

II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI

z dnia 26 stycznia 2010 r.

w sprawie pomocy państwa C 56/07 (ex E 15/05) przyznanej przez Francję na rzecz przedsiębiorstwa La Poste

(notyfikowana jako dokument nr C(2010) 133)

(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2010/605/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁽¹⁾, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami⁽²⁾,

a także mając na uwadze, co następuje:

zasady proceduralne odnoszące się do istniejącej pomocy zgodnie z art. 1 lit. b) wspomnianego wyżej rozporządzenia proceduralnego⁽³⁾.

(3) Komisja otrzymała odpowiedź władz francuskich w dniu 24 kwietnia 2006 r.

(4) W dniu 4 października 2006 r., zgodnie z art. 18 rozporządzenia proceduralnego, Komisja wezwała Francję do uchylenia, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r., gwarancji przyznanej przedsiębiorstwu La Poste na mocy jego statusu, obejmującej wszystkie jego zobowiązania.

(5) W dniu 6 grudnia 2006 r. Komisja otrzymała od władz francuskich pismo kwestionujące wnioski przedstawione przez Komisję w piśmie z dnia 4 października 2006 r.

(6) Po spotkaniu ze służbami Komisji ds. konkurencji (zwanymi dalej „DG ds. Konkurencji”) władze francuskie, pismem z dnia 16 stycznia 2007 r., przedłożyły Komisji projekt zmiany dekretu wykonawczego do ustawy nr 80-539 z dnia 16 lipca 1980 r. w sprawie okresowych kar pieniężnych nakładanych w sprawach administracyjnych oraz wykonywania wyroków przez osoby prawne prawa publicznego⁽⁶⁾ (zwaney dalej „ustawą z dnia 16 lipca 1980 r.”), tj. dekretu nr 81-501 z dnia 12 maja 1981 r. przyjętego w celu wykonania ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. w sprawie okresowych kar pieniężnych nakładanych w sprawach administracyjnych oraz wykonywania wyroków przez osoby prawne prawa publicznego⁽⁷⁾ (zwanego dalej „dekretem z dnia 12 maja 1981 r.”).

1. PROCEDURA

(1) Dnia 21 grudnia 2005 r. Komisja zatwierdziła przeniesienie działalności bankowej i finansowej przedsiębiorstwa La Poste do jej spółki zależnej, La Banque Postale⁽³⁾. W decyzji Komisja podkreśliła, że kwestia nieograniczonej gwarancji państwa udzielonej La Poste będzie przedmiotem oddzielnego postępowania.

(2) W dniu 21 lutego 2006 r., zgodnie z art. 17 rozporządzenia⁽⁴⁾ Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „rozporządzeniem proceduralnym”), Komisja poinformowała władze francuskie o swoich wstępnych wnioskach w sprawie istnienia nieograniczonej gwarancji państwa, która miałaby wynikać ze statusu La Poste i stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, oraz wezwała je do przedstawienia uwag. Ponieważ ta nieograniczona gwarancja państwa obowiązywała już przed dniem 1 stycznia 1958 r., Komisja zastosowała

- (7) W odpowiedzi na wniosek Komisji o przedstawienie wyjaśnień władze francuskie przekazały pismo, otrzymane w dniu 1 lutego 2007 r., wyjaśniające sytuację wierzycieli przedsiębiorstwa La Poste w przypadku, gdyby to ostatnie znalazło się w trudnej sytuacji finansowej.
- (8) Pismem z dnia 19 marca 2007 r. władze francuskie złożyły dodatkową propozycję polegającą na zobowiązaniu się, wraz z przedsiębiorstwem La Poste, do umieszczania informacji o braku gwarancji we wszystkich umowach dotyczących finansowania i prospektach emisyjnych La Poste.
- (9) Pismem z dnia 29 listopada 2007 r. Komisja poinformowała Francję, że podjęła decyzję o wszczęciu w odniesieniu do tego środka postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 Traktatu TFUE (zwaną dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”).
- (10) Decyzja o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁸⁾. Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag dotyczących wspomnianego środka.
- (11) Komisja nie otrzymała od zainteresowanych stron uwag na ten temat.
- (12) Komisja otrzymała uwagi Francji w piśmie z dnia 23 stycznia 2008 r.
- (13) Na stronie internetowej DG ds. Konkurencji Komisja opublikowała zaproszenie do składania ofert w zakresie przeprowadzenia badania dotyczącego nieograniczonej gwarancji Republiki Francuskiej na rzecz przedsiębiorstwa La Poste. Do upływu terminu wyznaczonego na 21 kwietnia 2008 r. otrzymano cztery oferty. Badanie powierzono Sophie NICINSKI, profesorowi uczelni wyższej, docentowi prawa publicznego, doktorowi prawa i autorce publikacji z zakresu gwarancji państwa dla publicznych zakładów przemysłowo-handlowych. Ekspert (zwany dalej „ekspertem Komisji”) złożył sprawozdanie w dniu 17 listopada 2008 r.
- (14) W związku z pojawieniem się w prasie informacji dotyczących przyjęcia przez rząd francuski projektu ustawy zatwierdzającej zmianę statutu spółki La Poste Komisja w dniu 20 lipca 2009 r. spytała Francję, czy zgodziłaby się zobowiązać się do przekształcenia przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną podlegającą przepisom prawa powszechnego dotyczącym postępowania naprawczego lub likwidacyjnego. W tym samym piśmie Komisja przekazała władzom francuskim sprawozdanie swojego eksperta.
- (15) W piśmie przekazanym w dniu 31 lipca 2009 r. Francja poinformowała Komisję, że Rada Ministrów w dniu 29 lipca 2009 r. przyjęła projekt ustawy w sprawie przedsiębiorstwa La Poste i działalności pocztowej, zatwierdzającej przekształcenie przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną z dniem 1 stycznia 2010 r. Władze francuskie zaznaczyły ponadto że dostarczą uwagi na temat sprawozdania eksperta Komisji.
- (16) Po dwóch pisemnych przypomnieniach Komisji z dnia 9 września i 6 października 2009 r. Francja przedstawiła w piśmie przekazanym w dniu 27 października 2009 r. swoje uwagi na temat sprawozdania eksperta Komisji oraz opinię Guya CARCASSONNE, profesora uczelni wyższej, docenta wydziałów prawa (zwanego dalej „ekspertem władz francuskich”).
- (17) Zmiana projektu ustawy w sprawie przedsiębiorstwa La Poste i działalności pocztowej, przesuująca datę przekształcenia przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną na marzec 2010 r., została przedłożona w dniu 11 grudnia 2009 r.

2. OPIS ŚRODKA

- (18) Ustawa nr 90-568 z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie organizacji publicznych usług pocztowych oraz przedsiębiorstwa France Télécom ⁽⁹⁾ (zwana dalej „ustawą z dnia 2 lipca 1990 r.”) przekształciła dawną dyrekcję generalną ds. poczty i telekomunikacji w dwa podmioty prawa publicznego: La Poste i France Télécom.
- (19) Niektóre podmioty prawa publicznego nie zostały uznane prawnie za przedsiębiorstwa posiadające status EPA (zakłady publiczne o charakterze administracyjnym) lub status EPIC (zakłady publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym) ⁽¹⁰⁾. Było tak w przypadku La Poste. W swoim wyroku z dnia 18 stycznia 2001 r. (druga izba cywilna) ⁽¹¹⁾ Cour de Cassation podtrzymał jednak zasadę, zgodnie z którą przedsiębiorstwo La Poste jest tożsame z EPIC ⁽¹²⁾. Skutki prawne statusu przedsiębiorstwa La Poste są następujące:

2.1. BRAK MOŻLIWOŚCI ZASTOSOWANIA W PRZYPADKU LA POSTE POSTĘPOWAŃ UPADŁOŚCIOWYCH I LIKWIDACYJNYCH

- (20) Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1990 r. przedsiębiorstwo La Poste jest podmiotem prawa publicznego. We Francji podmioty prawa publicznego nie podlegają natomiast przepisom prawa powszechnego regulującym kwestie postępowania naprawczego i likwidacyjnego przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

- (21) Brak możliwości zastosowania postępowań upadłościowych i likwidacyjnych do podmiotów prawa publicznego wynika z ogólnej zasady niemożności dokonania zajęcia egzekucyjnego majątku podmiotów prawa publicznego, potwierdzonej we francuskim orzecznictwie od XIX w., w szczególności przez Cour de Cassation⁽¹³⁾.
- (22) Ponadto art. 2 ustawy nr 85-98 z dnia 25 stycznia 1985 r. w sprawie naprawy i likwidacji przedsiębiorstw⁽¹⁴⁾ (zwanej dalej „ustawą z dnia 25 stycznia 1985 r.”), który określa zakres stosowania przepisów francuskiego prawa powszechnego dotyczących postępowania naprawczego i likwidacyjnego, obecnie art. L620-2 kodeksu handlowego, stanowi: „Naprawa i likwidacja mają zastosowanie do każdego przedsiębiorstwa handlowego, każdej osoby zarejestrowanej w wykazie zawodów, każdego rolnika oraz każdej osoby prawnej prawa prywatnego”. Z brzmienia tego artykułu oraz z wykładni przypisanej mu w orzecznictwie francuskim⁽¹⁵⁾ wynika, że procedury upadłościowe prawa powszechnego nie mają zastosowania do podmiotów prawa publicznego.
- 2.2. ZASTOSOWANIE DO PRZEDSIĘBIORSTWA LA POSTE
USTAWY Z DNIA 16 LIPCA 1980 R. ORAZ ZASADY
OSTATECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA
DŁUGI PODMIOTÓW PRAWA PUBLICZNEGO
- (23) Ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. ma zastosowanie do przedsiębiorstwa La Poste uznanego za podmiot prawa publicznego w ustawie z dnia 2 lipca 1990 r.
- (24) Artykuł 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. stanowi: „gdy orzeczeniem sądowym kończącym postępowanie w sprawie nakazano organowi samorządu terytorialnego lub zakładowi publicznemu wypłacenie kwoty, której wysokość ustalono w samym orzeczeniu, należy zlecić wypłacenie kwoty lub ją asygnować w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia o orzeczeniu sądowym. Jeśli nie zlecono wypłaty kwoty lub jej nie asygnowano w tym terminie, przedstawiciel państwa w departamencie lub organ nadzorczy wystosowuje polecenie wypłaty z urzędu. W przypadku braku środków przedstawiciel państwa w departamencie lub organ nadzorczy wystosowuje do organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego wezwanie do zapewnienia niezbędnych środków; jeśli organ zarządzający organu samorządu terytorialnego lub zakładu nie uwolnił ani nie zapewnił takich środków, dokonuje tego przedstawiciel państwa w departamencie lub organ nadzorczy i w razie konieczności wystosowuje polecenie wypłaty z urzędu”.
- (25) Artykuł 3-1 akapit czwarty dekretu z dnia 12 maja 1981 r. stanowi, że „jeśli po upływie tego terminu wezwanie do usunięcia uchybienia nie odniosło skutku⁽¹⁶⁾, przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru zapisuje wydatki w budżecie niewypłacalnego organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego. Uwalnia on w razie potrzeby konieczne środki poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na inne wydatki i jeszcze niewykorzystanych, albo poprzez zwiększenie zasobów”. Artykuł 3-1 akapit piąty wspomnianego dekretu stanowi, że „gdyby w terminie ośmiu dni od chwili powiadomienia o wpisaniu wydatku organ samorządu terytorialnego lub zakład publiczny nie wystosował polecenia wypłaty należnej kwoty, przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru wystosowuje polecenie wypłaty z urzędu w terminie jednego miesiąca”.
- (26) Wspomniany powyżej dekret z dnia 12 maja 1981 r. został uchylony i zastąpiony dekretem nr 2008-479 z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie kar pieniężnych nakładanych na organy władzy publicznej. Artykuł 10 nowego dekretu powtarza jednak przepisy art. 3-1 akapity czwarty i piąty dekretu z dnia 12 maja 1981 r.⁽¹⁷⁾. Nie zmienia więc w istotnym zakresie tego przepisu.
- (27) Ponadto okólnik z dnia 16 października 1989 r.⁽¹⁸⁾ stanowi, że: „w razie niedostatecznych środków lub ich braku – przypadek, o którym mowa w art. 1 ust. 2 akapit drugi ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. – polecający wypłacić środki jest również zobowiązany, w terminie czterech miesięcy, do poinformowania o tym wierzyciela listem poleconym za potwierdzeniem odbioru, określając wysokość kwoty, której wypłata zostanie zlecona w późniejszym terminie. To polecenie wypłaty będzie dotyczyło całej należnej kwoty w razie całkowitego braku środków albo brakującej części w razie niedostatecznych środków”.
- (28) Z ogółu tych przepisów wynika, że celem ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. i jej aktów wykonawczych jest wyłącznie wykonanie orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie, nakazujących państwu, organowi samorządu terytorialnego lub zakładowi publicznemu wypłatę pewnej kwoty. Nie ustanawiają one postępowania naprawczego lub likwidacyjnego.
- (29) Ponadto ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej akty wykonawcze wskazują w sposób wyraźny na państwo jako właściwy organ dla spłaty zobowiązań zakładów publicznych. Państwo posiada znaczące prerogatywy: z jednej strony – polecenie wypłaty z urzędu, a z drugiej – zapewnienie dostatecznych środków. To prowadzi do pytania, w jakim zakresie możliwość rekompensaty zapewniona wierzycielom poprzez wprowadzenie odpowiedzialności państwa w razie zwłoki przedsiębiorstwa La Poste można utożsamić z formą gwarancji.

- (30) Poza dwiema wspomnianymi kwestiami (brak możliwości zastosowania postępowań upadłościowych i zastosowanie ustawy z dnia 16 lipca 1980 r.), w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja podnosi, że zasady mające zastosowanie do niektórych EPIC mogą mieć również zastosowanie do przedsiębiorstwa La Poste:

2.3. PRZEJĘCIE ZOBOWIĄZAŃ ROZWIĄZANEGO EPIC PRZEZ INNY ZAKŁAD PUBLICZNY LUB PRZEZ PAŃSTWO

- (31) Ujednolicenie nr 02-060-M95 z dnia 18 lipca 2002 r. w sprawie przepisów finansowych i księgowych dotyczących krajowych zakładów publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym⁽¹⁹⁾ (zwane dalej „ujednoceniem”) stanowi, że dwie sytuacje mogą zaistnieć w razie zamknięcia EPIC, w którym środki administrowane są przez księgowego środków publicznych:

— nowy zakład publiczny zastąpi dawny EPIC i przejmie jego majątek, jego prawa i zobowiązania, albo

— zakład publiczny zostanie rozwiązany aktem prawnym; w takim przypadku „akt dotyczący rozwiązania zakładu może wtedy określić odbiorcę majątku likwidacyjnego, którym co do zasady jest państwo”⁽²⁰⁾.

- (32) Przewodnik po finansowej organizacji tworzenia, przekształcania i likwidacji krajowych zakładów publicznych oraz ugrupowań interesu publicznego z dnia 14 listopada 2006 r. (zwany dalej „przewodnikiem po organizacji finansowej”), dostępny na stronie internetowej ministerstwa finansów, precyzuje⁽²¹⁾: „Akt prawny likwidujący zakład musi w sposób wyraźny przewidywać przejęcie praw, majątku i zobowiązań likwidowanego zakładu przez inną organizację, która przejmie jego działalność lub jego majątek (tj. albo zakład publiczny, albo państwo). (...) Ogólniej rzecz ujmując, należy przewidzieć, że nowy zakład zastąpi osoby prawne, których działalność przejmie w zakresie praw i zobowiązań wynikających z umów zawartych w celu wykonywania przypisanych mu zadań”.

- (33) Choć przepisy ujednolicenia i przewodnika po organizacji finansowej mają zastosowanie wyłącznie do EPIC, w których środki administrowane są przez księgowego środków publicznych, niektóre informacje wskazują, że również zobowiązania EPIC nieposiadających księgowego środków publicznych, w razie ich zamknięcia, przeszłyby na państwo lub inny zakład publiczny.

- (34) I tak przedsiębiorstwo Charbonnages de France stwierdziło w swoich notach objaśniających do sprawozdania finansowego z dnia 31 grudnia 2000 r., że wszystkie prawa i zobowiązania EPIC muszą, w razie jego

zamknięcia, zostać przejęte przez inny podmiot prawa publicznego albo sam rząd francuski, a warunki takiego przejęcia muszą zostać szczegółowo określone w ustawie przyjętej w celu zamknięcia wspomnianego EPIC. Stwierdzenie to nie ogranicza się jedynie do EPIC, w których środki administrowane są przez księgowego środków publicznych. Przedsiębiorstwo Charbonnages de France jest zresztą EPIC nieposiadającym takiego księgowego.

- (35) Ponadto według niektórych agencji ratingowych, w razie rozwiązania przedsiębiorstwa ERAP⁽²²⁾, choć jest ono również EPIC nieposiadającym księgowego środków publicznych, saldo zobowiązań i aktywów również zostanie przejęte przez państwo. Według agencji Fitch⁽²³⁾ „przedsiębiorstwo ERAP, jako EPIC, nie podlega postępowaniu likwidacyjnemu. Może ono zostać rozwiązane jedynie w ramach procedury ustawodawczej, a tym samym saldo jego zobowiązań i aktywów przypadnie państwu”. Według agencji Moody’s⁽²⁴⁾ „przedsiębiorstwo ERAP nie może być przedmiotem restrukturyzacji narzuconej przez sąd właściwy dla postępowania likwidacyjnego. W razie rozwiązania spółki jej aktywa i pasywa zostaną przejęte przez organ odpowiedzialny za jej utworzenie, tj. samo państwo”.

