc państwa w wysokości 20 761 643 PLN bezprawnie przyznaną przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz grupy Technologie Buczek (zwanej dalej „grupą TB").

17 W art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji Komisja nakazuje Rzeczypospolitej Polskiej odzyskanie tej kwoty, powiększonej o odsetki za zwłokę, wyjaśniając jednocześnie, że należy ją odzyskać od spółek zależnych HB i BA proporcjonalnie do faktycznie otrzymanej przez nie pomocy, czyli kwotę 13 578 115 PLN od HB, a kwotę 7 183 528 PLN od BA.

18 Zgodnie z art. 4 i 5 zaskarżonej decyzji Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do jej wykonania w terminie czterech miesięcy od daty podania jej do wiadomości oraz do poinformowania Komisji, w terminie dwóch miesięcy od podania decyzji do wiadomości, jakie środki przyjęła w celu zastosowania się do niej.

19 Zgodnie z brzmieniem jej art. 6 zaskarżona decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Przebieg postępowania i żądania stron

20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 stycznia 2008 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

21 W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu skarżąca wystąpiła z wnioskiem o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji.

22 Zgodnie z postanowieniem prezesa Sądu z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie T-1/08 R Buczek Automotive przeciwko Komisji, niepublikowanym w Zbiorze, wniosek ten został oddalony, a rozstrzygnięcie o kosztach miało nastąpić w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 marca 2008 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej.

24 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 13 maja 2008 r. Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta.

25 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 4 maja 2009 r. niniejsza sprawa została połączona, do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej i do wydania wyroku, ze sprawą T-440/07 Huta Buczek przeciwko Komisji oraz ze sprawą T-465/07 Technologie Buczek przeciwko Komisji.

26 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 28 kwietnia i 30 sierpnia 2010 r. skarżące w sprawach T-465/07 i T-440/07 poinformowały Sąd, że wycofują swe skargi.

27 Postanowieniami prezesa drugiej izby Sądu odpowiednio z dnia 7 lipca i 3 września 2010 r. sprawy T-465/07 i T-440/07 zostały wykreślone z rejestru Sądu.

28 Skarżąca, popierana przez Rzeczpospolitą Polską, wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji;

— tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nakazuje w nich odzyskanie od niej kwoty 7 183 528 PLN;

— stwierdzenie nieważności art. 4 i 5 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim artykuły te dotyczą odzyskania od niej pomocy;

— obciążenie Komisji kosztami.

29 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w zakresie, w jakim skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności tych postanowień decyzji, które nie dotyczą skarżącej bezpośrednio i indywidualnie;

— oddalenie pozostałej części skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

30 Komisja stoi na stanowisku, że pierwszy wniosek skargi jest niedopuszczalny ze względu na brak po stronie skarżącej interesu prawnego w kwestionowaniu art. 1 oraz art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji. Postanowienia te zostały bowiem skierowane do Rzeczypospolitej Polskiej i dotyczyły grupy TB. Komisja zaś jest zdania, że wobec tego, iż skarżąca jest tylko jednym z szeregu podmiotów składających się na grupę TB i nie przedstawiła pełnomocnictwa upoważniającego ją do występowania w imieniu grupy, nie spełnia warunków określonych w art. 230 WE.

31 Skarżąca podważa twierdzenia Komisji i podnosi, że ma interes prawny w kwestionowaniu art. 1 oraz art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji. Przypomina ona bowiem, że choć Komisja nie wymienia jej w art. 1 zaskarżonej decyzji, to jest tam mowa o grupie TB. Grupa TB została zaś zdefiniowana przez Komisję w sposób ekonomiczny, pomijający fakt, że poszczególne podmioty składające się na ową grupę mają odrębne osobowości prawne. Ustalona na podstawie dokonanej przez Komisję analizy dla całej grupy kwota pomocy rzutuje na wysokość kwoty, która ma zostać odzyskana od skarżącej.

32 Rzeczpospolita Polska kwestionuje argumentację Komisji, zgodnie z którą skarżąca miałaby interes prawny jedynie w razie, gdyby posiadała pełnomocnictwo upoważniające ją do występowania w imieniu innych podmiotów należących do grupy TB lub w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że art. 1 zaskarżonej decyzji dotyczy grupy TB, do której należy skarżąca, a zatem ustalona dla grupy kwota pomocy ma wpływ na tę kwotę pomocy, którą skarżąca ma zwrócić. Wobec tego Rzeczpospolita Polska uważa, że ze względu na konstrukcję decyzji i nierozerwalność jej treści konieczne jest zbadanie przez Sąd całości tej decyzji.

Ocena Sądu

33 W pierwszym wniosku skargi skarżąca zwraca się o stwierdzenie nieważności art. 1 oraz art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji jako całości, a nie – jak czyni to w ramach drugiego wniosku swej skargi – w zakresie, w jakim Komisja nakazuje odzyskanie od niej kwoty 7 183 528 PLN. Zdaniem Komisji zaś należy oddalić ten pierwszy wniosek jako niedopuszczalny ze względu na brak interesu prawnego.

34 W tym zakresie należy przypomnieć, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim skarżąca ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Taki interes zakłada, że samo stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu będzie miało wiążące skutki prawne i że w wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść (zob. postanowienie Sądu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie T-387/04 EnBW Energie Baden-Württemberg przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1195, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 W art. 1 zaskarżonej decyzji Komisja uznaje za niezgodną ze wspólnym rynkiem bezprawnie przyznaną grupie TB pomoc państwa w kwocie 20 761 643 PLN. W motywie 124 tej decyzji oraz w jej art. 3 ust. 1 instytucja ta stwierdza natomiast, że zwrot pomocy należy uzyskać od jej beneficjentów, czyli skarżącej i HB. Gdyby stwierdzona zastała nieważność art. 1, zabrakłoby podstawy dla nałożonego m.in. na skarżącą obowiązku zwrotu. Wobec tego skarżąca ma interes prawny w uzyskaniu stwierdzenia nieważności całego art. 1 zaskarżonej decyzji.

36 Należy natomiast zaznaczyć, że w art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji określone zostały kwoty, jakie należy odzyskać odpowiednio od skarżącej i HB. W motywie 131 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, w jaki sposób je obliczyła. Z motywu tego wynika, że najpierw wzięła ona pod uwagę środki rzeczywiście przekazane przez TB na rzecz skarżącej i HB, czyli odpowiednio 7,833 mln PLN i 14,81 mln PLN. Następnie instytucja ta stwierdziła, że łączna kwota tych środków, czyli 22,643 mln PLN, przekracza kwotę udzielonej pomocy. W dalszej kolejności zredukowała ona całkowitą kwotę podlegającą zwrotowi do kwoty przyznanej pomocy i zmniejszyła proporcjonalnie kwoty należne odpowiednio od skarżącej i od HB. Wobec tego, że skarżąca i HB otrzymały odpowiednio 34,6% i 65,4% przekazanej pomocy, zostały one zobowiązane do zapłaty 34,6% i 65,4% całkowitej kwoty podlegającej zwrotowi, czyli 7 183 528 PLN i 13 758 115 PLN.

