

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 21 marca 2013 r.(*)

Odwołanie – Pomoc państwa – Restrukturyzacja polskiego hutnictwa żelaza i stali – Pojęcie pomocy państwa – Odzyskiwanie wierzytelności publicznoprawnych – Kwalifikacja jako pomocy państwa niezłożenia wniosku o ogłoszenie upadłości zadłużonego przedsiębiorstwa – Kryterium prywatnego wierzyciela – Rozkład ciężaru dowodu – Granice kontroli sądowej

W sprawie C-405/11 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 28 lipca 2011 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Stobiecką-Kuik oraz T. Maxiana Ruschego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Buczek Automotive sp. z o.o., z siedzibą w Sosnowcu (Polska), reprezentowana przez J. Jurczyka, radcę prawnego,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana przez M. Krasnodębską-Tomkiel, działającą w charakterze pełnomocnika,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: A. Rosas, pełniący obowiązki prezesa szóstej izby, U. Lõhmus i A. Arabadjiev (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska żąda w odwołaniu uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie T-1/08 Buczek Automotive przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd stwierdził 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 (Dz.U. 2008, L 116, s. 26, zwanej dalej „sporną decyzją”), a także jej art. 3 ust. 1 i 3 oraz art. 4 i 5 w zakresie, w jakim dotyczą one Buczek Automotive sp. z o.o. (zwanej dalej „BA”).

Okoliczności powstania sporu

2 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w zaskarżonym wyroku w następujący sposób:

„Rozwój sytuacji, w której znajdowała się [Technologie Buczek S.A.] i jej spółki zależne, BA i [Huta Buczek sp. z o.o.], w latach 2001–2006

1 [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., zadłużenie TB rosło. 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 [...]. Wierzytelność tej

spółki wobec TB wynosiła około 35 mln PLN, co stanowiło kwotę większą niż wszystkie wierzytelności publicznoprawne razem wzięte i czyniło z [niej] 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 [zaskarżonego wyroku] 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. Równoległe 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 [...] 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 [spornej decyzji].

13 W [spornej] 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. nieznaczące. W tym względzie instytucja ta podkreśliła, 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 [spornej] 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 [...].

17 W art. 3 ust. 1 i 3 [spornej] 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 w kwocie 13 578 115 PLN od HB, a w kwocie 7 183 528 PLN od BA.

18 Zgodnie z art. 4 i 5 [spornej] 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”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

3 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 stycznia 2008 r. BA wniosła skargę o stwierdzenie, przede wszystkim, nieważności art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 spornej decyzji oraz jej art. 4 i 5 w zakresie dotyczącym BA. Tytułem żądania ewentualnego wniosła ona o stwierdzenie nieważności art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nakazała w nich odzyskanie od BA kwoty 7 183 528 PLN.

4 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 marca 2008 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania BA. Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 13 maja 2008 r. Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta.

5 Na poparcie skargi BA podniosła sześć zarzutów. Pierwszy z nich oparła na naruszeniu art. 87 ust. 1 WE oraz art. 88 ust. 2 WE. W zarzucie drugim BA powołała się na naruszenie art. 253 WE oraz art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

6 Sąd uwzględnił część pierwszą pierwszego z podniesionych w skardze zarzutów, a także, tytułem uzupełnienia, zarzut drugi. W konsekwencji stwierdził nieważność art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 oraz art. 4 i 5 spornej decyzji.

7 W odniesieniu do części pierwszej zarzutu pierwszego Sąd stwierdził w szczególności, co następuje:

„92 [...] co się tyczy korzyści, której uzyskania w ramach postępowania upadłościowego mógłby spodziewać się hipotetyczny wierzyciel prywatny, podnieść należy, że w motywie 88 [spornej] decyzji Komisja wskazała, iż »ważne 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 [spornej] decyzji materiału dowodowego, na którym oparła to twierdzenie.

93 W szczególności Komisja nie wskazała w [spornej] 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 postępowanie – 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 [spornej] decyzji sporządzono i wykorzystano takie analizy i badania. Instytucja ta poprzestała na wyjaśnieniu, że te analizy zostały przedstawione w motywach 84, 87 i 88 [spornej] 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 [spornej] decyzji twierdzenie nie zostało poparte żadnym dowodem.

