



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ČAPETY
przedstawiona w dniu 28 kwietnia 2022 r.¹

Sprawy połączone C-164/21 i C-318/21

**SIA Baltijas Starptautiskā Akadēmija
przeciwko**

Latvijas Zinātnes padome (C-164/21)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny, Łotwa)]

i

**SIA Stockholm School of Economics in Riga
przeciwko**

Latvijas Zinātnes padome (C-318/21)

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

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 651/2014 – Artykuł 2 pkt 83 – Pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną – Pojęcie organizacji prowadzącej badania – Placówka szkolnictwa wyższego prowadząca działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym – Określenie podstawowej działalności

I. Wprowadzenie

1. Czy prywatne placówki szkolnictwa wyższego można uznać za organizacje prowadzące badania i upowszechniające wiedzę? Taka jest istota pytań przedstawionych przez Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny, Łotwa) i Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny, Łotwa).

2. Dokładniej rzecz ujmując, w obu rozpatrywanych sprawach do Trybunału zwrócono się o dokonanie wykładni pojęcia „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę”, które zdefiniowano w art. 2 pkt 83 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (zwanego dalej „GBER”, z ang. „General Block Exemption Regulation”)².

¹ Język oryginału: angielski.

² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 [TFUE] (Dz.U. 2014, L 187, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2017, L 236, s. 28; Dz.U. 2016, L 149, s. 10; Dz.U. 2015, L 329, s. 28). Z prawnie niewiążącą wersją skonsolidowaną można się zapoznać tutaj: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/2021-08-01>.

II. Ramy prawne

3. Artykuł 1 ust. 1 lit. d) GBER stanowi, że owo rozporządzenie ma zastosowanie między innymi do pomocy na badania, rozwój oraz innowacje.

4. W art. 2 pkt 83 GBER uściślono jedno z pojęć dotyczących tej kategorii pomocy, a mianowicie pojęcie „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę”, które zdefiniowano jako:

„podmiot (jak np. uniwersytet lub instytut badawczy, agencja zajmująca się transferem technologii, pośrednik w dziedzinie innowacji, fizyczny lub wirtualny podmiot prowadzący współpracę w dziedzinie badań i rozwoju) niezależnie od jego statusu prawnego (ustanowionego na mocy prawa publicznego lub prywatnego) lub sposobu finansowania, którego podstawowym celem jest samodzielne prowadzenie badań podstawowych, badań przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy. W przypadkach gdy tego rodzaju jednostka prowadzi również działalność gospodarczą finansowanie, koszty i dochody związane z tą działalnością gospodarczą należy rozliczać oddzielnie. Przedsiębiorstwa mogące wywierać decydujący wpływ na taki podmiot w charakterze, na przykład, jego udziałowców/akcjonariuszy czy członków nie mogą mieć preferencyjnego dostępu do uzyskanych przez niego wyników”.

III. Istotne okoliczności faktyczne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

5. Obie sprawy toczące się przed sądami odsyłającymi powstały na tle niemal identycznych okoliczności faktycznych: obie skarżące, będące prywatnymi placówkami szkolnictwa wyższego, złożyły wnioski w ramach dwóch różnych ogłoszonych przez Latvijas Zinātnes padome (radę naukową Łotwy) zaproszeń do składania wniosków o finansowanie projektów badawczych.

6. W obu sprawach rada naukowa Łotwy odrzuciła te wnioski ze względu na ich niekwalifikowalność, ponieważ skarżące częściowo prowadziły działalność gospodarczą.

7. Oba zaproszenia do składania wniosków dotyczących projektów zostały ogłoszone zgodnie z Ministru kabineta 2017. gada 12. decembra noteikumi Nr. 725 „Fundamentālo un lietišķo pētījumu projektu izvērtēšanas un finansējuma administrēšanas kārtība” (rozporządzeniem rady ministrów nr 725 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie procedur oceny projektów badań podstawowych i badań stosowanych oraz zarządzania ich finansowaniem) (zwanym dalej „rozporządzeniem nr 725”).

8. W myśl rozporządzenia nr 725 projekt, aby mógł się kwalifikować do otrzymania środków w ramach finansowania badań, musi być realizowany przez instytucję naukową wpisaną do rejestru instytucji naukowych, która, niezależnie od jej statusu prawnego (prawa publicznego czy też prawa prywatnego) lub sposobu finansowania zgodnie z przepisami regulującymi jej działalność (statut, regulamin wewnętrzny lub akt założycielski), prowadzi podstawową działalność o charakterze niegospodarczym i odpowiada definicji „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę”, zawartej w art. 2 pkt 83 GBER.

A. Sprawa C-164/21

9. Skarżąca w postępowaniu głównym, SIA Baltijas Starptautiskā Akadēmija, świadczy usługi szkolnictwa wyższego o charakterze akademickim i pozaakademickim. Jest ona akredytowaną placówką szkolnictwa wyższego, która działa zgodnie z Komerclikums (kodeksem handlowym) w zakresie, w jakim nie jest on sprzeczny z Augstskolu likums (ustawą o placówkach szkolnictwa wyższego). Jednym z obszarów działalności określonych przez skarżącą jest działalność naukowa. Skarżąca jest wpisana do rejestru instytucji naukowych.

10. Decyzją z dnia 23 stycznia 2020 r. rada naukowa Łotwy przyjęła „regulamin konkursu otwartego na projekty badań podstawowych i badań stosowanych na rok 2020” (zwany dalej „regulaminem konkursu”); w ramach tego konkursu skarżąca złożyła wniosek dotyczący projektu.

11. Decyzją z dnia 14 kwietnia 2020 r. rada naukowa Łotwy odrzuciła ten wniosek dotyczący projektu, ponieważ skarżąca nie jest instytucją naukową w rozumieniu rozporządzenia nr 725.

12. Z owego wniosku dotyczącego projektu wynika, że w 2019 r. stosunek obrotów z działalności o charakterze niegospodarczym do obrotów z działalności gospodarczej wynosił 95% do 5%. Jednocześnie 84% całkowitych obrotów stanowiły opłaty otrzymywane z tytułu działalności akademickiej, która ze względu na charakter działalności skarżącej (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której podstawowym celem jest osiągnięcie zysków) jest działalnością gospodarczą. W związku z tym według rady naukowej Łotwy podstawowa działalność skarżącej ma charakter działalności gospodarczej.

