Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 4 czerwca 2020 r.*

Odwołanie – Pomoc państwa – Domniemana pomoc – Decyzja o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE – Nakaz zawieszenia spornych środków – Przesłanki zgodności z prawem nakazu

W sprawie C-456/18 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 12 lipca 2018 r.,

Węgry, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników,

wnoszący odwołanie,

popierany przez:

Rzeczpospolitą Polską, którą reprezentowali B. Majczyna, M. Rzotkiewicz i A. Kramarczyk, w charakterze pełnomocników,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, którą reprezentowali L. Flynn, P.J. Loewenthal, V. Bottka i K. Talabér-Ritz, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, wiceprezes Trybunału, pełniąca obowiązki sędziego pierwszej izby, M. Safjan, L.S. Rossi i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 września 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski.

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Węgry wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2018 r., Węgry/Komisja (T-554/15 i T-555/15, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2018:220), którym Sąd oddalił ich skargi o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Komisji C(2015) 4805 final z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.41187 (2015/NN) – Węgry – Składka na cele zdrowotne wnoszona przez sektor tytoniowy (Dz.U. 2015, C 277, s. 24), a po drugie, decyzji Komisji C(2015) 4808 final z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – Poprawka z 2014 r. w węgierskiej opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego (Dz.U. 2015, C 277, s. 12) (zwanych dalej „spornymi decyzjami") w zakresie, w jakim nakazują one zawieszenie stosowania progresywnej stawki podatkowej, odpowiednio, składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy i opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, wynikających z ustawy nr XCIV z 2014 r. w sprawie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy i z poprawki z 2014 r. do ustawy nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim.

Ramy prawne

2 Motyw 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 734/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 204, s. 15) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 659/1999"), brzmi następująco:

„W przypadkach pomocy przyznanej bezprawnie Komisja powinna posiadać prawo uzyskania wszystkich koniecznych informacji umożliwiających jej podjęcie decyzji oraz bezzwłoczne przywrócenie, gdzie jest to właściwe, niezakłóconej konkurencji; dlatego też właściwe jest umożliwienie Komisji przyjęcia środków tymczasowych skierowanych do zainteresowanego państwa członkowskiego; środki tymczasowe mogą przyjąć formę nakazów [udzielenia] informacji, nakazów zawieszenia i nakazów windykacji [odzyskania]; Komisja powinna mieć możliwość w razie niezastosowania się do nakazu [udzielenia] informacji podjęcia decyzji na podstawie dostępnych informacji oraz w razie niezastosowania się do nakazów zawieszenia i windykacji [odzyskania] skierowania sprawy bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z art. [108 ust. 2 akapit drugi TFUE]".

3 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Klauzula zawieszająca", stanowi:

„Pomoc podlegająca obowiązkowi zgłoszenia zgodnie z art. 2 ust. 1 nie zostaje zrealizowana [wprowadzona w życie] do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą".

4 Zgodnie z art. 4 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowanym „Wstępne badanie zgłoszenia i decyzje Komisji":

„1. Komisja bada zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Z zastrzeżeniem art. 8 Komisja podejmuje decyzję zgodnie z ust. 2, 3 lub 4.

2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.

3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia [z rynkiem wewnętrznym], w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. [107 ust. 1 TFUE], Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny [z rynkiem wewnętrznym] (zwaną dalej »decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń«). W decyzji określone zostaje, który z przewidzianych traktatem wyjątków zastosowano.

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia [z rynkiem wewnętrznym], Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. [108 ust. 2 TFUE] (zwaną dalej »decyzją o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]«).

[…]".

5 Rozdział III rozporządzenia nr 659/1999, zatytułowany „Procedura dotycząca pomocy przyznanej bezprawnie", zawiera art. 10–14. Artykuł 10 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla art. 20, Komisja może z własnej inicjatywy zbadać informacje dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, bez względu na ich źródło.

[…]

2. W razie konieczności Komisja występuje do zainteresowanego państwa członkowskiego z wnioskiem o udzielenie informacji. […]".

6 Artykuł 11 tego rozporządzenia, zatytułowany „Nakaz zawieszenia lub tymczasowe[go] windykacji [odzyskania] pomocy", stanowi:

„1. Komisja może, po umożliwieniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag, podjąć decyzję nakazującą państwu członkowskiemu zawieszenie wszelkiej pomocy niezgodnej z prawem do momentu podjęcia przez Komisję decyzji w sprawie zgodności pomocy [z rynkiem wewnętrznym] (zwaną dalej »nakazem zawieszenia«).

2. Komisja może, po umożliwieniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu złożenia uwag, podjąć decyzję nakazującą państwu członkowskiemu tymczasow[e] windykację [odzyskanie] jakiejkolwiek pomocy przyznanej bezprawnie do momentu podjęcia przez Komisję decyzji o zgodności takiej pomocy ze wspólnym rynkiem [z rynkiem wewnętrznym] (zwaną dalej »nakazem windykacji [odzyskania]«), jeżeli zostaną spełnione następujące kryteria:

– zgodnie z przyjętą praktyką nie ma wątpliwości co do charakteru pomocowego danego środka oraz

– wymagane jest pilne działanie, oraz

– istnieje poważne ryzyko wyrządzenia konkurentowi poważnej i nieodwracalnej szkody.