37 Uwzględniając wyjaśnienia zawarte w motywie 131 zaskarżonej decyzji, należy uznać, że gdyby stwierdzono jej nieważność w zakresie dotyczącym kwoty należnej od HB, Komisja mogłaby się domagać od skarżącej zwrotu kwoty odpowiadającej rzeczywiście przekazanym przez TB środkom wykorzystanym przez skarżącą, czyli 7,833 mln PLN.

38 Choć zatem skarżąca ma interes prawny w uzyskaniu stwierdzenia nieważności art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nakazuje w nim odzyskanie od niej kwoty 7 183 528 PLN, nie sposób uznać, że ma ona również interes w stwierdzeniu nieważności art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji jako całości.

39 Wynika z tego, że należy częściowo uwzględnić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności pierwszego wniosku skargi i odrzucić ten wniosek w zakresie, w jakim skarżąca domaga się w nim stwierdzenia nieważności art. 3 ust. 1 i 3 zaskarżonej decyzji jako całości.

Co do istoty

40 Swoją skargę skarżąca opiera na sześciu zarzutach. Pierwszy z nich dotyczy naruszenia art. 87 ust. 1 WE i art. 88 ust. 2 WE, drugi – naruszenia art. 253 WE i art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364, s. 1), trzeci – naruszenia art. 5 WE, czwarty – naruszenia zasady pewności prawa, piąty – naruszenia prawa własności, a szósty – nadużycia władzy.

Argumenty stron

41 W ramach pierwszej części pierwszego zarzutu skarżąca, popierana przez Rzeczpospolitą Polską, podnosi, że Komisja naruszyła art. 87 ust. 1 WE poprzez błędne przyjęcie, iż sytuacja polegająca na istnieniu należności publicznoprawnych stanowi pomoc niezgodną ze wspólnym rynkiem. Skarżąca stoi na stanowisku, że żadna z czterech przesłanek uznania danego środka za pomoc państwa – interwencji ze strony państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, odniesienia korzyści, wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłócenia konkurencji – nie została w niniejszej sprawie spełniona.

42 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą interwencji państwa, skarżąca podnosi po pierwsze, że władze polskie nigdy nie umorzyły długów TB, lecz, przeciwnie, zastosowały wszelkie środki konieczne do wyegzekwowania swych wierzytelności.

43 Po drugie, skarżąca podważa analizę przeprowadzoną przez Komisję w zaskarżonej decyzji w celu określenia, czy polskie organy publiczne zachowały się jak hipotetyczny wierzyciel prywatny. Przede wszystkim skarżąca uważa w tym względzie za nieprawdziwe poczynione przez Komisję w motywie 91 zaskarżonej decyzji stwierdzenie, zgodnie z którym prywatny wierzyciel zdecydowałby się raczej na wykorzystanie w ramach postępowania upadłościowego posiadanych zabezpieczeń, niż na zezwolenie TB na dokonanie restrukturyzacji; uzasadnia to w sposób następujący:

— prowadzone postępowanie egzekucyjne stopniowo prowadziło do odzyskiwania należnych kwot;

— postępowania upadłościowe są postępowaniami długotrwałymi, a moment spieniężenia majątku dłużnika musi być poprzedzony szeregiem czynności syndyka i sędziego komisarza, które w znacznej części są zaskarżalne przez uczestników tego postępowania, co może odsunąć moment spłaty należności;

— samo postępowanie upadłościowe pociąga za sobą koszty zmniejszające masę upadłości, z której zaspokajani są wierzyciele;

— nie wszystkie zabezpieczenia posiadane przez organy publicznoprawne dotyczyły wierzytelności zaspokajanych w pierwszej kolejności.

44 Skarżąca dodaje w replice, że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym gdyby wniosek o ogłoszenie upadłości został złożony w 2004 r., wierzytelności zostałyby już odzyskane, opiera się na ocenie ex post uwzględniającej zdarzenia, które nastąpiły w okresie późniejszym, a o których władze, podejmując decyzję o sposobie egzekucji, nie wiedziały. Skarżąca wyjaśnia, że w niniejszej sprawie polskie władze brały pod uwagę, po pierwsze, ryzyko, iż postępowanie upadłościowe doprowadzi jedynie do częściowej spłaty długów, oraz, po drugie, to, że ogłoszenie upadłości pociągnie za sobą umorzenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

45 Następnie skarżąca podnosi, że sposób zachowania się hipotetycznego prywatnego wierzyciela powinien zostać w niniejszej sprawie ustalony na podstawie działań podjętych przez prywatnych wierzycieli TB, a w szczególności największego z nich, czyli EF. W tym względzie skarżąca podnosi, iż pomimo tego, że EF posiadała bardzo dobre zabezpieczenia rzeczowe w postaci hipotek na nieruchomościach oraz zastawów rejestrowych na ruchomościach, nie wystąpiła ona z wnioskiem o ogłoszenie upadłości TB, lecz uznała, iż odzyskiwanie swych wierzytelności w ramach postępowania egzekucyjnego daje jej większe szanse ich zaspokojenia.

46 Wreszcie skarżąca twierdzi, że zawarte w motywie 96 zaskarżonej decyzji twierdzenie Komisji, zgodnie z którym już pod koniec 2004 r. stało się oczywiste, iż TB nie zacznie przynosić dochodów, jest błędne. Skarżąca przypomina bowiem, że w motywach 57 i 14 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, iż TB pobierała czynsze za dzierżawienie części jej składników majątkowych. Ponadto Komisja nie zaprzecza, że

w skład majątku TB wchodziły udziały w HB, a zatem ta pierwsza spółka mogła liczyć na przychody z tytułu dywidend. Wreszcie, wbrew temu, co stwierdziła Komisja w motywie 94 zaskarżonej decyzji, TB prowadziła działalność produkcyjną do końca 2006 r.

47 Po trzecie, skarżąca podnosi, że wszystkie należności publicznoprawne TB, łącznie z należnymi odsetkami i kosztami postępowania egzekucyjnego, zostały odzyskane w ramach postępowania upadłościowego TB.

48 W drugiej kolejności, zdaniem skarżącej Komisja w żaden sposób nie wykazała tego, że TB odniosła korzyść ze spornej pomocy. Przeciwnie, działania podejmowane przez polskie władze powodowały stopniowe pogłębianie się trudności finansowych TB.

49 W trzeciej kolejności, skarżąca twierdzi, że Komisja również w żaden sposób nie wykazała, iż sporna pomoc wywarła wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, jak również tego, iż pomoc ta zakłóciła konkurencję lub mogła grozić jej zakłóceniem.