95 [...] co się tyczy innych czynników mogących warunkować wybór hipotetycznego wierzyciela prywatnego, zdaniem Sądu Komisja nie wskazuje w [spornej] 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 [...] 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”.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

8 Pismem z dnia 31 grudnia 2012 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 7 stycznia 2013 r., przedstawiciel BA poinformował, że w następstwie likwidacji, która nastąpiła w dniu 28 września 2012 r., spółka ta została w dniu 19 listopada 2012 r. wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego.

9 Pismem z dnia 28 stycznia 2013 r. Trybunał podał to pismo do wiadomości pozostałych stron postępowania i wezwał owe strony do przedstawienia uwag w przedmiocie ewentualnego wpływu tego wykreślenia na niniejsze postępowanie.

10 Pismami, odpowiednio, z dnia 5 i 12 lutego 2013 r., które wpłynęły do sekretariatu Trybunału w dniu 12 lutego 2013 r., rząd polski i Komisja przedstawili przed Trybunałem uwagi pisemne. Zdaniem rządu polskiego postępowanie musi być nadal prowadzone z uwagi na konieczność definitywnego wyeliminowania z obrotu prawnego spornej decyzji, która jest zdaniem tego rządu wadliwa i nakłada na Rzeczpospolitą Polską pewne obowiązki. Komisja stoi natomiast na stanowisku, że jeśli stwierdzenie przez Sąd nieważności art. 1 spornej decyzji wywierałoby skutki erga omnes i, co za tym idzie, brak uchylenia zaskarżonego

wyroku skutkowałby tym, iż niemożliwe byłoby odzyskanie pomocy nie tylko od BA, lecz również od HB, Komisja zachowałaby interes w uchyleniu tego wyroku. Natomiast w wypadku gdyby skutki prawne wynikające z art. 3 ust. 1 oraz z art. 4 i 5 spornej decyzji miały pozostać w mocy w stosunku do HB oraz Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja nie miałaby interesu prawnego w jego uchyleniu.

11 Komisja wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku;
- wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w kwestiach będących przedmiotem odwołania;
- odesłanie sprawy do Sądu w zakresie pozostałych podniesionych w pierwszej instancji zarzutów oraz
- wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

12 BA wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania jako bezzasadnego oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

13 Rząd polski wnosi o oddalenie odwołania.

W przedmiocie odwołania

14 Na wstępie należy podnieść, że wykreślenie BA w dniu 19 listopada 2012 r. z Krajowego Rejestru Sądowego pozostaje bez wpływu na dopuszczalność niniejszego odwołania.

15 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może z urzędu orzec o braku interesu jednej ze stron we wniesieniu lub w utrzymaniu odwołania, jeżeli zdarzenie mające miejsce

po wydaniu wyroku Sądu pozbawia ten wyrok szkodliwego dla wnoszącego odwołanie charakteru Trybunał może uznać, że odwołanie jest z tego względu niedopuszczalne lub bezprzedmiotowe. Istnienie interesu prawnego po stronie wnoszącego odwołanie zakłada bowiem, iż w razie jego uwzględnienia przyniesie ono korzyść stronie, która je wniosła (wyroki Trybunału: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-19/93 P Rendo i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-3319, pkt 13; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-174/99 P Parlament przeciwko Richard, Rec. s. I-6189, pkt 33).

16 Komisja opiera swoje odwołanie na dwóch zarzutach, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 87 ust. 1 WE, a drugi – naruszenia tego samego postanowienia traktatowego w związku z art. 253 WE oraz z protokołem nr 8.

17 Pierwszy z zarzutów dzieli się na dwie części, z których pierwsza dotyczy oceny kryterium prywatnego wierzyciela, a druga – rozkładu ciężaru dowodu.

18 Jeśli zatem Trybunał uwzględni zarzut pierwszy, to wydane przezeń rozstrzygnięcie może przynieść Komisji korzyść w postaci uchylenia zaskarżonego wyroku i przywrócenia spornej decyzji w całości do obrotu prawnego – w tym także jej art. 1.

