

Wyrok z dnia 11 kwietnia 2008 r.

I UK 261/07

Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o niezgodności planowanej pomocy (restrukturyzacji) z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.) wiąże w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.).

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski, Romualda Spyt (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 kwietnia 2008 r. sprawy z odwołania Huty Ł. SA z siedzibą w Ł.G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w R. o restrukturyzację należności, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonej - Huty Ł. SA od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 22 marca 2007 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2005 r. zmienił decyzję pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w R. z dnia 5 kwietnia 2004 r. i umorzył Hucie „Ł.” SA w Ł.G. należności podlegające restrukturyzacji, objęte ostatecznie decyzją z dnia 11 marca 2003 r. i zasądził od pozwanego na rzecz odwołującego się kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku ustalił, że Huta „Ł.” SA w dniu 29 października 2002 r. wystąpiła do ZUS (organu restrukturyzacyjnego) z wnioskiem o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego. Decyzją z dnia 13 grudnia 2002 r.

organ rentowy określił warunki restrukturyzacji oraz wysokość opłaty restrukturyzacyjnej. W toku postępowania wydawane były decyzje dotyczące rozłożenia na raty opłaty restrukturyzacyjnej oraz zmieniające jej wysokość. W dniu 14 stycznia 2003 r. do organu rentowego wpłynęło pismo odwołującego się zawierające oświadczenie o spełnieniu warunków restrukturyzacji. Organ restrukturyzacyjny w dniu 10 lutego 2003 r., na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz.1287 ze zm.) zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wydanie opinii, przedstawiając jednocześnie projekt decyzji o zakończeniu restrukturyzacji i proponując wydanie decyzji o umorzeniu należności podlegających restrukturyzacji, wskazując, że wartość pomocy publicznej wynosi 720.610,29 zł. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w opinii z dnia 24 lutego 2004 r. stwierdził niezgodność projektowanej pomocy z ustawą o pomocy publicznej.

Mając tak ustalony stan faktyczny Sąd Okręgowy uznał, że opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma mocy wiążącej w postępowaniu restrukturyzacyjnym, a wynika to z treści art. 21 ust. 2 i art. 18 ust. 3 i 4 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, bowiem również opinia odpowiedniego ministra nie jest wiążąca dla organu restrukturyzacyjnego. Sąd wskazał także, iż w dacie wydania decyzji o warunkach restrukturyzacji obowiązywało rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie wykazów hut podlegających restrukturyzacji z dnia 19 listopada 2001 r. (Dz.U. Nr 138, poz.1552) i Huta „Ł.” znajdowała się w wykazie hut podlegających restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali.

W wyniku apelacji organu rentowego Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach wyrokiem z dnia 22 marca 2007 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie. W pisemnych motywach rozstrzygnięcia Sąd podzielił ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, jednakże dokonał ich odmiennej oceny prawnej. Stwierdził, że na podstawie art. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali (Dz.U. Nr 111, poz. 1196) wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie wykazów hut podlegających restrukturyzacji z dnia 19 listopada 2001 r. (Dz.U. Nr 138, poz.1552), z którego wynika, że Huta „Ł.” znajdowała się w wykazie hut podlegających restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali. Jednakże rozporządzenie to utraciło moc w związku z wejściem w życie kolejnego rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 stycznia 2003 r. (Dz.U. Nr 5, poz.

52), gdzie w wykazie hut podlegających restrukturyzacji pominięto tę Hutę. Sąd podkreślił także, iż w myśl art. 1 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców restrukturyzacją są objęci przedsiębiorcy, o których mowa w przepisach o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Z tego względu do ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali wprowadzono przepis art. 1a, zgodnie z którym przepisy ustawy stosuje się do hut, którym udzielenie pomocy publicznej na restrukturyzację, w rozumieniu przepisów o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, jest dopuszczalne. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, chociaż ustawodawca doprecyzował przepisy w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego, to mają one zastosowanie w niniejszej sprawie, tym bardziej, że zmiany dokonane zostały przed wydaniem - wynikającej z art. 21 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców - decyzji kończącej postępowanie restrukturyzacyjne. Sąd wyraził pogląd, że wolą ustawodawcy było uwzględnienie stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania decyzji kończącej postępowanie restrukturyzacyjne, za czym przemawia także przepis art. 7 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.), w myśl którego ilekroć w ustawie jest mowa o dniu udzielenia pomocy, należy przez to rozumieć dzień wydania decyzji. Z tych względów Sąd Apelacyjny uznał, że Huta „Ł.” nie należy do kręgu podmiotów uprawnionych do udzielania im pomocy publicznej określonej przepisami ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, zatem brak podstaw do stosowania wobec niej przepisów ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Huta „Ł.” SA opierając ją na podstawie naruszenia prawa materialnego - art. 21 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie tego przepisu może być wydana decyzja o umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego oraz przez przyjęcie, iż skoro w dacie wydania decyzji o zakończeniu postępowania restrukturyzacyjnego Huta nie została umieszczona w wykazie podmiotów podlegających restrukturyzacji należności publicznoprawnych, to nie można umorzyć należności objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym - mimo wcześniejszego stwierdzenia przez organ restrukturyzacyjny, że spełnia ona warunki pozwalające na skorzystanie z