Windykacja [Odzyskanie] zostaje przeprowadzon[e] zgodnie z procedurą określoną w art. 14 ust. 2 i 3. Po skutecznym zwrocie pomocy Komisja podejmuje decyzję w terminie stosowanym dla pomocy będącej przedmiotem zgłoszenia.

Komisja może upoważnić państwo członkowskie do powiązania zwrotu pomocy z wypłatą pomocy na podtrzymanie działalności dla zainteresowanej firmy.

Postanowienia niniejszego ustępu mają zastosowanie jedynie w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie, wprowadzonej w życie po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia".

7 Zgodnie z art. 12 tego samego rozporządzenia, zatytułowanym „Niezastosowanie się do nakazu”:

„Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do nakazu zawieszenia lub nakazu windykacji [odzyskania], Komisja jest uprawniona, badając istotę sprawy na podstawie dostępnych informacji, do przekazania sprawy bezpośrednio Trybunałowi Sprawiedliwości [Unii] Europejski[ej] oraz do złożenia wniosku o przyjęcie deklaracji, że niezastosowanie się stanowi naruszenie przepisów traktatu”.

8 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje:

„Badanie pomocy, która mogła zostać przyznana bezprawnie, skutkuje decyzją na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4. W przypadku decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] postępowanie zostaje zakończone w drodze decyzji podjętej zgodnie z art. 7. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do nakazu udzielenia informacji, decyzja zostaje podjęta na podstawie dostępnych informacji”.

Okoliczności powstania sporu

9 Ustawą nr XCIV z 2014 r. o składce na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy parlament węgierski wprowadził nowy podatek pobierany według stawki progresywnej od rocznego obrotu przedsiębiorstw osiągających co najmniej 50% obrotu z produkcji wyrobów tytoniowych lub z handlu tymi wyrobami. W drodze poprawki z 2014 r. do ustawy nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim nadał on także progresywny charakter opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego pobieranej od obrotu sklepów sprzedających produkty szybko zbywalne.

10 Pismami, odpowiednio, z dnia 17 marca 2015 r. i z dnia 13 kwietnia 2015 r. Komisja poinformowała władze węgierskie, że jej zdaniem progresywna stawka opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, z jednej strony, oraz progresywna stawka składki na cele zdrowotne, jak również obniżenie składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji, z drugiej strony, prowadzą do różnego traktowania przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji i w związku z tym można je uznać za wprowadzające pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym. W każdym z tych pism Komisja wspomniała o możliwości skierowania do Węgier nakazu zawieszenia na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia 659/1999 i wezwała to państwo do przedstawienia uwag w przedmiocie ewentualnego zastosowania takiego nakazu. W pismach z dnia 16 kwietnia 2015 r. i z dnia 12 maja 2015 r. władze węgierskie odpowiedziały, że ich zdaniem przedmiotowe środki nie stanowią pomocy państwa.

11 Na podstawie spornych decyzji Komisja w każdej ze spraw, po pierwsze, wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, a po drugie, na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nakazała Węgrom zawieszenie wykonania spornych środków podatkowych.

12 W dniu 4 lipca 2016 r. Komisja przyjęła dwie decyzje kończące formalne postępowania wyjaśniające, w których to decyzjach uznała, że kwestionowane środki są niezgodne z prawem i z rynkiem wewnętrznym.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

13 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2015 r. Węgry wniosły skargę na każdą ze spornych decyzji w zakresie, w jakim nakazują one zawieszenie stosowania progresywnej stawki podatkowej składki na cele zdrowotne i opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, jak również zawieszenie obniżenia składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji.

14 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił te skargi.

Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

15 W swoim odwołaniu Węgry wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, uwzględnienie ich żądań przedstawionych w pierwszej instancji i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

16 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 października 2018 r. Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego Węgry.

17 Komisja wnosi o oddalenie odwołania, obciążenie Węgier kosztami postępowania oraz obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami związanymi z interwencją.

W przedmiocie odwołania

W przedmiocie dopuszczalności odwołania

18 Komisja podnosi wobec rządu węgierskiego zarzut niedopuszczalności oparty na tym, że nie przedstawia on w sposób jasny i jednoznaczny zarzutów, na których się opiera, nie precyzuje wszystkich krytykowanych punktów zaskarżonego wyroku, które podważa, ogranicza się w dużej mierze do powtórzenia zarzutów i argumentów przedstawionych już w pierwszej instancji i oddalonych przez Sąd, krytykuje w szczególności raczej uzasadnienie spornych decyzji Komisji, a nie uzasadnienie zaskarżonego wyroku, i w rzeczywistości dąży do uzyskania ponownego rozpoznania skargi oddalonej przez Sąd. A zatem odwołanie nie spełnia łącznych wymogów określonych w art. 256 TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 169 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

19 W tym względzie należy stwierdzić, że Komisja nie popiera tych twierdzeń koniecznymi wyjaśnieniami, aby móc ocenić ich zasadność. Ponadto – wbrew temu, co utrzymuje Komisja – Węgry podnoszą w odwołaniu między innymi zarzuty dotyczące naruszeń prawa, jakich miał się dopuścić Sąd w odniesieniu, po pierwsze, do zakresu uznania, jakim dysponuje Komisja przy wydawaniu nakazów zawieszenia, a po drugie, do ciążącego na tej instytucji obowiązku uzasadnienia owych nakazów.