- (36) W świetle tych informacji i mimo że przedsiębiorstwo La Poste nie posiada księgowego środków publicznych⁽²⁵⁾, należy sprawdzić, czy w razie likwidacji zasada przejęcia zobowiązań przez państwo lub inny podmiot prawa publicznego ma zastosowanie do przedsiębiorstwa La Poste, zważywszy na jego tożsamość z EPIC. Tym samym wierzyciel miałby gwarancję nieutrącenia swojej wiarygodności i mógłby zaakceptować niższe odsetki lub przyznać bardziej korzystne warunki i terminy spłaty niż w przypadku braku takiej gwarancji. Takie przejęcie miałyby więc identyczne skutki jak gwarancja.

2.4. BEZPOŚREDNI DOSTĘP DO ZASOBÓW SKARBU PAŃSTWA

- (37) Jeszcze raz według agencji Fitch⁽²⁶⁾ „płynność przedsiębiorstwa ERAP jest gwarantowana poprzez jej bezpośredni dostęp do zasobów Skarbu Państwa przeznaczonych na zaliczki”. Ponieważ przedsiębiorstwo ERAP to EPIC, należy zbadać, czy przedsiębiorstwo La Poste również mogłoby mieć dostęp do zasobów Skarbu Państwa przeznaczonych na zaliczki.

3. UWAGI I PROPOZYCJE WŁADZ FRANCUSKICH

- (38) Na skutek decyzji o wszczęciu postępowania władze francuskie przekazały Komisji swoje uwagi i propozycje pismem z dnia 23 stycznia 2008 r. Pismo to uzupełnia uwagi i propozycje przedstawione w poprzednich pismach władz francuskich⁽²⁷⁾ i podsumowane w decyzji o wszczęciu postępowania.

3.1. UWAGI WŁADZ FRANCUSKICH

- (39) Władze francuskie zaprzeczają z jednej strony istnieniu gwarancji, a z drugiej strony występowaniu korzyści dla przedsiębiorstwa La Poste.

3.1.1. BRAK GWARANCJI

- (40) Według władz francuskich z jednej strony zakłady publiczne nie korzystają z automatycznej gwarancji w związku ze swoim statusem (A), z drugiej strony rozumowanie Komisji zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania jest błędne (B).

A. Zakłady publiczne nie korzystają z automatycznej gwarancji w związku ze swoim statusem ⁽²⁸⁾

- (41) Po pierwsze, żaden akt prawny ani decyzja nie wprowadza reguły, zgodnie z którą państwo miałyby gwarantować co do zasady bezterminowo długi EPIC.

- (42) Po drugie, orzecznictwo wypowiedziało się w kwestii braku gwarancji. W szczególności w wyroku dotyczącym Société de l'hôtel d'Albe ⁽²⁹⁾ Rada Stanu orzekła, że „krajowe biuro turystyczne posiadające osobowość prawną i niezależność finansową [...] stanowi zakład publiczny, a w związku z tym państwo nie ma obowiązku spłacenia długów zaciągniętych przez ten zakład; minister robót budowlanych słusznie odmówił zatem uwzględnienia wniosku [wierzyciela]”. Podobne rozumowanie przyjęto w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego w obydwu decyzjach Rady Stanu wydanych w sprawie Campoloro ⁽³⁰⁾.

- (43) Po trzecie, ustawa organiczna z dnia 1 sierpnia 2001 r. dotycząca ustaw finansowych ⁽³¹⁾ (zwana dalej „LOLF”) przewiduje, że jedynie przepis z ustaw finansowych może stworzyć gwarancję ⁽³²⁾. W rezultacie, według eksperta władz francuskich ⁽³³⁾, od pełnego wejścia w życie LOLF dnia 1 stycznia 2005 r. nie można zgodnie z prawem udzielać żadnej domniemanej gwarancji. Długi zaciągnięte przez przedsiębiorstwo La Poste od dnia 1 stycznia 2005 r. nie byłyby zatem objęte domniemaną gwarancją. Jeżeli chodzi o długi zaciągnięte przed dniem 1 stycznia 2005 r. ekspert władz francuskich uważa, że wobec braku spornej decyzji nie można określić, czy można usunąć bezskuteczność domniemanych gwarancji udzielonych do dnia 1 stycznia 2005 r., na których przyznanie nie zezwala wyraźnie ustawa o finansach, przywołując konieczność przestrzegania chronionych konstytucyjnie praw wierzycieli.

- (44) Po czwarte, gdyby EPIC korzystały z gwarancji państwa, zmiana ich statusu wymagałaby wprowadzenia środków ochrony praw wierzycieli. Jednak nigdy nie wprowadzono takiego mechanizmu. Natomiast podczas przekształcania dnia 1 stycznia 1991 r. administracji ds. poczty i telekomunikacji w niezależną osobę prawną

(przedsiębiorstwo La Poste) państwo, rozporządzeniem z dnia 31 grudnia 1990 r., przyznało wyraźną gwarancję zabezpieczającą długi zaciągnięte do dnia 31 grudnia 1990 r. i przekazane przedsiębiorstwu La Poste. Nie byłoby to konieczne, gdyby przedsiębiorstwo La Poste jako zakład tożsamy z EPIC skorzystało ustawowo z gwarancji państwa. Przyjęto również przepisy ustawowe i wykonawcze przyznające gwarancję państwa niektórym działaniom ERAP i Francuskiej Agencji Rozwoju, które stanowią EPIC.

- (45) Ponadto władze francuskie przytaczają artykuł ⁽³⁴⁾ p. Labetoulle'a, byłego przewodniczącego wydziału spraw spornych Rady Stanu. Według niego „w prawie nie występuje automatyczność w przyznawaniu, korzystaniu i w zakresie przedmiotowej gwarancji [gwarancji państwa, która miałaby na mocy prawa zastosowanie do publicznych zakładów państwowych]”.

B. Rozumowanie Komisji dotyczące istnienia gwarancji jest błędne ⁽³⁵⁾**a) Brak gwarancji spłaty indywidualnych wierzycieli**

1. Ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. nie może stanowić podstawy gwarancji

- (46) Według władz francuskich ⁽³⁶⁾ ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. przyznaje organowi nadzorczemu uprawnienie do przejęcia zobowiązań organu wykonawczego podmiotu, którego zobowiązania przejmuję. Z tego tytułu organ nadzorczy może jedynie wykonywać kompetencje organu wykonawczego, które nie obejmują możliwości dysponowania budżetem państwa. Ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. nie przewiduje zatem obowiązku wykorzystania przez państwo własnych środków.

- (47) Na poparcie tej interpretacji władze francuskie przytaczają prace przygotowawcze do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. Podczas debat rząd sprzeciwił się zmianom mającym na celu zobowiązanie państwa do wypłacenia specjalnej dotacji organowi samorządu terytorialnego, którego środki byłyby niewystarczające do wykonania orzeczenia sądu.

- (48) Władze francuskie odwołują się również do artykułów doktryny ⁽³⁷⁾. Artykuły te przypominają, że wyrażenie „stanowi odpowiedź na to zapotrzebowanie” zawarte w art. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. oznacza uprawnienie do „przejęcia zobowiązań”, w którym „zasadą jest, że przejmujący zobowiązania dysponuje takimi samymi kompetencjami co podmiot, którego zobowiązania są przejmowane”, natomiast przyznanie specjalnej dotacji znajduje się „poza wykonywaniem uprawnienia do przejęcia zobowiązań”, a zatem nie przewiduje go ustawa z dnia 16 lipca 1980 r.

(49) Ponadto władze francuskie przytaczają decyzje Rady Stanu z dnia 10 listopada 1999 r.⁽³⁸⁾ i z dnia 18 listopada 2005 r.⁽³⁹⁾ odnoszące się do sprawy Campoloro. Rada Stanu uznała, że przejęcie zobowiązań finansowych niewypłacalnej gminy przez państwo nie występuje w wykazie obowiązków nałożonych ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. Ponadto badając, czy można przypisać państwu odpowiedzialność wyłącznie na podstawie przewinienia, w dodatku ciężkiego, Rada Stanu wykluczyła co do zasady wszelką formę odpowiedzialności „na mocy prawa”, a zatem wszelką formę gwarancji.

2. *Niemożliwość powołania się na odpowiedzialność państwa na zasadzie ryzyka umotywowaną jedynie niedoborem aktywów*

(50) Władze francuskie twierdzą ponadto, że możliwości otrzymania przez wierzycieli podmiotów publicznych rekompensaty w wyniku powołania się na odpowiedzialność, pod ścisłymi warunkami, nie można uznawać za formę gwarancji. Gwarancja oznacza dla gwaranta przyjęcie na siebie zobowiązań podmiotu, za którego poręczył. W sytuacji przyjęcia na siebie winy, a w przypadku odpowiedzialności na zasadzie ryzyka – konsekwencji właściwego działania, nie można mówić o gwarancji.

(51) Władze francuskie utrzymują następnie, że w żadnym przypadku nie można uznać odpowiedzialności po stronie państwa jedynie ze względu na fakt, że prefekt lub organ nadzorczy nie mógł podjąć żadnego działania umożliwiającego spłatę wierzytelności z uwagi na sytuację finansową i majątkową organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego.

(52) Jeżeli chodzi o przewinienie, w dodatku ciężkie, powstrzymanie się prefekta lub organu nadzorczego od wykonania swoich kompetencji, gdy żaden środek nie umożliwia spłaty wierzytelności przez organ samorządu terytorialnego lub zakład publiczny, nie może być samo w sobie zawinione.

(53) Jeżeli chodzi o odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, co najmniej dwa elementy prowadzą do jej wykluczenia:

— po pierwsze, odpowiedzialność osoby, od której żąda się naprawienia szkody, można uznać wyłącznie, gdy czynność (w tym powstrzymanie się), którą jej się zarzuca, spowodowała bezpośrednio daną szkodę. Jednak w przypadku niedoboru aktywów to nie działanie lub powstrzymanie się organu administracyj-

nego powodują szkodę poniesioną przez wierzyciela, ale niewypłacalność organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego,

— po drugie, odpowiedzialność na zasadzie ryzyka wynika z zasady równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych. Jednak według władz francuskich w omawianym przypadku trudno ustalić, w jaki sposób szkoda poniesiona przez wierzyciela mogłaby się przełożyć na naruszenie zasady równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych. W przeciwieństwie do sprawy, która doprowadziła do orzecznictwa Couitéas⁽⁴⁰⁾, w niniejszym przypadku żaden organ państwowy nie zdecydowałby się na niewykonanie wyroku ze względu na interes ogólny. Omawiany przypadek dotyczy sytuacji, w której organ publiczny napotykał na praktyczną niemożność podjęcia działań pozwalających na wykonanie orzeczenia sądu i na spłatę wierzycieli, a nie na niemożność, która wynika ze względów interesu ogólnego. Według władz francuskich powoływanie się na odpowiedzialność za naruszenie zasady równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych nie może zatem wynikać z samego stwierdzenia niewypłacalności. W odniesieniu do argumentu przedstawionego przez Komisję w pkt 59 decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którym „jeżeli przedstawiciel państwa uznaje pierwszeństwo utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych nad prawem wierzyciela do spłaty długu, nie można wykluczyć uznania odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka”, władze francuskie uznają, że przedstawiciel państwa stosujący procedurę ustanowioną ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. winien kierować się wymogiem utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych. Jednak według władz francuskich, nawet gdyby sąd nakazał wypłacenie wierzycielowi rekompensaty, taka rekompensata spowodowałaby objęcie wierzyciela prawem powszechnym, ponieważ w ostatnim przypadku przedmiotowe dobro zostałoby zbyt, a ogół wierzycieli otrzymałby odpowiednią kwotę. Wierzyciel nie uzyskałby z tego tytułu żadnej korzyści.

b) [...] (*)

1. *Brak zastosowania do podmiotów publicznych prawa powszechnego dotyczącego postępowania naprawczego lub likwidacyjnego nie wyklucza możliwości upadłości EPIC lub postawienia go w stan upadłości*

(54) Według władz francuskich Komisja opiera analizę na swoim obwieszczeniu z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji⁽⁴¹⁾, w szczególności na jego pkt 2.1.3, który stanowi, że „Komisja uznaje także za pomoc w formie gwarancji bardziej korzystne warunki finansowania uzyskiwane przez przedsiębiorstwa, których forma prawna wyklucza upadłość lub inne procedury upadłościowe, bądź przewiduje bezpośrednią gwarancję państwa, czy też pokrywanie strat ze środków państwowych”.

- (55) Zauważając, że zasady określone w traktacie przeważają nad obwieszczeniem z 2000 r. w sprawie pomocy państwa w formie gwarancji, władze francuskie podnoszą dwa elementy, które ich zdaniem świadczą o braku odniesienia przedmiotowego obwieszczenia do niniejszego przypadku:
- obwieszczenie z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji kładzie nacisk na fakt, że ewentualna pomoc wynikałaby z „bardziej korzystnych warunków finansowania”, które wynikają z wykluczenia ryzyka upadłości; Komisja nie wykazała jednak istnienia „bardziej korzystnych warunków finansowania”,
 - obwieszczenie z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji odnosi się do przypadku, w którym status prawny wyklucza wszelki stan upadłości lub niewypłacalność, a nie konkretne postępowanie; Komisja nie ustaliła jednak niemożności upadłości przedsiębiorstwa La Poste ani wszczęcia postępowania upadłościowego.
- (56) Jednak według władz francuskich ustawa z dnia 25 stycznia 1985 r. jest jedynie ustawą proceduralną. Fakt, że zakres jej stosowania nie obejmuje EPIC nie oznacza, że EPIC nie może znaleźć się w sytuacji niedotrzymania zobowiązań, ani też że ustawa zabrania zastosowania wobec niego postępowania naprawczego, likwidacyjnego lub upadłościowego *ad hoc*.
2. Zastosowanie „procedury” ustanowionej ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. zamiast procedury zbiorowej prawa powszechnego nie przyznaje wierzycielowi korzyści
- (57) Po przeprowadzeniu analizy motywu 68 decyzji o wszczęciu postępowania władze francuskie stwierdzają, że Komisja stosuje dwa kryteria w celu dokonania oceny, czy zastosowanie procedury specjalnej w przypadku niewypłacalności przyznaje korzyść podmiotowi podlegającemu tej procedurze w stosunku do przedsiębiorstw podlegających prawu handlowemu:
- kryterium jawności: procedura stosowana w przypadku niewypłacalności przedsiębiorstwa La Poste powinna zostać określona i podana do publicznej wiadomości,
 - kryterium równoważności: procedura ta powinna być procedurą prawa prywatnego lub procedurą dającą wierzycielom przedsiębiorstwa La Poste prawa, które nie są większe od praw, które mieliby przy zastosowaniu prawa handlowego.
- (58) Chociaż władze francuskie kwestionują konieczność przestrzegania tych dwóch kryteriów⁽⁴²⁾, w zakresie w jakim Komisja uznaje je za konieczne i wystarczające, przyjmuje je w celu przeprowadzenia analizy, czy zastosowanie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. przyznaje korzyść wierzycielom podmiotów prawnych prawa publicznego w stosunku do wierzycieli przedsiębiorstw podlegających procedurom zbiorowym prawa powszechnego.
- (59) W odniesieniu do kryterium jawności władze francuskie uznają, że agencje ratingowe poprawnie wskazują na procedurę ustanowioną ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. jako mającą zastosowanie w przypadku niewypłacalności EPIC, o czym świadczą noty agencji wspomniane przez Komisję w odniesieniu do ERAP.
- (60) W odniesieniu do kryterium równoważności władze francuskie rozróżniają przypadek, w którym ma zastosowanie wymóg utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych od przypadku, w którym omawiany wymóg nie ma zastosowania.
- (i) „Procedura” ustanowiona ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. poddana analizie przez pryzmat testu równoważności – bez uwzględniania wymogu utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych.
- (61) Według władz francuskich, gdyby przedsiębiorstwo La Poste nie było w stanie spłacić swoich długów i gdyby nie miał zastosowania żaden wymóg utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych, przyjęto by następującą procedurę: w nieprawdopodobnym przypadku prawdziwych trudności finansowych i przed znalezieniem się w sytuacji niedoboru aktywów przedsiębiorstwo w pierwszej kolejności musiałoby rozpocząć negocjacje z wierzycielami w celu wprowadzenia planu konsolidacji długów. Następnie gdyby planu nie uznano za satysfakcjonujący lub gdyby nie pozwalał on na usunięcie trudności finansowych, w przypadku braku nowego porozumienia z wierzycielami, wierzyciele – lub niektórzy spośród nich – mogliby wystąpić do właściwego sądu o ukaranie dłużnika, a tym samym uznanie swoich wierzytelności. Zastosowano by wówczas procedurę ustanowioną ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. Mogłaby ona doprowadzić w stosownym przypadku do przejścia zobowiązania organu wykonawczego przedsiębiorstwa La Poste przez organ nadzorczy w celu podjęcia decyzji koniecznych do spłacenia długów ze środków zakładu. Gdyby procedura ustanowiona ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. natrafiła na niedobór aktywów przedsiębiorstwa La Poste i gdyby w związku z tym organ nadzorczy, nie mając żadnych aktywów do zbycia, fizycznie nie mógł zebrać niezbędnych środków na zapłacenie należnej kwoty, procedura przewidziana ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. zostałaby zakończona.
- (62) Według władz francuskich w przypadku gdy nie ma zastosowania żaden wymóg związany ze świadczeniem usług publicznych, zastosowanie „procedury” ustanowionej ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. mogłoby doprowadzić do spieniężenia ogółu aktywów przedsiębiorstwa

La Poste, ale w przypadku niedoboru aktywów procedura ta nie pozwoliłaby na spłacenie ogółu wierzycieli przedsiębiorstwa. Po zakończeniu procedury wszyscy wierzyciele podmiotu podlegającego ustawie z dnia 16 lipca 1980 r. odzyskaliby tę samą kwotę co wierzyciele podmiotu podlegającego prawu handlowemu, mianowicie kwotę pochodzącą ze spieniężenia aktywów.