restrukturyzacji. Skarżący zarzucił także naruszenie art. 21 tej ustawy, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że wydając decyzję deklaratoryjną organ restrukturyzacyjny bierze pod uwagę stan prawny obowiązujący w dacie wydawania decyzji kończącej postępowanie administracyjne oraz naruszenie art. 2 ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, polegające na przyjęciu, że wydany na podstawie tego przepisu wykaz podmiotów podlegających restrukturyzacji, obowiązujący w dniu wydania decyzji o warunkach restrukturyzacji nie stanowi podstawy do objęcia skarżącego restrukturyzacją należności publicznoprawnych.

Wskazując na powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i „przywrócenie orzeczeniu treści nadanej w wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 11 sierpnia 2005 r. [...]” i zasądzenie od organu rentowego kosztów postępowania we wszystkich instancjach.

Skarżący uzasadnił wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania koniecznością wykładni przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że przepis art. 21 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców określa procedurę wydania decyzji deklaratoryjnej o zakończeniu postępowania restrukturyzacyjnego, a w decyzji tej stwierdza się umorzenie należności podlegających restrukturyzacji w przypadku, jeśli zostaną spełnione przesłanki, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy. Wydanie tej decyzji musi być poprzedzone opinią Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, która winna mieć formę postanowienia, na które na mocy art. 106 § 5 k.p.a. przysługuje stronie zażalenie i która nie ma mocy wiążącej. W tym zakresie skarżący powołał się na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia z dnia 22 lutego 2006 r., I FSK 630/2005 (OSP 2007 nr 10, poz. 114), zgodnie z którym w sytuacji wydania przez organ restrukturyzacyjny w trybie art. 18 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców decyzji o warunkach restrukturyzacji i spełnienia przez przedsiębiorcę warunków tej decyzji określonych w art. 10 ust. 1 tej ustawy, wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowiącego w nim prawa, wymaga wydania przez organ restrukturyzacyjny na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy, decyzji o stwierdzeniu umorzenia należności (zaległości) objętych decyzją o warunkach restrukturyzacji, niezależnie od treści opinii wydanej w trybie art. 21 ust. 2 tej ustawy przez Prezesa Urzędu Ochrony Kon-

kurencji i Konsumentów. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2005 r., III SA/Wa 919/04 (LEX nr 164039), w sprawie ze skargi Huty „Ł.” na decyzję Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej w przedmiocie umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego. Skarżący podniósł także, iż nie było możliwe wydanie decyzji stwierdzającej umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego w oparciu o przepis art. 21 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publiczno-prawnych od przedsiębiorców, bowiem Huta spełniła warunki wynikające z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy, a więc należało wydać decyzję umarzającą należności objęte restrukturyzacją. Podkreślił, że bez wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji ustalającej warunki restrukturyzacji nie jest możliwe umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego, jeśli spełnione zostały warunki określone w tej decyzji. Ponadto stwierdził, że decyzja umarzająca należności jest decyzją deklaratoryjną. Skarżący wywodził także, iż zmiana z dnia 12 marca 2004 r., obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 24 lutego 2004 r., wykazu hut podlegających restrukturyzacji (M.P. Nr 12, poz. 195) nie może mieć wpływu na ocenę prawną niniejszej sprawy, bowiem należy brać pod uwagę stan prawny istniejący w dacie wydania decyzji o warunkach restrukturyzacji. Autor skargi wskazał także, że jego zdaniem dniem udzielenia pomocy publicznej jest dzień wydania konstytutywnej decyzji o warunkach restrukturyzacji. Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów winna być zatem wydawana na początku postępowania restrukturyzacyjnego, a nie w końcowej fazie tego postępowania. Wyraził pogląd, że ustawa o restrukturyzacji niektórych należności publiczno-prawnych od przedsiębiorców ma charakter szczególny w stosunku do przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Ustawodawca bowiem w ramach tej szczególnej ustawy wskazał przedsiębiorcom, że spełnienie przez nich warunków wynikających z tej ustawy, będzie powodowało umorzenie należności objętych restrukturyzacją.