19 Wynik rozpatrzenia niniejszego odwołania, przy założeniu, że jest ono zasadne, może więc w każdym razie być korzystny dla Komisji.

20 W tych okolicznościach należy zbadać odwołanie co do istoty, rozpoczynając od części drugiej zarzutu pierwszego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej rozkładu ciężaru dowodu

Argumentacja stron

21 Komisja podnosi, że Sąd naruszył art. 87 ust. 1 WE, żądając od niej przedstawienia dowodu tego, iż w niniejszym wypadku spełnione zostały przesłanki zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela.

22 Zdaniem tej instytucji, z orzecznictwa zarówno Trybunału, jak i Sądu wynika, że to do niej należy wykazanie, iż sporny środek krajowy spełnia *prima facie* wszystkie określone w art. 87 ust. 1 WE przesłanki. Do państwa członkowskiego natomiast należy, jak orzekł

Trybunał w wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie C-334/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-1139, pkt 139, wykazanie, że spełnione zastały warunki zezwalające na zastosowanie odstępstwa od ustanowionych w tym postanowieniu wymogów interpretowanych zgodnie z orzecznictwem Trybunału. Wyjątki te powinny bowiem być interpretowane w sposób ścisły i udowodnione przez stronę, która zamierza się na nie powołać. Do wyjątków dotyczących przesłanki istnienia korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE należy zaś kryterium prywatnego wierzyciela.

23 Ponadto, zdaniem Komisji, Sąd naruszył zasady uwzględniające trudności w przedstawieniu tzw. dowodów negatywnych. Przeniesienie na tę instytucję ciężaru dowodu w wypadku kryterium prywatnego wierzyciela prowadzi bowiem do „propagowania niemerytorycznej argumentacji ze strony państw członkowskich”. Zdaniem Komisji, w ten sposób Sąd postawił ową instytucję „w sytuacji patowej” ze względu na to, że po przeanalizowaniu przedstawionego w sprawie materiału dowodowego nie może ona ani stwierdzić, iż przesłanki zastosowania kryterium wierzyciela prywatnego zostały spełnione, ani temu stwierdzeniu zaprzeczyć.

24 Komisja przeprowadziła postępowanie wyjaśniające w sprawie kwestionowanych środków krajowych w sposób staranny i bezstronny, tak aby dysponować możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami. Przedstawione przez rząd polski argumenty nie pozwalają zaś na przeprowadzenie wymaganych przez Sąd analiz. Ten ostatni nałożył więc na Komisję obowiązek przedstawienia dowodów i przeprowadzenia oceny czynników, które nie były przedmiotem analizy pod kątem tego, czy spełnione zostały przesłanki zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela, wiedząc, że taki materiał dowodowy nie został przedłożony Komisji w trakcie postępowania administracyjnego.

25 Komisja dodaje, że zgodność z prawem decyzji w sprawie pomocy państwa powinna być oceniana na podstawie informacji, którymi mogła ona dysponować w momencie wydania tej decyzji.

26 Rząd polski podnosi w szczególności, że argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie części drugiej zarzutu pierwszego w rzeczywistości dotyczy kwestii udowodnienia istnienia lub nieistnienia pomocy w spornej decyzji. Kwestionuje ona zatem przeprowadzoną przez Sąd ocenę okoliczności faktycznych oraz wagi, jaką ten nadał dowodom, które zostały mu przedstawione. Tymczasem zagadnienia te należą do wyłącznej kompetencji Sądu, więc zarzut Komisji powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny.

Ocena Trybunału

27 W części drugiej zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, niesłusznie nakładając na nią ciężar dowodu tego, iż w niniejszym wypadku spełnione zostały przesłanki zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela.

28 Przedstawiając tę argumentację owa instytucja nie chce podważyć dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych, lecz kwestionuje nałożony na nią obowiązek dowodowy. Ta część zarzutu pierwszego jest więc dopuszczalna.

29 Co do istoty sprawy, należy przypomnieć, że zgodnie z 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 jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

30 Pojęcie pomocy obejmuje nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-200/97 Ecotrade, Rec. s. I-7907, pkt 34; z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie C-6/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2981, pkt 15).

