



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (siedma komora)

17. novembra 2017*

„Štátna pomoc – Letisková infraštruktúra – Verejné financovanie poskytnuté obcami Gdynia a Kosakowo v prospech letiska Gdynia-Kosakowo – Rozhodnutie vyhlasujúce štátnu pomoc za nezlučiteľnú s vnútorným trhom a nariaďujúce jej vrátenie – Späťvzatie rozhodnutia – Nezačatie konania vo veci formálneho zisťovania – Zmena právneho režimu – Procesné práva zainteresovaných strán – Porušenie podstatných formálnych náležitostí“

Vo veci T-263/15,

Gmina Miasto Gdynia (Poľsko), v zastúpení: T. Koncewicz, K. Gruszecka-Spychała a M. Le Berre, advokáti,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., so sídlom v Gdyni, v zastúpení: P. K. Rosiak, advokát,

žalobcovia,

ktorých v konaní podporuje:

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna, M. Rzotkiewicz a E. Gromnicka, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: K. Herrmann a S. Noë, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh, založený na článku 263 ZFEÚ, na zrušenie článkov 2 až 5 rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/1586 z 26. februára 2015 o opatrení SA.35388 (13/C) (ex 13/NN a ex 12/N) – Poľsko – Zriadenie letiska Gdynia-Kosakowo (Ú. v. EÚ L 250, 2015, s. 165),

VŠEOBECNÝ SÚD (siedma komora),

v zložení: predseda komory V. Tomljenović, sudcovia E. Bieliūnas a A. Marcoulli (spravodajca),

tajomník: L. Grzegorzcyk, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 27. apríla 2017,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: poľština.

Rozsudok¹

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 1 V júli 2007 žalobca v prvom rade Gmina Miasto Gdynia (ďalej len „mesto Gdynia“) a Gmina Kosakowo (ďalej len „obec Kosakowo“) založili spoločnosť Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., ktorá je žalobkyňou v druhom rade (ďalej len „PLKG“), ktorej 100 % vlastníkmi sú tieto dve poľské obce, a to s cieľom prebudovať vojenské letisko Gdynia-Oksywie na civilné účely. Toto letisko sa nachádza na území obce Kosakowo v Pomoransku na severe Poľska. Toto nové civilné letisko, ktorého správou bola poverená spoločnosť PLGK, sa malo stať druhým najvýznamnejším letiskom Pomoranska a malo slúžiť na bežnú leteckú prevádzku s nízkonákladovými letmi a chartrovými spoločnosťami.

[omissis]

- 5 Rozhodnutím z 2. júla 2013 Komisia v súlade s článkom 108 ods. 2 ZFEÚ začala konanie vo veci formálneho zisťovania týkajúce sa predmetného opatrenia a vyzvala zainteresované strany, aby predložili svoje pripomienky [rozhodnutie C(2013) 4045 final z 2. júla 2013 o opatrení SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN a ex 2012/N) – Poľsko – Zriadenie letiska Gdynia-Kosakowo (Ú. v. EÚ C 243, 2013, s. 25, ďalej len „rozhodnutie o začatí konania“)]. Komisii neboli predložené zainteresovanými stranami nijaké pripomienky.

[omissis]

- 7 Dňa 11. februára 2014 Komisia prijala rozhodnutie 2014/883/EÚ o opatrení SA.35388 (13/C) (ex 13/NN a ex 12/N) – Poľsko – Zriadenie letiska Gdynia-Kosakowo (Ú. v. EÚ L 357, 2014, s. 51), v ktorom konštatovala, že zamýšľaný plán financovania predstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, a to najmä z dôvodu, že vďaka verejnému financovaniu poskytnutému obcami Gdynia a Kosakowo získala spoločnosť PLGK ekonomickú výhodu, ktorú by za štandardných trhových podmienok nezískala. Týmto rozhodnutím Komisia nariadila poľským orgánom, aby zabezpečili vrátenie štátnej pomoci poskytnutej spoločnosti PLGK.

[omissis]

- 10 Dňa 26. februára 2015 Komisia jediným aktom vzala späť rozhodnutie 2014/883 a nahradila ho rozhodnutím (EÚ) 2015/1586 o opatrení SA.35388 (13/C) (ex 13/NN a ex 12/N) – Poľsko – Zriadenie letiska Gdynia-Kosakowo (Ú. v. EÚ L 250, 2015, s. 165, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

- 11 K späťvzatiu rozhodnutia 2014/883 Komisia uviedla, že v priebehu konania pred Všeobecným súdom sa ukázalo, že štátna pomoc, ktorá bola rozhodnutím 2014/883/EÚ vyhlásená za nezlučiteľnú s vnútorným trhom, zahŕňa určité investície, ktoré podľa rozhodnutia o začatí konania nepredstavujú štátnu pomoc v rozsahu, v akom plnia úlohy verejného záujmu. Tieto investície zahŕňali investíciu do výstavby budov a vybavenia pre protipožiarny útvar, colných úradníkov, ochranu letiska, políciu a príslušníkov pohraničnej stráže (odôvodnenia 15 a 16 napadnutého rozhodnutia). Na základe toho Komisia rozhodla, že treba zrušiť rozhodnutie 2014/883 a nahradiť ho napadnutým rozhodnutím. Okrem toho sa Komisia domnievala, že nie je potrebné začať nové konanie vo veci formálneho zisťovania, keďže všetky prvky potrebné na posúdenie opatrenia sa nachádzajú v spise (odôvodnenie 18 napadnutého rozhodnutia).