13. Skarżąca w postępowaniu głównym zaskarżyła do sądu odsyłającego tę decyzję odrzucającą jej wniosek, podnosząc, że jej podstawową działalnością jest samodzielne prowadzenie badań. Skarżąca twierdzi, że ani GBER, ani regulamin konkursu nie przewidują, iż wnioskodawca nie może prowadzić działalności gospodarczej i czerpać z niej zysków; nie określają też one, jaka powinna być proporcja między działalnością gospodarczą a działalnością o charakterze niegospodarczym. Skarżąca utrzymuje, że wyraźnie oddziela podstawową działalność o charakterze niegospodarczym od działalności gospodarczej.

14. W kontekście tego postępowania Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy podmiot (ustanowiony na mocy prawa prywatnego), który prowadzi kilka podstawowych rodzajów działalności, w tym działalność badawczą, lecz którego dochody pochodzą w przeważającej części z odpłatnego świadczenia usług edukacyjnych, może zostać uznany za podmiot w rozumieniu art. 2 pkt 83 [GBER]?
- 2) Czy w celu ustalenia, czy dany podmiot spełnia przesłankę ustanowioną w art. 2 pkt 83 [GBER], zgodnie z którą podstawowym celem działalności podmiotu jest samodzielne prowadzenie badań podstawowych, badań przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy, uzasadnione jest stosowanie przesłanki dotyczącej proporcji finansowania (dochody i koszty) z działalności gospodarczej i działalności niemającej charakteru gospodarczego? W przypadku odpowiedzi twierdzącej, jaka byłaby odpowiednia proporcja finansowania z działalności gospodarczej i działalności niemającej charakteru gospodarczego w celu określenia podstawowego celu działalności podmiotu?

- 3) Czy zgodnie z art. 2 pkt 83 [GBER] uzasadnione jest stosowanie przesłanki, zgodnie z którą dochody z działalności podstawowej powinny być ponownie inwestowane (reinwestowane) w działalność podstawową danego podmiotu, i czy konieczne jest dokonanie oceny innych aspektów, aby móc właściwie określić podstawowy cel działalności podmiotu, który składa wniosek dotyczący projektu? Czy taka ocena uległaby zmianie wskutek wykorzystania osiągniętych dochodów (są one ponownie inwestowane w działalność podstawową lub, na przykład w przypadku założyciela będącego osobą prywatną, są wypłacane akcjonariuszom w formie dywidendy), nawet w przypadku gdy większość dochodów stanowią opłaty z tytułu usług edukacyjnych?
 - 4) Czy osobowość prawna członków podmiotu, który składa wniosek dotyczący danego projektu, jest istotna dla oceny, czy podmiot ten odpowiada definicji zawartej w art. 2 pkt 83 [GBER], to znaczy czy jest to spółka utworzona zgodnie z prawem handlowym w celu prowadzenia działalności gospodarczej (działalności odpłatnej) o charakterze zarobkowym [art. 1 Komerclikums (kodeksu handlowego)], czy też jej członkowie lub udziałowcy/akcjonariusze są osobami fizycznymi lub prawnymi prowadzącymi działalność w celu zarobkowym (w tym odpłatne świadczenie usług edukacyjnych) lub utworzonymi w celu niezarobkowym (np. stowarzyszenie lub fundacja)?
 - 5) Czy liczba studentów krajowych i studentów z państw członkowskich Unii w porównaniu z liczbą studentów zagranicznych (pochodzących z państw trzecich) oraz okoliczność, że celem podstawowej działalności prowadzonej przez podmiot, który składa wniosek dotyczący projektu, jest zapewnienie studentom wyższego wykształcenia i kwalifikacji, które są konkurencyjne na międzynarodowym rynku pracy zgodnie z obecnymi wymogami międzynarodowymi (pkt 5 statutu skarżącej), są istotne dla oceny gospodarczego charakteru działalności podmiotu, który składa wniosek dotyczący projektu?”
15. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez strony w postępowaniu głównym, rząd niderlandzki oraz przez Komisję.

B. Sprawa C-318/21

16. W dniu 22 maja 2019 r. rada naukowa Łotwy przyjęła zasady zapraszania do składania wniosków dotyczących projektów badań podstawowych i badań stosowanych na 2019 r. oraz ogłosiła zaproszenie do składania wniosków dotyczących projektów, w ramach którego skarżąca, SIA Stockholm School of Economics in Riga, złożyła wniosek dotyczący projektu.

17. Decyzją rady naukowej Łotwy z dnia 19 września 2019 r. ten wniosek dotyczący projektu został odrzucony ze względu na to, że nie spełniał kryterium kwalifikowalności określonego w rozporządzeniu nr 725. Decyzja ta opierała się na okoliczności, że 34% działalności prowadzonej przez skarżącą miało charakter niegospodarczy, a 66% – charakter gospodarczy. Rada naukowa Łotwy stwierdziła zatem, że podstawowa działalność skarżącej ma charakter gospodarczy i nie można uznać, iż jej podstawowym celem jest samodzielne prowadzenie badań podstawowych, badań przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy.

18. Skarżąca zaskarżyła tę decyzję, podnosząc, że spełnia wymogi określone w rozporządzeniu nr 725, ponieważ jest wpisana do rejestru instytucji naukowych, a jej podstawowa działalność nie ma charakteru gospodarczego. W tym względzie skarżąca przedłożyła dokumenty w celu

wykazania, że środki finansowe pochodzące z podstawowej działalności są oddzielone od działalności gospodarczej oraz że zyski z działalności gospodarczej skarżącej są ponownie inwestowane w podstawową działalność placówki badawczej.

19. Wyrokiem z dnia 8 czerwca 2020 r. Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) oddalił tę skargę. Zdaniem tego sądu ze sprawozdania dotyczącego obrotów za 2018 r. wynika, że dochody i koszty związane z działalnością gospodarczą skarżącej przeważają nad dochodami i kosztami związanymi z jej działalnością o charakterze niegospodarczym. Sąd ten uznał zatem, że skarżąca nie jest instytucją naukową kwalifikującą się do przyznania finansowania ze środków państwowych na prowadzenie badań podstawowych i badań stosowanych.