- (63) Procedura ta różniłaby się od procedury mającej zastosowanie w prawie handlowym jedynie pod dwoma względami:

— brak wspólnego ujęcia wierzycieli: w przeciwieństwie do procedury prawa prywatnego, w której wierzytelności ujmują się wspólnie, a wierzycieli zaspakaja w kolejności malejących przywilejów i proporcjonalnie do dostępnych kwot, procedura ustanowiona ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. różni się tym, że jedynie działanie wierzyciela pozwala mu zachować prawa. Logika ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. opiera się na kolejności zgłoszeń,

— przedstawiciel państwa, pod kontrolą sądu administracyjnego (kontrola przewinienia ciężkiego ustanowiona przez Radę Stanu w wyżej wymienionym wyroku w sprawie Campoloro z listopada 2005 r.), przyjmuje funkcję równoważną z funkcją likwidatora i syndyka masy upadłościowej.

- (64) Władze francuskie uważają, że po zakończeniu procedury wierzyciele nie będą mieli żadnego środka prawnego. Ich zdaniem państwa nie można pociągnąć do odpowiedzialności jedynie w związku z niedoborem aktywów. Podobnie w procedurze prawa prywatnego wierzyciele „nie odzyskują swojego prawa indywidualnego dochodzenia roszczeń”, poza wyjątkiem jaki stanowi likwidacja przedsiębiorstwa⁽⁴³⁾.

(ii) Procedura ustanowiona ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. poddana analizie przez pryzmat testu równoważności z uwzględnieniem wymogu utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych

- (65) W przypadku konieczności utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych władze francuskie przyznają, że przedstawiciel państwa wykonujący uprawnienia nadane mu ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. może podjąć decyzję o niezbywaniu niektórych aktywów koniecznych do świadczenia usług publicznych. Niezbywalność niektórych składników majątku ze względu na wymóg utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych przekładałaby się, gdyby nie odszkodowania państwa, na mniejsze spieniężanie aktywów i na związane z nim zmniejszenie kwot, które wierzyciele mogą odzyskać. Procedura ta nie daje wierzycielom przedsiębiorstwa La Poste większych praw od praw, które mieliby przy zastosowaniu prawa handlowego. Według władz francuskich spełnione jest zatem *a fortiori* nałożone przez Komisję kryterium równoważności.

- (66) Władze francuskie przyznają jednak, że w takim przypadku można powoływać się na odpowiedzialność państwa na zasadzie ryzyka, która przekładałaby się na zaspokojenie wierzycieli do wysokości szkody, jaką ponieśli, czyli co najwyżej do wysokości wartości rynkowej aktywów, których przedstawiciel państwa postanowił zgodnie z prawem nie zbywać. Według władz francuskich ewentualna rekompensata nie miałaby jednak innego skutku niż objęcie wierzyciela prawem powszechnym i nie przyznawałaby mu zatem, z punktu widzenia testu równoważności, większych praw niż prawa, które przysługiwałyby mu według prawa powszechnego.

- (67) Władze francuskie stwierdzają, że procedura ustanowiona ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. jest zgodna z kryteriami równoważności i jawności nałożonymi przez Komisję, które są wystarczające, aby wykluczyć istnienie korzyści. Uważają, że bezpośrednie poddawanie przedsiębiorstwa La Poste poważnej i złożonej procedurze prawa powszechnego nie jest zatem uzasadnione.

3. Przytaczane przez Komisję akty prawne dotyczące powstania zobowiązań po wyczerpaniu środków zakładu nie mają zastosowania do przedsiębiorstwa La Poste

- (68) Według władz francuskich akty prawne wspomniane przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania, w szczególności w motywie 69, nie mają zastosowania ani odniesienia do przedsiębiorstwa La Poste.

3.1.2. BRAK KORZYŚCI

- (69) Według władz francuskich analiza Komisji dotycząca istnienia selektywnej korzyści prowadzona jest pod dwoma kątami:

— argumentacji okrężnej opartej na obwieszczeniu z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji,

— analizy domniemanego wpływu rzekomego środka pomocy na agencje ratingowe.

A. Obwieszczenie Komisji z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji nie pozwala stwierdzić istnienia korzyści w omawianym przypadku

- (70) Władze francuskie uważają, że w motywie 77 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja popełnia błąd w interpretacji pkt 2.1.3 obwieszczenia z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji. Według władz francuskich pkt 2.1.3 oznacza, że w przypadku przedsiębiorstwa, którego status prawny wyklucza upadłość lub niewypłacalność, jeżeli

przedsiębiorstwo to otrzymuje bardziej korzystne warunki finansowania, stanowią one pomoc w formie gwarancji. Według władz francuskich w pkt 2.1.3 obwieszczenia Komisji z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji nic nie wskazuje, że Komisja uważa, iż fakt, że status prawny przedsiębiorstwa wyklucza upadłość, dowodzi nieuchronnie otrzymywania przez dane przedsiębiorstwo bardziej korzystnych warunków finansowania.

- (71) Władze francuskie uznają ponadto, że zakres stosowania pkt 2.1.3 obwieszczenia Komisji z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji nie obejmuje przedsiębiorstwa La Poste, ponieważ dotyczy ono przypadku, w którym status prawny wyklucza upadłość lub niewypłacalność, a nie konkretną procedurę. Według władz francuskich Komisja nie ustaliła jednak niemożności upadłości przedsiębiorstwa La Poste ani wszczęcia postępowania upadłościowego.

B. Brak odpowiedzialności i środków państwowych

- (72) W motywie 79 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przypomina wpływ, jaki agencje ratingowe wywierają na warunki finansowania uzyskiwane przez przedsiębiorstwa.
- (73) Po przypomnieniu słabych stron agencji ratingowych władze francuskie stwierdzają, że stanowisko agencji ratingowej, które nie opiera się na dokładnej analizie obowiązujących ram prawnych, nie może być podstawą stwierdzenia korzyści przypisywanej państwu i mogącej stanowić pomoc państwa. Ponadto gdyby nawet przedmiotowa ocena w praktyce otwierała EPIC korzystniejszy dostęp do kredytu, nie dawałoby mu to według prawa i w praktyce żadnego dostępu do środków państwowych, co jest konieczne do stwierdzenia pomocy państwa.
- (74) Władze francuskie dodają, że analizy przeprowadzone przez agencje nie sytuują się na płaszczyźnie przedmiotowo-prawnej, ale opierają się na subiektywnej ocenie tego, co miałyby stanowić wsparcie ze strony państwa w przypadku trudnej sytuacji omawianego przedsiębiorstwa.

C. Okrężna argumentacja

- (75) Według władz francuskich argumentacja Komisji jest okrężna:
- w celu wykazania korzyści ekonomicznej Komisja opiera się zasadniczo na uwagach agencji ratingowych,
 - rynek i agencje ratingowe uwzględniły brak gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste, ale nadal wyrażają wątpliwość wywodzącą się jedynie ze stanowiska Komisji.

D. Brak skutków dla ratingu przedsiębiorstwa La Poste

- (76) W każdym razie według władz francuskich decyzja o wszczęciu postępowania nie ustala, że rating przedsiębiorstwa La Poste jest wyższy w związku z domniemaną nieograniczoną gwarancją.

a) Opinie agencji ratingowych nie wystarczą, aby wykazać jakikolwiek skutek

- (77) Władze francuskie formułują szereg uwag dotyczących badania przeprowadzonego przez agencję Standard and Poor's zatytułowanego „Wpływ wsparcia ze strony rządu na ratingi” (ang. *Influence of Government Support on Ratings*) przytoczonego przez Komisję w pkt 80 decyzji o wszczęciu postępowania. We wspomnianym badaniu Standard and Poor's rozróżnia szereg kategorii „przedsiębiorstw pocztowych wspieranych przez rząd”; klasyfikacja warunkuje metodę zastosowaną przez Standard and Poor's przy określaniu ratingu danego podmiotu.
- (78) Władze francuskie zauważają, że przynależność do kategorii 1⁽⁴⁴⁾ odpowiada szerokim kryteriom, takim jak charakter działalności lub środowisko ekonomiczno-społeczne, ale nie odnosi się do statusu przedsiębiorcy, dla którego tworzony jest rating.
- (79) Władze francuskie zauważają, że dnia 22 listopada 2004 r. poczty francuską i włoską zaklasyfikowano do kategorii 2⁽⁴⁵⁾. Władze francuskie wnioskuje z dokumentu Standard and Poor's, że wyniki finansowe przedsiębiorstwa Poste Italiane nie uzasadniały ratingu poczty włoskiej. Według władz francuskich poczta włoska korzystała więc z ratingu, na który miał wpływ rating jej właściciela, a przedsiębiorstwo Poste Italiane ma status spółki akcyjnej prawa powszechnego.
- (80) Władze francuskie zauważają, że Standard and Poor's ostatecznie sklasyfikowała przedsiębiorstwo La Poste w kategorii 3⁽⁴⁶⁾. Według władz francuskich ważne reformy przeprowadzone od końca 2004 r. doprowadziły stopniowo Standard and Poor's do zaklasyfikowania przedsiębiorstwa La Poste do trzeciej kategorii. Władze francuskie wnioskuje z tego, że nie można ustalić, czy rating przedsiębiorstwa La Poste można przypisać jedynie jego statusowi lub jakimkolwiek mechanizmowi gwarancji państwa, ani czy przedmiotowy rating może stanowić pomoc państwa.
- (81) Władze francuskie przyznają jednak, że badanie przeprowadzone przez Standard and Poor's w 2004 r. odnosiło się do kwestii statusu przedsiębiorstwa La Poste. Zapewniają jednak, że prowadzona od tamtej pory korespondencja z Standard and Poor's pozwoliła wyjaśnić tę kwestię. Władze francuskie ostrzegły również agencję Fitch o braku jakiegokolwiek gwarancji państwa dla przedsiębiorstwa La Poste, na skutek czego agencja ponownie rozważyła sprawę.

b) Sektor prywatny obfituje w przypadki, w których rating spółki zależnej związany jest z ratingiem spółki dominującej

(82) Według władz francuskich wpływ obecności większościowego i stałego akcjonariusza, który poruszyły agencje ratingowe w przypadku przedsiębiorstwa Poste Italiane niezależnie od statusu, można zaobserwować w przypadku grup prywatnych. Władze francuskie przytaczają dla przykładu komunikat Standard and Poor's z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie AGF⁽⁴⁷⁾, komunikat w sprawie Volkswagen Bank GmbH⁽⁴⁸⁾ i komunikat w sprawie VWFS⁽⁴⁹⁾. Według władz francuskich takie podejście nie stanowi w żadnym wypadku szczególnej cechy sektora publicznego.

c) Rating przedsiębiorstwa La Poste nie zostałby zmieniony w przypadku zmiany statusu

(83) Na podstawie analizy ratingu przedsiębiorstwa La Poste nadanego przez Standard and Poor's władze francuskie starają się wykazać, że dany rating nie zależy od statusu przedsiębiorstwa La Poste.

(84) Po pierwsze, władze francuskie zauważają, że w chwili sformułowania przez nie uwag Standard and Poor's przyznała przedsiębiorstwu La Poste notę AA- łączącą się ze stabilną perspektywą. Standard and Poor's uzasadniła obniżenie noty nadchodzącym pogorszeniem struktury finansowej grupy związanym z przekazaniem przez przedsiębiorstwo La Poste kwoty 2 mld EUR na reformę finansowania emerytur urzędników, a także „największą niezależnością przedsiębiorstwa La Poste wobec swoich akcjonariuszy”. Według władz francuskich omawiane pogorszenie, które nie wystąpiło przy zmianie statusu przedsiębiorstwa La Poste, nie byłoby możliwe do wyjaśnienia, gdyby rating przedsiębiorstwa La Poste był jedynie konsekwencją jego statusu.

(85) Po drugie, pomimo uściślenia⁽⁵⁰⁾ Standard and Poor's zawartego w nocy z dnia 3 kwietnia 2007 r. i przytoczonego w motywie 84 decyzji o wszczęciu postępowania, władze francuskie mają trudność ze zrozumieniem, w jaki sposób przedsiębiorstwo La Poste, korzystając z gwarancji państwa, mogłoby uzyskać rating 3 stopnie poniżej ratingu państwa. Podobnie, gdyby agencje interpretowały przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. jako ustanawiające na rzecz wierzycieli osób prawnych mechanizm równoważny z gwarancją państwa, władze francuskie nie rozumieją, w jaki sposób organy samorządu terytorialnego mogły otrzymać rating BBB+, podczas gdy rating rządowy wyniósł AAA.

(86) Po trzecie, władze francuskie podkreślają, że nota Standard and Poor's z dnia 3 kwietnia 2007 r. polega na wymienieniu mocnych i słabych stron przedsiębiorstwa, w których nie wspomniano statusu. Obydwa elementy wymienione przez Standard and Poor's na poparcie ratingu, mianowicie gospodarcze znaczenie świadczenia usług publicznych przedsiębiorstwa La Poste i „silne wsparcie ze strony akcjonariuszy”, miałyby stanowić elementy odróżniające status przedsiębiorstwa La Poste.

Według władz francuskich przez „silne wsparcie ze strony akcjonariuszy” nie należy rozumieć wsparcia finansowego sprzecznego z prawem Unii, ale zainteresowanie państwa rozwojem przedsiębiorstwa La Poste w warunkach „rynkowych”⁽⁵¹⁾. Władze francuskie wnioskują z tego, że status nie stanowi zasadniczego elementu ratingu.

(87) Po czwarte, władze francuskie przypominają, że w przedmiotowej nocy z dnia 3 kwietnia 2007 r. agencja ratingowa uściśla, że nadal stosuje metodykę *top-down*, która pozwala na wystawienie ratingu kredytowego podmiotu do dwóch kategorii poniżej ratingu rządowego. Według agencji omawianą metodę uzasadnia fakt, że państwo powinno pozostać w perspektywie średnioterminowej 100 % akcjonariuszem przedsiębiorstwa La Poste. Władze francuskie wnioskują, że status przedsiębiorstwa La Poste nie uzasadnia w żaden sposób tego podejścia. W końcu, opierając się na cytacie z noty Standard and Poor's⁽⁵²⁾, władze francuskie utrzymują, że to nie zmiana statusu, ale otwarcie kapitału doprowadziło Standard and Poor's do przyjęcia metodyki *bottom-up* w przypadku przedsiębiorstwa La Poste. Dodają, że taka zmiana metody nie musiałaby przełożyć się na zmianę ratingu z uwagi na spodziewaną poprawę podstaw prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo La Poste.

(88) Po piąte, władze francuskie przypominają, że perspektywa wskazana przez agencję ratingową jest stabilna, pomimo wszczętego przez Komisję postępowania dotyczącego nieograniczonej gwarancji, z której przedsiębiorstwo La Poste miałoby korzystać ze względu na swój status. Jednak gdyby status miał wpływ na wypłacalność przedsiębiorstwa, perspektywa jego zmiany powinna oznaczać perspektywę negatywną i niestabilną. Ponadto Standard and Poor's uzasadnia stabilną perspektywę faktem, że państwo powinno pozostać 100 % akcjonariuszem przedsiębiorstwa w ciągu dwóch najbliższych lat, pomimo możliwej zmiany statusu. Opierając się na innym cytacie z noty Standard and Poor's⁽⁵³⁾, władze francuskie stwierdzają, że w celu określenia zmiany ratingu Standard and Poor's uwzględni wyniki własne przedsiębiorstwa oraz możliwość zmiany struktury akcjonariatu, a nie możliwą zmianę statusu.

(89) Po szóste, przytaczając inny fragment zaczerpnięty z noty Standard and Poor's z 2007 r.⁽⁵⁴⁾, władze francuskie podkreślają, że agencja ratingowa nie podziela twierdzenia Komisji, zgodnie z którym status sprzyja poprawie warunków finansowych przyznanych przedsiębiorstwu La Poste. Opierając się na cytacie z noty Standard and Poor's, zgodnie z którym: „Zalecenie to nie wpłynęło na ratingi przedsiębiorstwa La Poste, ponieważ uważamy, że zmiana statusu przedsiębiorstwa nie musiała odzwierciedlać zmniejszenia silnego wsparcia ze strony państwa, które stanowi podstawę not przedsiębiorstwa La Poste i które potwierdziły niedawne decyzje rządu”⁽⁵⁵⁾, władze francuskie stwierdzają brak wpływu statusu przedsiębiorstwa La Poste na jego rating.

E. Brak wpływu na warunki finansowania przedsiębiorstwa La Poste

(90) Władze francuskie badają w końcu rzeczywiste warunki finansowania przedsiębiorstwa La Poste w celu określenia, czy wpływa na nie rzekoma gwarancja państwa.