[omissis]

1 Uvádžajú sa len tie body rozsudku, ktorých uverejnenie považuje Všeobecný súd za potrebné.

- 16 V napadnutom rozhodnutí Komisia po prvé pripomenula kontext konania vo veci formálneho zisťovania.

[omissis]

- 18 Investičný projekt bol financovaný prostredníctvom kapitálových injekcií zo strany obcí Gdynia a Kosakowo, ktoré mali pokryť tak investičné náklady (ďalej len „investičná pomoc“), ako aj prevádzkové náklady letiska v počiatočnej fáze jeho prevádzky (do konca roka 2019) (ďalej len „prevádzková pomoc“). Komisia zdôrazňuje, že skôr, než jej bol projekt oznámený poľskými orgánmi, sa obce Gdynia a Kosakowo dohodli, že prispejú celkovou sumou vo výške približne 207,48 milióna poľských zlotých (PLN) (približne 51,87 milióna eur) na účely realizácie investičného projektu a pokrytia strát letiska v prvých rokoch jeho prevádzky. Mesto Gdynia malo v priebehu rokov 2007 – 2019 prispieť sumou 142,48 milióna PLN (približne 35,62 milióna eur). Obec Kosakowo pri založení spoločnosti poskytlo príspevok vo výške 100 000 PLN (približne 25 000 eur). Komisia ďalej uviedla, že v rokoch 2011 – 2040 mala obec Kosakowo poskytnúť aj nepeňažný príspevok v hodnote 64,9 milióna PLN (približne 16,2 milióna eur) výmenou časti ročného nájomného za prenájatie pozemkov (ktoré mal platiť prevádzkovateľ letiska obci Kosakowo), za akcie spoločnosti prevádzkujúcej letisko (odôvodnenia 31 a 32 napadnutého rozhodnutia).
- 19 Po druhé Komisia uviedla, že kapitálové injekcie poskytnuté spoločnosti PLGK predstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Keďže tieto financie už boli spoločnosti PLGK sprístupnené, Komisia sa navyše domnieva, že poľské orgány porušili zákaz uvedený v článku 108 ods. 3 ZFEÚ (odôvodnenie 191 napadnutého rozhodnutia).
- 20 Po tretie Komisia skúmala to, či predmetná pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom s ohľadom najmä na článok 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ.

[omissis]

- 24 Po štvrté Komisia spresnila, že dotknutá pomoc musí byť vrátená poľským orgánom v rozsahu, v akom bola poskytnutá.
- 25 Na tomto základe Komisia prijala napadnuté rozhodnutie. Výrok napadnutého rozhodnutia znie:

„Článok 1

Rozhodnutie 2014/883/EÚ je vzaté späť.

Článok 2

1. Kapitálové injekcie pre spoločnosť [PLGK] v období od 28. augusta 2007 do 17. júna 2013 predstavujú štátnu pomoc, ktorú [Poľská republika] neoprávnene poskytoval[a] v rozpore s článkom 108 ods. 3 [ZFEÚ] a ktorá je nezlučiteľná s vnútorným trhom, okrem prípadov, keď tieto kapitálové injekcie boli použité na investície potrebné na vykonávanie činností, ktoré sa podľa rozhodnutia [o začatí konania] musia považovať za činnosti patriace do pôsobnosti verejného poriadku.

2. Kapitálové injekcie, ktoré [Poľská republika] plánuje uskutočniť pre spoločnosť [PLGK] po 17. júni 2013 na účely prestavby vojenského letiska Gdynia-Kosakowo na civilné letisko, predstavujú štátnu pomoc, ktorá je nezlučiteľná s vnútorným trhom. Štátna pomoc sa teda nemôže uskutočniť.

Článok 3

1. [Poľská republika] je povinn[á] zabezpečiť vrátenie pomoci uvedenej v článku 2 ods. 1 od príjemcu.

2. Vrátené sumy budú úročené, a to od dátumu, keď príjemca dostal k dispozícii sumy, ktoré musí vrátiť, až do ich skutočného vrátenia. Úrok sa vypočíta na zostavenom základe v súlade s kapitolou V nariadenia Komisie (ES) č. 794/2004 [z 21. apríla 2004, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (ES) č. 659/1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 93 Zmluvy o ES (Ú. v. EÚ L 140, 2004, s. 1; Mim. vyd. 08/004, s. 3)].

3. [Poľská republika] je povinn[á] zrušiť všetky zostávajúce platby pomoci uvedenej v článku 2 ods. 2 s účinnosťou odo dňa oznámenia tohto rozhodnutia.

Článok 4

1. Vrátenie pomoci uvedenej v článku 2 ods. 1 a úroku uvedeného v článku 3 ods. 2 musí byť bezodkladné a účinné.

2. [Poľská republika] zabezpečí vykonanie tohto rozhodnutia v lehote štyroch mesiacov odo dňa oznámenia tohto rozhodnutia.

Článok 5

1. [Poľská republika] v lehote dvoch mesiacov od oznámenia tohto rozhodnutia predloží Komisii tieto údaje:

- a) celkovú sumu (istinu a úrok pri vrátení), ktorú má príjemca vrátiť;
- b) podrobný opis už prijatých a plánovaných opatrení na dosiahnutie súladu s týmto rozhodnutím;
- c) doklady preukazujúce, že príjemcovi bolo nariadené splatiť pomoc.