31 Niemniej jednak przesłanki, jakie musi spełnić działanie, by mogło wchodzić w zakres pojęcia pomocy w rozumieniu art. 107 TFUE, nie są spełnione, jeżeli przedsiębiorstwo będące beneficjentem mogłoby uzyskać taką samą korzyść co korzyść przysporzona mu przy użyciu zasobów państwowych w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym (wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-124/10 P Komisja przeciwko EDF, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie C-73/11 P Frucona Košice przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 70).

32 W wypadku, kiedy wierzyciel należący do sektora publicznego przyznaje udogodnienia w płatności zadłużenia należnego mu od przedsiębiorstwa, oceny tej dokonuje się, co do zasady, na podstawie kryterium prywatnego wierzyciela. Kryterium to, o ile ma zastosowanie, figuruje bowiem wśród elementów, które Komisja jest zobowiązana uwzględnić, aby ustalić istnienie takiej pomocy (wyroki: z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-342/96 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-2459, pkt 46; z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97

DM Transport, Rec. s. I-3913, pkt 24; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko EDF, pkt 78, 103; a także w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 71).

33 Zatem w sytuacji, gdy okazuje się, że kryterium prywatnego wierzyciela może mieć zastosowanie, na Komisji spoczywa obowiązek zwrócenia się do zainteresowanego państwa członkowskiego o dostarczenie jej wszelkich istotnych informacji, które umożliwią jej sprawdzenie, czy przesłanki zastosowania tego kryterium są spełnione (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko EDF, pkt 104).

34 Z powyższego wynika, że Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa, nakładając na Komisję ciężar dowodu tego, iż w niniejszym wypadku spełnione zostały przesłanki zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela.

35 Ponadto, wbrew temu, co twierdzi Komisja, sporna decyzja została wydana nie ze względu na brak materiału dowodowego, o który instytucja ta zwróciła się do rządu polskiego, lecz, jak słusznie podniósł ten rząd, podstawą jej wydania było stwierdzenie, że prywatny wierzyciel nie zachowałby się w taki sposób, jak polskie władze, co wiąże się z założeniem, iż Komisja dysponowała całym odpowiednim materiałem dowodowym koniecznym do opracowania przez nią tej decyzji.

36 W tych okolicznościach część drugą zarzutu pierwszego należy oddalić.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej kryterium prywatnego wierzyciela

Argumentacja stron

37 Komisja podnosi, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, nie przeprowadzając analizy zastosowania przez nią kryterium prywatnego wierzyciela zgodnie z art. 87 ust. 1 WE i z dotyczącym tego postanowienia orzecznictwem.

38 W szczególności Sąd nie wykazał ani oczywistego błędu w ocenie rzekomo popełnionego przez Komisję – gdy ta uznała, że TB otrzymała korzyść, której nie przyznałby jej hipotetyczny wierzyciel prywatny – ani też na czym miałyby polegać oczywiste sprzeczności zawarte w spornej decyzji.

39 Zdaniem Komisji Sąd błędnie uznał, że była ona zobowiązana do uzyskania dodatkowych informacji w celu ustalenia istnienia pomocy. Takie informacje były bowiem nieistotne dla oceny sytuacji TB w kontekście wydanego w dniu 2 września 2010 r. wyroku w sprawie C-290/07 P Komisja przeciwko Scott, Zb.Orz. s. I-7763, pkt 65, oraz sytuacji ekonomicznej TB, z której wynikało, iż jej upadłość w 2005 r. była nieunikniona.

40 Komisja twierdzi również, że Sąd dopuścił się w tym zakresie naruszenia prawa, uznając, iż Komisja winna była zastosować przez analogię elementy, o których mowa w wyroku Sądu z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie T-152/99 HANSA przeciwko Komisji, Rec. s. II-3049, a w szczególności przeprowadzić analizę tego, jak długo trwa egzekucja poszczególnych wierzytelności w porównaniu do trwania postępowania upadłościowego, lub też przeprowadzić analizę prawdopodobnej korzyści wynikającej z zastosowania różnych metod rozliczania długów. Zdaniem tej instytucji stan faktyczny niniejszej sprawy różni się od stanu faktycznego sprawy, w której wydano ww. wyrok, efektem czego nie było potrzeby stosowania analogii do tego orzeczenia.