50 Jeśli chodzi o przyjęte przez polskie władze środki mające na celu odzyskanie wierzytelności Rzeczpospolita Polska dodaje przede wszystkim, że okres rozpoczynający się w momencie, kiedy wszczęcie egzekucji stało się możliwe pod względem prawnym, i kończący się w dniu, w odniesieniu do którego Komisja uznała, że egzekucja ta została zakończona, czyli w dniu 31 grudnia 2004 r., jest bardzo krótki i żadnym razie niewystarczający do odzyskania wierzytelności lub też stwierdzenia, iż odzyskanie tych wierzytelności w trybie zwykłej egzekucji jest niemożliwe i konieczne jest zgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości.

51 Następnie Rzeczpospolita Polska zauważa, że zaskarżona decyzja jest całkowicie nielogiczna ze względu na to, iż Komisja przyjmuje w niej, że pomoc państwa została przyznana w dniu 31 grudnia 2004 r., lecz uzasadnia przyjęcie tej daty środkami przyjętymi przez polskie władze w latach 2005 i 2006. Tymczasem, w celu wyciągnięcia wniosku, zgodnie z którym pomoc dla TB została udzielona w dniu 31 grudnia 2004 r., Komisja powinna przyjąć za podstawę swej oceny wyłącznie sytuację, jaka miała wtedy miejsce, i informacje, które były dostępne właśnie w tym momencie.

52 Wreszcie, w odniesieniu do kryterium hipotetycznego wierzyciela prywatnego Rzeczpospolita Polska zauważa w szczególności, iż Komisja nie przeprowadziła dogłębnych analiz ekonomicznych, które pozwoliłyby jej na stwierdzenie, że polskie władze odzyskałyby swoje wierzytelności w większym zakresie i szybciej, gdyby pod koniec 2004 r. zgłosiły wniosek o ogłoszenie upadłości. Ponadto w opinii Rzeczypospolitej Polskiej Komisja wydaje się zapominać, że postępowanie upadłościowe nie prowadzi do natychmiastowego zaspokojenia wierzycieli i generuje koszty, co zmniejsza kwotę przeznaczoną do podziału pomiędzy wierzycieli.

53 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do kwestii odzyskiwania wierzytelności publicznoprawnych, Komisja odpiera po pierwsze, że nie miało miejsca ani racjonalne odzyskiwanie tych wierzytelności, ani też odzyskiwanie to nie zostało zoptymalizowane; skarżąca pomija też fakt, że środki przyjęte przez polskie władze okazały się nieskuteczne. Środki przyjęte przez nie doprowadziły bowiem do odzyskania zaledwie nieznacznej części długów i nie przyczyniły się do zmniejszenia łącznego zadłużenia TB. Przeciwnie, w praktyce środki te stanowiły stałe kredytowanie oraz wsparcie operacyjne dla TB, która mogła w tej sytuacji nadal prowadzić swą nierentowną działalność, podczas gdy władze te mogły zgłosić wniosek o ogłoszenie upadłości TB, co umożliwiłoby skuteczną egzekucję zabezpieczeń ustanowionych na majątku tej spółki, biorąc w szczególności pod uwagę fakt, iż zabezpieczenia te dotyczyły wierzytelności zaspokajanych w pierwszej kolejności.

54 Komisja twierdzi ponadto, że jej stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie, zgodnie z którym, jeżeli wierzytelność nie została faktycznie odzyskana, należy przyjąć istnienie pomocy państwa. Tolerowanie przez organy publiczne niepłacenia długów zmniejsza bowiem zwykłe obciążenia przedsiębiorstwa i tym samym, nie stanowiąc subwencji sensu stricto, ma identyczne jak one charakter i skutki.

55 Po drugie, Komisja twierdzi, że skoro powstanie selektywnej korzyści jest wynikiem nieskutecznych przepisów krajowych, to odpowiedzialna jest za to Rzeczpospolita Polska. Zważywszy, że to ona jest adresatem zaskarżonej decyzji, na niej spoczywa obowiązek jej wykonania, przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków, w tym także ustawowych.

56 Po trzecie, Komisja podnosi, że argumenty skarżącej są ze sobą sprzeczne, ponieważ twierdzi ona, z jednej strony, że polskie władze podjęły wszelkie wymagane prawem działania zmierzające do odzyskania należnych kwot, a z drugiej strony utrzymuje, że te same władze świadomie nie doprowadzały do natychmiastowego odzyskania długów, aby odzyskać całość należności wraz z odsetkami za zwłokę.

57 Po czwarte, w odniesieniu do twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Komisja powinna była przyjąć za podstawę swej oceny wyłącznie sytuację, jaka miała miejsce w dniu 31 grudnia 2004 r., i informacje dostępne w tym właśnie momencie, Komisja przypomina, że pomoc państwa nie polega na jednorazowej czynności przyznania określonej kwoty pieniężnej. Pomoc ta jest efektem braku skutecznego odzyskania wierzytelności. Jest więc logiczne, że taka pomoc rozpoczyna się w określonym momencie i trwa tak długo, jak długo nie dochodzi do skutecznego odzyskania. Kontynuowanie takiej pomocy musi być więc uzasadniane dalszym brakiem działań po jej rozpoczęciu, a nie tylko czynnościami uprzednimi – jak chciałaby tego Rzeczpospolita Polska.

58 W drugiej kolejności, w odniesieniu do kwestii zapłaty odsetek, Komisja twierdzi, że w przypadku należności publicznoprawnych naliczanie odsetek następuje niezależnie od woli wierzycieli i jest obowiązkowe. Zaniechanie naliczania odsetek stanowiłoby zatem dodatkową pomoc.

59 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do kwestii tego, czy polskie władze zachowywały się jak hipotetyczny wierzyciel prywatny, Komisja podnosi, po pierwsze, że początkowe przyznanie na rzecz TB pomocy na restrukturyzację uniemożliwia rozpatrywanie działań władz polskich z perspektywy hipotetycznego wierzyciela prywatnego, gdyż taki wierzyciel nie tolerowałby umorzenia pierwotnego zadłużenia TB.

60 Po drugie, Komisja twierdzi, że prywatny wierzyciel nie zachowałby się w podobnej sytuacji w taki sam sposób jak polskie władze. W opinii Komisji wierzyciel prywatny nie byłby bowiem skłonny zezwolić przedsiębiorstwu mającemu trudności finansowe ani na odroczenie spłaty długu, ani na zawarcie porozumienia restrukturyzacyjnego, o ile nie przyniosłoby mu to korzyści gospodarczej. Komisja twierdzi zaś, że w niniejszej sprawie wykazała w zaskarżonej decyzji, iż, począwszy od stycznia 2004 r., TB była niewypłacalna i nie było prawdopodobne, że zacznie ona przynosić dochody, co oznacza, że wierzyciel prywatny zdecydowałby się w tej sytuacji na odzyskanie swych wierzytelności już w 2004 r.