2. [Poľská republika] bude Komisiu informovať o vývoji vnútroštátnych opatrení prijatých na vykonanie tohto rozhodnutia až do úplného vrátenia pomoci uvedenej v článku 2 ods. 1 a splatenia úroku uvedeného v článku 3 ods. 2 Na žiadosť Komisie [Poľská republika] bezodkladne predloží informácie o už prijatých a plánovaných opatreniach na dosiahnutie súladu s týmto rozhodnutím. Zároveň poskytne aj podrobné informácie o sumách pomoci a úrokoch, ktoré už príjemca vrátil.

Článok 6

Toto rozhodnutie je určené Poľskej republike.“

Konanie a návrhy účastníkov konania

- 26 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 15. mája 2015 podali mesto Gdynia a spoločnosť PLGK žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.
- 27 Uznesením predsedu šiestej komory Všeobecného súdu z 1. decembra 2015 bolo vyhovené návrhu Poľskej republiky na vstup do konania ako vedľajšieho účastníka podporujúceho návrhy žalobcov.
- 28 Rozhodnutím z 15. apríla 2016 bola vec pridelená novému sudcovi spravodajcovi.
- 29 Po zmene zloženia komôr Všeobecného súdu v súlade s článkom 27 ods. 5 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu bol sudca spravodajca pridelený do siedmej komory, ktorej bola v dôsledku toho táto vec pridelená.

- 30 Na základe návrhu sudcu spravodajcu Všeobecný súd (siedma komora) rozhodol o začatí ústnej časti konania a v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania stanovených v článku 89 ods. 3 uvedeného rokovacieho poriadku vyzval účastníkov konania, aby odpovedali na otázky. Účastníci konania vyhovelí tejto výzve v stanovených lehotách.
- 31 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté na pojednávaní uskutočnenom 27. apríla 2017.
- 32 S ohľadom na spresnenia obsiahnuté v replike spoločnosti PLGK a v odpovedi mesta Gdynia na opatrenia na zabezpečenie priebehu konania, žalobcovia navrhujú, aby Všeobecný súd:
- zrušil články 2 až 5 napadnutého rozhodnutia,
 - zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.
- 33 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zamietol žalobu,
 - zaviazal žalobcov na náhradu trov konania.
- 34 Poľská republika podporuje návrhy žalobcov.

Právny stav

- 35 Žaloba je v podstate založená na šiestich žalobných dôvodoch.
- [omissis]
- 41 Šiesty žalobný dôvod je v podstate založený na porušení formálnych náležitostí, porušení procesných pravidiel, ako aj porušení zásad riadnej správy vecí verejných, ochrany legitímnej dôvery a práva na obranu.
- 42 Všeobecný súd považuje za vhodné zaoberať sa najskôr šiestym žalobným dôvodom.
- [omissis]
- 57 Šiesty žalobný dôvod je v podstate založený na troch výhradách. Po prvé žalobcovia namietajú neuverejnenie napadnutého rozhodnutia v čase podania tejto žaloby. Po druhé žalobcovia sa domnievajú, že Komisia nebola oprávnená vykonať späťvzatie rozhodnutia 2014/883 na základe článku 9 nariadenia č. 659/1999. Po tretie žalobcovia sa domnievajú, že Komisia bola povinná pred prijatím napadnutého rozhodnutia opätovne začať konanie vo veci formálneho zisťovania a zabezpečiť rešpektovanie jej procesných práv, resp. procesných práv Poľskej republiky.
- [omissis]

O tretej výhrade spočívajúcej v nezačatí konania vo veci formálneho zisťovania a v porušení procesných práv zainteresovaných strán

- 62 Pokiaľ ide o tvrdenie, že Komisia mala pred prijatím napadnutého rozhodnutia začať konanie vo veci formálneho zisťovania a zabezpečiť rešpektovanie procesných práv zainteresovaných strán, treba pripomenúť, že podľa judikatúry konanie, v ktorom má byť nahradený nezákonný akt, môže byť

opätovne uskutočnené presne od okamihu, keď došlo k protiprávnosti, bez toho, aby bola Komisia povinná znovu začať konanie tak, že by sa vrátila ďalej ako k tomuto presnému okamihu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. novembra 1998, Španielsko/Komisia, C-415/96, EU:C:1998:533, bod 31; z 3. októbra 2000, Industrie des poudres sphériques/Rada, C-458/98 P, EU:C:2000:531, bod 82, a z 9. júla 2008, Alitalia/Komisia, T-301/01, EU:T:2008:262, body 99 a 142). Táto judikatúra týkajúca sa nahradenia aktu zrušeného súdom Únie sa uplatňuje aj v prípade, keď dotknutý akt nebol zrušený súdom, ale k zrušeniu a nahradeniu nezákonného aktu došlo jeho pôvodcom (rozsudok zo 16. marca 2016, Frucona Košice/Komisia, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 61; pozri v tomto zmysle tiež rozsudok z 12. mája 2011, Région Nord-Pas-de-Calais a Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisia, T-267/08 a T-279/08, EU:T:2011:209, bod 83).