20 W związku z tym należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję wobec odwołania.

W przedmiocie dopuszczalności zarzutów interwenienta

Argumentacja stron

21 Komisja utrzymuje, że zarzut drugi Rzeczypospolitej Polskiej, który jest związany z drugim zarzutem odwołania Węgier, ale krytykuje inne fragmenty zaskarżonego wyroku, podobnie jak jej zarzut trzeci, który nie powtarza żadnego z zarzutów odwołania, zmieniają przedmiot sporu, a tym samym są niedopuszczalne.

Ocena Trybunału

22 Zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron. Artykuł 132 regulaminu postępowania, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego przed Trybunałem na podstawie art. 190 tego regulaminu, stanowi, że uwagi interwenienta zawierają zarzuty i argumenty, jakie interwenient podnosi.

23 Powyższe przepisy nie stoją zatem na przeszkodzie temu, by interwenient przedstawił inne argumenty niż argumenty strony, którą popiera, pod warunkiem że ma on celu poparcie jedynie żądań tej strony lub oddalenie żądań strony przeciwnej (wyroki: z dnia 23 lutego 1961 r., De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Wysoka Władza, 30/59, EU:C:1961:2, s. 37, 38; a także z dnia 19 listopada 1998 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-150/94, EU:C:1998:547, pkt 36).

24 W związku z tym zarzutów Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionych na poparcie żądań Węgier nie można uznać za niedopuszczalne z tego względu, że uzupełniają one drugi zarzut odwołania, krytykując inne fragmenty zaskarżonego wyroku i zawierają argument, który nie figuruje w odwołaniu.

25 Zarzut częściowej niedopuszczalności podniesiony przez Komisję wobec interwencji Rzeczypospolitej Polskiej należy zatem oddalić.

Co do istoty

26 Na poparcie odwołania Węgry podnoszą trzy zarzuty dotyczące, po pierwsze, błędnej wykładni przez Sąd przesłanek wydania nakazów zawieszenia na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, po drugie, przeinaczenia przez Sąd niektórych z argumentów tego państwa i po trzecie, naruszenia przez Sąd obowiązku uzasadnienia, jak również błędnego zastosowania art. 296 TFUE i art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

W przedmiocie części czwartej zarzutu pierwszego odwołania

– Argumentacja stron

27 Zdaniem rządu węgierskiego Sąd nie uwzględnił okoliczności, że nakaz zawieszenia musi być zgodny z traktatem FUE i ogólnymi zasadami prawa Unii. Co prawda w pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że „kontrola sądów Unii nie ogranicza się wyłącznie do przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 i może objąć w szczególności zgodność nakazu zawieszenia z traktatem FUE i z ogólnymi zasadami prawa". Niemniej w pkt 70 i 71 tego wyroku Sąd ograniczył przesłanki wydania nakazu zawieszenia do dwóch przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Podobnie w pkt 87 owego wyroku ograniczył się on do zbadania wyłącznie tego artykułu. W opinii rządu węgierskiego Sąd dopuścił się takiego samego naruszenia prawa w pkt 95 i 134 zaskarżonego wyroku, orzekając, że w przypadku gdy Komisja nakazuje zawieszenie środka na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nie jest ona zobowiązana do upewnienia się, że nakaz jest konieczny i proporcjonalny.

28 Z kolei Komisja uważa, że nie istnieje niespójność między pkt 71 i 95 zaskarżonego wyroku z jednej strony a pkt 86 i 98 tego wyroku z drugiej strony. Punkty 86 i 98 należy bowiem interpretować z uwzględnieniem pkt 130 i 134 owego wyroku, zgodnie z którymi zasadność wydania nakazu zawieszenia jest wystarczająco uzasadniona istnieniem udowodnionego naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE, a zatem nie wymaga dalszego uzasadnienia. W opinii Komisji zakaz przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE znajduje bowiem zastosowanie jeszcze przed przyjęciem przez tę instytucję decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Z chwilą gdy państwo członkowskie

wprowadza środek pomocy bez zgłoszenia go Komisji, dochodzi do naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE. Uznanie spornego środka krajowego za przyznaną bezprawnie pomoc państwa stanowi przesłankę materialną określoną w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Dlatego też Komisja uważa za niekonsekwentną okoliczność, że Sąd orzekł w pkt 135–137 zaskarżonego wyroku, iż w decyzji o nakazie zawieszenia powinna ona była przedstawić powody, dla których uważa za mało prawdopodobne, że państwo członkowskie będzie przestrzegało tego zakazu.

29 Ze względu na wspomnianą wyżej sprzeczność Komisja wnosi do Trybunału o zastąpienie uzasadnienia zawartego w pkt 135–137 zaskarżonego wyroku w taki sposób, aby było ono zgodne z uzasadnieniem przedstawionym w pkt 70, 71, 130 i 134 tego wyroku.

– Ocena Trybunału

30 Artykuł 108 ust. 3 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zgłaszania Komisji wszelkich planów dotyczących przyznania lub zmiany pomocy państwa. Artykuł 109 TFUE upoważnia Radę Unii Europejskiej do określenia w szczególności warunków stosowania art. 108 ust. 3 TFUE. Na tej podstawie Rada wydała rozporządzenie nr 659/1999.