61 Komisja wyjaśnia jednak, że prywatny wierzyciel nie byłby usatysfakcjonowany jakimikolwiek działaniami zmierzającymi do odzyskania należności, lecz byłby on zainteresowany jedynie takimi, które mają szansę być skutecznymi. Prywatny wierzyciel dokonałby bowiem oceny, czy posiadane zabezpieczenia dałyby w ramach postępowania upadłościowego zwrot większy niż w ramach postępowania egzekucyjnego. Komisja podnosi zaś przede wszystkim, że w niniejszej sprawie egzekucja nie doprowadziła do spłaty długów TB, ponieważ wzrost długu był stale większy niż odzyskiwane kwoty, następnie, że szanse na odzyskanie przez TB rentowności znacz-

nie malały, a wreszcie, że ZUS posiadał dobre zabezpieczenia równe kwocie długów TB. W opinii Komisji wynika z tego, że prywatny wierzyciel znajdujący się w sytuacji takiej jak ZUS nie miałby żadnego powodu, aby dalej czekać na wyegzekowowanie wierzytelności.

62 Po trzecie, w odniesieniu do argumentu skarżącej dotyczącego zachowania EF, Komisja twierdzi przede wszystkim, że należy go oddalić, ponieważ nie został on jej przedstawiony w postępowaniu wyjaśniającym. Ponadto Komisja jest zdania, że EF nie jest wiarygodna jako stanowiący punkt odniesienia wierzyciel prywatny.

63 Po czwarte, w odniesieniu do podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską argumentu, zgodnie z którym Komisja nie przeprowadziła dogłębnych analiz ekonomicznych, instytucja ta, opierając się na motywie 91 zaskarżonej decyzji oraz wyroku Sądu z dnia 21 października 2004 r. w sprawie T-36/99 Lenzing przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3597, odpiera, że wykazanie przewagi postępowania upadłościowego nad innymi formami odzyskiwania pomocy nie było konieczne ze względu na to, iż władze polskie nie wykorzystały wszystkich dostępnych im środków służących odzyskaniu pomocy, choć były do tego zobowiązane.

64 W czwartej kolejności, w odniesieniu do argumentu skarżącej, zgodnie z którym należności publicznoprawne zostaną odzyskane w ramach postępowania upadłościowego, Komisja podnosi, że odzyskanie wierzytelności publicznoprawnych od TB nie umożliwi całkowitego wyeliminowania zakłóceń konkurencji stosownie do art. 88 ust. 2 WE. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że odzyskanie pomocy ma na celu przywrócenie sytuacji istniejącej na rynku przed jej przyznaniem. Cel ten zaś zostaje osiągnięty, gdy beneficjent zwróci bezprawnie przyznaną pomoc, tracąc tym samym przewagę, jaką uzyskał na rynku w stosunku do swoich konkurentów. W niniejszej sprawie zaś przewaga konkurencyjna została przeniesiona z TB na BA i HB i tylko odzyskanie tej pomocy od BA i HB może przywrócić warunki uczciwej konkurencji.

Ocena Sądu

65 Zgodnie z brzmieniem art. 87 ust. 1 WE: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi".

66 Uznanie za pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek. Po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych; po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi; po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi korzyść poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów; po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok Sądu z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02 Le Levant 001 i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-267, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Co się tyczy konkretnie przesłanki interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, w orzecznictwie uznano za pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE jedynie taką korzyść, która jest bezpośrednio albo pośrednio przyznawana przy użyciu zasobów państwowych (wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 58).

68 W odniesieniu do przesłanki istnienia korzyści należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie pomocy jest bardziej ogólne niż pojęcie subwencji, ponieważ obejmuje ono nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak same subwencje, ale również interwencje państwa, które w różnych formach zmniejszają obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, i które przez to – mimo że nie są subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa – mają taki

sam charakter i identyczne skutki (zob. wyrok Trybunału z dnia 8 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-328/99 i C-399/00 Włochy i SIM 2 Multimedia przeciwko Komisji, Rec. s. I-4035, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że art. 87 WE nie wprowadza rozróżnienia interwencji państwa według ich przyczyn lub celów, lecz definiuje je ze względu na ich skutki (wyrok Trybunału z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-480/98 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-8717, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Wreszcie, rozstrzygnięto, że, aby ocenić, czy środek krajowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 WE, należy ustalić, czy przedsiębiorstwo będące jego beneficjentem odnosi korzyści gospodarcze, których nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97 DM Transport, Rec. s. I-3913, pkt 22). W tym celu, jeśli chodzi o nieodzyskane należności publicznoprawne, będące ich wierzycielami podmioty należy porównać do prywatnego wierzyciela dążącego do odzyskania kwot należnych mu od dłużnika mającego problemy finansowe (wyrok Sądu z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie T-152/99 HAMSA przeciwko Komisji, Rec. s. II-3049, pkt 167).

71 W świetle tych właśnie zasad należy sprawdzić, czy w niniejszej sprawie Komisja prawidłowo zastosowała pojęcie pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

72 W pierwszej kolejności, skarżąca w istocie twierdzi, że sporne środki nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, ponieważ przesłanka interwencji państwowej nie została spełniona ze względu na to, iż władze polskie nigdy nie umorzyły długów TB, lecz, przeciwnie, zastosowały wszelkie środki konieczne do odzyskania swych wierzytelności.

73 Należy stwierdzić, że choć skarżąca powołuje się na brak interwencji państwowej, jej argumentacja w istocie koncentruje się na kwestii istnienia korzyści przyznanej przez podmioty publicznoprawne, o których mowa w pkt 2 powyżej. Za pomocą swych argumentów w żaden sposób nie zmierza ona do dowiedzenia tego, że rzekoma korzyść na rzecz TB nie została jej przyznana, bezpośrednio lub pośrednio, za pomocą zasobów państwowych w rozumieniu ww. w pkt 67 orzecznictwa. Jej argumenty mają jedynie wykazać, że nie można uznać środków badanych przez Komisję w zaskarżonej decyzji za korzyść. Wobec tego należy ustalić, czy w niniejszej sprawie spełniona została przesłanka dotycząca istnienia korzyści.

74 W tym względzie podnieść należy, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja nie kwestionuje tego, iż władze polskie nie umorzyły ani nie rozłożyły na raty publicznoprawnych długów TB. Jak bowiem wynika z zaskarżonej decyzji, a zwłaszcza z jej motywów 38–40, Komisja była w pełni świadoma tego, że władze polskie zastosowały przewidziane prawem środki zmierzające do odzyskania swoich wierzytelności, takie jak zajęcie rachunków bankowych, ustanowienie hipotek i zastawów oraz przeniesienie własności pewnych aktywów. Na rozprawie w dniu 7 września 2010 r. Komisja wyjaśniła, że dla celów wydania zaskarżonej decyzji uznała ona, iż odzyskiwanie prowadzone przez podmioty publicznoprawne, o których mowa w pkt 2 powyżej, okazało się, wobec rosnącego zadłużenia TB, nieskuteczne i że faktyczne nieodzyskanie wierzytelności publicznoprawnych należy potraktować tak jak umorzenie długów czy też rozłożenie ich na raty.