- 63 To, že Komisia nie je povinná znovu začať konanie tak, že sa vráti ďalej ako do okamihu, keď došlo k protiprávnosti, však neznamená, že v zásade nemusí od zainteresovaných strán vyžadovať, aby predložili pripomienky pred prijatím nového rozhodnutia.
- 64 Je síce pravda, že žiadne procesné ustanovenie v konaní o preskúmaní štátnej pomoci nepriznáva príjemcovi pomoci medzi zainteresovanými stranami (rozsudok z 24. septembra 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano/Komisia, C-74/00 P a C-75/00 P, EU:C:2002:524, bod 83), ako ani vnútroštátnemu územnému celku, ktorý poskytol štátnu pomoc (pozri v tomto zmysle uznesenie z 5. októbra 2016, Diputación Foral de Bizkaia/Komisia, C-426/15 P, neuvyverejnené, EU:C:2016:757, bod 45, a rozsudok z 12. mája 2011, Région Nord-Pas-de-Calais a Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisia, T-267/08 a T-279/08, EU:T:2011:209, bod 71) osobitné postavenie, na základe ktorého by sa tieto subjekty mohli dovolávať svojich práv v takom širokom rozsahu, ako je právo na obranu ako také.
- 65 Z článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ako aj z článku 1 písm. h) nariadenia č. 659/1999 však vyplýva, že Komisia musí v štádiu preskúmania umožniť zainteresovaným stranám, medzi ktorými je jeden alebo viac dotknutých podnikov a vnútroštátny územný celok, predložiť svoje pripomienky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. mája 2008, Ferriere Nord/Komisia, C-49/05 P, neuvyverejnený, EU:C:2008:259, bod 68, a z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, bod 55). Toto pravidlo má charakter podstatnej formálnej náležitosti (rozsudky z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, bod 55, a z 12. septembra 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisia, T-68/03, EU:T:2007:253, bod 42). Zainteresovaným stranám má umožniť zúčastniť sa konania v primeranom rozsahu so zreteľom na okolnosti konkrétneho prípadu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júna 1998, British Airways a i./Komisia, T-371/94 a T-394/94, EU:T:1998:140, bod 60). V tejto súvislosti už bolo konštatované, že Komisia je povinná prípadne vyzvať zainteresované strany na predloženie pripomienok, ak sa právny režim zmení pred prijatím rozhodnutia Komisiou na základe nových pravidiel, ibaže by sa nový právny režim podstatne nelíšil od režimu, ktorý bol účinný predtým (pozri rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, bod 56 a citovanú judikatúru).
- 66 Na druhej strane, aj keď sa rozhodnutie o začatí konania môže obmedziť na zhrnutie relevantných skutkových a právnych okolností, na uvedenie predbežného ohodnotenia dotknutého štátneho opatrenia s cieľom určiť, či má povahu pomoci, a na vyjadrenie dôvodov, ktoré vedú k pochybnostiam o jeho zlučiteľnosti so spoločným trhom, toto rozhodnutie musí umožniť zainteresovaným stranám efektívne sa zúčastniť na konaní vo veci formálneho zisťovania, v rámci ktorého budú mať možnosť uvádzať svoje tvrdenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. mája 2011, Région Nord-Pas-de-Calais a Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisia, T-267/08 a T-279/08, EU:T:2011:209, body 80 a 81). Komisia predovšetkým musí dostatočným spôsobom definovať rámec svojho preskúmania, aby v tomto smere neodňala právu zainteresovaných strán predložiť pripomienky jeho podstatu (pozri rozsudok z 1. júla 2009, Operator ARP/Komisia, T-291/06, EU:T:2009:235, bod 38 a citovanú judikatúru).

- 67 V prejednávanej veci je potrebné zdôrazniť, že Komisia v rozhodnutí o začatí konania predbežne konštatovala zlučiteľnosť prevádzkovej pomoci vo vzťahu k usmerneniam pre regionálnu pomoc a s ohľadom na odkaz uvedený v tejto súvislosti v článkoch 27 a 63 usmernení z roku 2005. Konkrétne Komisia uviedla, že letisko Gdynia-Kosakowo sa nachádza v regióne vyznačujúcom sa ťažkou ekonomickou situáciou, na ktorý sa vzťahuje výnimka uvedená v článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ a že je potrebné overiť, či podmienky stanovené v článku 76 usmernení pre regionálnu pomoc boli splnené (odôvodnenia 64 a 65 rozhodnutia o začatí konania).
- 68 V rozhodnutí 2014/883 Komisia uviedla, že „letisko Gdynia leží v znevýhodnenom regióne, na ktorý sa vzťahuje výnimka stanovená v článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ, čo znamená, že Komisia musí posúdiť, či sa daná prevádzková pomoc môže považovať za zlučiteľnú podľa usmernení pre regionálnu pomoc“ (odôvodnenie 221 rozhodnutia 2014/883). Komisia po uplatnení článku 76 uvedených usmernení na prejednávanú vec dospela k záveru, že prevádzková pomoc nespĺňa „kritériá stanovené v usmerneniach pre regionálnu pomoc“ (odôvodnenie 228 rozhodnutia 2014/883).
- 69 PLGK však správne zdôrazňuje – a Poľská republika a mesto Gdynia sa s jej názorom stotožňujú vo svojich odpovediach na opatrenia na zabezpečenie priebehu konania –, že Komisia v napadnutom rozhodnutí zmenila právny režim, pokiaľ ide o analýzu zlučiteľnosti prevádzkovej pomoci.
- 70 V tejto súvislosti je po prvé potrebné odmietnuť tvrdenie Komisie o tom, že zmena právneho základu použitého v napadnutom rozhodnutí predstavuje nový dôvod, ktorý PLGK uviedla po prvýkrát až v replike. Z judikatúry totiž vyplýva, že tvrdenie, ktoré predstavuje rozšírenie žalobného dôvodu už skôr uvedeného priamo alebo implicitne v žalobe, sa musí považovať za prípustné (rozsudok z 19. mája 1983, Verros/Parlament, 306/81, EU:C:1983:143, bod 9; pozri tiež v tomto zmysle rozsudky z 26. apríla 2007, Alcon/ÚHVT, C-412/05 P, EU:C:2007:252, body 38 až 40, a zo 17. júla 2008, Campoli/Komisia, C-71/07 P, EU:C:2008:424, bod 63). V prejednávanej veci pritom žalobcovia vo svojej žalobe uviedli, že im malo byť umožnené vyjadriť sa k novým argumentom a novej analýze uskutočnenej Komisiou a že toto opomenutie je ako také porušením podstatných formálnych náležitostí. Konkrétne bod II.14 žaloby, v ktorom sú zhrnuté dôvody uvedené na podporu žaloby, má názov: „Porušenie podstatných formálnych náležitostí v súvislosti s právom žalobcov predložiť svoje pripomienky a vyjadriť sa“. Tvrdenie uvedené v replike spoločnosti PLGK, ktoré je zamerané najmä na novú analýzu uskutočnenú Komisiou v napadnutom rozhodnutí, teda predstavuje rozšírenie dôvodu uvedeného v žalobe a spočívajúceho v porušení podstatných formálnych náležitostí týkajúcich sa práva žalobcov predložiť svoje pripomienky. Okrem toho v každom prípade treba pripomenúť, že pravidlo, podľa ktorého Komisia musí vyzvať zainteresované strany, aby predložili svoje pripomienky, má povahu podstatnej formálnej náležitosti. Porušenie tejto podstatnej formálnej náležitosti, ktoré predstavuje dôvod týkajúci sa verejného poriadku, môže byť zohľadnené Všeobecným súdom z úradnej moci (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. mája 1991, Interhotel/Komisia, C-291/89, EU:C:1991:189, bod 14; zo 4. apríla 2017, Ombudsman/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 85, a zo 16. marca 2016, Frucona Košice/Komisia, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 84).
- 71 Po druhé v napadnutom rozhodnutí Komisia uviedla, že na nezákonnú investičnú pomoc poskytnutú letiskám pred 4. aprílom 2014 – teda pred dátumom uplatniteľnosti usmernení z roku 2014 – použije zásady stanovené v usmerneniach z roku 2005 a „zásady stanovené v usmerneniach pre letectvo z roku 2014... na všetky prípady týkajúce sa prevádzkovej pomoci letiskám..., a to aj vtedy, ak pomoc bola poskytnutá pred 4. aprílom 2014“ (odôvodnenie 196 napadnutého rozhodnutia), k čomu došlo k prejednanému prípadu (odôvodnenie 197 a článok 2 napadnutého rozhodnutia). Z toho vyplýva, že Komisia sa pri posudzovaní, či prevádzková pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom, neopierala o usmernenia pre regionálnu pomoc, ako to robila v rozhodnutí o začatí konania a v rozhodnutí 2014/883, ale o zásady uvedené v usmerneniach z roku 2014.