(91) Według władz francuskich zarówno ogłoszenie przez Komisję istnienia rzekomej gwarancji, jej rzekomej niezgodności z prawem Unii i w konsekwencji jej bliskiego uchylecia, jak i zaprzeczenia władz francuskich w agencjach ratingowych i w prasie dotyczące istnienia gwarancji nie miały żadnego wpływu na warunki finansowania przedsiębiorstwa La Poste. Przedsiębiorstwo La Poste rozpiśało pożyczkę obligacyjną w wysokości 1,8 mld EUR z dwoma terminami zapadalności, 7 i 15 lat, w październiku 2006 r., tuż po ogłoszeniu przez Komisję zalecenia dotyczącego stosownych środków. Przedsiębiorstwo La Poste wspomniało dane zalecenie w prospekcie i uściłiło podczas konferencji z inwestorami, że nie korzysta z gwarancji państwa. Jednak po emisji koszt finansowania przedsiębiorstwa La Poste nie zmienił się znacząco⁽⁵⁶⁾. Obydwie emisje subskrybowali w znacznym stopniu europejscy inwestorzy mający profil typowy dla przedsiębiorstwa La Poste, mianowicie inwestorzy zachowujący swoje obligacje aż do zapadalności. Władze francuskie stwierdzają, że ogłoszenie Komisji wzywające do uchylecia domniemanej gwarancji i upublicznienie stanowiska państwa w tej kwestii nie miały żadnego wpływu na warunki finansowania przedsiębiorstwa La Poste na rynku obligacji. Rynki uznały bowiem, że warunki finansowania przedsiębiorstwa La Poste nie opierają się na prawnym lub faktycznym istnieniu jakiegokolwiek gwarancji.

(92) Władze francuskie stwierdzają, że:

— analiza przedstawiona przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania jest błędna: przedsiębiorstwo La Poste nie korzysta bowiem z żadnej gwarancji państwa,

— Komisja nie wykazała istnienia korzyści dla przedsiębiorstwa La Poste, która wynikałaby z jego statusu,

— w związku z tym Komisja nie wykazała istnienia pomocy na rzecz przedsiębiorstwa La Poste.

3.2. PROPOZYCJE WŁADZ FRANCUSKICH

(93) Jednak w celu wyeliminowania wszelkich wątpliwości Komisji władze francuskie wyraziły gotowość, w przypadku zgody Komisji na zamknięcie postępowania decyzją stwierdzającą brak pomocy państwa, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego, do wprowadzenia następujących środków:

— wyjaśnienie dekretu wykonawczego do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r.,

— umieszczenie wzmianki precyzującej brak gwarancji w umowach przedsiębiorstwa La Poste wiążących się z wierzytelnością,

— mechanizm zwrotnego przeniesienia własności przez przedsiębiorstwo La Poste na rzecz państwa ewentualnego ujemnego wpływu na marżę, który byłby związany z niepoddaniem się przez przedsiębiorstwo La Poste procedurom zbiorowym prawa powszechnego.

3.2.1. WYJAŚNIENIE DO DEKRETU WYKONAWCZEGO DO USTAWY Z DNIA 16 LIPCA 1980 R.

(94) Według władz francuskich nie chodzi o zmianę treści przedmiotowych przepisów, ale jedynie o wyjaśnienie ich interpretacji. Proponują zatem zmodyfikowanie dekretu wykonawczego do ustawy⁽⁵⁷⁾. Modyfikacja dotyczyłaby art. 3-1 akapit czwarty dekretu, który określa uprawnienia nadzorcze powierzone prefektowi lub organowi nadzorcemu. Modyfikacja ma pozwolić Komisji uniknąć wszelkich wątpliwości odnośnie do zakresu wyrażenia „stanowi odpowiedź na to zapotrzebowanie”. Proponuje się zatem uściślenie, że przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za nadzór uwalnia środki z budżetu organu samorządu terytorialnego lub zakładu.

(95) Po wprowadzeniu omawianej zmiany przepis dekretu otrzymałby następujące brzmienie:

„Jeśli po upływie tego terminu wezwanie do usunięcia uchybienia nie odniosło skutku, przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru zapisuje wydatki w budżecie niewyplacalnego organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego. Uwalnia on w razie potrzeby konieczne środki, w ramach budżetu organu samorządu terytorialnego lub zakładu, poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na inne wydatki i jeszcze niewykorzystanych, albo poprzez zwiększenie zasobów” (zmiany wyróżniono kursywą).

(96) Według władz francuskich omawiana propozycja związana z uwagami i artykułami doktryny przekazanymi podczas rozmów, które miały miejsce przed powstaniem pisma o wszczęciu postępowania wyklucza, w ramach procedury ustanowionej ustawą z dnia 16 lipca 1980 r., możliwość podwyższenia przez prefekta lub przedstawiciela państwa środków organu samorządu terytorialnego lub danego zakładu przez subwencję państwa lub zasilenie ze środków publicznych.

3.2.2. UMIESZCZENIE WZMIANKI PRECYZUJĄCEJ BRAK GWARANCJI W UMOWACH PRZEDSIĘBIORSTWA LA POSTE WIĄŻĄCYCH SIĘ Z WIERZYTELNOŚCIĄ

A. Pierwotna propozycja władz francuskich

- (97) W motywie 59 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważa, że propozycja władz francuskich dotycząca modyfikacji dekretu wykonawczego do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. „nie pozwala wykluczyć, że w przypadku wyczerpania środków przedsiębiorstwa La Poste, wierzyciel, który nie otrzymałby zwrotu wierzytelności w ramach stosowania ustawy z 1980 r., zwróciłby się do sądu o ustalenie odpowiedzialności państwa z powodu naruszenia zasady równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych”.
- (98) Chociaż władze francuskie kwestionują uznanie odpowiedzialności państwa na podstawie samej niewypłacalności przedsiębiorstwa La Poste, aby rozwiać wątpliwości Komisji, składają propozycję opartą na wyłączeniu podjętego ryzyka. Przedmiotowe wyłączenie, które ma zastosowanie zarówno w przypadku odpowiedzialności państwa na zasadzie winy, jak i na zasadzie ryzyka, opiera się na zasadzie, zgodnie z którą szkoda wynikająca z sytuacji, na którą ofiara naraziła się świadomie nie upoważnia do odszkodowania (zob. wyroki Rady Stanu w sprawach Sille⁽⁵⁸⁾ i Meunier⁽⁵⁹⁾).
- (99) Wobec tego, aby upewnić się co do stosowania tego wyłączenia, władze francuskie proponują oficjalne potwierdzenie wierzycielom przedsiębiorstwa La Poste, że ich wierzytelność nie jest gwarantowana przez państwo i że w przypadku niewypłacalności państwo nie będzie miało obowiązku przejścia zobowiązań finansowych przedsiębiorstwa w celu spłaty wierzytelności. Informacja ta nie jest sprzeczna z ustawą, ponieważ ustawa nie przewiduje w żadnym razie, aby w przypadku niewypłacalności przedsiębiorstwa La Poste państwo miało przejąć jego zobowiązania finansowe, spłacając długi przedsiębiorstwa.
- (100) Poza wyjaśnieniem do dekretu wykonawczego do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. władze francuskie zobowiązują się zatem, wspólnie z przedsiębiorstwem La Poste, w przypadku każdej operacji, do umieszczenia w umowie dotyczącej finansowania następującego zapisu:

„Emisja/program/pożyczka nie podlega żadnemu rodzajowi gwarancji, czy to bezpośredniej, czy pośredniej, ze strony państwa. W razie niewypłacalności przedsiębiorstwa La Poste, państwo nie będzie zobowiązane do przejścia jego zobowiązań finansowych w celu spłacenia wierzytelności”.

B. Wątpliwości wyrażone przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania

- (101) W motywie 61 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła następujące wątpliwości dotyczące wspomnianej wyżej propozycji władz francuskich:
- wyłączenie podjętego ryzyka jest zasadą ustaloną w orzecznictwie, która może ulec zmianie,
 - „dana propozycja, wynikająca z podstawowych zasad prawa publicznego, wykorzystująca akty prawa wtórnego, wydaje się niedoskonała, ponieważ akty te można dość łatwo unieważnić w przypadku konfliktu”,
 - wreszcie wierzytelności przedsiębiorstwa La Poste nie są jedynie finansowe, ale również handlowe i o innym charakterze; propozycja uzupełniająca władz francuskich nie obejmuje jednak takich przypadków.

C. Informacje przedstawione przez władze francuskie w celu wyjaśnienia wątpliwości

- (102) Jak przypomniano powyżej, według władz francuskich, nie można uznać odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka wyłącznie na podstawie niedoboru aktywów przedsiębiorstwa La Poste, ponieważ uznanie odpowiedzialności państwa wiąże się z decyzją państwa o działaniu lub braku działania, a w tym przypadku chodzi o praktyczną niemożność działania. Propozycja władz francuskich ma więc wartość jedynie jako środek uzupełniający stanowiący wyjaśnienie dla wierzycieli, pozwalając zresztą wykluczyć, dzięki wyłączeniu podjętego ryzyka, ewentualne ryzyko uznania odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka.
- (103) Według władz francuskich pierwszy zarzut Komisji sprowadza się do uznania, że nawet jeżeli prawo krajowe państwa członkowskiego nie przewiduje przepisu, samo ryzyko zmiany linii orzecznictwa, czyli zmiany prawa krajowego, wystarczyłoby do uzasadnienia pomocy państwa. Władze francuskie kwestionują to rozumowanie. Ich zdaniem wyłączenie podjętego ryzyka stanowi ogólną zasadę prawa publicznego potwierdzaną często w orzecznictwie, która nigdy nie spotkała się ze sprzeciwem i była szeroko komentowana. Komisja nie może opierać potencjalnego środka pomocy na ewentualnej zmianie prawa, co w niniejszym przypadku jest więcej niż nieprawdopodobne.
- (104) Drugi zarzut Komisji dotyczy faktu, że chodzi o akty prawa wtórnego, które można łatwo unieważnić w przypadku konfliktu. Ustawa i rozporządzenie przeważają oczywiście nad umową. Jednak aby zarzut Komisji miał rzeczywiście znaczenie, musi ona powołać się na akt prawny wyższego rzędu. Według władz francuskich nic nie uzasadnia zarzutu Komisji w tej kwestii.

(105) Władze francuskie przyznają natomiast, że trzeci zarzut, w którym stwierdzono, że emisje papierów dłużnych nie są jedynymi instrumentami tworzącymi wierzytelności, jest trafny, chociaż ma ograniczony zakres w przypadku przedsiębiorstwa La Poste, ponieważ dług finansowy stanowi główny dług omawianego przedsiębiorstwa i ma w znacznym stopniu charakter obligacyjny.

D. Rozszerzenie propozycji

(106) Władze francuskie uściśliły zatem, że są gotowe, w przypadku zamknięcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego decyzją stwierdzającą brak pomocy państwa w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego, rozszerzyć swoją propozycję wpisania braku gwarancji na wszystkie umowy wiążące się z wierzytelnością. Według władz francuskich to rozszerzenie pozwoliłoby wykluczyć wszelkie ryzyko uznania odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka w oparciu o samą niewypłacalność przedsiębiorstwa La Poste. Ponadto uznanie odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka z powodu decyzji organu nadzorczego, dotyczącej niezbywania aktywów koniecznych do utrzymania ciągłości świadczenia usług publicznych spowodowałoby jedynie, że wierzyciele przedsiębiorstwa La Poste znaleźliby się w sytuacji, w której byłiby będąc wierzycielami spółki akcyjnej.

E. Ocena uznania środków za pomoc przeprowadzona przez władze francuskie po przedstawieniu propozycji

(107) Według władz francuskich obydwa środki wyjaśniające zaproponowane powyżej powinny pozwolić wyjaśnić wierzycielom przedsiębiorstwa La Poste ich prawa. W rezultacie nie należy uważać, jak czyni Komisja w motywie 74 decyzji o wszczęciu postępowania, że władze francuskie „odpowiadają za oczekiwania wierzycieli przedsiębiorstwa La Poste dotyczące istnienia gwarancji” i że utrzymują dobrowolnie „niejasną sytuację prawną”, która mogłaby doprowadzić do sytuacji, w której państwo miałoby „obowiązek spłacenia długów przedsiębiorstwa La Poste, gdyby nie było ono w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań”.

(108) Według władz francuskich z jednej strony nieobjęcie przedsiębiorstwa La Poste procedurami zbiorowymi prawa powszechnego, a przepisami ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. nie pozwala stwierdzić istnienia gwarancji państwa, z drugiej strony zaproponowane środki wyjaśniające pozwalają wykluczyć wszelką odpowiedzialność państwa w sytuacji domniemanej wiary rynku w istnienie takiej gwarancji.

(109) W omawianych warunkach państwa nie można obciążać odpowiedzialnością za ewentualne konsekwencje. Nie spełniono zatem kryterium odpowiedzialności, w przeciwieństwie do tego co twierdzi Komisja w motywie 76 decyzji o wszczęciu postępowania.

(110) Podobnie motyw 75 decyzji o wszczęciu postępowania, w którym Komisja odnosi się do swojego obwieszczenia z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji, na który powołano się w celu wykazania

istnienia środków państwowych, nie ma zastosowania, o ile żaden fakt nie potwierdza istnienia gwarancji państwa.

3.2.3. MECHANIZM ZWROTNEGO PRZENIESIENIA WŁASNOŚCI

(111) W celu uzupełnienia zaproponowanego mechanizmu władze francuskie byłyby gotowe rozpatrzyć z Komisją następujące podejście.

(112) Zaproponowane podejście wynika z analizy stanowiska Komisji z pkt 2.1.3 obwieszczenia z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji: „Komisja uznaje także za pomoc w formie gwarancji bardziej korzystne warunki finansowania uzyskiwane przez przedsiębiorstwa, których forma prawna wyklucza upadłość lub inne procedury upadłościowe, bądź przewiduje bezpośrednią gwarancję państwa, czy też pokrywanie strat ze środków państwowych”. Podobnie w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wskazuje w motywie 114, że uważa za problematyczny fakt, że „Francja nie podejmuje wszystkich uzasadnionych środków w celu uniknięcia wywoływania przez dany status skutków gospodarczych dla przedsiębiorstwa, które działa na konkurencyjnych rynkach”.

(113) Władze francuskie kwestionują stosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstwa La Poste pkt 2.1.3 obwieszczenia z 2000 r. w sprawie pomocy państwowej w formie gwarancji i utrzymują, że Komisja nie była w stanie ustalić faktu, że niepoddanie się przez przedsiębiorstwo La Poste procedurom zbiorowym prawa prywatnego przekładało się na bardziej korzystne warunki finansowania.

(114) Władze francuskie zaproponowały jednak Komisji wspólne rozpatrzenie wprowadzenia zwrotnego przeniesienia własności przez przedsiębiorstwo La Poste na państwo, euro za euro, o ewentualnym negatywnym wpływie na marżę, który byłby związany z niepoddaniem się przez przedsiębiorstwo La Poste procedurom zbiorowym prowadzonym na mocy prawa powszechnego, zgodnie z mechanizmem obliczania zatwierdzonym przez Komisję i podlegającym audytowi. Według władz francuskich zastosowanie takiego podejścia uzupełniłoby wyjaśnienia zaproponowane wyżej w celu zakończenia mitu gwarancji państwa przy ostatecznym wykluczeniu wszelkiego ryzyka pomocy.