75 Z zaskarżonej decyzji, a zwłaszcza z jej motywów 91, 96 i 97 wynika jednak, iż Komisja uznała, że korzyść przyznana TB wynika nie z tego, iż nieskuteczność odzyskiwania prowadzonego przez podmioty publicznoprawne, o których mowa w pkt 2 powyżej, mogła zostać potraktowana jak umorzenie długów wobec nich czy też rozłożenie ich na raty, lecz z tego, iż podmioty te zrezygnowały z przeprowadzenia egzekucji kwoty 20 761 643 PLN, ponieważ pod koniec 2004 r. nie zgłosiły one wniosku o ogłoszenie upadłości TB, choć już wówczas nieprawdopodobne było to, że działalność tej spółki stanie się w jakikolwiek sposób rentowna. W opinii Komisji wyrażonej w motywie 97

zaskarżonej decyzji stanowi to wsparcie operacyjne TB, która mogła w tej sytuacji nadal prowadzić swą nierentowną działalność.

76 Należy zatem stwierdzić, że Komisja nie oparła się w zaskarżonej decyzji ani na umorzeniu czy rozłożeniu na raty długu TB, ani na bezskuteczności stosowanych przez władze polskie środków zmierzających do odzyskania należności, sprowadzonych przez Komisję do umorzenia czy rozłożenia na raty długu, lecz na okoliczności, że władze te dysponowały inną metodą odzyskania wierzytelności – złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości – która w opinii Komisji umożliwiłaby im rzeczywiste odzyskanie wierzytelności.

77 W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę orzecznictwo przytoczone w pkt 68 i 69 powyżej, zgodnie z którym ani forma, ani przyczyna, ani cel środków państwowych nie może stanąć na przeszkodzie uznaniu ich za pomoc państwa, Komisja nie dopuściła się żadnego błędu, uznając, że okoliczność, iż polskie władze nie zdecydowały się pod koniec 2004 r. na złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości TB i poprzestały na dalszym, nawet intensywnym, prowadzeniu wymaganych prawem postępowań egzekucyjnych zmierzających do odzyskania wierzytelności publicznoprawnych, stanowiła przyznaną TB korzyść. Należy bowiem przypomnieć, że każde postępowanie upadłościowe – niezależnie od tego, czy kończy się poprawą sytuacji postawionej w stan upadłości spółki, czy też jej likwidacją – ma za cel przynajmniej rozliczenie pasywów tej spółki. W tym kontekście swoboda działania postawionej w stan upadłości spółki, zarówno jeśli chodzi o zarządzanie swymi aktywami, jak i prowadzenie działalności gospodarczej, jest ograniczona. Nie składając zatem wniosku o ogłoszenie upadłości TB, władze polskie, o których mowa w pkt 2, dały tej spółce do dyspozycji pewien margines czasu, w trakcie którego mogła ona swobodnie korzystać ze swych aktywów i nadal prowadzić swą działalność – przyznając jej w ten sposób korzyść.

78 Należy ponadto zauważyć, iż w niniejszej sprawie, z jednej strony, nie zakwestionowano tego, że między końcem 2004 r. a ogłoszeniem upadłości w 2006 r. TB nie była

już w stanie spłacać wszystkich swoich długów. Skarżąca w swych pismach procesowych przyznała zaś, że długi publicznoprawne TB wraz z odsetkami i kosztami postępowania egzekucyjnego zostały spłacone jedynie w ramach postępowania upadłościowego. Z drugiej strony, nie zakwestionowano również tego, że TB nadal prowadziła swą działalność w latach 2005 i 2006. W okresie tym m.in. oddała ona część swego majątku produkcyjnego w dzierżawę skarżącej oraz dokapitalizowała ją i HB. Należy zatem stwierdzić, że pomimo tego, iż podmioty publicznoprawne, o których mowa w pkt 2 powyżej, wykorzystały wszelkie przewidziane prawem środki, aby uzyskać spłatę długów TB, długi te zostały uiszczone jedynie w niewielkiej części, a TB mogła nadal prowadzić swą działalność i dokonać reorganizacji w ramach grupy, wydzierżawiając skarżącej majątek produkcyjny i podwyższając kapitał tej spółki oraz HB poprzez aport środków trwałych. Przeprowadzenie tej reorganizacji nie byłoby zaś możliwe, gdyby upadłość TB została ogłoszona już w końcu 2004 r. (zob. podobnie ww. w pkt 69 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 20).

79 Należy zatem uznać, podobnie jak Komisja, że od końca 2004 r. TB korzystała ze wsparcia operacyjnego ze strony władz polskich, które, nie składając wniosku o ogłoszenie jej upadłości, umożliwiły jej dalsze prowadzenie działalności gospodarczej, i to pomimo tego, iż nie uiściła ona swych długów, które wynosiły wówczas 20 761 643 PLN.

80 W drugiej kolejności, wobec tego, że prowadząc wymagane prawem postępowanie egzekucyjne zmierzające do odzyskania wierzytelności publicznoprawnych, lecz nie składając wniosku o ogłoszenie jej upadłości, władze polskie przyznały TB korzyść, należy ustalić, zgodnie z ww. w pkt 70 orzecznictwem, czy Komisja naruszyła art. 87 ust. 1 WE, uznając, iż korzyść ta nie zostałaby przyznana w normalnych warunkach rynkowych. Należy zatem sprawdzić, czy Komisja prawidłowo zastosowała kryterium hipotetycznego wierzyciela prywatnego, co kwestionuje skarżąca.

81 W szczególności skarżąca stoi na stanowisku, że wierzyciel prywatny nie zdecydowałby się na wykorzystanie w ramach postępowania upadłościowego posiadanych zabezpieczeń, biorąc pod uwagę czas trwania postępowań upadłościowych, pociągane przez nie koszty, okoliczność, iż nie wszystkie zabezpieczenia posiadane przez organy publicznoprawne dotyczyły wierzytelności zaspokajanych w pierwszej kolejności, oraz fakt, że prowadzone przez polskie władze postępowanie egzekucyjne stopniowo prowadziło do odzyskiwania należnych kwot. Rzeczpospolita Polska podnosi w szczególności, że Komisja nie przeprowadziła dogłębnych analiz ekonomicznych, które pozwoliłyby jej na stwierdzenie, iż polskie władze odzyskałyby swoje wierzytelności w większym zakresie i szybciej, gdyby pod koniec 2004 r. zgłosiły wniosek o ogłoszenie upadłości TB.