- 72 Po tretie z usmernení z roku 2014 vyplýva, že Komisia výslovne oznámila, že „neuplatní zásady uvedené v usmerneniach pre regionálnu pomoc pre obdobie rokov 2007 – 2013“ a že „usmernenia pre regionálnu pomoc pre obdobie rokov 2014 – 2020 alebo prípadne budúce usmernenia v odvetví sa nebudú uplatňovať na štátnu pomoc poskytnutú na letiskovú infraštruktúru“ (článok 23 usmernení z roku 2014).
- 73 Po štvrté okrem zmeny vykonanej vo vzťahu medzi usmerneniami pre regionálnu pomoc a usmerneniami z roku 2014 Komisia zmenila tiež výnimku analyzovanú vo vzťahu k článku 107 ods. 3 ZFEÚ. Ako totiž vyplýva z rozhodnutia o začatí konania a z rozhodnutia 2014/883, Komisia sa odvolala na „výnimku stanovenú v článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ“. Článok 76 usmernení pre regionálnu pomoc navyše stanovuje, že prevádzkovú pomoc možno výnimočne poskytnúť v regiónoch, na ktoré sa vzťahuje výnimka v článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ. Z článku 112 usmernení z roku 2014, ktorých zásady boli uplatnené Komisiou v napadnutom rozhodnutí, pritom vyplýva, že zlučiteľnosť prevádzkovej pomoci je analyzovaná v tomto rámci „v súlade s článkom 107 ods. 3 písm. c) [ZFEÚ]“.
- 74 Po piate usmernenia z roku 2014 zavádzajú „nové pravidlá posudzovania“ zlučiteľnosti pomoci poskytnutých letiskám, pokiaľ ide najmä o „prevádzkovú pomoc pre regionálne letiská“ [článok 17 písm. d) usmernení z roku 2014]. Tieto nové pravidlá posudzovania sa nachádzajú v bode 5.1.2 usmernení z roku 2014. Stanovujú šesť kumulatívnych kritérií, pričom prvé z nich analyzované Komisiou v odôvodnení 246 napadnutého rozhodnutia spočíva v určení, či prevádzková pomoc prispieva k realizácii jasne vymedzeného cieľa spoločného záujmu. Toto prvé kritérium je ako také založené na troch alternatívnych podmienkach, a to či prevádzková pomoc zvyšuje mobilitu občanov Európskej únie a zlepšuje spojenie regiónov vďaka vybudovaniu infraštruktúry umožňujúcej lety v rámci Európskej únie alebo napomáha boju proti preťaženiu leteckej dopravy v hlavných centrách leteckej dopravy v Európskej únii, prípadne napomáha regionálnemu rozvoju. Dve z týchto troch alternatívnych podmienok boli spomenuté Komisiou v odôvodnení 246 napadnutého rozhodnutia.
- 75 Usmernenia pre regionálnu pomoc ako také stanovujú, že prevádzková pomoc môže byť poskytnutá „ak je opodstatnená z hľadiska jej prínosu k regionálnemu rozvoju a svojou povahou a výškou je adekvátna problémom, ktoré sa snaží odstrániť“, čo Komisia následne zdôraznila v odôvodnení 222 rozhodnutia 2014/883.
- 76 Aj keď sa niektoré kritériá stanovené v usmerneniach z roku 2014 a v usmerneniach pre regionálnu pomoc môžu prelínať, najmä pokiaľ ide o prínos k regionálnemu rozvoju, tieto kritériá jednak sú v usmerneniach z roku 2014 viac rozvinuté a jednak sa líšia povahou, keďže usmernenia z roku 2014 sa zameriavajú konkrétne na pomoc poskytovanú letiskám a leteckým spoločnostiam. Navyše treba zdôrazniť, že hoci prínos k regionálnemu rozvoju je podstatnou podmienkou v usmerneniach pre regionálnu pomoc, v usmerneniach z roku 2014 predstavuje iba alternatívnu podmienku, ako tomu nasvedčuje použitie spojky „alebo“ v článku 113 týchto usmernení.
- 77 Po šieste je potrebné zdôrazniť, že nové pravidlá posudzovania prevádzkovej pomoci stanovené v usmerneniach z roku 2014 najmä poskytujú prechodné obdobie desiatich rokov, počas ktorého môžu najmä regionálne letiská využiť túto pomoc za predpokladu, že dodržia podmienky stanovené v uvedených usmerneniach (pozri najmä články 13, 14 a 112 usmernení z roku 2014).
- 78 So zreteľom na tieto skutočnosti treba vychádzať z toho, že nový právny režim, ktorý Komisia uplatnila v napadnutom rozhodnutí, sa podstatne líšil od režimu, ktorý bol účinný predtým a zohľadnený v rozhodnutí o začatí konania a v rozhodnutí 2014/883.
- 79 Okrem toho aj za predpokladu, že späťvzatie rozhodnutia 2014/883 malo za následok, ako sa domnieva Komisia, že konanie vo veci formálneho zisťovania nebolo uzavreté, zainteresovaným stranám nebolo umožnené predložiť pripomienky, keďže uvedené konanie bolo ukončené súčasne s prijatím napadnutého rozhodnutia. Takisto je potrebné zdôrazniť, že usmernenia z roku 2014 boli uverejnené 4. apríla 2014, to znamená po prijatí rozhodnutia 2014/883, a teda po prvom skončení konania vo veci