4. OCENA POMOCY

4.1. UZNANIE ŚRODKA ZA POMOC

(115) Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

4.1.1. ISTNIENIE NIEOGRANICZONEJ GWARANCJI
PAŃSTWA: ISTNIENIE ZASOBÓW PAŃSTWOWYCH

- (116) Jak doprecyzowano w motywie 56 decyzji o wszczęciu postępowania, przedsiębiorstwo La Poste, dzięki swojemu statusowi podmiotu prawa publicznego tożsamego z EPIC, znajduje się w szczególnej sytuacji prawnej, zarówno jeśli chodzi o spłacanie swoich wierzycieli, jak i utrzymanie swojej działalności w razie niewypłacalności.
- (117) Na wstępie Komisja przypomina, że przedsiębiorstwo La Poste nie podlega przepisom prawa powszechnego regulującym kwestie naprawy i likwidacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji⁽⁶⁰⁾. Władze francuskie zgadzają się z tym, ale zaprzeczają jakoby istniał jakikolwiek mechanizm równoznaczny z gwarancją państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste. Jednak zgodnie z pkt 1.2 akapit drugi tiret czwarte obwieszczenia Komisji z 2008 r. w sprawie zastosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy państwa w formie gwarancji (zwanego dalej „obwieszczeniem z 2008 r. w sprawie gwarancji”)⁽⁶¹⁾ korzystniejsze warunki finansowania uzyskane przez przedsiębiorstwa, których status prawny wyklucza upadłość lub inne procedury niewypłacalności, lub umożliwiają bezpośrednie gwarancje lub pokrycie strat przez państwo są uznawane za pomoc w formie gwarancji. Należy więc zbadać argumenty władz francuskich, które zamierzają wykazać, że żadna gwarancja państwa nie istnieje.
- A. Gwarancja spłaty indywidualnych wierzytelności**
- (118) W celu ustalenia, czy istnieje gwarancja dla poszczególnych wierzytelności, należy przede wszystkim sprawdzić, czy taka gwarancja jest wykluczona w aktach lub orzecznictwie, jak utrzymują władze francuskie (a)).
- (119) Komisja zbada następnie postępowanie wierzyciela przedsiębiorstwa La Poste mające na celu uregulowanie jego wierzytelności, w przypadku gdy przedsiębiorstwo to znalazłoby się w trudnej sytuacji finansowej i nie mogło wywiązać się ze swoich zobowiązań (b)). Komisja ustali, czy stosowana procedura powoduje, że wierzyciel przedsiębiorstwa La Poste jest w sytuacji porównywalnej do wierzyciela przedsiębiorstwa podlegającego prawu handlowemu.
- a) **Wbrew temu, co twierdzą władze francuskie, prawo francuskie dopuszcza istnienie domniemanej gwarancji, a w szczególności istnienie gwarancji państwa ze względu na status zakładu publicznego**
1. *Analiza argumentów władz francuskich*⁽⁶²⁾
- (120) Po pierwsze, władze francuskie stwierdzają, że żaden akt ani decyzja nie wprowadzają zasady, zgodnie z którą państwo udzielałoby gwarancji na zobowiązania EPIC.
- (121) Komisja zauważa, że o ile nie istnieje akt ani decyzja ustanawiający(-a) w sposób wyraźny gwarancję państwa na rzecz EPIC – podobnie zresztą jak nie istnieje akt ani decyzja wykluczający(-a) w sposób wyraźny wszelką gwarancję państwa na rzecz EPIC – nie wyklucza to istnienia domniemanej gwarancji.
- (122) Po drugie, według władz francuskich orzecznictwo wypowiedziało się na temat braku gwarancji, w szczególności w wyroku w sprawie Société de l'hôtel d'Albe⁽⁶³⁾ i w sprawie Campoloro⁽⁶⁴⁾.
- (123) Komisja zauważa, zgodnie z tym, co podkreślił jej ekspert, że w wyroku w sprawie Société de l'hôtel d'Albe Rada Stanu odmawia jedynie uwzględnienia żądania wierzyciela wystosowanego bezpośrednio do ministra robót budowlanych. Zastosowanie gwarancji zakłada istnienie stanu niewypłacalności. Wspomniany wyrok nie odnosi się do konkretnej sytuacji, w której gwarancja może mieć miejsce. Mechanizm gwarancji nie polega na tym, że na zwykłe żądanie wierzyciela państwo jest zobowiązane zareagować spłaceniem zobowiązania zakładu publicznego.
- (124) Analiza Komisji dotycząca sprawy Campoloro została przedstawiona w części 4.1.1.A.b)3 niniejszej decyzji. Jak zostanie wykazane, sprawa Campoloro pokazuje natomiast, że mechanizm odpowiedzialności państwa w ramach procedury spłaty zobowiązań zakładów publicznych posiada wszelkie znamiona mechanizmu gwarancji.
- (125) Po trzecie, ekspert władz francuskich utrzymuje, że zobowiązania zaciągnięte przez przedsiębiorstwo La Poste od chwili wejścia w życie LOLF, tj. dnia 1 stycznia 2005 r., nie mogą być objęte domniemaną gwarancją. Jeśli chodzi o zobowiązania zaciągnięte przed dniem 1 stycznia 2005 r., a które trwają po tej dacie, ekspert władz francuskich uznaje, że można przedstawić dwie odmienne tezy:
- według pierwszej zgłędy konstytucyjne (w szczególności równe traktowanie w zakresie obciążeń publicznych i prawo własności), które skłoniły Radę Konstytucyjną⁽⁶⁵⁾ do odrzucenia nieważności gwarancji, których przyznanie nie zostało bezpośrednio zatwierdzone w ustawie budżetowej, można stosować zarówno do domniemanych, jak i wyraźnych gwarancji: tym samym, zakładając, że istniałaby domniemana gwarancja dla zobowiązań przedsiębiorstwa La Poste, brak zatwierdzenia w ustawie budżetowej tej gwarancji nie prowadziłby do jej nieważności w odniesieniu do zobowiązań zaciągniętych przez to przedsiębiorstwo przed dniem 1 stycznia 2005 r.,

- według drugiej tezy posiadacze rzekomej domniemanej gwarancji nie mogliby domagać się tak niepodważalnych i decydujących praw; tym samym, zakładając, że istniałaby domniemana gwarancja w odniesieniu do przedsiębiorstwa La Poste, brak zatwierdzenia w ustawie budżetowej tej gwarancji prowadziłby do jej nieważności również w odniesieniu do zobowiązań zaciągniętych przed dniem 1 stycznia 2005 r.
- (126) Komisja zauważa, że ekspert władz francuskich przyznaje, iż nie jest pewne, czy brak zatwierdzenia w ustawie budżetowej domniemanej gwarancji wiąże się z nieważnością tej ostatniej w odniesieniu do zobowiązań zaciągniętych przed dniem 1 stycznia 2005 r. Przyjmując perspektywę bardziej podstawową Komisja zauważa, że, aby ustalić, czy domniemana gwarancja przyznana przez państwo na rzecz przedsiębiorstwa La Poste została unieważniona przez LOLF, należy sprawdzić, od kiedy przedsiębiorstwo La Poste korzysta z tej domniemanej gwarancji, a nie kiedy powstały zobowiązania zaciągnięte przez przedsiębiorstwo. Analizowana tutaj gwarancja jest bowiem gwarancją wiążącą państwo i przedsiębiorstwo La Poste (wierzyciele La Poste są jedynie jej pośrednimi beneficjentami). Ponadto gwarancja odnosi się nie tylko do spłaty indywidualnych wierzytelności (porównaj część 4.1.1.A niniejszej decyzji), ale również do podtrzymania istnienia przedsiębiorstwa La Poste lub jego zobowiązań (porównaj część 4.1.1.B niniejszej decyzji). Ponieważ domniemana gwarancja państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste pochodzi sprzed dnia 1 stycznia 2005 r., Komisja uważa, że argument, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2005 r. nie może istnieć domniemana gwarancja, jest niewłaściwy.
- (127) W motywie 110 swojej decyzji z dnia 25 lipca 2001 r. w sprawie LOLF ⁽⁶⁶⁾ Rada Konstytucyjna doprecyzowała, że gwarancje przyznane przed wejściem w życie LOLF, które nie zostały wpisane do ustawy budżetowej, nie są nieważne. Zdaniem eksperta Komisji rozumowanie to ma jak najbardziej zastosowanie do istnienia domniemanych gwarancji związanych ze statusem zakładów publicznych, które nie zostały jeszcze wpisane do ustawy budżetowej, ale które mimo to pozostają ważne.
- (128) Ekspert władz francuskich ma jednak wątpliwości co do tego, czy względy, które skłoniły Radę Konstytucyjną do odrzucenia nieważności gwarancji, których przyznanie nie zostało zatwierdzone w ustawie budżetowej, mają zastosowanie zarówno do domniemanych, jak i wyraźnych gwarancji. Według tego eksperta posiadacze rzekomej domniemanej gwarancji nie mogliby domagać się tak niepodważalnych i decydujących praw jak prawa wynikające z gwarancji wyraźnej.
- (129) Poza faktem, że argument eksperta władz francuskich ogranicza się do wyrażenia wątpliwości, a tym samym nie jest rozstrzygający, Komisja zauważa, że nic w motywie 110 nie sugeruje, jakoby tylko gwarancje wyraźne nie były nieważne. Artykuł 61 LOLF, do którego wspomniany motyw się odnosi, również nie ogranicza się tylko do gwarancji wyraźnych. Tym samym Komisja uważa, że opinia Rady Konstytucyjnej, zgodnie z którą stwierdzenie ewentualnego braku zatwierdzenia gwarancji w ustawie budżetowej nie może implikować jej nieważności, ma zastosowanie zarówno do domniemanych, jak i wyraźnych gwarancji. Komisja zauważa również, że brak zatwierdzenia w ustawie budżetowej domniemanej gwarancji przyznanej przez państwo na rzecz przedsiębiorstwa La Poste nie czyni tej ostatniej nieważną.
- (130) Ponadto, jak zauważył ekspert Komisji, zakres obowiązku wprowadzenia do ustawy budżetowej gwarancji państwa ogranicza się do „przyznania” takich gwarancji. Fakt przyznania gwarancji obejmuje przypadki, w których poprzez wyraźne ujawnienie woli państwo postanawia udzielić swojej gwarancji danej instytucji lub danej działalności. Zakres obowiązku wpisu gwarancji do ustawy budżetowej nie obejmuje więc gwarancji udzielanych w związku ze statusem lub narzucanych orzecznictwem, mających domniemany i automatyczny charakter. Ta druga kategoria nie wynika z decyzji państwa, a z faktu, że państwo wchodzi we wcześniej istniejące ramy prawne, czego gwarancja jest jedynie skutkiem. Istnienie drugiej kategorii, która nie mieści się w zakresie art. 34 LOLF, tłumaczy fakt, że orzecznictwo dotyczące gwarancji ze względu na koncesjonariuszy rozciąga się na okres po 2001 r. Wyjaśnia również, że zawsze gdy państwo jest akcjonariuszem lub współnikiem w spółce lub grupie, dla której kodeks handlowy nie ogranicza gwarancji dla zobowiązań, nie jest ono zobowiązane do zamieszczenia jej w ustawie budżetowej.
- (131) Komisja stwierdza, że argument władz francuskich oparty na LOLF nie jest przekonujący, a fakt, że żadna ustawa budżetowa nie precyzuje, że państwo oferuje gwarancję przedsiębiorstwu La Poste ze względu na jego status, nie wyklucza istnienia takiej gwarancji. W każdym razie Komisja podkreśla, że nie jest dla niej istotne uznanie w przepisach francuskich środka za gwarancję ani fakt, że jest to przypadek gwarancji podlegającej LOLF. Z punktu widzenia Komisji znaczenie ma jedynie klasyfikacja takiego środka w świetle prawa wspólnotowego, a w szczególności w świetle obwieszczenia w sprawie gwarancji. Komisja podkreśla, że prawo wspólnotowe uznaje istnienie domniemanej gwarancji, gdy państwo członkowskie jest prawnie zobowiązane do spłaty wierzytelności innej osoby prawnej w razie jej niewypłacalności ⁽⁶⁷⁾.
- (132) Po czwarte, według władz francuskich, gdyby EPIC były objęte gwarancją państwa, zmiana ich statusu wymagałaby wprowadzenia środków gwarancji, które chroniłoby prawa wierzycieli powstałe przed przekształceniem danego podmiotu publicznego. Nigdy nie uruchomiono takiego mechanizmu (por. w szczególności przekształcenie France Télécom, Gaz de France, EDF i ADP) ⁽⁶⁸⁾, co ma dowodzić braku istnienia jakiegokolwiek gwarancji.

- (133) Jak tłumaczy ekspert Komisji, takie stwierdzenie wynika z bardzo szerokiej wykładni konstytucyjnej ochrony prawa własności. Gdyby przyjąć argument władz francuskich, ochrona prawa własności wymagałaby ochrony każdej wierzytelności. Biorąc pod uwagę, że konstytucyjna ochrona prawa własności nie odnosi się wyłącznie do przypadku, w którym prawo to zależy od podmiotu publicznego, taka wykładnia sprawdzałaby się do stwierdzenia, że w przypadku jakiegoś wydarzenia w życiu jakiegokolwiek spółki, wierzytelności powinny być chronione, jeśli stały się „niepewne” w wyniku zaszłej zmiany. Nic natomiast w obecnym stanie francuskiego prawa pozytywnego nie chroni wierzytelności. Gdyby natomiast należało ograniczyć argument do przypadków wierzytelności gwarantowanych przez państwo, oznaczałoby to, że prawo własności zagwarantowane pierwotnie przez państwo powinno być objęte wyższą ochroną konstytucyjną niż pozostałe prawa własności. Nic takiego nie ma miejsca. W końcu wierzytelność to prawo osobiste, którego nie należy mylić z prawem własności, które w swej istocie jest prawem rzeczowym. Nie można rozszerzyć na prawa osobiste większej ochrony, którą objęte są prawa rzeczowe.
- (134) Komisja stwierdza, że prawo własności nie wymaga wprowadzenia szczególnego środka w celu zagwarantowania praw wierzycieli w chwili przekształcenia EPIC w spółkę podlegającą postępowaniu naprawczemu i likwidacyjnemu. Tym samym brak takich środków nie stanowi dowodu na brak istnienia domniemanej gwarancji.
- (135) Według władz francuskich, w przeciwieństwie do poprzedniej sytuacji, nie byłoby konieczności przyznania gwarancji wyraźnej dla zobowiązań zaciągniętych przez urząd poczty i telekomunikacji, który został przekształcony w przedsiębiorstwo La Poste, gdyby to ostatnie było objęte ustawowo gwarancją państwa. Uczyniono to jednak rozporządzeniem z dnia 31 grudnia 1990 r.
- (136) Komisja podkreśla, że fakt, iż władze francuskie postanowiły przyznać gwarancję wyraźną, nie dowodzi, że nie istniała domniemana gwarancja. Podobne rozumowanie można zastosować do argumentu władz francuskich odnoszącego się do gwarancji przyznanej przez państwo dla niektórych rodzajów działalności przedsiębiorstwa ERAP i zakładu Agence Française du Développement. Fakt, że państwo postanowiło w niektórych przypadkach dać gwarancję wyraźną, nawet jeśli istniała już domniemana gwarancja, mogłoby w szczególności wynikać z troski o przejrzystość i chęć zwiększenia pewności prawa w odczuciu wierzycieli. Jak bowiem przyznaje ekspert władz francuskich „posiadacze rzekomej domniemanej gwarancji nie mogliby domagać się tak niepodważalnych i decydujących praw jak prawa wynikające z gwarancji wyraźnej”.
- (137) W końcu władze francuskie przytaczają artykuł⁽⁶⁹⁾ p. Labetoulle’a, byłego przewodniczącego wydziału spraw spornych Rady Stanu. Artykuł ten zostanie przeanalizowany, podobnie jak orzecznictwo w sprawie Campoloro, w części niniejszej decyzji dotyczącej powstania odpowiedzialności państwa⁽⁷⁰⁾.
- (138) Komisja stwierdza, że:
- z jednej strony, wbrew twierdzeniom władz francuskich, żaden akt prawny ani decyzja nie wyklucza istnienia gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste,
 - z drugiej strony, fakt, że żaden akt nie przewiduje wprost tej gwarancji, nie wyklucza istnienia domniemanej gwarancji.
2. *Istnienie domniemanych gwarancji związanych ze statusem zakładu publicznego zostało potwierdzone w opinii francuskiej Rady Stanu*
- (139) Istnienie domniemanej gwarancji związanej ze statusem zakładu publicznego zostało potwierdzone w opinii Rady Stanu wydanej w 1995 r. w sprawie *Crédit Lyonnais*, którą przytoczono już w decyzji o wszczęciu postępowania⁽⁷¹⁾. W opinii tej Rada Stanu oparła domniemaną gwarancję tylko na charakterze podmiotu jako zakładu publicznego: „Przy okazji projektu ustawy w sprawie udziału państwa w planach naprawczych dla przedsiębiorstwa *Crédit Lyonnais* i *Comptoir des Entrepreneurs* Rada Stanu [...] uznała, że gwarancja państwa na rzecz tego zakładu będzie wynikać, w przypadku braku wyraźnych przepisów, z samego charakteru podmiotu zakładu publicznego”⁽⁷²⁾.
- (140) Komisja wielokrotnie zwracała się do władz francuskich o przekazanie całej opinii.
- (141) Władze francuskie odpowiedziały⁽⁷³⁾, że przedmiotowa opinia, której nie wydano na wniosek rządu, nie otrzymała formy dokumentu urzędowego. Według władz francuskich opinia, której domaga się Komisja, składa się z jednego wspomnianego zdania ze sprawozdania rocznego.
- (142) Ponadto według władz francuskich opinii tej nie można odnieść do przedsiębiorstwa La Poste, ponieważ ma ona zastosowanie do zakładu publicznego, w którym środki administrowane są przez księgowego środków publicznych, mającego *nota bene* zarządzać wsparciem państwa na rzecz naprawy przedsiębiorstwa *Crédit Lyonnais*, pochodzi ona z okresu sprzed ustawy organicznej z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie ustaw budżetowych (LOLF), a jej zastosowanie byłoby sprzeczne z wcześniejszym orzecznictwem Rady Stanu.