20. Od tego wyroku Administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego) skarżąca wniosła środek odwoławczy do sądu odsyłającego. W tym kontekście Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny) skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 2 pkt 83 [GBER] należy interpretować w ten sposób, że podmiot (na przykład uniwersytety lub instytuty badawcze, agencje zajmujące się transferem technologii, pośrednicy w dziedzinie innowacji lub fizyczne lub wirtualne podmioty prowadzące współpracę w dziedzinie badań i rozwoju), którego cele działania obejmują samodzielne prowadzenie badań podstawowych, badań przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy, lecz którego finansowanie własne składa się w przeważającej części z dochodów z działalności gospodarczej, może zostać uznany za organizację prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę?
- 2) Czy stosowanie wymogu dotyczącego udziału finansowania (dochody i koszty) z działalności gospodarczej i z działalności niemającej charakteru gospodarczego w celu ustalenia, czy dany podmiot spełnia wymóg ustanowiony w art. 2 pkt 83 [GBER], dotyczący tego, że podstawowym celem działalności tego podmiotu powinno być samodzielne prowadzenie badań podstawowych, badań przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy, jest uzasadnione?
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na drugie pytanie prejudycjalne – jaki powinien być udział procentowy finansowania z działalności gospodarczej i z działalności niemającej charakteru gospodarczego, aby ustalić, czy podstawowym celem działalności danego podmiotu jest samodzielne prowadzenie badań podstawowych, badań przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy?
- 4) Czy zasadę zawartą w art. 2 pkt 83 [GBER] – zgodnie z którą przedsiębiorstwa mogące wywierać decydujący wpływ na podmiot składający wniosek dotyczący projektu, np. jako jego udziałowcy/akcjonariusze lub członkowie, nie mogą mieć preferencyjnego dostępu do wyników uzyskanych przez ów podmiot – należy rozumieć w ten sposób, że członkami lub udziałowcami/akcjonariuszami wspomnianego podmiotu mogą być zarówno osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność o charakterze zarobkowym (w tym świadczące odpłatnie usługi edukacyjne), jak i osoby utworzone w celu niezarobkowym (np. stowarzyszenia lub fundacje)?”.

21. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez strony w postępowaniach głównych oraz przez Komisję Europejską.

IV. Analiza

22. Zgodnie z wnioskiem Trybunału przeanalizuję pierwsze dwa pytania zadane przez sąd odsyłający w sprawie C-164/21 i pierwsze trzy pytania zadane w sprawie C-318/21.

23. Zasadniczo poprzez te dwie grupy pytań, które dotyczą wykładni art. 2 pkt 83 GBER, sądy odsyłające zwracają się o udzielenie pomocy w ustaleniu, czy prywatną placówkę szkolnictwa wyższego, finansowaną głównie z opłat otrzymywanych z tytułu świadczonych usług o charakterze akademickim, można uznać za „organizację prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę” w rozumieniu tego przepisu. Sądy odsyłające zastanawiają się również, czy dla określenia podstawowego celu owej organizacji istotna jest proporcja między udziałem finansowania z działalności gospodarczej a udziałem finansowania z działalności o charakterze niegospodarczym.

24. Moim zdaniem Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na te pytania. Swoje stanowisko wyjaśnię w śródtytuł IV.A. Na wypadek gdyby Trybunał stwierdził inaczej, proponowane odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawię w śródtytuł IV.B.

A. W przedmiocie właściwości Trybunału

1. Kwestia zastosowania GBER nie powstaje na gruncie prawa Unii

25. W postępowaniu prejudycjalnym Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni, jeżeli kwestia zastosowania uregulowania Unii w postępowaniu przed sądem krajowym powstaje na gruncie prawa Unii³.

26. Pytania zadane przez sądy odsyłające dotyczą wykładni art. 2 pkt 83 GBER.

27. Należy więc najpierw ustalić, dlaczego ów przepis ma znaczenie w kontekście rozpatrywanych spraw.

28. Celem GBER jest określenie, w jakich sytuacjach pomoc państwa może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, nawet wówczas, gdy nie jest ona zgłoszona i indywidualnie zatwierdzona przez Komisję. Sprawy toczące się przed sądami odsyłającymi nie dotyczą jednak kwestii tego, czy sporne dotacje podlegały zgłoszeniu jako pomoc państwa, czy też nie. Wydaje się natomiast, że art. 2 pkt 83 GBER nabrał znaczenia w kontekście postępowań krajowych za sprawą rozporządzenia nr 725, w którym posłużono się zawartą w GBER definicją w celu określenia, jakie placówki kwalifikują się do korzystania z publicznych dotacji na badania.

³ Wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., *Fish Legal i Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 29, 30; z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 44; postanowienie z dnia 21 lutego 2022 r., *Leonardo*, C-550/21, niepublikowane, EU:C:2022:139, pkt 11.

29. W związku z tym art. 2 pkt 83 GBER nie znajduje zastosowania na gruncie prawa Unii, lecz wskutek dokonanego przez łotewską radę ministrów wyboru, wyrażonego w rozporządzeniu nr 725, by posłużyć się definicją zawartą w akcie prawnym Unii na potrzeby czysto wewnętrzne, mianowicie z myślą o ustaleniu kryteriów kwalifikowalności do korzystania z publicznych dotacji na badania.

30. Dlatego też kwestia zastosowania art. 2 pkt 83 GBER powstaje na gruncie prawa krajowego, a nie na gruncie prawa Unii.

2. Definicja „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę” w GBER i w rozporządzeniu nr 725 służy odmiennym celom

31. Z odesłań prejudycjalnych i uwag przedstawionych przez uczestników wynika ponadto, że przyczyną, dla której zdecydowano się posłużyć definicją z GBER, jest wola państwa łotewskiego zapewnienia zgodności z zasadami Unii w dziedzinie pomocy państwa.

32. Z kolei powód, dla którego do GBER włączono definicję „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę”, nie ma – jak wyjaśnię w dalszej części niniejszej opinii – nic wspólnego ze zgodnością bądź niezgodnością z prawem pomocy na badania, która jest przyznawana bezpośrednio takim organizacjom.

33. W żadnym z przepisów GBER dotyczących pomocy na badania i rozwój nie wyłączono obowiązku zgłoszenia ze względu na rodzaj podmiotu będącego beneficjentem. W GBER przyjęto natomiast podejście funkcjonalne – to bowiem pomoc na działania w zakresie badań podstawowych, badań przemysłowych, eksperymentalnych prac naukowych i studiów wykonalności, która spełnia pozostałe kryteria wymienione w sekcji 4 rozdziału III GBER, jest wyłączona z obowiązku zgłoszenia⁴, a tym samym uznawana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

34. Jak zaraz wyjaśnię, udział podmiotu zdefiniowanego w art. 2 pkt 83 GBER jako „organizacja prowadząca badania i upowszechniająca wiedzę” ma pewne znaczenie przy podejmowaniu decyzji, czy dokonanie zgłoszenia jest konieczne, czy też nie. Ta definicja sama w sobie nie wpływa jednak na to, czy przyznana placówce badawczej dotacja na badania jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

35. Definicja zawarta w art. 2 pkt 83 GBER ma znaczenie jedynie w odniesieniu do kilku przepisów sekcji 4 rozdziału III GBER. Przede wszystkim efektywna współpraca „organizacji prowadzących badania i upowszechniających wiedzę” z przedsiębiorstwami może w przypadku niektórych projektów badawczych skutkować podwyższeniem dopuszczalnej intensywności pomocy⁵. Następnie pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na wspieranie innowacyjności może pokrywać koszty oddelegowania wysoko wykwalifikowanego personelu badawczego z takich organizacji do pracy przy projekcie MŚP będącego beneficjentem⁶. Wreszcie pomoc na działalność badawczo-rozwojową w sektorze rybołówstwa i akwakultury

⁴ O ile nie przekracza ona progów pomocy powodujących obowiązek zgłoszenia, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. i) ppkt (i).