41 Zdaniem tej instytucji Sąd w zaskarżonym wyroku zdaje się stać na stanowisku, że wierzyciel przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji finansowej ma wybór pomiędzy żądaniem przymusowej egzekucji mającej na celu odzyskanie wierzytelności a wszczęciem postępowania upadłościowego. Komisja stoi zaś na stanowisku, że należy rozpocząć od przymusowej egzekucji uzyskanych tytułów wykonawczych, a dopiero potem wszczynać postępowanie upadłościowe. Dopiero w wypadku, gdy egzekucja tytułów wykonawczych nie doprowadzi do zamierzonego przez wierzyciela rezultatu, ma on prawo złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości. Dłużnik winien natomiast szukać ochrony przed egzekucją przymusową poprzez złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości.

42 W tych okolicznościach Komisja oparła zastosowane w spornej decyzji rozumowanie dotyczące kryterium prywatnego wierzyciela na wyroku Sądu z dnia 21 października 2004 r. w sprawie T-36/99 Lenzing przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3597, pkt 159–161, potwierdzonym przez Trybunał wyrokiem z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing, Zb.Orz. s. I-9947. Kwestionując w zaskarżonym wyroku dokonaną przez Komisję wykładnię tego orzecznictwa, Sąd dopuścił się jej zdaniem naruszenia prawa.

43 Komisja dodaje, że w pkt 25 ww. wyroku w sprawie DM Transport Trybunał rozstrzygnął, iż do sądu krajowego należy określenie, czy udogodnienia w zakresie płatności udzielone przez podmiot publiczny danemu przedsiębiorstwu są w oczywisty sposób bardziej korzystne niż te, które przyznałby temu przedsiębiorstwu wierzyciel prywatny. Zdaniem tej instytucji wymóg ów oznacza zobowiązanie nie tyle do przeprowadzenia dokładnych analiz, ile do uwzględnienia elementów, które przy podejmowaniu decyzji wzięłyby pod uwagę wierzyciel prywatny. Zatem Sąd naruszył prawo w pkt 93 zaskarżonego wyroku, zobowiązując Komisję do porównania wyników przeprowadzenia wymaganego prawem

postępowania egzekucyjnego z korzyściami wynikającymi z przeprowadzenia postępowania upadłościowego.

44 Komisja twierdzi ponadto, że nie mogła przyjąć, iż kryterium prywatnego wierzyciela zostało spełnione z powodu niedostarczenia przez rząd polski innych dowodów mających podważyć wnioski, że przyznano korzyść TB. Ponadto zdaniem tej instytucji nawet hipotetyczni wierzyciele prywatni nie wzięliby pod uwagę tych elementów.

Ocena Trybunału

45 Jak zaznaczono w pkt 30–32 niniejszego wyroku, pojęcie pomocy obejmuje również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa. Jednak warunki, jakie musi spełnić dany środek, aby można go było uznać za pomoc, nie są spełnione, jeśli przedsiębiorstwo będące jego beneficjentem mogłoby uzyskać taką samą korzyść w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym. Ocenę tej kwestii w wypadku, kiedy wierzyciel należący do sektora publicznego przyznaje udogodnienia w płatności zadłużenia należnego mu od przedsiębiorstwa, przeprowadza się, co do zasady, na podstawie kryterium wierzyciela prywatnego.

46 Takie udogodnienia w płatnościach stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli ze względu na znaczenie wynikającej z tego korzyści gospodarczej jest oczywiste, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby porównywalnych udogodnień od wierzyciela prywatnego, który znajdowałby się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji wierzyciela należącego do sektora publicznego i który podejmowałby działania w celu uzyskania zapłaty kwot należnych mu od dłużnika mającego trudności finansowe (ww. wyroki: w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 46; w sprawie DM Transport, pkt 30; w sprawie Komisja przeciwko EDF, pkt 79; a także w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 72).