31 W przypadku gdy dane państwo członkowskie powstrzymuje się od zawieszenia wykonania danego środka w celu wypełnienia obowiązku niewprowadzania w życie nowej pomocy lub zmian w istniejącej pomocy przed uzyskaniem zgody Komisji lub, w stosownym wypadku, Rady, który to obowiązek wynika z art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE i art. 3 rozporządzenia nr 659/1999, zgodnie z art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia Komisja jest uprawniona, po tym jak umożliwiła państwu członkowskiemu przedstawienie uwag, do wydania decyzji nakazującej mu zawieszenie wprowadzenia w życie danego środka lub danej pomocy do momentu wydania decyzji końcowej w przedmiocie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 46).

32 Rozporządzenie nr 659/1999 przewiduje w art. 4 ust. 4, że w przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że istnieją wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym, wszczyna ona formalne postępowanie wyjaśniające. W przypadku gdy Komisja dowie się o niezgłoszonym środku, który jej zdaniem może stanowić nową pomoc lub zmianę pomocy istniejącej, może również na podstawie art. 10 ust. 2 tego rozporządzenia zwrócić się do zainteresowanego państwa członkowskiego o udzielenie informacji i, w stosownym wypadku, podjąć decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 13 ust. 1 zdanie drugie tegoż rozporządzenia.

33 We wszystkich przypadkach wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie środka, w odniesieniu do którego Komisja zakłada, że stanowi on nową pomoc, zobowiązuje dane państwo członkowskie do zawieszenia jego wprowadzenia w życie (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 czerwca 1992 r., Hiszpania/Komisja, C-312/90, EU:C:1992:282, pkt 17; z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 59; z dnia 10 maja 2005 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2005:275, pkt 39; a także z dnia 9 czerwca 2011 r., Diputación Foral de Vizcaya i in./Komisja, od C-465/09 P do C-470/09 P, niepublikowany, EU:C:2011:372, pkt 92).

34 Jednakże wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie niezgłoszonego środka nie pociąga za sobą tych samych konsekwencji dla danego państwa członkowskiego co wydanie nakazu zawieszenia na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia 659/1999. Co prawda w obu przypadkach państwo to jest zobowiązane do zawieszenia wykonania przedmiotowego środka. Jednakże jedynie niezastosowanie się do nakazu zawieszenia pozwala Komisji zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 659/99 wnieść bezpośrednio do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 60).

35 Trybunał orzekł, że nakaz zawieszenia może zostać wydany zarówno w tym samym czasie co decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, jak również po tej decyzji (wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 47). Decyzja w sprawie nakazu zawieszenia może zostać wydana między innymi po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, jeżeli dane państwo członkowskie nie zawiesiło wprowadzenia w życie badanego środka niezwłocznie po wszczęciu tego postępowania.

36 W obu sprawach, które doprowadziły do wydania zaskarżonego wyroku, Węgry wniosły do Sądu skargi na decyzje w sprawie nakazu zawieszenia wydane w tym samym czasie i w tej samej decyzji co wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do dwóch krytykowanych środków podatkowych.

37 W ramach zarzutu pierwszego podniesionego w skardze do Sądu Węgry utrzymywały między innymi, że wydanie nakazu zawieszenia wymaga, oprócz spełnienia dwóch przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, a mianowicie tymczasowego zakwalifikowania przez Komisję spornego środka krajowego jako pomocy państwa przyznanej bezprawnie oraz skonsultowania się z danym państwem członkowskim w sprawie zamierzonego nakazu, aby nakaz ten był zgodny z zasadą proporcjonalności. Jednakże ze względu na skutek zawieszający wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym postanowiono w tym samym czasie, zdaniem tego państwa członkowskiego nakaz zawieszenia byłby uzasadniony jedynie wówczas, gdyby Komisja miała uzasadnione powody, by sądzić, że państwo to nie wypełni tych zobowiązań, zaś nic nie pozwala wysunąć takiego twierdzenia.

38 W części czwartej zarzutu pierwszego odwołania Węgry podnoszą, że Sąd naruszył prawo, odpowiadając w zaskarżonym wyroku na argument przypomniany w poprzednim punkcie. Ponownie w pkt 70, 71, 95 i 134 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie orzekł, że wydanie nakazu zawieszenia jest uzależnione od spełnienia tylko dwóch przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, pomijając spoczywający na Komisji obowiązek sprawdzenia, czy nakaz zawieszenia jest proporcjonalny.

39 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 „Komisja może, po umożliwieniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag, podjąć decyzję, nakazującą państwu członkowskiemu zawieszenie wszelkiej pomocy przyznanej bezprawnie do momentu podjęcia przez Komisję decyzji w sprawie zgodności pomocy [z rynkiem wewnętrznym] (zwaną dalej »nakazem zawieszenia«)”.

40 Z samego brzmienia tego przepisu wynika, że Komisja jest uprawniona, a nie zobowiązana do przyjęcia decyzji w sprawie wydania nakazu zawieszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 46). W związku z tym, jako że Komisja nie znajduje się w sytuacji ograniczonej swobody, dysponuje ona zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji o wydaniu takiego środka. Ponieważ Komisji przysługuje uprawnienie dyskrecjonalne, musi z niego korzystać w poszanowaniu ogólnych zasad prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Schindler Holding i in./Komisja, C-501/11 P, EU:C:2013:522, pkt 59).

41 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów, które przyświecają danemu uregulowaniu, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [wyroki: z dnia 17 maja 1984 r., Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, pkt 25; z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 55]. Zasada ta została przypomniana w art. 5 ust. 4 TUE oraz w art. 1 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do traktatu UE i do traktatu FUE.