Organ rentowy - w odpowiedzi na skargę kasacyjną - wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona, bowiem zaskarżony wyrok, mimo wskazania częściowo błędnej podstawy rozstrzygnięcia, odpowiada prawu.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że mimo iż przedmiotowa sprawa dotyczy restrukturyzacji w sektorze hutnictwa żelaza i stali, nie mają do niej zastoso-

wania przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali (Dz.U. Nr 111, poz. 1196). Obie ustawy - o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.) oraz o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali - regulują odrębne procedury umorzeń należności publicznoprawnych hut. Te same należności mogą zatem stanowić przedmiot restrukturyzacji w oparciu o dwie, niezależne od siebie, podstawy prawne. Wskazuje na to treść art. 8 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, zgodnie z którym niewygasłe należności od przedsiębiorcy, objęte restrukturyzacją na podstawie ustaw wymienionych w art. 2 pkt 6 - a więc i ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali - mogą być objęte postępowaniem restrukturyzacyjnym w zakresie i na zasadach określonych w „niniejszej ustawie”. Ponadto restrukturyzacja prowadzona na podstawie ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, na wniosek przedsiębiorcy, podlega umorzeniu w zakresie należności podlegających restrukturyzacji na podstawie „niniejszej ustawy” (art. 8 ust. 2). Błędnie zatem Sąd Apelacyjny przyjął za podstawę rozstrzygnięcia przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. i jej aktów wykonawczych. Stąd też zarzuty skargi kasacyjnej odnoszące się do kwestii niedziałania prawa wstecz w odniesieniu do zmian wynikających z porównania załączników do rozporządzeń Ministra Gospodarki w sprawie wykazów hut podlegających restrukturyzacji z dnia 19 listopada 2001 r. (Dz.U. Nr 138, poz. 1552) oraz z dnia 6 stycznia 2003 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 52), a także obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie wykazów hut i spółek zależnych (M.P. Nr 12, poz. 195), pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy.

W spornym okresie, aż do 29 kwietnia 2004 r., obowiązywała ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.). W myśl art. 2 ust. 2 pkt 6 tej ustawy jej przepisy stosuje się do pomocy udzielanej w dowolnej formie, między innymi w formie umorzenia bądź zaniechania ustalania lub poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, innych niż podatki, albo odraczania lub rozkładania na raty płatności takich świadczeń. Niewątpliwie zatem jedną z form pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w rozumieniu powyższej ustawy jest umorzenie (restrukturyzacja) zaległości także w stosunku do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji

niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, dokonywane w oparciu o przepis art. 4 w związku z art. 6 tej ustawy. Z tego pierwszego aktu prawnego (o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców) wynikają ogólne warunki, pod jakimi udzielana jest pomoc publiczna oraz zasady dotyczące trybu jej przyznania. Kontrolę dopuszczalności i nadzór nad udzielaniem pomocy publicznej sprawuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany w ustawie „organem nadzorującym” (art. 23 ust.1), do którego występuje organ udzielający pomocy (w niniejszej sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych) z wnioskiem o wydanie opinii o projekcie decyzji albo umowy, która będzie stanowić podstawę udzielenia pomocy indywidualnej (art. 25 ust. 1). Natomiast w myśl art. 30 pomoc nie może być udzielona do czasu wydania opinii o zgodności lub upływu terminu do jej wydania. W przypadku gdy decyzja, na podstawie której udzielono pomocy, jest sprzeczna z ustawą o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi regulującymi udzielanie pomocy, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub ma na celu ich obejście, organ nadzorujący występuje do właściwego organu o stwierdzenie nieważności tej decyzji (art. 34 ust. 1). W świetle powyższych przepisów nie budzi wątpliwości moc wiążąca opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w procesie przyznawania pomocy publicznej przedsiębiorcom, co oznacza, że pomoc ta nie może być przyznana w przypadku decyzji negatywnej. Należy przy tym zgodzić się z poglądem wyrażanym przez doktrynę, że wydanie opinii powinno nastąpić w formie postanowienia, na które na mocy art. 106 § 5 k.p.a. przysługuje zażalenie, a zgodnie z art. 141 § 2 k.p.a., powinno zostać ono wniesione w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia go stronie.