82 W tym względzie przypomnieć należy, że dokonanie przez Komisję oceny tego, czy dany środek spełnia kryterium prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej, jest związane z przeprowadzeniem złożonej oceny ekonomicznej. Komisja, wydając akt wymagający przeprowadzenia takiej oceny, korzysta z szerokiego zakresu swobodnego uznania, a kontrola sądowa ogranicza się do sprawdzenia przestrzegania zasad proceduralnych i dotyczących uzasadnienia, kontroli prawdziwości ustaleń faktycznych, braku oczywistego błędu w ocenie stanu faktycznego, a także nadużycia władzy. W szczególności rola Sądu nie polega na zastępowaniu oceny ekonomicznej autora decyzji własną oceną (zob. podobnie postanowienie Trybunału z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-323/00 P DSG przeciwko Komisji, Rec. s. I-3919, pkt 43; wyroki Sądu: ww. w pkt 70 w sprawie HAMSA przeciwko Komisji, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie T-196/04 Ryanair przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3643, pkt 41).

83 Choć jednak sąd Unii uznaje, że Komisji przysługuje pewien zakres swobodnego uznania w dziedzinie ekonomicznej lub technicznej, nie oznacza to, że powinien on powstrzymać się od kontroli dokonanej przez Komisję interpretacji danych o tym charakterze. Sąd Unii, mając na uwadze argumenty zaprezentowane przez strony, powinien bowiem w szczególności dokonać nie tylko weryfikacji materialnej prawidłowości przytoczonych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale także kontroli tego, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wy-

ciągniętych na ich podstawie (wyrok Trybunału z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-290/07 P Komisja przeciwko Scott, Zb.Orz. s. I-7763, pkt 65).

84 Należy jeszcze przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem, gdy przedsiębiorstwo stojące w obliczu poważnego pogorszenia się swojej sytuacji finansowej proponuje porozumienie lub serię porozumień, przedmiotem których jest uregulowanie długów względem wierzycieli w celu poprawienia jego sytuacji oraz uniknięcia likwidacji, każdy z wierzycieli musi wybrać pomiędzy, z jednej strony, kwotą oferowaną mu w ramach proponowanych porozumień, a z drugiej strony, kwotą, którą według swoich szacunków powinien odzyskać po zakończeniu ewentualnej likwidacji przedsiębiorstwa. Na jego wybór ma wpływ szereg czynników, takich jak: jego status wierzyciela hipotecznego, uprzywilejowanego lub zwykłego, charakter i zakres zabezpieczeń, jakie ewentualnie posiada, jego ocena szans na uzdrowienie sytuacji przedsiębiorstwa oraz zysk, jaki byłby jego udziałem w razie likwidacji (ww. w pkt 70 wyrok w sprawie HAMSA przeciwko Komisji, pkt 168). Wynika z tego, że zadaniem Komisji jest ustalenie, dla każdego z wchodzących w grę podmiotów publicznoprawnych oraz z uwzględnieniem ww. czynników, czy przyznane przez te podmioty umorzenie długów było ewidentnie większe niż to, które zostałoby przyznane przez hipotetycznego wierzyciela prywatnego znajdującego się wobec tego przedsiębiorstwa w sytuacji porównywalnej do sytuacji danego podmiotu publicznoprawnego, dążącego do odzyskania należnych mu kwot (ww. w pkt 70 wyroki: w sprawie DM Transport, pkt 25; w sprawie HAMSA przeciwko Komisji, pkt 170).

85 Analogicznie, w przypadku takim jak niniejszy, w którym nie doszło do zawarcia żadnego porozumienia w przedmiocie uregulowania długów, hipotetyczny wierzyciel prywatny musiałby wybrać pomiędzy, z jednej strony, przewidywalnym efektem przeprowadzenia wymaganego prawem postępowania egzekucyjnego zmierzającego do odzyskania długów, a z drugiej strony, kwotą, jaką mógłby on w swym przekonaniu odzyskać po przeprowadzeniu postępowania upadłościowego dotyczącego spółki. Na jego wybór ma wpływ szereg czynników, takich jak te, o których mowa w pkt 84 powyżej. Wynika z tego, że w niniejszej sprawie Komisja miała obowiązek ustalić, czy uwzględniając te czynniki, wierzyciel prywatny przedkładałby, podobnie jak podmioty publicznoprawne, o których mowa w pkt 2 powyżej, wymagane prawem postępowanie egzekucyjne zmierzające do odzyskania długów nad postępowanie upadłościowe.

86 Stwierdzenia tego nie może podważyć również dokonana przez Komisję wykładnia ww. w pkt 63 wyroku w sprawie Lenzing przeciwko Komisji, zgodnie z którą wykazanie przewagi postępowania upadłościowego nad innymi postępowaniami zmierzającymi do odzyskania należności nie jest konieczne, a to ze względu na to, że władze polskie nie wykorzystały wszystkich dostępnych im środków zmierzających do odzyskania należności – w tym postępowania upadłościowego – choć były do tego zobowiązane.

87 Z jednej strony, władze krajowe nie są zobowiązane do usiłowania odzyskania wierzytelności publicznoprawnych wszystkimi pozostającymi do ich dyspozycji metodami. Jak wynika z pkt 70 powyżej, aby uniknąć uznania interwencji z ich strony za pomoc państwa, jedynym obowiązkiem, jaki ciąży na wspomnianych władzach, jest zachowywanie się tak jak wierzyciel prywatny w warunkach gospodarki rynkowej. Jeśli zaś dostępnych jest więcej różnych metod odzyskiwania należności, należy przeprowadzić, w celu ustalenia, którą z nich wybrałby wierzyciel prywatny, porównanie ich odpowiednich zalet.

88 Z drugiej strony, choć w ww. w pkt 63 wyroku w sprawie Lenzing przeciwko Komisji Sąd nie musiał rozstrzygać konkretnie kwestii konieczności dokonania przez Komisję – z punktu widzenia hipotetycznego wierzyciela prywatnego – porównania odpowiednich zalet różnego rodzaju procedur odzyskiwania należności, jednak wyrok ten w żaden sposób nie przemawia za przyjęciem argumentu Komisji. Przeciwnie, w jego pkt 152 Sąd przypomniał, że to do Komisji należy sprawdzenie w każdym indywidualnym przypadku i z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, czy podjęta przez dane podmioty publicznoprawne decyzja dotycząca wyrażenia zgody na restrukturyzację długów przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji finansowej oraz warunki, na których ta restrukturyzacja jest przeprowadzana, są zgodne z kryterium prywatnego wierzyciela. Ponadto w pkt 159 i 160 tego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja, nie przeprowadzając udokumentowanej analizy tego, czy będące beneficjentem przedsiębiorstwo jest zdolne do prowadzenia działalności, nie mogła dojść do wniosku, iż te podmioty publicznoprawne działały tak, aby zapewnić sobie pełen wachlarz możliwości odzyskania. Sąd przyznał więc, że zalety procedury odzyskiwania należności stosowanej przez dane organy publicznoprawne oceniać należy w szczególności miarą tego, czy przedsiębiorstwo jest zdolne do prowadzenia działalności, co sprowadza się pośrednio do tego, że biorąc pod uwagę dane doty-

czącej tej zdolności, być może należałoby przedłożyć jedną procedurę odzyskiwania należności nad drugą.