47 Do Komisji należy dokonanie całościowej oceny z uwzględnieniem wszelkich istotnych w danym wypadku dowodów, które umożliwiają jej ustalenie, czy jest oczywiste, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby porównywalnych udogodnień od takiego wierzyciela prywatnego (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko EDF, pkt 86; w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 73).

48 Dokonanie przez Komisję analizy kwestii, czy określone środki mogą być uznane za pomoc państwa z powodu tego, iż postępowanie organów władzy publicznej było odmienne od postępowania wierzyciela prywatnego, wymaga przeprowadzenia przez tą instytucję złożonej oceny ekonomicznej (ww. wyroki: w sprawie Hiszpania przeciwko Lenzing, pkt 59; w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 74).

49 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach kontroli, jaką sądy Unii Europejskiej sprawują nad dokonywanymi przez Komisję złożonymi ocenami ekonomicznymi w dziedzinie pomocy państwa, sąd Unii nie może zastąpić oceny ekonomicznej dokonanej przez Komisję swoją własną oceną (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Scott, pkt 64, 66 i przytoczone tam orzecznictwo; w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 75).

50 Niemniej jednak sąd Unii powinien 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 wyciągniętych na ich podstawie (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Scott, pkt 65; w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 76).

51 W szczególności z motywów 86–97 spornej decyzji wynika, że Komisja oparła swoje stwierdzenie, zgodnie z którym władze polskie nie zachowały się tak, jak wierzyciel prywatny, na okoliczności, że nie przeprowadziły one egzekucji swoich wierzytelności już pod koniec 2004 r., a w szczególności że nie zdecydowały się one wówczas na wszczęcie wobec TB procedury upadłościowej. Zdaniem Komisji, uwzględniając zabezpieczenia, jakimi dysponowały te władze, po pierwsze, przeprowadzenie tej zbiorowej procedury odzyskiwania należności byłoby bowiem skuteczne, i po drugie, odroczenie spłaty zadłużenia nie dawało nadziei na spłatę wyższej kwoty.

52 Rząd polski i BA podnieśli przed Sądem, że biorąc pod uwagę czas trwania postępowań upadłościowych, związane z tym koszty, okoliczność, iż nie wszystkie zabezpieczenia dotyczyły wierzytelności zaspokajanych w pierwszej kolejności, oraz fakt, iż postępowanie upadłościowe pociąga za sobą umorzenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych, prywatny wierzyciel nie zdecydowałby się pod koniec 2004 r. na złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości, lecz nadal odzyskiwałby swe należności indywidualnie.

53 Z powyższego wynika, że uwzględniając argumenty podniesione przez rząd polski i BA w pierwszej instancji, Sąd winien był w szczególności sprawdzić, czy elementy, na których Komisja oparła swą przedstawioną pokrótce w pkt 51 niniejszego wyroku ocenę, stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę, oraz ustalić czy mogą one stanowić poparcie dla wyciągniętych na ich podstawie przez Komisję wniosków.

54 W tym względzie należy uważać za istotną każdą informację mogącą mieć niedający się pominąć wpływ na podjęcie decyzji przez prywatnego wierzyciela ostrożnego i starannego w zwykle przyjętym stopniu, który znajdowałby się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji wierzyciela należącego do sektora publicznego i który podejmowałby działania w

celu uzyskania zapłaty kwot należnych mu od dłużnika mającego trudności płatnicze (ww. wyrok w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 78).

55 W niniejszej sprawie, jak zaznaczono w pkt 51 i 52 niniejszego wyroku, ze spornej decyzji i z akt sprawy wynika, że celem uzyskania spłaty swych należności prywatny wierzyciel ostrożny i staranny w zwykłym przyjętym stopniu, który znajdowałby się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji władz polskich, musiałby w szczególności dokonać wyboru pomiędzy indywidualnym odzyskiwaniem swych wierzytelności a złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości TB.

56 Aby ustalić, która z tych opcji jest dla niego bardziej korzystna, wierzyciel taki musi więc dokonać oceny wad i zalet każdego z tych postępowań.