formálneho zisťovania. Z toho vyplýva, že medzi okamihom uverejnenia usmernení z roku 2014 a prijatia napadnutého rozhodnutia zainteresované strany nemali možnosť reálne predložiť svoje pripomienky k uplatniteľnosti a prípadnému dopadu uvedených usmernení napriek tomu, že uvedené usmernenia predstavovali zmenu právneho režimu, ktorý sa Komisia rozhodla uplatniť v prejednávacom prípade.

- 80 Ďalšie tvrdenia Komisie nemôžu tieto závery spochybniť.
- 81 Predovšetkým treba odmietnuť tvrdenie Komisie, že PLGK nepreukázala, v akom rozsahu mohla skutočnosť, že nebola vyzvaná vyjadriť sa k uplatneniu usmernení z roku 2014, mať vplyv na jej právnu situáciu, ani v akom rozsahu by mohla takáto možnosť vyjadriť sa viesť k inému obsahu napadnutého rozhodnutia. Právo zainteresovaných osôb predložiť svoje pripomienky má totiž povahu podstatnej formálne náležitosti v zmysle článku 263 ZFEÚ, ktorej porušenie konštatované v prejednávanej veci spôsobuje neplatnosť dotknutého aktu bez toho, aby bolo potrebné preukazovať ujmu spôsobenú tomu, kto sa takéhoto porušenia dovoľáva, alebo to, že mohlo správne konanie viesť k inému výsledku (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. apríla 2000, Komisia/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, bod 52, a z 8. septembra 2016, Goldfish a i./Komisia, T-54/14, EU:T:2016:455, bod 47; návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, bod 92). Navyše vzhľadom na zmeny, pokiaľ ide o právny základ Zmluvy o FEÚ [článok 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ, neskôr článok 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ] a pokiaľ ide o uplatniteľné usmernenia, ktoré podstatne zmenili právny režim analýzy zlučiteľnosti prevádzkovej pomoci, v každom prípade nemožno vopred určovať rozsah pripomienok, ktoré majú mať zainteresované strany možnosť predložiť, hoci Komisia v napadnutom rozhodnutí dospela k rovnakému záveru ako v predchádzajúcom rozhodnutí.
- 82 Pokiaľ ide o skutočnosť, že žalobcovia po začatí konania nepredložili pripomienky, táto skutočnosť je na účely určenia, či im bolo umožnené predložiť takéto pripomienky po späťvzatí rozhodnutia 2014/883 a pred prijatím napadnutého rozhodnutia, irelevantná.
- 83 Pokiaľ ide o tvrdenia Komisie, uvedené v rámci jej odpovede na opatrenia na zabezpečenie priebehu konania, že neuplatnila „nové zásady“ vyplývajúce z usmernení z roku 2014 v súvislosti s prevádzkovou pomocou, tieto tvrdenia sa zakladajú prevažne na skutočnosti, že tak v rozhodnutí 2014/883, ako aj v napadnutom rozhodnutí, sa Komisia domnievala, že prevádzková pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom, keďže samotná investičná pomoc je nezlučiteľná s uvedeným trhom. Tieto tvrdenia však majú v zásade za cieľ podporovať to, že napadnuté rozhodnutie by bolo obsahovo totožné, ak by zainteresovaným stranám bolo umožnené predložiť pripomienky. Musia byť teda zamietnuté z dôvodov uvedených v bode 81 vyššie.
- 84 V každom prípade je potrebné pripomenúť, ako to vyplýva najmä z odôvodnení 196 a 197 napadnutého rozhodnutia, že Komisia spresnila, že v prejednávanej veci použije zásady stanovené v usmerneniach z roku 2014, pokiaľ ide o prevádzkovú pomoc. V tejto súvislosti Komisia v odôvodnení 245 napadnutého rozhodnutia výslovne odkázala na usmernenia z roku 2014, keď uviedla, že skutočnosť, že prevádzková pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom, keďže samotná investičná pomoc je nezlučiteľná s uvedeným trhom, je relevantná „v kontexte usmernení z roku 2014“. Komisia navyše v odôvodnení 246 napadnutého rozhodnutia uplatnila prvé kritérium usmernení z roku 2014, ktoré sa podstatne líši od podmienok uvedených v článku 76 usmernení pre regionálnu pomoc (pozri bod 76 vyššie). Rovnako treba zdôrazniť, že z odôvodnení 198 až 202 napadnutého rozhodnutia vyplýva, že zásady vyplývajúce z usmernení z roku 2014 boli uplatnené s cieľom odlišiť financovanie, ktoré je investičnou pomocou, od financovania, ktoré je prevádzkovou pomocou.
- 85 Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že napadnuté rozhodnutie obsahuje minimálne jednu nepresnosť, ktorú Komisia uviedla vo svojej odpovedi na opatrenia na zabezpečenie priebehu konania v súvislosti s právnym rámcom, v ktorom je podľa Komisie prevádzková pomoc nezlučiteľná s vnútorným trhom, keďže samotná investičná pomoc je nezlučiteľná s uvedeným trhom. Komisia v odôvodnení 245