⁵ Artykuł 25 ust. 6 lit. b) ppkt (i) GBER. Intensywność pomocy państwa to dopuszczalny procentowy udział zasobów państwowych w całkowitej wartości danego projektu. GBER stanowi na przykład, że w przypadku badań przemysłowych intensywność pomocy, która nie podlega obowiązkowi zgłoszenia, wynosi 50%. Jeśli jednak w projekcie uczestniczy organizacja prowadząca badania i upowszechniająca wiedzę, intensywność pomocy można zwiększyć o 15 punktów procentowych, tj. do poziomu 65% całkowitych kosztów projektu.

⁶ Artykuł 28 ust. 2 lit. b) GBER.

może być przyznawana bezpośrednio wyłącznie „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę”⁷. W pozostałym zakresie GBER nie posługuje się definicją „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę” zawartą w jego art. 2 pkt 83.

36. Wreszcie GBER nie zawiera żadnej wzmianki o tym, że pojęcie „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę” ma jakiekolwiek znaczenie dla definicji przedsiębiorstwa do celów stosowania art. 107 ust. 1 TFUE⁸. Jeżeli tego rodzaju placówka prowadzi działalność gospodarczą, to jest kwalifikowana jako przedsiębiorstwo, a otrzymywana przez nią pomoc na badania musi zostać zatwierdzona jako zgodna z rynkiem wewnętrznym, czy to w każdym indywidualnym przypadku, po dokonaniu zgłoszenia, czy też automatycznie, bez dokonywania zgłoszenia, o ile spełnia ona warunki określone w GBER.

37. W związku z tym w celu zapewnienia, że publiczne finansowanie badań jest zgodne z zasadami Unii w dziedzinie pomocy państwa, a tym samym w celu uniknięcia naruszania tych zasad przez decyzje rady naukowej Łotwy, nie jest konieczne wyłączenie organizacji prowadzących badania, które prowadzą również działalność gospodarczą. Zależnie od okoliczności taka pomoc może być zgodna z rynkiem wewnętrznym.

38. Należy dodać, że polityka Unii w dziedzinie pomocy państwa sprzyja przyznawaniu pomocy na działalność badawczą. Badania podnoszą poziom wiedzy w społeczeństwie i stwarzają nowe możliwości gospodarcze⁹. O ile jednak rezultaty projektów badawczych mają, w ujęciu ogólnym, korzystne skutki dla społeczeństwa, o tyle z perspektywy inwestorów prywatnych niektóre projekty mogą się charakteryzować nieatrakcyjną stopą zwrotu. W związku z tym, jak wyjaśniła Komisja, pomoc państwa może „przyczynić się do wdrożenia projektów, które przyniosą ogólne korzyści społeczne i gospodarcze i które w przypadku nieudzielenia pomocy nie zostałyby zrealizowane”¹⁰. Pomoc na działalność badawczą i rozwojową, jeżeli służy niwelowaniu takich niedoskonałości rynku, asymetrii informacji bądź problemów z koordynacją między różnymi podmiotami badawczymi¹¹, jest co do zasady uważana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

39. Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że prywatne placówki szkolnictwa wyższego mogą wносить wkład w działalność badawczą i innowacyjną, a tym samym przyczyniać się do rozwoju, w taki sam sposób jak ich publiczne odpowiedniki. Dlatego też nie widzę żadnego powodu, dla którego takie placówki należałoby wykluczyć z kręgu potencjalnych beneficjentów pomocy na badania.

⁷ Artykuł 30 ust. 5 GBER.

⁸ Zobacz śródtytuł IV.A.3 niniejszej opinii.

⁹ Znaczenie działalności badawczej zostało uznane w art. 179 ust. 1 TFUE, a także w różnych programach Unii. Dlatego też badania odgrywały istotną rolę na przykład w kontekście strategii „Europa 2020” [komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. – EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 wersja ostateczna] i są promowane w ramach strategii badań naukowych i innowacji na lata 2020–2024 (https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024_pl). Zobacz także B. von Wendland, *New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: Not a Revolution but a Silent Reform*, *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 14(1), 2015, s. 25.

¹⁰ Komunikat Komisji – Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz.U. 2014, C 198, s. 1, zwane dalej „zasadami ramowymi”), pkt 49.

¹¹ Ibidem.

40. Prywatne placówki szkolnictwa wyższego nie są wyłączone z możliwości otrzymywania środków w ramach własnych programów finansowania badań realizowanych przez Unię, takich jak „Horyzont Europa”¹², włącznie z działaniami „Maria Skłodowska-Curie”.

41. Niemniej jednak, jak zauważył rząd niderlandzki, wybór placówek kwalifikujących się do otrzymania pomocy na badania z zasobów publicznych jest w ostatecznym rozrachunku dokonywany wyłącznie przez państwo łotewskie. Może ono postanowić o wyłączeniu prywatnych placówek badawczo-dydaktycznych, które świadczą odpłatnie usługi w zakresie nauczania. Taka decyzja nie jest jednak podyktowana prawem Unii, a już z pewnością nie art. 2 pkt 83 GBER.

3. Organizacje prowadzące badania i upowszechniające wiedzę a zasady Unii w dziedzinie pomocy państwa

42. Organizacje prowadzące badania rzeczywiście mogą, jako beneficjenci środków publicznych przeznaczonych na finansowanie badań, znajdować się w różnych sytuacjach w świetle zasad Unii w dziedzinie pomocy państwa. Należy wskazać, że owe zasady mają zastosowanie do organizacji prowadzących badania w taki sam sposób, jak do każdego innego podmiotu. W związku z tym organizacje prowadzące badania podlegają zasadom pomocy państwa, o ile można je zakwalifikować jako przedsiębiorstwa. Jeśli natomiast nie są one przedsiębiorstwami, to nie są objęte zakresem stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Dlatego też zasad Unii w dziedzinie pomocy państwa nie stosuje się do dotacji na badania przyznawanych organizacjom prowadzącym badania, które nie mogą być zakwalifikowane jako przedsiębiorstwa.

43. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w dziedzinie prawa konkurencji przedsiębiorstwem jest jednostka prowadząca działalność gospodarczą w tym sensie, że oferuje ona na rynku towary lub usługi¹³. Uznanie jednostki za przedsiębiorstwo nie zależy od tego, czy została ona utworzona na mocy prawa publicznego lub prywatnego, ani od tego, czy działa ona w celu zarobkowym¹⁴. Zasadniczo to samo dotyczy organizacji prowadzących badania¹⁵.

44. Zakwalifikowanie danego podmiotu jako przedsiębiorstwa odnosi się do konkretnej działalności. Podmiot, który prowadzi jednocześnie działalność gospodarczą, jak i działalność o charakterze niegospodarczym, uważa się za przedsiębiorstwo wyłącznie w odniesieniu do działalności gospodarczej¹⁶. W związku z tym pomoc służąca wspieraniu tej działalności organizacji prowadzących badania, którą uznaje się za działalność gospodarczą, podlega zasadom pomocy państwa, natomiast pomoc służąca wspieraniu tej działalności tych organizacji, która nie ma charakteru gospodarczego, jest wyłączona z zakresu stosowania tych zasad.

45. Uniwersytety są zazwyczaj organizacjami, które jednocześnie prowadzą badania i upowszechniają wiedzę w drodze nauczania oraz publikacji.

¹² Artykuł 2 pkt 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013 (Dz.U. 2021, L 170, s. 1).

¹³ Wyroki: z dnia 16 czerwca 1987 r., Komisja/Włochy, 118/85, EU:C:1987:283, pkt 7; z dnia 18 czerwca 1998 r., Komisja/Włochy, C-35/96, EU:C:1998:303, pkt 36; z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in., C-309/99, EU:C:2002:98, pkt 46.

¹⁴ Wyroki: z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in., C-309/99, EU:C:2002:98, pkt 46, 47; z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 41.

¹⁵ Zasady ramowe (zob. przypis 10 niniejszej opinii), pkt 17.

¹⁶ Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 44. Zobacz także zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, C 262, s. 1, zwane dalej „zawiadomieniem”), pkt 10.

46. Trybunał wykluczył z zakresu pojęcia świadczenia usług działalność dydaktyczną prowadzoną przez placówki włączone do systemu edukacji publicznej i finansowane w przeważającej mierze ze środków publicznych¹⁷. Tego rodzaju działalność nie jest zatem objęta zasadami pomocy państwa. Z kolei działalność polegająca na oferowaniu kształcenia finansowanego głównie ze środków prywatnych¹⁸ została uznana przez Trybunał za świadczenie usług¹⁹. W związku z tym stanowi ona działalność gospodarczą²⁰, chyba że środki prywatne pochodzą od samego usługodawcy²¹.

47. Organizacja będąca placówką badawczo-dydaktyczną może jednocześnie wykonywać działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym; może ona na przykład oferować odpłatne zajęcia w ramach działalności gospodarczej oraz prowadzić badania podstawowe w ramach działalności o charakterze niegospodarczym. Wydaje się, że tak właśnie wygląda sytuacja dwóch uniwersytetów będących skarżącymi w postępowaniach głównych.

48. W takich przypadkach powstaje pytanie, czy każda pomoc finansowana z zasobów państwowych lub przy użyciu takich zasobów, która jest przyznawana organizacji prowadzącej również działalność gospodarczą, w sposób konieczny prowadzi do objęcia jej zakresem stosowania art. 107 ust. 1 TFUE.

49. W kontekście szkolnictwa wyższego Trybunał uznał, że tak nie jest. Jeżeli działalność o charakterze niegospodarczym wykonywaną przez organizację prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę można oddzielić od wykonywanej przez nią działalności gospodarczej oraz jeżeli można ustalić, że pomoc jest przeznaczona wyłącznie na działalność o charakterze niegospodarczym, to wówczas takie przekazanie zasobów państwowych nie jest uznawane za pomoc państwa na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE²².

50. W ujęciu bardziej ogólnym Trybunał orzekł, że „[r]ozróżnienia między działalnością wynikającą z wykonywania prerogatyw władzy publicznej a działalnością gospodarczą należy dokonywać odrębnie dla każdego rodzaju działalności wykonywanej przez daną jednostkę”²³.

51. Ten sam tok rozumowania przyjęła Komisja w zasadach ramowych. Wyjaśniła ona, że „[j]eżeli ten sam podmiot prowadzi zarówno działalność o charakterze gospodarczym, jak i niegospodarczym, to finansowanie publiczne działalności niegospodarczej nie wchodzi w zakres art. 107 ust. 1 [TFUE], jeśli oba rodzaje działalności oraz ich koszty, finansowanie i przychody można wyraźnie rozdzielić w celu uniknięcia subsydiowania skrośnego działalności gospodarczej”²⁴.

¹⁷ Wyroki: z dnia 27 września 1988 r., Humbel i Edel, 263/86, EU:C:1988:451, pkt 17–19; z dnia 7 grudnia 1993 r., Wirth, C-109/92, EU:C:1993:916, pkt 15, 16.

¹⁸ Finansowanie może być zapewniane przez uczniów lub ich rodziców, ale także przez osoby trzecie, ponieważ gospodarczy charakter działalności dydaktycznej nie zależy od okoliczności, iż usługa jest opłacana przez tę osobę, która z niej korzysta. Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 49.

¹⁹ Wyroki: z dnia 11 września 2007 r., Komisja/Niemcy, C-318/05, EU:C:2007:495, pkt 69; z dnia 20 maja 2010 r., Zanotti, C-56/09, EU:C:2010:288, pkt 32.

²⁰ Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 45–48.

²¹ Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 48.

²² Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 51. Zobacz także C. Buts, P. Nicolaidis, H. Pirlet, Puzzles of the State Aid Rules on RDI, *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 18(4), 2019, s. 489, na s. 494.

²³ Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 25.

²⁴ Zasady ramowe (przypis 10 niniejszej opinii), pkt 18.

52. W związku z tym, jeżeli organizacja prowadząca badania wykonuje jednocześnie działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym, finansowanie publiczne podlega zasadom pomocy państwa wyłącznie w zakresie, w jakim pokrywa koszty związane z działalnością gospodarczą. Komisja dokonuje ustaleń w tym przedmiocie w drodze oceny, czy finansowanie publiczne przyznane organizacji na określony okres obrachunkowy przekracza koszty działalności niegospodarczej poniesione w tym okresie²⁵.

53. Ponadto, jeżeli organizacja prowadząca badania świadczy odpłatnie usługi edukacyjne, ale wszelkie pochodzące z takiej działalności zyski są reinwestowane w podstawową działalność badawczą, to jej działalność jest w całości uznawana za działalność o charakterze niegospodarczym²⁶.