- (143) Komisja twierdzi, że interpretacja władz francuskich, zgodnie z którą opinia Rady Stanu nie można odnieść do przedsiębiorstwa La Poste, stoi w sprzeczności z samym tekstem tej opinii. W tej ostatniej bowiem Rada Stanu w żaden sposób nie odnosi się do zadań zakładu. Co więcej odnosi się do charakteru zakładu publicznego, a nie do charakteru zakładów publicznych, w którym środki administrowane są przez księgowego środków publicznych. Ponadto władze francuskie nie wyjaśniają, dlaczego opinia miałaby zastosowanie wyłącznie do zakładów publicznych, w których środki administrowane są przez księgowego środków publicznych.
- (144) Jeśli chodzi o argumenty władz francuskich, zgodnie z którymi opinia nie znajduje zastosowania, ponieważ pochodzi z okresu sprzed LOLF i jest sprzeczna z wcześniejszym orzecznictwem Rady Stanu, Komisja wykazała powyżej, że LOLF nie stoi na przeszkodzie istnieniu domniemanej gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste.
- (145) Komisja uważa więc, że opinia Rady Stanu ma zastosowanie do przedsiębiorstwa La Poste i że dopuszcza ona istnienie gwarancji państwa wynikającej z publicznego charakteru podmiotu.
- (146) Ponadto istnienie domniemanych gwarancji, które wynikają z aktu administracyjnego lub legislacyjnego „powodującego i zawierającego skutki finansowe dla państwa” zostało potwierdzone w opinii ministra gospodarki, finansów i przemysłu z dnia 22 lipca 2003 r., której przedmiotem był „Wykaz mechanizmów domniemanej lub wyraźnej gwarancji udzielonej przez państwo”. Opinia ta pokazuje, że gwarancja państwa może wynikać z aktów prawnych niezwykle odmiennych w charakterze ⁽⁷⁴⁾.
- (147) Komisja zauważa również, że w nocy wyjaśniającej załączonej do tej opinii, w szczególności w części 3 zatytułowanej „doświadczenie wniosków o gwarancję i orzecznictwo Rady pozwoliły na wyłonienie się pewnej liczby szkolnych przykładów domniemanej gwarancji, które należy zidentyfikować”, władze francuskie wskazują, że „niektóre formy prawne w swojej konstrukcji wiążą się z odpowiedzialnością swoich akcjonariuszy, w szczególności spółki jawne i tzw. GIE (forma prawna zrzeszająca tymczasowo niezależne przedsiębiorstwa na potrzeby danego zadania; fr. *groupement momentané d'entreprises*). W przypadku dwóch ostatnich form osoby trzecie będą systematycznie poszukiwać państwowego akcjonariusza. Podobnie jest z tworzeniem zakładów publicznych i nabywaniem udziałów w niektórych spółkach akcyjnych”. Władze francuskie same przypominają więc, że utworzenie zakładu publicznego wiąże się z domniemaną gwarancją państwa dla wierzycieli tego zakładu.
- b) Wierzyciel przedsiębiorstwa La Poste ma zapewniony zwrot swojej wierzytelności**
- (148) Komisja pragnie obecnie przeanalizować postępowanie wierzyciela przedsiębiorstwa La Poste mające na celu uregulowanie jego wierzytelności, w przypadku gdy przedsiębiorstwo to znalazłoby się w trudnej sytuacji finansowej i nie mogło wywiązać się ze swoich zobowiązań, Komisja ustali, czy po zakończeniu wcześniej określonej i upublicznionej procedury wierzyciel przedsiębiorstwa La Poste znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją wierzyciela przedsiębiorstwa podlegającego przepisom prawa handlowego.
- (149) Analiza ta pokaże, że:
- tradycyjne przeszkody w uregulowaniu wierzytelności podmiotu prawa prywatnego nie występują w przypadku zakładów publicznych (1),
 - procedura spłaty zobowiązań zakładów publicznych skazanych orzeczeniem sądu ustanowionym ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. nie prowadzi w żadnym przypadku do zniknięcia zobowiązania (2),
 - mechanizm odpowiedzialności państwa w ramach procedury spłaty zobowiązań zakładów publicznych posiada wszelkie znamiona mechanizmu gwarancji (3),
 - nawet gdyby wierzyciel nie otrzymał zadośćuczynienia, może wyprzedzać skutki prawne w związku z uzasadnionym błędem, jaki popełnił w trakcie ustanawiania wierzytelności uznając, że będzie ona zawsze honorowana (4).
1. *Tradycyjne przeszkody w uregulowaniu wierzytelności podmiotu prawa prywatnego nie występują w przypadku zakładów publicznych*
- (150) Jak doprecyzowano w opisie środka, przedsiębiorstwo La Poste nie podlega przepisom prawa powszechnego regulującym kwestie naprawy i likwidacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Wierzyciel przedsiębiorstwa La Poste nie ponosi więc ryzyka utraty wierzytelności z powodu wszczęcia postępowania likwidacyjnego ⁽⁷⁵⁾ lub jedynie częściowej spłaty początkowej wierzytelności w wyniku postępowania naprawczego lub likwidacyjnego wynikających z przepisów prawa powszechnego.
- (151) Jak podkreślił ekspert Komisji, osobowość prawna przedsiębiorstwa La Poste nie stoi ponadto na przeszkodzie istnieniu gwarancji francuskiego państwa. Istnieją bowiem spółki handlowe, np. spółki akcyjne (SA)

i spółki z ograniczoną odpowiedzialności (SARL), których udziałowcy nie są zobowiązani do spłaty zobowiązań swojej organizacji, z drugiej strony istnieje jednak wiele kategorii spółek lub osób prawnych prowadzących działalność handlową, których prywatni wspólnicy odpowiadają za zobowiązania utworzonej spółki. Jest tak w przypadku spółek jawnych zgrupowań interesu publicznego i spółek cywilnych. Nie istnieje więc wyraźna zasada prawa powszechnego dotycząca gwarancji zobowiązań przez wspólników. Nie można więc twierdzić, że przy braku aktu prawnego zasadą mającą zastosowanie jest brak gwarancji dla zobowiązań i strat. Niezależność wynikająca z osobowości prawnej oraz własny majątek nie są w prawie francuskim kryterium pozwalającym ustalić mechanizm gwarancji dla zobowiązań zaciągniętych przez osobę prawną. Z powyższych rozważań można również wywnioskować, że nic nie uniemożliwiało ustawodawcy przewidzenia możliwości utworzenia zakładu publicznego przez podmiot publiczny, który odpowiadałby za straty tylko do wysokości swojego aportu lub początkowego wkładu.

(152) Ekspert Komisji uzupełnił to rozumowanie, doszukując się istnienia (dorozumianej) zasady prawa powszechnego dotyczącej gwarancji zobowiązań, gdy wspólnicy lub członkowie danej organizacji nie mieszczą się w ramach zaproponowanych przez ustawodawcę i znalazł odpowiedź w art. 1871 i następnym kodeksu cywilnego. Artykuł ten odnosi się do wspólników, którzy nie zarejestrowali swojej spółki. Artykuł 1871-1 kodeksu cywilnego przewiduje następujący mechanizm: „jeśli nie przewidziano innej zasady, stosunki pomiędzy wspólnikami są regulowane we właściwym zakresie przez przepisy mające zastosowanie do spółek cywilnych, jeśli spółka ma cywilny charakter albo przez przepisy mającymi zastosowanie do spółek jawnych, jeśli spółka ma charakter handlowy”. Tymczasem powyżej sprecyzowano, że spółki cywilne i spółki jawne należą do osób prawnych, których członkowie ponoszą nieograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania. Ekspert wnioskuje z tego, że jeśli wyłania się z tego zasada prawa powszechnego, jest to zasada gwarancji zobowiązań tworzonych osób prawnych.

(153) W swojej opinii przekazanej w dniu 27 października 2009 r. władze francuskie podważają ten wniosek. Nie jest on według nich oparty na żadnym akcie prawnym, ponieważ przytoczony art. 1871-1 kodeksu cywilnego dotyczy „stosunków pomiędzy wspólnikami”, a nie z osobami trzecimi. Przepisy milczą więc, z czego nie sposób wyprowadzić zasady gwarancji, chyba że z naruszeniem prawa do obrony przewidzianego w przepisach francuskich i unijnych.

(154) Komisja twierdzi jednak, że art. 1872-1 kodeksu cywilnego stanowi, że każdy wspólnik spółki niezarejestrowanej wchodzi w stosunki umowne we własnym imieniu i jest osobiście odpowiedzialny wobec osób trzecich.

Każdy wspólnik ponosi więc nieograniczoną odpowiedzialność za zaciągnięte przez siebie zobowiązania. Komisja nie chce oczywiście wnioskować z tego jednego stwierdzenia, że państwo jest odpowiedzialne za zobowiązania przedsiębiorstwa La Poste, ale uważa, że argumentu jej eksperta, zgodnie z którym jeśli należy wskazać na jakąś zasadę prawa powszechnego, byłaby to zasada gwarancji, nie zbija argument wysunięty przez władze francuskie. Ponadto Komisja przypomina, że w nocie wyjaśniającej załączonej do opinii ministra gospodarki, finansów i przemysłu z dnia 22 lipca 2003 r. ⁽⁷⁶⁾ władze francuskie same czynią analogię pomiędzy odpowiedzialnością wspólnika za spółkę jawną a odpowiedzialnością państwa za zakład publiczny.

(155) W oparciu o powyższe informacje Komisja stwierdza, że:

— w przeciwieństwie do wierzycieli przedsiębiorstw podlegających przepisom prawa handlowego, wierzycieli przedsiębiorstwa La Poste (biorąc pod uwagę, że to ostatnie nie podlega przepisom prawa powszechnego regulującym kwestie naprawy i likwidacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji) nie dotyczy ryzyko całkowitej lub częściowej utraty wierzytelności w wyniku postępowania likwidacyjnego,

— osobowość prawna przedsiębiorstwa La Poste nie stanowi przeszkody dla gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste,

— w obliczu braku wyraźnego ograniczenia odpowiedzialności państwa wobec przedsiębiorstwa La Poste wierzyciele tego przedsiębiorstwa mają prawo do oparcia się na zasadzie, zgodnie z którą państwo odpowiada za zobowiązania przedsiębiorstwa La Poste, choć La Poste posiada osobowość prawną.

2. *Procedura spłaty zobowiązań zakładów publicznych skazanych orzeczeniem sądu ustanowionym ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. nie prowadzi w żadnym przypadku do zniknięcia zobowiązania*

(156) Komisja pragnie teraz przeanalizować procedurę spłaty zobowiązań zakładów publicznych skazanych orzeczeniem sądu w celu ustalenia, czy ta procedura może, jak twierdzą władze francuskie, prowadzić do wygaśnięcia wierzytelności wobec przedsiębiorstwa La Poste ze skutkiem dla wierzyciela podobnym do skutku zastosowania postępowania sądowych. Procedura ta została ustanowiona ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. i w różnych aktach wykonawczych ⁽⁷⁷⁾, przytoczonych w części niniejszej decyzji dotyczącej opisu środka.

(i) Ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. nadaje państwu znaczące prerogatywy: polecenie wypłaty z urzędu i zapewnienie dostatecznych środków

- (157) Jak doprecyzowano w opisie środka, ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. stanowi, że: „jeśli organ zarządzający organu samorządu terytorialnego lub zakładu nie uwolnił ani nie zapewnił [...] środków [...] dokonuje tego [...] lub organ nadzorczy i w razie konieczności wystosowuje polecenie wypłaty z urzędu”. Ponadto dekret z dnia 12 maja 1981 r., który nie został pod tym względem zmieniony dekretem z 2008 r., precyzuje, że przedstawiciel państwa lub organ nadzorczy „uwalnia konieczne środki poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na inne wydatki i jeszcze niewykorzystanych, albo poprzez zwiększenie zasobów”.
- (158) Ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej akty wykonawcze wskazują więc na państwo jako właściwy podmiot do spłaty zobowiązań zakładów publicznych. Ponadto nadają mu istotne prerogatywy: polecenie wypłaty z urzędu i zapewnienie dostatecznych środków.
- (159) Władze francuskie nie przyjmują koncepcji, zgodnie z którą odnośne środki mogłyby być zasobami państwowymi. Jak wskazano w części odnoszącej się do uwag państwa członkowskiego⁽⁷⁸⁾, władze francuskie są bowiem zdania, że ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. przyznaje organowi nadzorczemu wyłącznie uprawnienie do przejęcia zobowiązań. Z tego tytułu organ nadzorczy może jedynie wykonywać kompetencje organu wykonawczego, które nie obejmują możliwości dysponowania budżetem państwa. Na poparcie tej interpretacji przytoczono prace przygotowawcze do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r., naukowe artykuły oraz decyzje Rady Stanu w sprawie Campoloro. Władze francuskie przyznają jednak, że ustawa z 1980 r. zasadniczo nie zakazuje interwencji finansowej państwa jako wsparcia dla odnośnego podmiotu publicznego.
- (160) Komisja przyznaje, że akty prawne nie przewidują wyraźnie obowiązku przekazania przez państwo specjalnej dotacji na rzecz zakładu publicznego w razie jego trudnej sytuacji finansowej. Nie stoi to w żadnym przypadku na przeszkodzie wykazaniu istnienia domniemanej gwarancji.
- (161) Komisja przyznaje również, że środki, które mają zostać uwolnione, to w pierwszym rzędzie środki własne zakładu. Można jednak twierdzić, że po wyczerpaniu własnych środków, jedynie środki państwowe mogą pokryć zobowiązania zakładu publicznego⁽⁷⁹⁾. Do tezy tej uprawnia charakter mechanizmu gwarancji, który jest pomocniczy w tym sensie, że środki dłużnika są uruchamiane przed środkami jego gwaranta.
- (ii) Ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej akty wykonawcze nie przewidują procedury likwidacji-zniknięcia wraz ze zniknięciem zobowiązań; sytuacja niedoboru środków finansowych jest regulowana lub ma tymczasowy charakter
- (162) Komisja przeanalizuje obecnie interpretację władz francuskich, zgodnie z którą po zakończeniu procedury ustanowionej ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. niektórzy wierzyciele mogą utracić swoje wierzytelności bez możliwości odwołania się⁽⁸⁰⁾ i że ich sytuacja jest analogiczna do sytuacji wierzycieli przedsiębiorstw objętych postępowaniem sądowym.
- (163) Ekspert Komisji⁽⁸¹⁾ uważa, że ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej dekret wykonawczy wskazują, że w przypadku niedoboru środków możliwe są jedynie dwa scenariusze: albo organ nadzorczy uwalnia niezbędne środki, albo płatność jest odraczana. W żadnym momencie procedura nie przewiduje jej zakończenia w razie przedłużającego się niedoboru środków finansowych.
- (164) O ile bowiem sytuacja niedoboru środków jest przewidziana w ustawie z dnia 16 lipca 1980 r. i jej środkach wykonawczych, sytuacja ta jest uznawana za jedynie tymczasową, do momentu zapewnienia dodatkowych środków. Jest to jedyna opcja przewidziana w aktach prawnych. Zakłada się, że to zapewnienie dodatkowych środków nigdy nie jest niemożliwe lub niedostateczne. Po etapie zapewniania środków przepisy przewidują, że właściwy organ wydaje polecenie wypłaty z urzędu. Wspomniany wyżej okólnik z 1989 r. jest jeszcze bardziej precyzyjny, jeśli chodzi o niewystarczalność środków, podkreślając jej tymczasowy charakter, w którym to przypadku należy wskazać kwotę, którą wierzyciel otrzyma w późniejszym terminie. Według eksperta Komisji „z treści przepisów wynika, że wierzyciele mogą mieć pewność, że jeśli ich wierzytelność nie zostanie od razu spłacona, stanie się to w późniejszym terminie”.
- (165) Ponadto ekspert Komisji słusznie zauważa, że procedura przewidziana w prawie francuskim jest tylko procedurą odzyskiwania wierzytelności, bez postępowania likwidacyjnego. W przypadku podmiotów prywatnych sytuacja niedotrzymania zobowiązań jest powiązana w przepisach z likwidacją. Tym samym ryzyko niedotrzymania zobowiązań może uruchomić procedurę awaryjną⁽⁸²⁾, a likwidacja jest wyraźnie przedstawiona jako skutek niedotrzymania zobowiązań⁽⁸³⁾. Jeśli chodzi natomiast o podmioty publiczne w ogólności, a zakłady publiczne w szczególności, pomijając sytuację niedotrzymania zobowiązań i nie wiążąc jej w żaden sposób z likwidacją ustawodawca sugeruje wierzycielom, że ich wierzytelności będą spłacane w nieograniczonym zakresie, w razie konieczności przez osobę trzecią, taką jak państwo.