napadnutého rozhodnutia totiž uviedla, že tento záver (ktorý sa nachádza takisto v odôvodnení 227 rozhodnutia 2014/883), „vyplývajúci z usmernení z roku 2005“ je rovnako platný aj podľa usmernení z roku 2014. Z odôvodnení 227 a 228 rozhodnutia pritom 2014/883 vyplýva, že posúdenie bolo Komisiou vykonané v rámci usmernení pre regionálnu pomoc a na základe článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ. Presnejšie úvaha Komisie, ktorá bola navyše nadbytočná – ako ukazuje použitie výrazu „každopádne“, predchádzala záveru v odôvodnení 228 rozhodnutia 2014/883, podľa ktorého „Komisia sa preto domnieva, že prevádzková pomoc... nespĺňa kritériá stanovené v usmerneniach pre regionálnu pomoc“.

- 86 Okrem toho úvaha, podľa ktorej prevádzková pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom, keďže samotná investičná pomoc je nezlučiteľná s uvedeným trhom, nevyplýva z podmienky výslovne stanovenej v usmerneniach pre regionálnu pomoc alebo v usmerneniach z roku 2014. Z týchto usmernení teda nemožno vyvodiť, že zainteresované strany mohli v tomto smere predložiť svoje pripomienky, ako to v podstate tvrdila Komisia vo svojej odpovedi na opatrenia na zabezpečenie priebehu konania. Treba dodať, že rozhodnutie 2014/883 bolo späťvzaté a že sporným nie je to, či zainteresované strany mohli predložiť svoje pripomienky vo vzťahu k tomuto rozhodnutiu, ale to, či mohli tak uskutočniť v rámci konania vo veci formálneho zisťovania. V rozhodnutí o začatí konania totiž Komisia iba uviedla, že prevádzková pomoc je v zásade nezlučiteľná s vnútorným trhom s výnimkou prípadu, že dodržiava kritériá stanovené v usmerneniach pre regionálnu pomoc, čo sa nezdá byť pravdou, *a priori* vzhľadom na skutočnosť, že v Pomoransku sa už nachádzalo v prevádzke letisko Gdansk (úvod nazvaný „Posúdenie opatrenia“ a odôvodnenia 63 až 67 rozhodnutia o začatí konania).
- 87 Pokiaľ ide o tvrdenie, uvedené Komisiou po prvýkrát až na pojednávaní, že úvaha, podľa ktorej je prevádzková pomoc nezlučiteľná s vnútorným trhom, keďže samotná investičná pomoc je nezlučiteľná s uvedeným trhom, sa opiera o „autonómny“ právny základ vyplývajúci zo Zmluvy, toto tvrdenie nemá nijakú oporu v znení rozhodnutia 2014/883 ani napadnutého rozhodnutia. Okrem chýbajúceho odôvodnenia v tomto smere a spresnenia v napadnutom rozhodnutí totiž úvahy Komisie, ako bolo ukázané vyššie, boli vedené v kontexte článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ a usmernení pre regionálnu pomoc, pokiaľ ide o rozhodnutie 2014/883 a v kontexte článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ a usmernení z roku 2014, pokiaľ ide o napadnuté rozhodnutie.
- 88 Napokon, pokiaľ ide o odkaz Komisie na spor, ktorý viedol k vydaniu rozsudku z 18. novembra 2004, Ferriere Nord/Komisia (T-176/01, EU:T:2004:336), je potrebné zdôrazniť, že Súd prvého stupňa v tejto veci konštatoval, že „zásady ustanovené dvomi [dotknutými] pravidlami sú, s ohľadom na dôvody [napadnutého rozhodnutia v tejto veci], svojou podstatou rovnaké“. Predovšetkým obidve dotknuté pravidlá v tejto veci stanovujú, že investície zamerané na ochranu životného prostredia sú oprávnené a upravujú metódu výpočtu oprávnených nákladov na pomoc (rozsudok z 18. novembra 2004, Ferriere Nord/Komisia, T-176/01, EU:T:2004:336, bod 77). Navyše dôvody uvedené v napadnutom rozhodnutí v tejto veci sa týkali prevažne totožných podmienok, ktoré boli stanovené obidvoma dotknutými pravidlami. V prejednávanej veci, ako bolo vyššie uvedené, sa usmernenia pre regionálnu pomoc a usmernenia z roku 2014 v zásade líšia, najmä pokiaľ ide o prvú podmienku definovanú usmerneniami z roku 2014 a analyzovanú Komisiou v napadnutom rozhodnutí, pričom navyše vykonávajú odlišné ustanovenia Zmluvy o FEÚ.
- 89 Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti je potrebné predpokladať, že Komisia si nespĺnila jej uloženú povinnosť umožniť zainteresovaným stranám predložiť pripomienky bez toho, aby bolo potrebné určiť, či toto nespĺnenie povinnosti je takisto porušením procesných pravidiel, zásad riadnej správy vecí verejných, ochrany legitímnej dôvery a práva na obranu, na ktoré poukázali žalobcovia pred Všeobecným súdom. Konkrétne nie je potrebné vysloviť sa k možnosti žalobcov odvolávať sa pred Všeobecným súdom na porušenie práva Poľskej republiky na obranu, ktoré bolo navyše uvedené vo vyjadrení tohto členského štátu ako vedľajšieho účastníka konania. V tomto kontexte rovnako nie je potrebné určiť, či si Komisia nespĺnila jej uloženú povinnosť umožniť zainteresovaným stranám predložiť pripomienky k faktickým zmenám vykonaným v napadnutom rozhodnutí.