89 Należy zatem zbadać, zgodnie z orzecznictwem, o którym mowa w pkt 83 powyżej, czy dowody, którymi Komisja dysponowała w momencie wydawania zaskarżonej decyzji, pozwalały jej na wyciągnięcie wniosku, że hipotetyczny wierzyciel prywatny zdecydowałby się na złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości i nie prowadziłby dalej wymaganych prawem postępowań egzekucyjnych zmierzających do odzyskania należności.

90 W tym względzie, po pierwsze, co się tyczy cech charakterystycznych i zakresu zabezpieczeń posiadanych przez podmioty publicznoprawne, o których mowa w pkt 2 powyżej, podnieść należy, że z motywów 40 i 91 zaskarżonej decyzji wynika, iż Komisja poddała te zabezpieczenia analizie. Po jej przeprowadzeniu instytucja ta doszła w motywie 91 zaskarżonej decyzji do wniosku, że ZUS, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Urząd Skarbowy posiadały „dobre zabezpieczenia", które miały okazję spieniężyć w ramach postępowania upadłościowego, i że w związku z pogorszeniem się sytuacji TB i jej aktywów, wykorzystanie tych zabezpieczeń wydawało się ekonomicznie bardziej sensowne niż restrukturyzacja. Choć skarżąca kwestionuje ten wniosek, należy jednak podnieść, że z motywu 91 zaskarżonej decyzji wynika, iż przeprowadzona przez Komisję analiza została przez nią oparta na materiale dowodowym dostarczonym przez Rzeczpospolitą Polską w ramach postępowania administracyjnego.

91 Po drugie, co się tyczy szans na poprawę sytuacji TB, Komisja, zwłaszcza w motywach 89, 90 i 96 zaskarżonej decyzji, zbadała te szanse w końcu 2004 r. Po przeprowadzeniu tego badania instytucja doszła do wniosku, że w końcu 2004 r. wszelkie wskaźniki dotyczące perspektyw odzyskania przez TB zdolności do prowadzenia działalności były negatywne. Choć, podobnie jak ma to miejsce w przypadku analizy cech charakterystycznych i zakresu zabezpieczeń, skarżąca kwestionuje ten wniosek, należy jednak podkreślić, że badanie to zostało oparte na wskazanym w motywach 49–51 zaskarżonej decyzji materiale dowodowym, czyli na sporządzonych dla lat

2003 i 2004 przez niezależnego konsultanta Komisji sprawozdaniach monitorujących oraz na dotyczących tych samych lat sprawozdaniach monitorujących sporządzonych przez Rzeczpospolitą Polską.

92 Po trzecie, co się tyczy korzyści, której uzyskania w ramach postępowania upadłościowego mógłby spodziewać się hipotetyczny wierzyciel prywatny, podnieść należy, że w motywie 88 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, iż „uważne rozważenie korzyści wynikających z odroczenia spłaty zadłużenia pokazałoby, że potencjalna spłata nie przewyższyłaby bezpiecznego zwrotu wynikającego z możliwej likwidacji firmy". Sąd jest jednak zdania, że Komisja nie przedstawiła w zaskarżonej decyzji materiału dowodowego, na którym oparła to twierdzenie.

93 W szczególności, Komisja nie wskazała w zaskarżonej decyzji, czy w celu poparcia tego twierdzenia dysponowała analizami porównującymi korzyść, jaką odniósłby hipotetyczny wierzyciel prywatny po przeprowadzeniu postępowania upadłościowego – z uwzględnieniem zwłaszcza kosztów, jakie pociąga za sobą takie postępowania – w porównaniu z wynikami przeprowadzenia wymaganego prawem postępowania egzekucyjnego zmierzającego do odzyskania należności publicznoprawnych.

94 Gdy zwrócono się do niej na piśmie o wyjaśnienie tej kwestii na rozprawie w dniu 7 września 2010 r., Komisja nie była w stanie wskazać, czy dla potrzeb wydania zaskarżonej decyzji sporządzono i wykorzystano takie analizy i badania. Instytucja ta poprzestała na wyjaśnieniu, że te analizy zostały przedstawione w motywach 84, 87 i 88 zaskarżonej decyzji. Motywy te zaś nie zawierają żadnej analizy porównawczej przewidywalnych wyników przeprowadzenia wymaganego prawem postępowania egzekucyjnego zmierzającego do odzyskania należności publicznoprawnych i postępowania upadłościowego. Komisja nie była ponadto w stanie przedstawić zawierających taką analizę dokumentów, o co zwrócił się do niej Sąd. Należy zatem stwierdzić, że zawarte w pkt 88 zaskarżonej decyzji twierdzenie nie zostało poparte żadnym dowodem.

95 Po czwarte, co się tyczy innych czynników mogących warunkować wybór hipotetycznego wierzyciela prywatnego, zdaniem Sądu Komisja nie wskazuje w zaskarżonej decyzji, czy dysponuje ona badaniami czy też analizami czasu trwania postępowania upadłościowego w porównaniu z wymaganym prawem postępowaniem egzekucyjnym zmierzającym do odzyskania należności publicznoprawnych. Przeciwnie, gdy w ramach środków organizacji postępowania zwrócono się do niej o wyjaśnienie tej kwestii na rozprawie w dniu 7 września 2010 r., Komisja odpowiedziała, że nie porównała czasu trwania tych dwóch postępowań ze względu na to, iż sytuacja TB w 2005 r. była taka, że jej upadłość była nieunikniona.

96 Uwzględniając powyższe, Sąd jest zdania, że Komisja nie dysponowała materiałem dowodowym pozwalającym jej twierdzić, iż wierzyciel prywatny zdecydowałby się w końcu 2004 r. na postępowanie upadłościowe. Wobec tego należy – biorąc pod uwagę ww. w pkt 83 orzecznictwo i bez konieczności sprawdzania prawidłowości wniosków wyciągniętych przez Komisję, po pierwsze, po przeanalizowaniu zabezpieczeń posiadanych przez władze polskie oraz, po drugie, po dokonaniu oceny perspektyw TB – wyciągnąć wniosek, że Komisja zastosowała kryterium hipotetycznego wierzyciela prywatnego w sposób sprzeczny z art. 87 ust. 1 WE i że wobec tego instytucja ta nie wykazała prawidłowo istnienia przyznanej TB pomocy państwa.