57 Biorąc zatem pod uwagę przesłanki zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela, Komisja mogła zgodnie z prawem stwierdzić wyższość postępowania upadłościowego nad indywidualnym odzyskiwaniem należności jedynie, jak słusznie stwierdził Sąd, porównując wady i zalety każdego z tych postępowań, przyjąwszy za podstawę interesy prywatnego wierzyciela.

58 W tym względzie w pierwszej kolejności Sąd w pkt 92–96 zaskarżonego wyroku zaznaczył, że z motywu 88 i nast. spornej decyzji wynika, iż Komisja nie przeprowadziła analizy wad postępowania upadłościowego, a w szczególności jego kosztów i czasu trwania.

59 Ponieważ postępowanie upadłościowe skutkuje zawieszeniem odzyskiwania należności i może w rezultacie mieć, w wypadku długotrwałych postępowań, wpływ w szczególności na wartość wierzytelności, należy stwierdzić, że czas trwania tego postępowania stanowi element mogący mieć niedający się pominąć wpływ na podjęcie decyzji o jego wszczęciu przez prywatnego wierzyciela ostrożnego i sumiennego w zwykłym przyjętym stopniu, znajdującego się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji, w której znajdują się polskie władze (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Frucona Košice przeciwko Komisji, pkt 81). Dotyczy to również kosztów takiego postępowania.

60 Sąd stwierdził następnie, że Komisja nie była w stanie przedstawić żadnego dowodu na poparcie dokonanej przez nią w spornej decyzji oceny, zgodnie z którą tylko postępowanie upadłościowe umożliwiłoby skuteczne odzyskanie rozpatrywanych wierzytelności.

61 W zakresie, w jakim Komisja podnosi, że pod koniec 2004 r. jasne było, iż upadłość TB w ciągu następnego roku jest nieunikniona i że w związku z tym Sąd błędnie rozstrzygnął, iż instytucja ta była zobowiązana do uzyskania dodatkowych informacji w celu

przeprowadzenia oceny porównawczej postępowania upadłościowego i indywidualnego odzyskiwania należności, należy zaznaczyć, że z okoliczności, na podstawie których Komisja uznała, iż rozpatrywany środek krajowy należy postrzegać jako pomoc państwa, nie wynika, że władze polskie nie miały, jeszcze przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości TB, możliwości indywidualnego odzyskania co najmniej części swych należności lub że było to dla nich mniej korzystne. Ponadto z akt sprawy wynika, że upadłość TB została ogłoszona dopiero w dniu 16 sierpnia 2006 r.

62 W ramach analizy części drugiej zarzutu pierwszego zaznaczono, że Sąd słusznie nałożył na Komisję ciężar udowodnienia tego, iż w niniejszym wypadku spełnione zostały przesłanki zastosowania kryterium wierzyciela prywatnego.

63 Wynika z tego, że wyciągając przedstawiony w pkt 96 zaskarżonego wyroku wniosek, Sąd nie dopuścił się zarzucanych przez Komisję naruszeń prawa.

64 Należy zatem oddalić część drugą zarzutu pierwszego i, co za tym idzie, zarzut ten w całości.

65 W odniesieniu do drugiego zarzutu wystarczy podnieść, że został on skierowany przeciwko uzupełniającej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Zarzuty przeciwko dodanym tytułem uzupełnienia elementom uzasadnienia wyroku Sądu muszą zaś zostać z miejsca odrzucone, gdyż nie mogą powodować jego nieważności (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 28 października 2004 r. w sprawie C-164/01 P van den Berg przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-10225, pkt 60; z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 148; a także postanowienie z dnia 3 października 2012 r. w sprawie C-649/11 P Cooperativa Vitivinícola Arousana przeciwko OHIM, pkt 55).

66 W tych okolicznościach odwołanie należy oddalić bez konieczności badania zasadności drugiego zarzutu podniesionego przez Komisję na poparcie odwołania.

W przedmiocie kosztów

67 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

68 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ BA wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

69 Zgodnie z art. 140 § 1 tego samego regulaminu, również mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie tego art. 184 § 1, państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Rzeczpospolita Polska pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) **Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.**

Podpisy

* Język postępowania: polski.