Decyzja restrukturyzacyjna (o zakończeniu restrukturyzacji), wydawana w oparciu o przepis art. 21 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, stanowi decyzję o pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom - a zatem podlega nadzorowi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Konsekwencją tego jest przepis art. 21 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o zakończeniu restrukturyzacji, organ restrukturyzacyjny przekazuje projekt tej decyzji Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu wydania opinii - zgodnie z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Przepis ten respektuje

uprawnienia, w jakie wyposażony został Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, konsekwentnie zatem, decyzja Prezesa ma moc wiążącą również w postępowaniu restrukturyzacyjnym.

Sądowi Najwyższemu znane jest odmienne stanowisko w tej kwestii zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 22 lutego 2006 r., I FSK 630/05 (OSP 2007 nr 10, poz. 114). Stwierdza się w nim, że przy ocenie charakteru opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydanej w trybie art. 21 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji zwrócić należy uwagę, że wprawdzie wydawana jest ona zgodnie z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, lecz dla realizacji celów innego aktu prawnego, jakim jest ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, a zgodnie z art. 1 pkt 1 tej ustawy, określa ona warunki restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, która - stosownie do art. 4 tej ustawy - polega na umorzeniu tych należności w całości wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatę prolongacyjną na zasadach określonych w tej ustawie, bez odesłania w tym zakresie do ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Z tego stanowiska wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł związku normatywnego między tymi dwoma aktami prawnymi ze względu na brak stosownego odesłania w ustawie o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców do przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Z poglądem takim nie można się zgodzić, bowiem zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców restrukturyzacją są objęci przedsiębiorcy, o których mowa w przepisach o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej. Nadto w art. 21 ust. 2 tej pierwszej ustawy znajduje się wyraźne odesłanie do przepisów o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców - a więc odesłanie do przepisów tej drugiej ustawy („przekazuje projekt opinii (...) zgodnie z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców”). O ile jeszcze samo brzmienie tego przepisu może budzić pewne wątpliwości co do mocy wiążącej opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, to wątpliwości te usuwa wykładnia systemowa. Skoro umorzenie (restrukturyzacja) zaległości Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych stanowi pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcom w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 6 ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, to jej wykonywanie podlega warunkom wynikającym z tej ustawy. Tak określony związek normatywny między tymi dwoma aktami prawnymi, powoduje konieczność wykładania przepisów tej pierwszej ustawy (restrukturyzacyjnej) zgodnie z celami ustawy drugiej (o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców). Zgodnie z tą drugą ustawą (art. 8 ust. 1) udzielanie pomocy jest niedopuszczalne, chyba że pomoc ta jest udzielana zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej ustawie lub w ratyfikowanych umowach międzynarodowych regulujących udzielanie pomocy, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, w szczególności w Układzie Europejskim ustanawiającym stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony z dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994r. Nr 11, poz. 38 ze zm.). Przepis art. 63 ust. 1 tiret (iii) Układu wymienia, jako jedno z postępowań niezgodnych z właściwą realizacją Układu, wszelką pomoc publiczną, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, o ile może mieć wpływ na handel między Polską a Wspólnotą. Ten aspekt warunków udzielania pomocy publicznej podkreślony został bezpośrednio w ust. 2 tego artykułu, w myśl którego pomoc, która ze względu na wielkość i częstotliwość pomocy dotychczas udzielonej przedsiębiorcy, niezależnie od jej przeznaczenia, może wyeliminować albo istotnie ograniczyć lub naruszyć konkurencję bądź uniemożliwić lub istotnie utrudnić powstanie konkurencji, jest niedopuszczalna. Ta właśnie kwestia była przedmiotem analizy Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej w opinii z dnia 14 sierpnia 2002 r. do sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców oraz o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (druk sejmowy nr 758), wyrażonej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 106, poz. 49.). Stwierdzono w niej, że przedłożony projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej przy założeniu, iż pomoc publiczna udzielana będzie z zachowaniem reguł wynikających z obowiązujących przepisów o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, które są zgodne z prawem Unii Europejskiej (<http://orkasejm.gov.pl>). Nie ulega wątpliwości, iż Układ Europejski jest umową raty-