- (166) W końcu ekspert Komisji zauważa, że reforma z 2008 r., która nastąpiła po przyjęciu decyzji o wszczęciu postępowania, nie skłoniła władz francuskich do doprecyzowania, że środki do uwolnienia muszą należeć do zakładu publicznego a nie pochodzić z zasobów państwowych. Takie doprecyzowanie mogłoby natomiast stanowić silny sygnał dla wierzycieli w chwili, gdy procedury wszczęte przez Komisję wiązały wyraźnie gwarancję państwa z lukami w przepisach. Brak koniecznego doprecyzowania skłania ku stwierdzeniu, że Francja nie jest skłonna zaprzeczyć, iż jest w stanie sama zapewnić niezbędne środki.
- (167) W piśmie przekazanym w dniu 27 października 2009 r. władze francuskie utrzymują, że stwierdzenie eksperta Komisji, zgodnie z którym „z treści przepisów wynika, że wierzyciele mogą mieć pewność, że jeśli ich wierzytelność nie zostanie od razu spłacona, stanie się to w późniejszym terminie”, było oparte na tendencyjnej lekturze przepisów, które – poza tym, że były to przepisy o charakterze wewnętrznym (okólniki) – w żaden sposób nie przewidywały ewentualnego zastąpienia zasobów zakładu zasobami państwowymi. Nic nie stoi na przeszkodzie pojawieniu się zakładów publicznych zaprzestających działalności, których wierzyciele nie mogliby wyegzekwować spłaty zobowiązań. Władze francuskie uważają ponadto, że zakłady publiczne mogą nie wywiązywać się z wierzytelność, nie znajdując się automatycznie w sytuacji niedotrzymania zobowiązań.
- (168) Komisja przeanalizuje teraz, czy jest prawnie możliwe, jak utrzymują władze francuskie, by dany zakład publiczny skazany orzeczeniem sądu kończącym postępowanie w sprawie na zapłacenie pewnej kwoty zaprzestał działalności i by wierzytelność nie została nigdy zaspokojona. Przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. i jej aktów wykonawczych są wiążące dla państwa. W najmniej korzystnym dla wierzyciela scenariuszu akty te zobowiązują państwo do wskazania kwoty, którą wierzyciel otrzyma w późniejszym terminie. Jeżeli spłata nie nastąpiła, wierzyciel ma zawsze możliwość (kwestia ta zostanie rozwinięta w części 3 niniejszej decyzji) pociągnięcia państwa do odpowiedzialności. W tych warunkach teoretyczne zaprzestanie działalności nie prowadzi w każdym razie do wygaśnięcia zobowiązania. Ponadto władze francuskie nie przedstawiły żadnego konkretnego przypadku, w którym zaistniałaby taka sytuacja.
- (169) W oparciu o powyższe informacje Komisja stwierdza, że:
- szczegółowa procedura określona w ustawie z dnia 16 lipca 1980 r. i jej aktach wykonawczych jest jedynie procedurą odzyskiwania wierzytelności, bez postępowania likwidacyjnego; po jej zastosowaniu wierzytelność nie znika, podczas gdy po przeprowadzeniu postępowania likwidacyjnego decyzja o zakończeniu działalności z powodu niedoboru aktywów, bez sankcji, wiąże się z zakazem korzystania przez wierzycieli ze środków odwoławczych,
 - ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej akty wykonawcze, przewidując przesunięcie polecenia wypłaty w czasie i nie przewidując w ogóle sytuacji niedotrzymania zobowiązań, pozwalają sądzić wierzycielom, że zawsze istnieją lub będą istnieć środki niezbędne do uregulowania wierzytelności, którą posiadają u podmiotu prawnego prawa publicznego,
 - wynika z tego, że sytuacja niewystarczających środków finansowych jest regulowana, w razie konieczności przez państwo, lub jest jedynie tymczasowa. Natomiast żadne postępowanie likwidacyjne nie przewiduje możliwości, by osoba trzecia stała się odpowiedzialna za zobowiązania niewypłacalnego podmiotu, oprócz oczywiście, gdy chodzi o gwaranta lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.
- (iii) Specjalna dotacja państwowa umożliwiająca zakładowi publicznemu wywiązanie się ze zobowiązań jest możliwa i jest rzeczywiście przewidziana w niektórych przepisach
- (170) W tym względzie ekspert Komisji uważa, że:
- (a) [...] (*)
- (171) Choć wywód ten nie jest konieczny do uznania za pomoc państwa gwarancji wynikającej ze statusu przedsiębiorstwa La Poste, Komisja stwierdza, że możliwe do uruchomienia zasoby własne tego ostatniego, w razie niedostatecznych środków finansowych, są ograniczone. Zarówno bowiem zbycie majątku⁽⁸⁴⁾, jak i podniesienie opłat za powszechne usługi pocztowe⁽⁸⁵⁾ zostały bardzo ściśle uregulowane przez francuskiego ustawodawcę. Trudność w uruchomieniu dodatkowych zasobów własnych w związku z zobowiązaniami zwiększa zapotrzebowanie na państwowe interwencje w razie niedostatecznych środków finansowych. Po pierwsze, zgodnie z mechanizmem naczyń połączonych, brak możliwości uruchomienia zasobów poprzez zbycie majątku zwiększa uciekanie się do innych mechanizmów gwarancji (zaliczki, ubieganie się o odpowiedzialność państwa itp.). Po drugie, ustanowienie systemu ochrony majątku przez ustawodawcę mogłoby być źródłem sporów o odpowiedzialność państwa na zasadzie ryzyka w obliczu ewentualnej niewypłacalności przedsiębiorstwa La Poste⁽⁸⁶⁾.

(172) W piśmie przekazanym w dniu 27 października 2009 r. władze francuskie podważają „brak możliwości” uruchomienia zasobów własnych przez przedsiębiorstwo La Poste:

— jeśli chodzi o zbycie majątku, państwo ma prawo dyskrecyjnie ocenić, czy uznaje dany składnik majątku za „niezbędny” do świadczenia usług publicznych; ponadto nawet jeśli sprzeciwi się zbyciu, nie oznacza to wcale, że jest zobowiązane do rekompensaty za pomocą mechanizmów gwarancji; w rzeczywistości państwo nigdy nie sprzeciwiło się zbyciu majątku w oparciu o art. 23 ustawy z dnia 2 lipca 1990 r., który ponadto przestał być aktualny w związku z wniesieniem przez przedsiębiorstwo La Poste w 2005 r. niemal całego majątku nieruchomości (w tym urzędów pocztowych) do spółki zależnej niepodlegającej temu systemowi uprzedniego zezwolenia,

— jeśli chodzi o zwiększenie opłat za powszechnie usługi pocztowe, władze francuskie wskazują, że ARCEP nie ustala opłat, a ustala maksymalny poziom cen tylko dla regulowanej działalności przedsiębiorstwa La Poste, w ramach którego cennik przedsiębiorstwa La Poste ewoluuje swobodnie (z wyjątkiem ceny znaczka ustalonej rozporządzeniem ministra właściwego do spraw urzędów pocztowych z uwzględnieniem maksymalnego poziomu cen); można ponadto pomyśleć, że ARCEP nie byłoby skłonne odmówić zwiększenia opłat, gdyby było to konieczne do utrzymania podmiotu na rynku i świadczenia przez niego usług publicznych; ten maksymalny poziom cen dotyczy tylko regulowanego sektora, który reprezentuje niecałą połowę zysku operacyjnego grupy La Poste.

(173) Komisja odnotowuje doprecyzowania dostarczone przez władze francuskie i wnosi dwie uwagi:

— władze francuskie utrzymują, że gdyby nawet państwo sprzeciwiło się zbyciu majątku, nie oznaczałoby to w żadnym razie gwarancji. Uznały jednak (nawet jeśli nie zgadzają się, by przedsiębiorstwo La Poste mogło z tego czerpać korzyści), że wymóg ciągłości świadczenia usług publicznych dotyczy przedstawiciela państwa w trakcie prowadzenia procedury ustanowionej ustawą z dnia 16 lipca 1980 r.⁽⁸⁷⁾, co mogłoby wiązać się z odpowiedzialnością państwa na zasadzie ryzyka z powodu, jak wykazano poniżej, naruszenia zasady równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych⁽⁸⁸⁾,

— ponieważ wierzyciel przedsiębiorstwa La Poste nie może zwrócić się do innej spółki grupy La Poste o zwrot swojej wierzytelności, należy przeanalizować część sektora regulowanego i sektora zastrzeżonego

według obrotu przedsiębiorstwa La Poste, a nie obrotu grupy La Poste. Biorąc pod uwagę zakres regulacji we Francji⁽⁸⁹⁾, jasne jest, że regulowana działalność stanowi podstawową działalność zakładu publicznego La Poste. Określanie opłat dla dużej części działalności przedsiębiorstwa La Poste jest więc ograniczone maksymalnym poziomem cen; ponadto ceny usług zastrzeżonych są ustalane w drodze rozporządzenia ministra.

(β) Niektóre zadania i programy budżetowe państwa mogłyby zostać wykorzystane jako pomoc dla zakładu publicznego w spłacie jego zobowiązań

(174) Programy zidentyfikowane przez eksperta Komisji są następujące:

— program nr 823, Zaliczki dla podmiotów innych niż państwo, zarządzających usługami publicznymi: jego celem jest „umożliwienie państwu przyznawania zaliczek podmiotom innym niż państwo, zarządzającym usługami publicznymi”⁽⁹⁰⁾. „Zaliczki te mają być reakcją na sytuacje awaryjne, gdy chodzi o zapewnienie ciągłości działalności publicznej lub o wdrożenie w przyspieszonym trybie danego środka. Umożliwiają również tymczasowe zaspokojenie nieoczekiwanego zapotrzebowania na środki finansowe, które w późniejszym czasie musi ostatecznie zapewnić stałe źródło. Pozwalają one zatem uniknąć finansowania bankowego lub rynkowego, a jednocześnie zapobiec większemu rozdrobnieniu zobowiązania organów administracji publicznej lub wzrostu odsetek, którymi jest obciążone”,

— w ramach zadania „Udziały finansowe państwa” funkcjonują dwa programy, zatytułowane odpowiednio „Operacje kapitałowe odnoszące się do udziałów finansowych państwa” (program nr 731) i „Oddłużenie państwa i zakładów publicznych państwa” (program nr 732). W ramach tego programu działanie nr 01 dotyczy „powiększania kapitału, wkładów w zasoby własne, zaliczek na akcjonariusza i dostosowanych kredytów”.

(175) Środki przeznaczone na te zaliczki są duże. W ramach programu nr 731 przewidziano w sposób wyraźny rezerwę w wysokości 85 mln EUR. Środki przeznaczone do sfinansowania działania nr 01 programu nr 732 wynoszą 660 mln EUR. Środki przeznaczone do sfinansowania programu nr 823 wynoszą z kolei 50 mln EUR.

(176) W razie trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa La Poste państwo mogłoby sięgnąć po te programy, by je wesprzeć. Żaden akt prawny nie ogranicza bowiem możliwości przyznania zaliczek dla EPIC prowadzących działalność gospodarczą i działających w konkurencyjnym sektorze.

- (177) W piśmie przekazanym w dniu 27 października 2009 r. władze francuskie wyjaśniają, że nigdy nie podważały faktu, że zakłady publiczne mogą korzystać z zaliczek państwa, zresztą przewidzianych wyraźnie, ale nie oznacza korzystania przez zakłady publiczne z pożyczki z budżetu państwa; jak wskazał ekspert Komisji, system zaliczek na akcjonariusza może dotyczyć wszelkich udziałów finansowych państwa, bez względu na ich formę prawną, co nie pozwala z kolei na wyciąganie z niego wniosków tylko wobec EPIC; ponadto wbrew temu, co sądzi ekspert Komisji, zaliczki te respektują w pełni ograniczenia wspólnotowe, wpisują się więc w logikę przezornego inwestora.
- (178) Komisja stwierdza, że:
- akty prawa francuskiego zezwalają, a nawet zachęcają państwo do przyznawania dotacji na rzecz zakładów publicznych, korzystniejszych w stosunku do klasycznych pożyczek bankowych, w razie niewystarczających środków finansowych; dostęp do tych środków nie jest w żaden sposób uwarunkowany wcześniejszym zastosowaniem się do przepisów dotyczących pomocy państwa; dotacje te mogą stanowić „dodatkowe środki”, o których mowa w ustawie z dnia 16 lipca 1980 r.,
 - akty te są znane wierzycielom, którzy mają tym samym prawo uznać, że organ nadzorczy będzie w stanie znaleźć niezbędne środki do uregulowania ich wierzytelności,
 - przedsiębiorstwo La Poste nie ma jednak prawa do korzystania z tych zasobów.
- (179) Mając na uwadze, że:
- ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej środki wykonawcze nie przewidują procedury likwidacji-zniknięcia ze zniknięciem praw i zobowiązań,
 - ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej środki wykonawcze nie stanowią nigdzie, że zasoby nie mogą zostać uwolnione,
 - dokumentacja budżetowa pokazuje, że EPIC mogą być beneficjentami specjalnych zaliczek w razie nagłego zapotrzebowania na środki finansowe,
- Komisja uznaje, że hipoteza, zgodnie z którą wierzyciel nie mógłby doprowadzić do uregulowania swojej wierzytelności w wyniku zastosowania procedur z ustawy z dnia 16 lipca 1980 r., jest mało prawdopodobna.
- (180) Komisja nie zidentyfikowała natomiast bezpośredniego dostępu zakładów publicznych do rachunków Skarbu Państwa, jeśli „bezpośredni dostęp” oznacza możliwość dla EPIC samodzielnego podejmowania decyzji o bezpośrednim pobraniu środków należących do państwa i udostępnionych, bez konieczności działania ze strony państwa.
- (iv) Propozycja władz francuskich mająca na celu doprecyzowanie dekretu wykonawczego do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. jest niewystarczająca
- (181) Na wstępie Komisja podkreśla, że władze francuskie nie wprowadziły zmian do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r., która zostanie przeanalizowana w niniejszej części. W konsekwencji analiza Komisji dotycząca istnienia gwarancji na rzecz przedsiębiorstwa La Poste musi być oparta na prawie pozytywnym, a nie na odpowiednim lub nieodpowiednim charakterze nigdy nie potwierdzonych propozycji władz francuskich, mających wykluczyć wszelkie gwarancje. Analiza Komisji zawarta w niniejszej części ma zatem zasadniczo na celu pełen opis procedury, która toczyła się przed Komisją.
- (182) W celu wykazania, że środki uwolnione przez organ nadzorczy mogą pochodzić wyłącznie ze środków organu samorządu terytorialnego lub zakładu, władze francuskie zaproponowały wprowadzenie następującej zmiany do dekretu wykonawczego do ustawy z dnia 16 lipca 1980 r.: „Jeśli po upływie tego terminu wezwanie do usunięcia uchybienia nie odniosło skutku, przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru zapisuje wydatki w budżecie niewypłacalnego organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego. Uwalnia on w razie potrzeby konieczne środki, w ramach budżetu organu samorządu terytorialnego lub zakładu, poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na inne wydatki i jeszcze niewykorzystanych, albo poprzez zwiększenie zasobów” (zmiany podkreślone).
- (183) Komisja uważa jednak, jak uczyniła to w motywie 58 decyzji o wszczęciu postępowania, że przepisy te, ani w ich obecnej wersji, ani w wersji zmienionej według propozycji władz francuskich, nie wykluczają uwolnienia środków w wyniku wcześniejszego zwiększenia zasobów dzięki dotacji lub zastrzykowi środków publicznych.

(184) Komisja przeanalizuje obecnie środki odwoławcze, jakie pozostają wierzycielowi w bardzo mało prawdopodobnym scenariuszu, w którym procedura określona w ustawie z dnia 16 lipca 1980 r. nie umożliwi mu uregulowania wierzytelności. Komisja przeanalizuje w szczególności mechanizm odpowiedzialności państwa w celu ustalenia, czy ma on znamiona mechanizmu gwarancji.

3. *Mechanizm odpowiedzialności państwa w ramach procedury spłaty zobowiązań zakładów publicznych posiada znamiona mechanizmu gwarancji*

(185) Według władz francuskich państwo zasadniczo nie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności, czy to na zasadzie winy, czy na zasadzie ryzyka⁽⁹¹⁾. Władze francuskie uznają jednak, że w przypadku istnienia wymogu ciągłości świadczenia usług publicznych, który dotyczy przedstawiciela państwa w trakcie prowadzenia procedury ustanowionej ustawą z dnia 16 lipca 1980 r., sąd mógłby nakazać zaspokojenie wierzyciela. Przy założeniu tym jednak zaspokojenie wierzyciela skutkuje jedynie objęciem go prawem powszechnym. Wierzyciel nie uzyskałby więc w ten sposób żadnej korzyści.

(186) Komisja jest jednak zdania, że w prawie powszechnym wierzyciele, a w każdym razie wierzyciele z wierzytelnościami niezabezpieczonymi, co do zasady nie odzyskują całego należnego im zobowiązania. Ponadto zobowiązania przedsiębiorstwa objętego postępowaniem likwidacyjnym nie są spłacane przez osobę trzecią, jak dzieje się w tym przypadku.

(187) Władze francuskie podkreślają również, że możliwości zaspokojenia wierzycieli poprzez pociąganie do odpowiedzialności nie można utożsamiać z formą gwarancji.

(188) Komisja jednak stwierdza oraz zamierza wykazać, że powstanie odpowiedzialności państwa (na zasadzie winy lub na zasadzie ryzyka) w procedurze odzyskiwania długów od podmiotów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 16 lipca 1980 r., jest równoznaczne z mechanizmem gwarancji do celów prawa wspólnotowego, ponieważ gwarantuje ono wierzycielom spłatę ich wierzytelności przez zobowiązanie państwa członkowskiego do jej spłaty w przypadku niewypłacalności La Poste. Ponadto orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Campoloro ustanawia gwarancję automatyczną. Chociaż władze francuskie mogły to uczynić, nie ograniczyły mechanizmów odpowiedzialności ani gwarancji.

i) Wcześniejsze orzecznictwo: przedstawienie specyficznego systemu ustanowionego w sprawie Campoloro

(189) Według eksperta Komisji, kiedy wierzyciel podmiotu publicznego podlegającego ustawie z dnia 16 lipca 1980 r. domagał się odpowiedzialności państwa

w związku z korzystaniem z prerogatyw przewidzianych w tym akcie prawnym, przed sprawą Campoloro (analizowaną poniżej) sędzia administracyjny rozróżnił dwa rodzaje szkody. Z jednej strony wierzyciel doznawał szkody z powodu nieuregulowania jego wierzytelności, a szkoda ta wynikała jedynie z niewypłacalności dłużnika. Z drugiej strony wierzyciel mógł doznać innej szkody z powodu nieprawidłowości w korzystaniu z prerogatyw państwa (opóźnienie, zła wola, odmowa wszczęcia postępowania, częściowe wszczęcie postępowania itd.). Drugiego rodzaju szkody nie oceniano się przez obliczenie kwoty długu, ale przez oszacowanie kosztu opóźnienia lub odmowy skorzystania z prerogatyw przewidzianych w ustawie. Takie stanowisko przyjął Cour administrative d'appel de Lyon w sprawie Campoloro⁽⁹²⁾.

(ii) Wyrok wydany przez Radę Stanu w sprawie Campoloro w 2005 r.