42 Z powyższego wynika, że nakaz zawieszenia wydany na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 musi być zgodny z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że nie może wykraczać poza granice tego, co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu przyświecającego temu przepisowi. Jak przypomniano w pkt 33 niniejszego wyroku, przyznane Komisji uprawnienie do wydawania takich nakazów wobec państw członkowskich ma na celu zapewnienie przestrzegania zakazu wprowadzania w życie planów pomocy do momentu wydania decyzji końcowej w sprawie zgodności tych planów z rynkiem wewnętrznym. Uzupełnia je uprawnienie Komisji do wniesienia w skróconym terminie skargi bezpośrednio do Trybunału, aby stwierdził on uchybienie polegające na wprowadzeniu w życie przez państwo członkowskie środka, co do którego istnieje podejrzenie, że stanowi pomoc przyznaną bezprawnie.

43 W świetle tego celu wydanie nakazu zawieszenia jest uzasadnione, jeżeli po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego dane państwo członkowskie nie zawiesiło wprowadzenia w życie badanego środka, jak wskazano w pkt 35 niniejszego wyroku. Niemniej odpowiednie może być również wydanie nakazu zawieszenia w tym samym czasie co decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, jeżeli istnieją wystarczające powody, aby Komisja mogła przypuszczać, że dane państwo członkowskie nie ma zamiaru zawiesić wykonania badanego środka, jak zobowiązuje go do tego wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego, oraz przewidywać, że w związku z tym konieczne będzie wniesienie skargi do Trybunału o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

44 W odpowiedzi na przypomniany w pkt 37 niniejszego wyroku pierwszy zarzut skargi wszczynającej postępowanie w pkt 70 i 71 zaskarżonego wyroku Sąd określił przesłanki zgodności z prawem nakazu zawieszenia w następujący sposób:

„70 Określone w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przesłanki wydania takiego nakazu ograniczają się do przesłanki materialnej, mianowicie do zakwalifikowania przez Komisję na tym etapie postępowania danego środka krajowego jako bezprawnie przyznanej pomocy, oraz do przesłanki proceduralnej, mianowicie do umożliwienia danemu państwu członkowskiemu przedstawienia jego stanowiska.

71 Żaden inny wymóg nie musi być spełniony, by Komisja była uprawniona do wydania nakazu na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, i należy podkreślić, że sytuacja ta jest wynikiem woli, a nie – jak utrzymują Węgry – przeoczenia prawodawcy. Brzmienie wspomnianego artykułu, odzwierciedlające stan prawny wynikający z utrwalonego orzecznictwa przytoczonego w pkt 30 powyżej, nie uległo bowiem zmianie w wyniku poprawek wprowadzonych do rozporządzenia nr 659/1999 i zostało powtórzone bez żadnych zmian w nowym rozporządzeniu nr 2015/1589”.

45 Prawdą jest, że punkty te, rozpatrywane odrębnie, mogłyby być odczytywane jako nakładające na Komisję, w przypadku gdy wydaje nakaz zawieszenia, obowiązek przestrzegania jedynie dwóch przesłanek wyraźnie przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, i tym samym zwalniające Komisję z obowiązku dokonania oceny konieczności tego nakazu zawieszenia.

46 Należy je jednak postrzegać w kontekście całościowego rozumowania Sądu. Otóż w pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał, że „kontrola sądów Unii nie ogranicza się wyłącznie do przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 i może objąć w szczególności zgodność nakazu zawieszenia z traktatem FUE i z ogólnymi zasadami prawa”. Ponadto w pkt 94 i nast. tego wyroku Sąd zbadał, czy Komisja przestrzegała zasady proporcjonalności przy wydawaniu spornych nakazów zawieszenia. W szczególności Sąd przeanalizował w pkt 98 i 99 zaskarżonego wyroku, czy nakazy te były właściwe i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów, które przyświecają art. 107 i 108 TFUE, w tym współmierny charakter niedogodności spowodowanych przez te nakazy w stosunku do celów przyświecających tym przepisom. Wreszcie w pkt 102 zaskarżonego wyroku Sąd doszedł do wniosku, że Komisja, wydając sporne nakazy, nie naruszyła zasady proporcjonalności.

47 Z powyższego wynika, że Komisja nie naruszyła spoczywającego na instytucjach obowiązku przestrzegania we wszystkich swoich aktach zasady proporcjonalności. Część czwartą zarzutu pierwszego należy zatem oddalić.

W przedmiocie części pierwszej trzeciego zarzutu odwołania

– *Argumentacja stron*

48 W zarzucie trzecim rząd węgierski zarzuca Sądowi, że dokonał błędnej oceny prawnej wymogów dotyczących uzasadnienia nakazów zawieszenia.

49 W części pierwszej tego zarzutu rząd węgierski utrzymuje zasadniczo, że Sąd dokonał błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych, orzekając, że nakaz zawieszenia był wystarczająco uzasadniony.

50 Zdaniem rządu węgierskiego nie ulega wątpliwości, że w pkt 135 zaskarżonego wyroku Sąd prawidłowo wskazał, iż w sytuacji gdy nakaz zawieszenia jest zawarty w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, uzasadnienie nakazu powinno umożliwiać zrozumienie, dlaczego dane państwo członkowskie nie będzie przestrzegać zobowiązania do zawieszenia wprowadzenia w życie badanych środków. Natomiast – w opinii rządu węgierskiego – Sąd pomylił się, uznając, że informacje zawarte w spornych decyzjach pozwalały zrozumieć, iż zdaniem Komisji Węgry nie zamierzały zawiesić odnośnych środków w trakcie postępowania wyjaśniającego.