fikowaną, ogłoszoną w Dzienniku Ustaw RP. Ponadto ratyfikacja Układu Europejskiego została poprzedzona zgodą wyrażoną w ustawie z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 302), a kategoria spraw, których układ dotyczy, umieszcza go wśród umów, o których mowa w art. 241 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju umowy mają konstytucyjnie zagwarantowane pierwszeństwo na wypadek kolizji z ustawami, bowiem stosuje się do nich przepis art. 91 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Zatem również i z tej przyczyny nieuprawniona byłaby wykładnia przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, która prowadziłaby do odrzucenia poglądu, iż jednym z warunków restrukturyzacji jest jej dopuszczalność w rozumieniu przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (w tym przepisu dotyczących ochrony konkurencji - art. 8 ust. 2). Konsekwentnie więc, rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i jego kompetencje w procesie restrukturyzacji są identyczne jak w procesie udzielania pomocy publicznej. Stąd też sformułowanie „przekazuje projekt decyzji (....) zgodnie z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców” oznacza, że pomoc publiczna w formie decyzji umarzającej należności objęte restrukturyzacją nie może być udzielona do czasu wydania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zgodności lub upływu terminu do jej wydania.

Za tym stanowiskiem przemawia także argument odnoszący się do racjonalności ustawodawcy. Jeśli zakres opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zawiera ocenę dopuszczalności udzielenia pomocy publicznej, to ta ocena nie może być uznana za prawnie obojętną z punktu widzenia przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. W przeciwnym bowiem razie przepis art. 21 ust. 2 tej ustawy wprowadzałby do tej ustawy instytucję opiniowania kwestii pozbawionej znaczenia normatywnego. W świetle tego uprawniony jest wniosek, że warunkiem koniecznym, umożliwiającym restrukturyzację i jednocześnie podlegającym kontroli przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jest spełnianie warunków wynikających z ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przed-

siębiorców. Nie jest więc tak, jak wywodzi Naczelny Sąd Administracyjny, że przedsiębiorca objęty jest wyłącznie warunkami wynikającymi z ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3), lecz wiąże go także warunki dopuszczalności pomocy publicznej - w tym warunek, aby pomoc, która ze względu na wielkość i częstotliwość pomocy dotychczas udzielonej przedsiębiorcy, niezależnie od jej przeznaczenia, nie prowadziła do wyeliminowania albo istotnego ograniczenia lub naruszenia konkurencji bądź nie prowadziła do uniemożliwienia lub istotnego utrudnienia powstania konkurencji (art. 8 ust. 2 ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców). Do oceny tego warunku upoważniony jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w opinii wiążącej organ występujący o udzielenie pomocy - na mocy obowiązujących przepisów. Nie można zatem podzielić poglądu, iż uzależnienie możliwości umorzenia należności od pozytywnej opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, mimo wcześniejszego wydania przez organ restrukturyzacyjny decyzji o warunkach restrukturyzacji i spełnienia tych warunków przez przedsiębiorcę, narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego w nim prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Z przedstawionego wyżej stanowiska wynika, że użyte w art. 10 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców pojęcie „należności (....) objęte restrukturyzacją” oznacza należności wymienione w art. 6 tej ustawy, objęte decyzją o warunkach restrukturyzacji, których umorzenie jest dopuszczalne w świetle ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Stąd też zdanie „jeżeli warunki restrukturyzacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3, nie zostały spełnione”, zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, odnosi się również do takiej sytuacji, w której Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję o niezgodności planowanej pomocy (restrukturyzacji) z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. W konsekwencji więc niespełnienie warunków wynikających z tych ostatnich przepisów stanowi podstawę do umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Stąd też nie można podzielić poglądu, że negatywna opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie stanowi, po wydaniu decyzji o warunkach restrukturyzacji, samostnej

podstawy umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego, wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 2005 r., SA/Wa 919/04 (LEX nr 164039).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

=====