97 Należy zatem uwzględnić pierwszą część zarzutu pierwszego i stwierdzić nieważność art. 1 zaskarżonej decyzji ze względu na to, że Komisja stwierdza w nim istnienie pomocy państwa przyznanej bezprawnie przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz TB.

98 Wobec tego, że należy stwierdzić nieważność art. 1 zaskarżonej decyzji z przedstawionych w poprzednim punkcie względów, Sąd jedynie uzupełniająco zbada uzasadnienie zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja stwierdza w niej istnienie pomocy państwa przyznanej bezprawnie przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz TB. Należy dodać w tym zakresie, że, po pierwsze, skarżąca twierdzi w ramach swego drugiego zarzutu, iż Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia w odniesieniu do przesłanki możliwości wywierania wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i przesłanki zakłócania konkurencji czy też zagrożenia jej zakłóceniem oraz, po drugie, że brak uzasadnienia lub niewystarczające uzasadnienie

stanowią bezwzględne przeszkody procesowe, która mogą, a nawet muszą być rozpoznawane przez sąd z urzędu (wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko Daffix, Rec. s. I-983, pkt 23, 24)

99 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż uzasadnienie indywidualnej niekorzystnej decyzji powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy wydanej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 63; ww. w pkt 66 wyrok w sprawie Le Levant 001 i in. przeciwko Komisji, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).

100 Nie jest jednak wymagane, by uzasadnienie podawało w sposób szczegółowy wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ kwestia, czy uzasadnienie spełnia wymogi określone w art. 253 WE, musi być oceniana nie tylko z uwzględnieniem brzmienia aktu, lecz również okoliczności jego wydania, jak i całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 Vlaams Gewest przeciwko Komisji, Rec. s. II-717, pkt 63).

101 Powyższa zasada stosowana przy uznaniu danego środka za pomoc państwa wymaga wskazania powodów, dla których Komisja uważa, że środek ten objęty jest zakresem zastosowania art. 87 ust. 1 WE (ww. w pkt 100 wyrok w sprawie Vlaams Gewest przeciwko Komisji, pkt 64). Innymi słowy, Komisja jest zobowiązana wskazać względy, dla których uznaje, że spełnione zostały cztery ustanowione w art. 87 ust. 1 WE przesłanki, określone w ww. w pkt 66 orzecznictwie.

102 Co się tyczy konkretnie przesłanki możliwości wywierania wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i przesłanki zakłócania konkurencji czy też zagrożenia jej zakłóceniem, wystarczy skrótowe przedstawienie okoliczności faktycznych i względów prawnych, które zostały uwzględnione przy ocenie tych przesłanek. Sąd stwierdził bowiem, że jeśli Komisja wyjaśniła, w jaki sposób sporna pomoc zakłóca konkurencję i wywiera wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie musi przeprowadzać analizy ekonomicznej rzeczywistej sytuacji w sektorach, których ta pomoc dotyczy, udziału skarżącej w rynku, pozycji zajmowanej przez przedsiębiorstwa z nią konkurujące oraz tendencji w wymianie danych towarów i usług między państwami członkowskimi (wyrok Trybunału z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland przeciwko Komisji, Rec. s. 2671, pkt 9–12; ww. w pkt 70 wyrok w sprawie HAMSA przeciwko Komisji, pkt 224, 225). Niemniej jednak, nawet w przypadkach, w których z okoliczności przyznania pomocy wynika, że może ona wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję czy też grozić jej zakłóceniem, Komisja musi w uzasadnieniu swej decyzji co najmniej powołać się na te okoliczności (ww. w pkt 100 wyrok w sprawie Vlaams Gewest przeciwko Komisji, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

103 Zarówno w pismach procesowych jak i na rozprawie Komisja odsyłała do motywu 97 zaskarżonej decyzji, w którym twierdziła ona, że uzasadniła swą decyzję w zakresie dotyczącym spełnienia przesłanek wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócania konkurencji czy też zagrożenia jej zakłóceniem.

104 Motyw 97 zaskarżonej decyzji brzmi zaś następująco:

„Zatem Polska zaniechała egzekucji 20,761 mln PLN (20,267 mln zostało wskazane w czwartym polskim sprawozdaniu z restrukturyzacji, lecz następnie kwota ta została przez Polskę skorygowana). To stanowi wsparcie operacyjne dla firmy na kontynuację jej niewydajnej działalności i z tego względu stanowi korzyść, która została przyznana ze środków państwowych, co grozi zakłóceniem konkurencji zakresie, w jakim

wpływa ona na handel między państwami członkowskimi; jest więc niezgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 [WE]".

105 Należy stwierdzić, że w zakresie dotyczącym wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócania konkurencji czy też zagrożenia jej zakłóceniem, Komisja w motywie 97 zaskarżonej decyzji ograniczyła się jedynie do przytoczenia brzmienia art. 87 ust. 1 WE i nie zawarła w nim żadnego, choćby skrótowego, przedstawienia okoliczności faktycznych i względów prawnych, które wzięła pod uwagę przy ocenie tych przesłanek.

106 Z analizy pozostałej części uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika ponadto, że nie zawiera ono – nawet w ramach opisu okoliczności przyznania tej pomocy – niczego, co mogłoby świadczyć o tym, iż rozpatrywana pomoc jest w stanie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócić konkurencję czy grozić jej zakłóceniem.

107 Wynika z tego, że zaskarżona decyzja jest niewystarczająco uzasadniona w rozumieniu art. 253 WE.

108 Wobec tego, że – jak stwierdzone zostało w pkt 96 powyżej – Komisja nie wykazała istnienia pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE i że – jak wskazano tytułem uzupełnienia w punkcie poprzednim – zaskarżona decyzja jest niewystarczająco uzasadniona, należy stwierdzić nieważność jej art. 1, bez konieczności badania innych podniesionych przez skarżącą zarzutów.

109 W związku ze stwierdzeniem nieważności art. 1 zaskarżonej decyzji, będącego podstawą nałożonego na skarżącą obowiązku zwrotu, należy również stwierdzić nieważność art. 3 ust. 1 i 3, a także art. 4 i 5 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącej.

W przedmiocie kosztów

110 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy, zgodnie z żądaniem skarżącej, obciążyć ją kosztami poniesionymi przez skarżącą, w tym tymi związanymi z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.

111 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu postępowania Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność art. 1 decyzji Komisji 2008/344/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 23/2006 (ex NN 35/06), udzielonej przez Polskę na rzecz producenta stali, grupy Technologie Buczek.**

2) **Stwierdza się nieważność art. 3 ust. 1 i 3 oraz art. 4 i 5 decyzji 2008/344 w zakresie, w jakim dotyczą one spółki Buczek Automotive sp. z o.o.**

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty, jak również koszty poniesione przez spółkę Buczek Automotive, w tym także te związane z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**

4) **Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.**

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 maja 2011 r.

Podpisy