51 Rząd węgierski twierdzi po pierwsze, że uczyniona w tych decyzjach wzmianka, iż władze węgierskie zakwestionowały tymczasową kwalifikację jako pomoc państwa, została błędnie zinterpretowana przez Sąd w pkt 136 zaskarżonego wyroku jako wskazówka takiego zamiaru. Gdyby tak było, państwo członkowskie nie mogłoby zakwestionować analizy Komisji, nie będąc podejrzewanym o to, że chce wprowadzić w życie środki krajowe mimo wszczęcia postępowania wyjaśniającego w ich sprawie.

52 Po drugie, rząd węgierski podnosi, że wbrew temu, co orzekł Sąd, uczyniona w spornych decyzjach wzmianka, iż władze krajowe nie zareagowały na wezwanie Komisji do przedstawienia uwag w przedmiocie ewentualnego wydania nakazów zawieszenia, nie może być również postrzegana jako element uzasadnienia. Byłaby to niewłaściwa interpretacja milczenia, którego zresztą sama Komisja nie zinterpretowała w taki sposób.

53 Po trzecie, zdaniem rządu węgierskiego w pkt 137 zaskarżonego wyroku Sąd niesłusznie przyjął postawę władz węgierskich w innym postępowaniu wyjaśniającym za element uzasadnienia spornych decyzji, mimo że w tych decyzjach nie wspomniano o tej postawie i nic nie wskazywało na to, że została ona uwzględniona przez Komisję. Sąd pomylił się, uznając, że element ten stanowił część uzasadnienia.

54 Rząd węgierski twierdzi po czwarte, że sporne decyzje tym bardziej nie zezwalają na wykładnię, jaką nadał im Sąd, gdyż nie ma w nich w ogóle mowy o ryzyku wprowadzenia w życie badanych środków przez władze krajowe w toku postępowania wyjaśniającego.

55 Po piąte, rząd węgierski podnosi, że dokonana przez Sąd ocena uzasadnienia spornych decyzji została zresztą zanegowana przez samą Komisję, która w toku całego postępowania, a w szczególności podczas rozprawy stale utrzymywała, że jest zobowiązana do przestrzegania jedynie przesłanek merytorycznych i proceduralnych określonych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

56 Komisja uważa, że w świetle okoliczności, w których zostały wydane nakazy zawieszenia, Sąd słusznie stwierdził, iż władze węgierskie były w stanie zrozumieć, dlaczego Komisja o nich zdecydowała.

– Ocena Trybunału

57 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie aktów wydawanych przez instytucje Unii, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym zaznajomienie się z podstawą rozstrzygnięcia, a właściwemu sądowi dokonanie jego kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyrok z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja, C-247/14 P, EU:C:2016:149, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Jak przedstawiono w pkt 40 niniejszego wyroku, wydanie nakazu zawieszenia stanowi jedynie dla Komisji uprawnienie, nawet jeśli są spełnione obie przesłanki przewidziane w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. W związku z tym muszą istnieć szczególne powody, które skłonią instytucję do podjęcia takiej decyzji. Jednakże, jak przypomniano w poprzednim punkcie, zgodnie z obowiązkiem uzasadniania aktów instytucji adresata należy powiadomić o powodach każdej decyzji, aby umożliwić mu dokonanie oceny jej zasadności oraz, w stosownym przypadku, skorzystanie z przysługującego mu prawa do zaskarżenia z pełnym rozeznaniem sytuacji. Podanie uzasadnienia jest również wymagane, aby umożliwić sądowi Unii dokonanie kontroli – jak czyni to w przypadku każdego aktu prawnego – zgodności z prawem nakazu zawieszenia w świetle zasady proporcjonalności oraz sprawdzenie, czy Komisja nie skorzystała w sposób nieuzasadniony z uprawnienia przyznanego jej w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

59 W przypadku, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdy nakaz zawieszenia zostaje wydany w tym samym czasie co decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, powody, które skłaniają Komisję do jego wydania, są niechybnie związane z przewidywaniem, że dane państwo członkowskie nie zawiesi wprowadzenia w życie danego środka mimo wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Jak wskazano w pkt 34 niniejszego wyroku, jedynym dodatkowym skutkiem nakazu zawieszenia w porównaniu ze skutkami wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego jest bowiem umożliwienie Komisji wniesienia bezpośrednio do Trybunału skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 12 rozporządzenia nr 659/1999, jeżeli dane państwo członkowskie nie stosuje się do spoczywającego na nim obowiązku zawieszenia wprowadzenia w życie badanego środka. W konsekwencji, gdyby Komisja nie była zobowiązana, w przypadku gdy nakaz zawieszenia zostaje wydany w tym samym czasie co decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, do podania powodów, dla których uważa, że państwo członkowskie nie będzie przestrzegało obowiązku zawieszenia i w związku z tym już w tym momencie rozważa wniesienie skargi do Trybunału, byłaby ona zwolniona z obowiązku uzasadnienia tego nakazu zawieszenia z naruszeniem obowiązku uzasadnienia.