54. Oznacza to, że uznanie pomocy przyznanej organizacji prowadzącej badania za pomoc państwa zależy od zakwalifikowania finansowanej działalności jako działalności gospodarczej lub działalności o charakterze niegospodarczym. Jeżeli finansowana działalność nie ma charakteru gospodarczego, to zasady pomocy państwa nie są stosowane, nawet jeżeli ta sama jednostka prowadzi również działalność gospodarczą, która musi być jednak wyraźnie oddzielona od finansowanej działalności. W przypadku gdy finansowana działalność ma charakter gospodarczy, takie finansowanie stanowi pomoc państwa na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE. Tego rodzaju pomoc może jednak ostatecznie zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, a tym samym za dozwoloną.

55. Uważny czytelnik na pewno zauważył, że w żadnym miejscu niniejszej sekcji nie wspomniano o art. 2 pkt 83 GBER. Jest tak dlatego, że ów przepis nie ma żadnego znaczenia dla kwestii stosowania zasad pomocy państwa do dotacji na badania przyznawanych placówkom badawczym.

4. *Wniosek pośredni: brak właściwości Trybunału*

56. W związku z powyższym, mając na uwadze fakt, że uregulowanie Unii, o którego wykładnię wniesiono, znajduje zastosowanie wyłącznie na gruncie prawa krajowego, jak również fakt, że jego stosowanie służy celowi innemu niż cel, który realizuje ono na gruncie prawa Unii, uważam, iż Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne.

57. Prawdą jest, że Trybunał stwierdza, na podstawie orzecznictwa wywodzącego się z wyroku Dzodzi, swoją właściwość wtedy, gdy w prawie krajowym przyjmuje się, w sytuacjach równoważnych z tymi, które są regulowane przez prawo Unii, te same rozwiązania co w prawie Unii. W takim przypadku ustawodawca krajowy postanawia posłużyć się prawem Unii do uregulowania równoważnej sytuacji wewnętrznej. Trybunał uznaje wówczas, że istnieje wyraźny interes Unii w tym, by celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni przepisy lub pojęcia przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity, bez względu na warunki, w jakich mają być stosowane²⁷.

²⁵ Zasady ramowe (przypis 10 niniejszej opinii), pkt 20 i towarzyszący mu przypis 6.

²⁶ Zasady ramowe (przypis 10 niniejszej opinii), pkt 19 lit. b). Zobacz także zawiadomienie (przypis 16 niniejszej opinii), pkt 32.

²⁷ Wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, zwany dalej „wyrokiem Dzodzi”, EU:C:1990:360, pkt 41; z dnia 18 listopada 2021 r., Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, pkt 45. Jasny i szczegółowy przegląd orzecznictwa wywodzącego się z wyroku Dzodzi można znaleźć w opinii rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, pkt 27–50).

58. Na przykład w wyroku Dzodzi analizowano przypadek, w którym ustawodawca belgijski postanowił o objęciu zakresem stosowania przepisów Unii dotyczących sytuacji transgranicznych równoważnej sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym²⁸.

59. Innym przykładem spraw niemieszczących się w zakresie prawa Unii, w których Trybunał wywodzi swoją właściwość z potrzeby zapewnienia jednolitej wykładni, są sprawy dotyczące objęcia przez państwa członkowskie regulacją dyrektywy o przedstawicielach handlowych, która odnosi się wyłącznie do sprzedaży towarów, również świadczenia usług²⁹.

60. Trzecią kategorią spraw, w których stosuje się logikę przyjętą w wyroku Dzodzi, są sprawy związane z wykładnią umów mieszanych. W wyroku Hermès Trybunał stwierdził swoją właściwość do dokonania wykładni postanowienia umowy mieszanej³⁰, mimo że owo postanowienie miało zastosowanie do sytuacji, która nie była objęta prawem Unii, ze względu na możliwość jego zastosowania w równoważnych sytuacjach podlegających prawu Unii³¹. Innymi słowy, istniał *interes Unii* w jednolitej wykładni uregulowań mających zastosowanie do *równoważnych* sytuacji.

61. Wreszcie Trybunał przedstawił podobne rozumowanie w wielu sprawach z zakresu prawa konkurencji, w których ustawodawca krajowy transponował przepisy Unii na sytuacje czysto wewnętrzne, pozostające bez jakiegokolwiek wpływu na handel między państwami członkowskimi³².

62. Ważnym powodem uzasadniającym właściwość Trybunału we wszystkich wyżej wymienionych sprawach była równoważność, z jednej strony sytuacji czysto wewnętrznych, dla których uregulowania prawo krajowe odwoływało się do prawa Unii, z sytuacjami podlegającymi prawu Unii z drugiej strony, dla których stworzono odpowiedni przepis prawa Unii. Natomiast w sytuacjach, w których cel przepisu prawa Unii nie był związany z celem, w jakim był on stosowany w kontekście krajowym, Trybunał uznał, że nie ma właściwości³³.

63. Jak wyjaśniono w śródtytuł IV.A.2 powyżej, definicja zawarta w art. 2 pkt 83 ma w kontekście GBER zupełnie inny cel niż ten, który przyświeca jej użyciu w rozporządzeniu nr 725. W związku z tym jest oczywiste, że sprawy toczące się przed sądami odsyłającymi nie dotyczą sytuacji krajowej równoważnej z sytuacją, jaka może zaistnieć na gruncie GBER.

²⁸ Wyrok Dzodzi, pkt 43. Owa sytuacja dotyczyła przysługującego obywatelce państwa trzeciego, będącej pracującą w Belgii małżonką obywatela belgijskiego, prawa pobytu w tym państwie. Aby uniknąć dyskryminacji odwrotnej własnych obywateli, Belgia postanowiła, że prawo Unii odnoszące się do swobodnego przepływu pracowników ma zastosowanie także do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym.

²⁹ Wyroki: z dnia 16 marca 2006 r., Poseidon Chartering, C-3/04, EU:C:2006:176, pkt 11–19; z dnia 28 października 2010 r., Volvo Car Germany, C-203/09, EU:C:2010:647, pkt 23–28; z dnia 3 grudnia 2015 r., Quenon K., C-338/14, EU:C:2015:795, pkt 17–19; z dnia 17 maja 2017 r., ERGO Poist’ovňa, C-48/16, EU:C:2017:377, pkt 29–32.

³⁰ Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej, zatwierdzone decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1, zwane dalej „porozumieniem TRIPS”).