- 90 Pokiaľ ide o rozsah konštatovanej nezákonnosti, treba zdôrazniť, že hoci dotknutá pomoc v skutočnosti pozostáva z dvoch druhov financovania, a to z investičnej pomoci a prevádzkovej pomoci, tieto odlišné druhy financovania Komisia skúmala spoločne a v nadväznosti na to najmä potvrdila záver o existencii štátnej pomoci. Konkrétne Komisia v odôvodnení 191 napadnutého rozhodnutia dospela k záveru, že „kapitálové injekcie poskytnuté spoločnosti [PLGK] predstavujú štátnu pomoc“. Aby Komisia došla k tomuto záveru, uplatnila okrem iného kritérium súkromného investora v trhovom hospodárstve bez toho, aby rozlišovala medzi jednotlivými druhmi financovania. Táto spoločná analýza sa navyše odráža vo výroku napadnutého rozhodnutia, keďže Komisia v článku 2 ods. 1 tohto rozhodnutia konštatuje, že „[k]apitálové injekcie pre spoločnosť [PLGK] v období od 28. augusta 2007 do 17. júna 2013 predstavujú štátnu pomoc, ktorú [Poľská republika] neoprávnene poskytoval[a]“. Tieto kapitálové injekcie, poskytnuté v období od 28. augusta 2007 do 17. júna 2013, sú opísané v tabuľke v odôvodnení 57 napadnutého rozhodnutia, pričom Komisia tam nerozlišuje medzi sumami poskytnutými z titulu prevádzkovej pomoci a investičnej pomoci. Okrem toho v článku 3 ods. 1 napadnutého rozhodnutia sa uvádza, že „[Poľská republika] je povinn[á] zabezpečiť vrátenie pomoci uvedenej v článku 2 ods. 1 od príjemcu“ bez toho, aby tam rozlišovala medzi financovaním spojeným s investovaním a financovaním spojeným s prevádzkou. Napokon analýzy zlučiteľnosti investičnej pomoci a zlučiteľnosti prevádzkovej pomoci úzku súvisia, čo potvrdila Komisia vo svojej odpovedi na opatrenia na zabezpečenie priebehu konania. Za týchto okolností nie je možné vykladať výrok napadnutého rozhodnutia v tom zmysle, že je zamerané oddelene na investičnú pomoc a na prevádzkovú pomoc. Pokiaľ ide o tvrdenie uvedené Komisiou na pojednávaní, že úplné zrušenie článkov 2 až 5 napadnutého rozhodnutia by išlo nad rámec dôvodu uplatneného žalobcami, ktorý spochybňuje iba prevádzkovú pomoc, stačí uviesť, že po prvé žalobcovia navrhujú zrušenie uvedených článkov, po druhé, že dotknutý dôvod sa týka verejného poriadku a po tretie, že tvrdenie Komisie nemôže spochybniť skutočnosť, že články 2 až 5 napadnutého rozhodnutia sú nerozlučne zamerané na investičnú a prevádzkovú pomoc.
- 91 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné vyhovieť šiestemu žalobnému dôvodu a v dôsledku toho zrušiť články 2 až 5 napadnutého rozhodnutia bez toho, aby bolo potrebné skúmať ďalšie dôvody uvedené na podporu žaloby.

[omissis]

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (siedma komora)

rozhodol takto:

- Články 2 až 5 rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/1586 z 26. februára 2015 o opatrení SA.35388 (13/C) (ex 13/NN a ex 12/N) – Poľsko – Zriadenie letiska Gdynia-Kosakowo, sa zrušujú.**
- Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli mestu Gdynia a spoločnosti Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.**
- Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 17. novembra 2017.

Podpisy