60 A zatem Sąd słusznie przypomniał w pkt 135 zaskarżonego wyroku, że „w sytuacji takiej jak ta w rozpatrywanej sprawie, w której nakaz zawieszenia jest zawarty w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, z uwagi na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje Komisja na mocy art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, a także na [szczególny] skut[ek] prawn[y], jak[i] powoduje nakaz zawieszenia na mocy art. 12 tego rozporządzenia, należy uznać, że decyzja w sprawie wydania takiego nakazu powinna umożliwiać zrozumienie, dlaczego zdaniem Komisji dane państwo członkowskie nie będzie przestrzegać zobowiązań wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE i nie zawiesi wprowadzania badanych środków w następstwie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego”.

61 W zarzucie trzecim podniesionym w skardze do Sądu Węgry twierdziły, że sporne nakazy zawieszenia zostały niewystarczająco uzasadnione, ponieważ Komisja nie przedstawiła powodów uzasadniających ich wydanie.

62 Sąd oddalił ten zarzut, opierając się na trzech elementach.

63 W pierwszej kolejności wskazał w pkt 136 zaskarżonego wyroku, że ze spornych decyzji wynika, iż w odpowiedzi na pisma informacyjne Komisji z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r. władze węgierskie stwierdziły, że rozpatrywane środki krajowe nie stanowiły pomocy państwa. Jednakże, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 93 swojej opinii, państwo członkowskie ma niezaprzeczalnie prawo bronić się w ten sposób, że dany środek nie stanowi pomocy. W konsekwencji nie można stąd wywnioskować, że istnieje zwiększone ryzyko, iż państwo członkowskie nie będzie przestrzegać skutków prawnych wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE, w szczególności gdy – jak w niniejszej sprawie – dana kwestia prawna jest kontrowersyjna.

64 W drugiej kolejności w tym samym pkt 136 zaskarżonego wyroku Sąd powołał się na uczynioną w spornych decyzjach wzmiankę, że władze węgierskie nie odpowiedziały na wezwanie Komisji do przedstawienia uwag w przedmiocie nakazów zawieszenia, których wydanie było planowane. Zgodnie z oceną Sądu zważywszy na okoliczności element ten pozwalał zrozumieć, że istnieje ryzyko, iż sporne środki krajowe zostaną zastosowane mimo wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

65 Niemniej jednak, o ile art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje, że przed wydaniem nakazu zawieszenia Komisja musi umożliwić zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienie uwag w przedmiocie tego środka, o tyle – jak słusznie zauważyła rzecznik generalna w pkt 94 opinii – nie zobowiązuje on w żaden sposób tego państwa członkowskiego do przedstawienia uwag. Wobec tego okoliczność, że Węgry nie zgłosiły uwag w przedmiocie ewentualnego wydania nakazu zawieszenia, nie wystarczała, aby uzasadnić obawę Komisji, iż to państwo członkowskie wprowadzi w życie sporne środki.

66 Wreszcie w trzeciej kolejności w pkt 137 zaskarżonego wyroku Sąd powołał się na okoliczność, że kilka miesięcy przed wydaniem spornych nakazów, mimo że Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do węgierskich środków podatkowych opartych na tym samym systemie co środki krajowe rozpatrywane w niniejszej sprawie, środki te nie zostały zawieszone przez władze węgierskie. Jednakże, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 99 opinii, okoliczność ta nie stanowi elementu kontekstu, w którym zostały wydane sporne nakazy, wbrew temu, co uznał Sąd w pkt 137 zaskarżonego wyroku. Ponadto, gdyby to wcześniejsze zachowanie Węgier stanowiło dla Komisji decydującą wskazówkę, instytucja ta powinna była o nim wspomnieć w spornych decyzjach, co nie miało miejsca.

67 W świetle powyższego Sąd niesłusznie uznał w pkt 138 zaskarżonego wyroku, że „władze węgierskie były w stanie zrozumieć, dlaczego Komisja postanowiła w [spornych] decyzjach rzeczywiście zastosować nakazy zawieszenia". Należy zatem uwzględnić trzeci zarzut odwołania.

W przedmiocie zarzutu trzeciego podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską we wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta

– Argumentacja stron

68 W zarzucie trzecim podniesionym we wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Sąd naruszył art. 264 ust. 1 TFUE poprzez dodanie, w celu oddalania argumentacji Węgier, własnej oceny do oceny zawartej w spornych decyzjach. W celu uznania, że wydanie decyzji w sprawie nakazów zawieszenia było uzasadnione, w pkt 135 i 136 zaskarżonego wyroku Sąd przyjął zatem, iż Komisja uwzględniła ryzyko, że sporne środki krajowe zostaną

zastosowane przez Węgry mimo wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Ocena ta jest autorską konstrukcją myślową Sądu, która nie znajduje oparcia w uzasadnieniu spornych decyzji. Sąd nie mógł jednak w żadnym wypadku zastąpić uzasadnienia autora aktu własnym uzasadnieniem.

69 Komisja przyznaje, że sporne decyzje nie zawierają powodów, dla których uznała ona, że Węgry nie zamierzają zawiesić przyznania spornej pomocy. Instytucja ta uważa jednak, że uzasadniła w wystarczający sposób te decyzje, wskazując, że środki pomocy weszły w życie przed ich zgłoszeniem.