³¹ Wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r., Hermès, C-53/96, EU:C:1998:292, pkt 32. Przedmiotem tej sprawy był przewidziany w porozumieniu TRIPS środek tymczasowy dotyczący znaku towarowego zarejestrowanego w Beneluksie. Takie znaki towarowe nie podlegały wprowadzie prawu Unii, jednak odnośne postanowienie porozumienia TRIPS mogło być potencjalnie zastosowane do unijnych znaków towarowych.

³² Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 listopada 2015 r., Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784, pkt 12–14); z dnia 21 lipca 2016 r., VM Remonts i in. (C-542/14, EU:C:2016:578, pkt 16–19); a także z dnia 18 listopada 2021 r., Visma Enterprise (C-306/20, EU:C:2021:935, pkt 41–49).

³³ Zobacz na przykład wyrok z dnia 10 grudnia 2020 r., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, pkt 44–49).

64. Stwierdzenie „właściwości wywodzonej z wyroku Dzodzi” zasadniczo wymaga spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie istnienia interesu Unii w dokonaniu jednolitej wykładni oraz równoważności rozpatrywanej sytuacji krajowej i sytuacji podlegającej prawu Unii³⁴.

65. Choć jest to odrobinę przesadzone, da się argumentować, że interpretacja art. 2 pkt 83 GBER w niniejszych sprawach leży w interesie jednolitości prawa Unii. Można bowiem wyobrazić sobie sytuacje, w których właściwe organy i sądy krajowe będą się posługiwały taką wykładnią przy stosowaniu przepisów sekcji 4 rozdziału III GBER.

66. Niemniej jednak sytuacja, w jakiej art. 2 pkt 83 GBER ma zostać zastosowany w rozpatrywanych sprawach, nie jest równoważna z sytuacją, w jakiej jest on stosowany w kontekście owego rozporządzenia. W związku z tym, biorąc pod uwagę fakt, że Trybunał może dokonywać wykładni art. 2 pkt 83 GBER wyłącznie w kontekście samego GBER i zgodnie z jego szczególnym celem, wykładnia, której Trybunał może dokonać w niniejszej sprawie, nie może moim zdaniem być w jakikolwiek sposób użyteczna dla sądów odsyłających. Są to dwie zupełnie różne kwestie.

67. Na koniec należy również dodać, że sądy odsyłające nie wyjaśniły, zgodnie z wymogami art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w jaki sposób wykładnia art. 2 pkt 83 GBER może mieć znaczenie w odmiennym pod względem funkcjonalnym i prawnym kontekście³⁵.

68. Uważam zatem, że Trybunał nie może stwierdzić swojej właściwości w niniejszych sprawach, ponieważ nie jest spełniona przesłanka dotycząca równoważności sytuacji krajowej wymagana w świetle orzecznictwa zapoczątkowanego wyrokiem Dzodzi.

69. Niemniej jednak na wypadek gdyby Trybunał uznał swoją właściwość, przejdę teraz do interpretacji art. 2 pkt 83 GBER.

B. Czym jest organizacja prowadząca badania i upowszechniająca wiedzę w rozumieniu art. 2 pkt 83 GBER?

70. W art. 2 pkt 83 GBER „organizację prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę” zdefiniowano jako podmiot, którego podstawowym celem jest samodzielne prowadzenie badań (podstawowych, przemysłowych lub eksperymentalnych prac rozwojowych)³⁶ lub rozpowszechnianie na szeroką skalę wyników takich działań poprzez nauczanie, publikację lub transfer wiedzy.

³⁴ Rzecznik generalny M. Bobek zaproponował trzy warunki, na podstawie których można określić, czy wyrok Dzodzi może być stosowany do ustalenia właściwości w sprawach, które nie są objęte zakresem prawa Unii. Po pierwsze, prawo krajowe musi zawierać bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie do przepisu prawa Unii, o którego wykładnię się zwrócono. Po drugie, przepisy prawa Unii, których zakres stosowania został rozszerzony przez prawo krajowe, muszą nadal funkcjonować w porównywalnym pod względem funkcjonalnym i prawnym kontekście, w którym istnieje interes w zachowaniu jednolitości konceptualnej i w ramach którego wykładnia przepisów prawa Unii może zapewnić sądowi odsyłającemu pewien zakres wsparcia praktycznego. Wreszcie sąd odsyłający jest zobowiązany jasno wyjaśnić, w jaki sposób oba powyższe wymogi są spełnione w danej sprawie, wskazując odnośne przepisy prawa krajowego. Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, pkt 43–45, 54–61, 71–73).

³⁵ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 55). Pojawiają się poglądy, że dostarczenie takiego wyjaśnienia przez sąd krajowy powinno stanowić wymóg proceduralny do celów ustalenia właściwości Trybunału w sytuacjach podobnych do sytuacji w wyroku Dzodzi. Zobacz na przykład opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych Venturini i in. (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, pkt 54–62), oraz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, pkt 57).

³⁶ Artykuł 2 pkt 84 GBER zawiera definicję „badań podstawowych”; art. 2 pkt 85 GBER – definicję „badań przemysłowych”; art. 2 pkt 86 GBER – definicję „eksperymentalnych prac rozwojowych”, natomiast art. 2 pkt 87 GBER – definicję „studium wykonalności”.

71. Wątpliwości nasuwa wyróżnione użycie spójnika „lub”.

72. Czy podmiot może wyłącznie lub głównie prowadzić badania? Czy może on wyłącznie lub głównie upowszechniać wiedzę? Czy podmiot musi prowadzić badania? Czy podmiot musi upowszechniać wiedzę? A może musi on wykonywać te dwa rodzaje działalności, to znaczy zarówno prowadzić badania, jak i upowszechniać wiedzę, jak zdaje się to wynikać ze sformułowania „organizacja prowadząca badania i upowszechniająca wiedzę”.

73. Moim zdaniem wyrażenie „podstawowy cel” należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się ono do działalności, z myślą o wykonywaniu której podmiot został utworzony. Oczywiście podmiot może wykonywać więcej niż jedną podstawową działalność.

74. Na przykład placówki takie jak uniwersytety są zazwyczaj powoływane tak w celu upowszechniania wiedzy, jak i prowadzenia badań. Ich podstawową działalnością jest zarówno nauczanie, jak i prowadzenie badań. Instytuty badawcze mogą być tworzone wyłącznie w celu prowadzenia badań i mogą rozpowszechniać swoje wyniki w publikacjach zewnętrznych. W związku z tym ich jedyną podstawową działalnością jest prowadzenie badań. Wreszcie niektóre placówki, takie jak szkoły językowe czy placówki szkolenia zawodowego, mogą być tworzone wyłącznie w celu związanym z nauczaniem, ale mogą także prowadzić badania zmierzające chociażby do usprawnienia stosowanych przez nie metod nauczania. Prowadzenie badań tego rodzaju nie jest jednak ich podstawowym celem; w takim przypadku badania mają wyłącznie charakter instrumentalny, a więc pomocniczy względem podstawowego celu tych placówek, jakim jest nauczanie.