– Ocena Trybunału

70 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach kontroli zgodności z prawem, o której mowa w art. 263 TFUE, Trybunał i Sąd są właściwe do orzekania w przedmiocie skarg podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy. Artykuł 264 TFUE przewiduje, że jeśli skarga jest zasadna, stwierdza się nieważność kwestionowanego aktu. Trybunał i Sąd nie mogą zatem w żadnym wypadku zastąpić uzasadnienia autora zaskarżonego aktu swoim własnym uzasadnieniem (wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., Portugalia/Komisja, C-246/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:118, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 W niniejszym przypadku – jak przypomniano w pkt 63 i 64 niniejszego wyroku – Sąd uznał, że sporne nakazy zawieszenia spełniały wymóg uzasadnienia aktów instytucji, opierając się na okoliczności, iż ze spornych decyzji wynikało, po pierwsze, że władze węgierskie twierdziły, iż rozpatrywane środki krajowe nie stanowiły pomocy państwa, a po drugie, że te same władze nie odpowiedziały na wezwanie Komisji do przedstawienia uwag w przedmiocie planowanych nakazów zawieszenia. Sąd uznał, że powody te pozwalały zrozumieć, iż Komisja uznała, że istnieje ryzyko, iż sporne środki zostaną zastosowane. Ponadto Sąd uznał, że jako element kontekstu należy uwzględnić okoliczność, iż władze węgierskie nie zawiesiły środków podatkowych, których dotyczyło wcześniejsze formalne postępowanie wyjaśniające, wszczęte kilka miesięcy wcześniej, nawet jeśli nie wspomniano o niej w spornych decyzjach.

72 Niezależnie od okoliczności, że elementy te nie mogły stanowić wystarczającego uzasadnienia spornych decyzji, jak już to zostało stwierdzone, należy stwierdzić, że nie występują one w tych decyzjach, co zresztą przyznaje sama Komisja. W odpowiedzi na skargę instytucja ta utrzymuje bowiem wręcz przeciwnie, że nie musiała podawać powodów, dla których uważała za prawdopodobne, iż Węgry nie zastosują się do decyzji nakazujących im zawieszenie wykonania przedmiotowych środków. Uważa ona również, że uzasadnienie zawarte w pkt 135–137 zaskarżonego wyroku jest sprzeczne z uzasadnieniem przedstawionym w pkt 70, 71, 130 i 134 tego wyroku. Komisja przyznała również w swoich uwagach w przedmiocie uwag interwenienta przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską, że sporne decyzje nie zawierały konkretnego wyjaśnienia powodów, dla których uważała ona, że Węgry nie zamierzają zawiesić przyznania spornej pomocy. Argumentacja ta jest ponadto zgodna z zakresem uprawnienia dyskrecjonalnego, które zgodnie z twierdzeniem Komisji przysługuje jej na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 do wydania decyzji w sprawie nakazu zawieszenia, jak wynika z jej pism procesowych przed Sądem i Trybunałem.

73 Z powyższego wynika, że Sąd uzupełnił dodatkowym uzasadnieniem uzasadnienie przedstawione przez Komisję i tym samym przekroczył granice swoich kompetencji.

74 W związku z tym należy również uwzględnić zarzut trzeci podniesiony we wniosku Rzeczypospolitej Polskiej o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

75 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżony wyrok należy uchylić.

W przedmiocie skargi wniesionej do Sądu

76 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może albo skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd albo sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

77 W niniejszym przypadku do Trybunału należy wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie, na co pozwala stan postępowania.

78 Jak przypomniano w pkt 69 niniejszego wyroku, sama Komisja przyznała, że sporne decyzje nie zawierały wyjaśnienia powodów, dla których Komisja uważała, iż Węgry nie zawieszą spornych środków mimo wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Tymczasem nakazy zawieszenia powinny były zostać uzasadnione w tym względzie, jak wskazano w pkt 58 niniejszego wyroku, i jak orzekł to również Sąd w pkt 135 zaskarżonego wyroku. Wobec tego sporne nakazy zawieszenia są obarczone niewystarczającym uzasadnieniem i naruszają art. 296 TFUE. W związku z tym należy również uwzględnić zarzut trzeci podniesiony przez Węgry w skardze wniesionej w pierwszej instancji.

79 Z powyższego wynika, że należy stwierdzić nieważność nakazów zawieszenia wydanych w drodze spornych decyzji, bez konieczności rozpatrywania pozostałych zarzutów podniesionych w tej skardze.

W przedmiocie kosztów

80 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest zasadne i sam Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on o kosztach.

81 Artykuł 138 § 1 regulaminu postępowania, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Węgry wniosły o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy ją obciążyć, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Węgry zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

82 W myśl art. 140 § 1 regulaminu postępowania, mającego także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty.

83 Rzeczpospolita Polska, interwenient w postępowaniu odwoławczym, pokrywa własne koszty.

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

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2018 r., Węgry/Komisja (T-554/15 i T-555/15, EU:T:2018:220) zostaje uchylony.**

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2015) 4805 final z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.41187 (2015/NN) – Węgry – Składka na cele zdrowotne wnoszona przez sektor tytoniowy oraz decyzji Komisji C(2015) 4808 final z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – Poprawka z 2014 r. w węgierskiej opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego w zakresie, w jakim nakazują one zawieszenie stosowania progresywnej stawki podatkowej, odpowiednio, składki na cele zdrowotne i opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, wynikających z ustawy nr XCIV z 2014 r. w sprawie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy i z poprawki z 2014 r. do ustawy nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim.**

3) Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Węgry zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

4) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.

Podpisy