75. Skoro definicja zawarta w art. 2 pkt 83 GBER znajduje się w części owego artykułu, który jest zatytułowany „Definicje dotyczące pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną”, uważam, że badania muszą stanowić jeden z podstawowych celów „organizacji prowadzącej badania i upowszechniających wiedzę”.

76. Jeżeli podstawowym celem podmiotu jest prowadzenie badań, to taki podmiot jest „organizacją prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę”, niezależnie od tego, czy został on utworzony na mocy prawa publicznego lub prywatnego, oraz niezależnie od sposobu jego finansowania. To ostatnie stwierdzenie rozumiem w ten sposób, że „organizacja prowadząca badania i upowszechniająca wiedzę” może prowadzić jednocześnie działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym³⁷. Istotne jest wyłącznie to, aby samodzielne prowadzenie badań stanowiło jeden z rodzajów jej podstawowej działalności.

77. Niemniej jednak, nawet jeżeli taki podmiot może w związku z tym wykonywać działalność gospodarczą, z art. 2 pkt 83 GBER da się wywnioskować, że część jego działalności badawczej musi mieć charakter niegospodarczy. Zdanie drugie tego punktu brzmi następująco: „[w] przypadkach gdy tego rodzaju jednostka prowadzi również działalność gospodarczą finansowanie, koszty i dochody związane z tą działalnością gospodarczą należy rozliczać oddzielnie”³⁸.

78. Wniosek, że działalność badawcza musi mieć, przynajmniej częściowo, charakter niegospodarczy, potwierdza dodatkowo ten człon definicji zawartej w art. 2 pkt 83 GBER, który dotyczy upowszechniania wiedzy. Z działalnością badawczą o charakterze niegospodarczym

³⁷ W zasadach ramowych (przypis 10 niniejszej opinii) przewidziano również, że organizacja prowadząca badania może jednocześnie prowadzić działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym. Zobacz na przykład pkt 20 zasad ramowych.

³⁸ Wyróżnienie moje.

nieodłącznie związane jest bowiem to, że jej wyniki są rozpowszechniane publicznie na szeroką skalę. Taką interpretację potwierdza ostatnie zdanie tego przepisu, skoro organizacja badawcza nie może zapewniać preferencyjnego dostępu do wyników badań na przykład swoim udziałowcom/akcjonariuszom lub członkom.

79. Sformułowany przeze mnie wniosek, zgodnie z którym działalność badawcza, stanowiąca jeden z rodzajów podstawowej działalności, musi przynajmniej w części mieć charakter niegospodarczy, wypływa także z roli, jaką GBER powierza „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę”. Udział takich organizacji we wspólnych projektach lub fakt odgrywania przez nie przewodniej roli w kontekście niektórych rodzajów badań zwiększa prawdopodobieństwo, że niezgłoszona pomoc na badania jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

80. W związku z tym na podstawie brzmienia art. 2 pkt 83 GBER stwierdzam, że „organizacja prowadząca badania i upowszechniająca wiedzę” powinna prowadzić badania, których wyniki są publicznie dostępne, oraz że może ona przekazywać wyniki badań poprzez nauczanie, publikację lub z wykorzystaniem innych środków. Jeżeli badania (lub ich część) są prowadzone jako działalność o charakterze niegospodarczym, usługi w dziedzinie nauczania mogą być świadczone odpłatnie.

81. Przy dokonywaniu oceny podstawowej działalności organizacji pod uwagę warto wziąć szereg czynników, takich jak statut lub podobny akt założycielski danego podmiotu, sprawozdania roczne, jak również kwestię, czy ów podmiot spełnia przewidziane w prawie krajowym kryteria uzyskania statusu placówki szkolnictwa wyższego lub placówki badawczej (na przykład takie jak akredytacja)³⁹, a także sprawozdania krajowego organu akredytacyjnego. Zważywszy, że placówki szkolnictwa wyższego są zazwyczaj akredytowane na czas określony, zaś ich akredytacje podlegają odnowieniu, procedury zmierzające do wydania decyzji o ponownym udzieleniu akredytacji również mogą stanowić okazję do określenia podstawowej działalności podmiotu.

82. W postanowieniu odsyłającym w sprawie C-164/21 wskazano, że skarżąca w postępowaniu głównym może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie, w jakim nie jest to sprzeczne z ustawą o placówkach szkolnictwa wyższego. Również i ta kwestia może mieć znaczenie dla ustalenia podstawowej działalności danego podmiotu.

83. Jeżeli organizacja prowadzi działalność badawczą i dydaktyczną jako swoją podstawową działalność, to do celów zakwalifikowania jej jako „organizacji prowadzącej badania i upowszechniającej wiedzę” nie ma znaczenia, jaki procent tej działalności jest wykonywany jako działalność gospodarcza, a jaki – jako działalność niemająca charakteru gospodarczego. Wyraźne rozdzielanie kosztów działalności gospodarczej i działalności niemającej charakteru gospodarczego jest istotne jedynie przy rozstrzyganiu, czy przyznana takiej organizacji dotacja na badania jest objęta zakresem zasad pomocy państwa.

V. Wnioski

84. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny, Łotwa) i Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny, Łotwa).

³⁹ Zobacz także T. Kleiner, *The new Framework for Research, Development and Innovation, 2007–2013, European State Aid Law Quarterly*, Vol. 6(2), 2007, s. 231, na s. 238, 239.

85. Alternatywnie proponuję Trybunałowi, na wypadek gdyby stwierdził on swoją właściwość, by na pytania te odpowiedział następująco:

- 1) Podmiot, którego działalność polega na prowadzeniu badań i nauczaniu, można zakwalifikować jako „organizację prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę” w rozumieniu art. 2 pkt 83 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 [TFUE], jeżeli jednym z rodzajów jego podstawowej działalności jest samodzielne prowadzenie badań, które przynajmniej częściowo ma charakter niegospodarczy, nawet jeżeli niektóre z jego rodzajów działalności mają charakter gospodarczy lub, innymi słowy, nawet jeżeli część jego dochodów pochodzi z odpłatnego świadczenia usług.
- 2) Proporcja między udziałem finansowania z działalności gospodarczej a udziałem finansowania z działalności o charakterze niegospodarczym nie ma znaczenia przy ustalaniu, czy podmiot jest „organizacją prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę” w rozumieniu art. 2 pkt 83 rozporządzenia nr 651/2014.