(190) Według eksperta Komisji wyrok wydany przez Radę Stanu w sprawie Campoloro stanowi pierwszy punkt zwrotny, ponieważ jedna z hipotez, które przewiduje, w rzeczywistości nie odnosi się już do odpowiedzialności, ale działa jak mechanizm gwarancji.

(191) Po pierwsze, należy przypomnieć główny motyw zawarty w wyroku sekcji Rady Stanu z dnia 18 listopada 2005 r., Société fermière de Campoloro, nr 271898:

„Zważywszy, że za pomocą tych przepisów prawodawca pragnął dać przedstawicielowi państwa, w przypadku uchylania się organu samorządu terytorialnego od zapewnienia wykonania orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie, i po wezwaniu do tego wykonania, moc zastąpienia organu samorządu terytorialnego w celu uwolnienia lub zapewnienia zasobów umożliwiających pełne wykonanie przedmiotowego orzeczenia sądu; że w tym celu prawodawca musi, pod kontrolą sądu, podjąć – przy uwzględnieniu sytuacji organu samorządu terytorialnego i względów interesu ogólnego – konieczne środki; że środki te obejmują możliwość sprzedaży majątku należącego do organu samorządu terytorialnego, jeżeli nie jest on niezbędny do prawidłowego funkcjonowania usług publicznych, którymi zarządzają te władze; że jeżeli prefekt nie korzysta z prerogatyw nałożonych na niego przez ustawę lub je zaniedbuje, wierzyciel organu samorządu terytorialnego ma prawo zwrócić się przeciwko państwu w przypadku przewinienia ciężkiego popełnionego podczas sprawowania nadzoru; że ponadto w przypadku gdy w świetle sytuacji władz lokalnych, mianowicie niewystarczających aktywów, lub z powodu względów interesu ogólnego, prefekt mógł zgodnie z prawem odmówić podjęcia niektórych działań w celu zapewnienia pełnego wykonania orzeczenia sądu, szkoda, która wynika z tego dla wierzyciela organu samorządu terytorialnego, może oznaczać odpowiedzialność władzy publicznej, jeżeli szkoda ma charakter nienormalny i szczególny”.

- (192) Rada Stanu ustanawia w ten sposób mechanizm podwójnego zwolnienia.
- (193) Po pierwsze, organizuje on system odpowiedzialności państwa oparty jedynie na braku stosowania prerogatyw wprowadzonych ustawą z dnia 16 lipca 1980 r. i jej środków wykonawczych. Jest to system odpowiedzialności w przypadku przewinienia ciężkiego. Wybór przewinienia ciężkiego jest uzasadniony niechęcią do automatycznego przekazania państwu długu organu samorządu terytorialnego będącego dłużnikiem. Według dobrze poinformowanego komentatora ⁽⁹³⁾ „jeżeli prefekt podejmuje działania mające na celu uwolnienie dodatkowych zasobów, ale te działania okazują się niewystarczające ze względu na wielkość długu gminy, sędzia może uznać, że nie zostało popełnione żadne przewinienie ciężkie”. W tym przypadku odpowiedzialność za przewinienie ciężkie jest „klasyczna” i nie funkcjonuje jak mechanizm gwarancji w przypadku niewypłacalności podmiotu będącego dłużnikiem, ponieważ nie może załagodzić jedynie sytuacji niewypłacalności.
- (194) Po drugie, w wyroku przewidziano odpowiedzialność na zasadzie ryzyka w dwóch przypadkach.
- (195) W pierwszym przypadku „ze względów interesu ogólnego prefekt mógł zgodnie z prawem odmówić podjęcia niektórych działań w celu zapewnienia pełnego wykonania orzeczenia sądu”. Jest to klasyczny przypadek powstrzymywania się organu administracji uzasadnionego względem interesu ogólnego, z którego wynika odpowiedzialność za naruszenie zasady równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych. Dłużnik teoretycznie nie jest niewypłacalny, ale państwo podejmuje decyzję o niewyczerpywaniu jego wszystkich zasobów ze względu na interes ogólny. Sytuacja ta nie ma związku z mechanizmem gwarancji, ponieważ szkoda wierzyciela wynika z decyzji państwa, a nie z niewypłacalności dłużnika. Konsekwencje są jednak identyczne jak w przypadku mechanizmu gwarancji.
- (196) Drugi przypadek odpowiedzialności na zasadzie ryzyka jest natomiast bliższy mechanizmowi gwarancji. Rada Stanu stwierdza, że „w przypadku gdy w świetle sytuacji organu samorządu terytorialnego, mianowicie niewystarczających aktywów, [...], prefekt mógł zgodnie z prawem odmówić podjęcia niektórych działań w celu zapewnienia pełnego wykonania orzeczenia sądu, szkoda, która wynika z tego dla wierzyciela organu samorządu terytorialnego może oznaczać odpowiedzialność władzy publicznej, jeżeli szkoda ma charakter nienormalny i szczególny”. Można zauważyć, że przyczyną powstania odpowiedzialności jest wyłącznie sytuacja finansowa organu samorządu terytorialnego będącego dłużnikiem. Wybór systemu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka ogranicza ciężar dowodu spoczywający na wierzycielu, ponieważ musi on wykazać jedynie przyczynę, związek przyczynowy i szkodę.
- (197) Również według eksperta Komisji między systemem odpowiedzialności a systemem gwarancji istnieją dwa podobieństwa. Po pierwsze przyczyna obiektywnie nie leży po stronie państwa, ponieważ dotyczy sytuacji podmiotu będącego dłużnikiem: ten system odpowiedzialności opiera się na tym samym fakcie, co mechanizm gwarancji, mianowicie na niewypłacalności dłużnika. Po drugie szkodę, do której odnosi się Rada Stanu, jeżeli brakuje jakiegokolwiek innego wskazania, stanowi nieuregulowanie samego długu, które również wymaga gwarancji.
- (198) Rada Stanu oczywiście ogranicza odpowiedzialność państwa za szkody o charakterze nienormalnym i szczególnym. Według eksperta Komisji w przypadku charakteru nienormalnego można rozumować na zasadzie eliminacji. Albo dług jest niewielki i można słusznie zakładać, że nie spowoduje niewypłacalności publicznego przedsiębiorstwa krajowego (w szczególności La Poste). Albo dług jest bardzo duży i wyniknie z niego nienormalny charakter szkody. W przypadku charakteru szczególnego szkody można zakładać, że wierzyciele przedsiębiorstw publicznych o znacznym zadłużeniu nie są liczni. Zatem ograniczenie ustanowione przez wyrok Rady Stanu w rzeczywistości nie jest ograniczeniem, ponieważ można zakładać, że w rzeczywistości będzie dotyczyło wyłącznie sytuacji znacznych zobowiązań, w przypadku której zawsze będzie istniała nienormalnie poważna szkoda.
- (199) Jest to interpretacja przyjęta przez najwłaściwszą doktrynę. Według P. Bona (cytowanego powyżej) „w przypadku, który prawdopodobnie odpowiada przedmiotowemu przypadkowi, zważywszy na rażąco dysproporcję między kwotą kary nałożonej przez sędziego na gminę a skromnymi zasobami gminy prefekt w pewnym sensie znajduje się w impasie, ponieważ wątpliwe jest, aby był w stanie uwolnić wystarczające zasoby umożliwiające gminie całkowite uregulowanie długu. Zasada równości oczywiście wymaga, aby oba skarżące przedsiębiorstwa otrzymały odszkodowanie po tylu latach”. „Państwo staje się gwarantem obciążonym szkodliwymi konsekwencjami przedmiotowej nieudolności [ze strony gminy]”. Według eksperta Komisji odpowiednim terminem nie jest „gwarant”, ale „gwarant obciążony”.
- (200) W swojej kronice przy wyroku Société fermière de Campoloro ⁽⁹⁴⁾ C. Landais i F. Lenica, urzędnicy służb odpowiedzialnych za dokumentację Rady Stanu w czasie, kiedy odczytywano wyrok, podkreślają wyjątkowość drugiego przypadku i nie zgadzają się z interpretowaniem go jako przenoszącego obciążenie długami organu samorządu terytorialnego na państwo. Ekspert Komisji twierdzi jednak, że jeżeli kwestionuje się interpretację, należy to przewidzieć w momencie odczytywania wyroku. Ostatnia część uwagi wyjaśnia jednak wątpliwości: komentatorzy przewidują pożyczkę lub szczególną dotację. Stwierdza się zatem, że ci, którzy nie zgadzają się z utożsamianiem systemu odpowiedzialności z systemem gwarancji, ostatecznie korzystają z innych elementów mechanizmu gwarancji (dotacji).

- (201) Ekspert Komisji odrzuca również ocenę dokonaną przez D. Labetoulle'a w artykule dotyczącym odpowiedzialności na zasadzie ryzyka w prawie administracyjnym⁽⁹⁵⁾, cytowaną przez rząd francuski w jego uwagach. Autor artykułu stwierdza, że Rada Stanu uznaje w sprawie Campoloro, że zgodna z prawem decyzja prefekta jedynie „może oznaczać odpowiedzialność państwa”. Wynika z tego, że nie ma tu mowy o jakiegokolwiek automatyczności. Według eksperta Komisji nie można przyjąć takiej interpretacji. W rezultacie wyrok Rady Stanu oznacza, że decyzja prefekta może oznaczać odpowiedzialność państwa „jeżeli szkoda ma charakter nienormalny i szczególnie”. Niepewność nie dotyczy zasady istnienia i powstania odpowiedzialności, jeżeli jej elementy składowe są zebrane, ale istnienia szkody, która musi charakteryzować się pewnymi cechami szczególnymi. Jak już jednak wiadomo, jeżeli szkoda ma charakter szczególnie i nienormalny, nie ma przeszkód, aby zakwestionować odpowiedzialność. Istnieje zatem automatyczność nawet na poziomie zasady dotyczącej odwołania się do odpowiedzialności, która posiada wszystkie cechy gwarancji.
- (202) Wreszcie ekspert Komisji wyjaśnia, że żaden komentator orzecznictwa w sprawie Campoloro nie przewiduje, aby wierzycelność mogła pozostać nieuregulowana.
- (203) Ekspert Komisji stwierdza na koniec, że wyrok Rady Stanu przywołany w sprawie Campoloro dał początek systemowi odpowiedzialności, który posiada wszystkie cechy mechanizmu gwarancji.
- (iii) Uregulowanie sprawy przez Europejski Trybunał Praw Człowieka
- (204) Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r. *Société de gestion du port de Campoloro i Société fermière de Campoloro przeciwko Francji*⁽⁹⁶⁾ uregulował sprawę Campoloro przez obciążenie państwa całością długów gminy Santa-Maria-Poggio wobec dwóch skarżących przedsiębiorstw. W sprawie wykazano, że odpowiedzialność państwa francuskiego funkcjonuje w tym przypadku jak domniemana gwarancja zobowiązań władz publicznych i nie jest powiązana z żadnym warunkiem w zakresie szkody.
- (205) Przed Trybunałem władze francuskie próbowały z jednej strony oprzeć się na braku przyczyny, którą można przypisać państwu, a z drugiej na braku gwarancji państwa wobec władz publicznych posiadających osobowość prawną. W wyroku można przeczytać, że „[rząd francuski] stwierdza, że jedynie obiektywne przyczyny wynikające wyłącznie z braku materialnej możliwości uwolnienia wystarczających środków przez gminę opóźniły całkowite wykonanie wyroków”; „rząd utrzymuje zatem, że niewykonanie wydanych wyroków nie wynika z dobrowolnego powstrzymywania się przez organy krajowe, państwo ani gminę. Brak środków nie jest pretekstem, ale rzeczywistością wynikającą z niewypłacalności osoby prawnej będącej dłużnikiem”; „Niespłacenie długu wynika wyłącznie z trudności finansowych gminy, a charakter tych okoliczności nie pozwala organowi samorządu terytorialnego uniknąć jego zobowiązań ani przenieść obciążenia długiem na państwo (Rada Stanu, gmina Batz sur Mer, dnia 25 września 1970 r.). W prawie krajowym nie ma żadnych podstaw prawnych, aby zastąpić gminę państwem w celu uregulowania odszkodowań. Zastąpienie nie mogłoby tym bardziej opierać się na art. 6 ust. 1 konwencji, ponieważ takie rozstrzygnięcie byłoby sprzeczne z samym pojęciem osobowości prawnej, które zakłada niezależność, odrębny majątek”. Mimo że rząd francuski wyraźnie próbował podkreślić przedstawione powyżej różnice między systemem odpowiedzialności a mechanizmem gwarancji, argumenty te nie zostały ostatecznie przyjęte przez Trybunał.
- (206) Aby uzupełnić argumentację, należy również przedstawić argumenty skarżących, które, w przeciwieństwie do argumentów władz francuskich, zostały przyjęte przez Trybunał:
- „W prawie krajowym istotnie nie przewidziano żadnego przepisu łagodzącego w sytuacji niedotrzymania zobowiązań przez gminę”; „Państwo nie może uniknąć obowiązku wykonania decyzji sądu powołując się na brak dochodów lub na autonomię organu samorządu terytorialnego, których nie mógł zagwarantować do chwili obecnej, ponieważ gmina nie jest w stanie spłacić swoich długów. Skarżące przedsiębiorstwa zgłaszają w rezultacie niezdolność państwa do podjęcia konstruktywnych kroków, które umożliwiłyby gminie wykonanie zobowiązań podatkowych, które na niej spoczywają”. „Skarżące przedsiębiorstwa stwierdzają, że Rada Stanu w wyroku z dnia 18 listopada 2005 r. orzekła, że prawodawca pragnął dać przedstawicielowi państwa, w przypadku uchylania się organów samorządu terytorialnego od zapewnienia wykonania orzeczenia sądu moc zastąpienia organów w celu uwolnienia lub zapewnienia zasobów umożliwiających pełne wykonanie przedmiotowego orzeczenia sądu. Na podstawie tych uchyleń państwa francuskiego skarżące przedsiębiorstwa domagają się stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 i odszkodowania, które z niego wynika, co nie stanowi żadnej sprzeczności z pojęciem osobowości prawnej, ani z pojęciami niezależności i odrębnego majątku”.
- (207) Trybunał ostatecznie stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka, w szczególności na tej podstawie, że: „Należy więc wykonać te wyroki, a Trybunał przypomina, że organ państwa nie może powoływać się na brak zasobów w celu uniknięcia pokrycia długu wynikającego z orzeczenia sądu (Bourdivo przywołany w pkt 30)”.

(208) Trybunał stwierdził również naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka: „Niemożność, w jakiej znalazły się strony zainteresowane wykonaniem wyroków, stanowi ingerencję w prawo własności zainteresowanych stron, które wynika z pierwszego zdania art. 1 akapit pierwszy Protokołu nr 1. Rząd nie przedstawił żadnego uzasadnienia tej ingerencji, a Trybunał stwierdza, że brak zasobów nie może usprawiedliwiać takiego zaniechania (ibidem)”. „Ogółem Trybunał stwierdza, że skarżące przedsiębiorstwa zostały i nadal są dotknięte szczególnym i nadmiernym obciążeniem wynikającym z niespłacenia kwot, które powinny były otrzymać w ramach wykonania przywołanych wyroków z dnia 10 lipca 1992 r. Doszło zatem do naruszenia art. 1 protokołu nr 1”. Wreszcie Trybunał obciążył państwo całością długu gmin będących dłużnikami: „W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że pozwane państwo jest zobowiązane do zapewnienia wypłacenia skarżącym przedsiębiorstwom lub, w stosownym przypadku, osobom upoważnionym wierzytelności, których są beneficjentami od chwili wydania wyroków przez sąd administracyjny w Bastii z dnia 10 lipca 1992 r. (ibidem), w tym odsetek do dnia ogłoszenia niniejszego wyroku”.

(209) Ekspert Komisji wnioskuje z tego orzecznictwa, że państwo musi pokryć długi władz publicznych.

(210) Według Komisji wynikają z tego trzy ważne elementy:

— odpowiedzialność funkcjonuje jak domniemana gwarancja. Z jednej strony od państwa francuskiego zasądza się zapłatę całości długu i nie dokonano żadnego podziału między tym, co mogłoby wynikać z niewypłacalności organu władzy publicznej będącego dłużnikiem, a ewentualnymi uchybieniami ze strony państwa. Należy również podkreślić zastosowane słownictwo, ponieważ Trybunał nie wspomina o ewentualnej odpowiedzialności państwa, ale stwierdza, że państwo zobowiązane jest „zapewnić” spłatę. Słownictwo to dotyczy bardziej gwarancji niż odpowiedzialności. Ponadto Trybunał w żadnym razie nie szuka przyczyn, które można przypisać państwu, i opiera się jedynie na niewypłacalności dłużnika. Wreszcie Trybunał dokonuje przeniesienia całości długu ze skazanych gmin na państwo. Te różne elementy mają na celu wykazanie, że system odpowiedzialności w rzeczywistości funkcjonuje jak mechanizm gwarancji. Należy jednak zauważyć, że skarżący muszą najpierw uzyskać wyrok sądu uznający ich wierzytelność. Ponadto gwarancja jest domniemana, ponieważ nie jest zapisana w żadnym dokumencie. Wskazuje to na fakt, że mechanizm prawny prawa krajowego można interpretować jako domniemaną gwarancję,

— odpowiedzialność ta obejmuje długi władz publicznych posiadających jednak osobowość prawną.

Istnienie osobowości prawnej i własnego majątku zostało wyraźnie przywołane przez rząd francuski w celu sprzeciwienia się stwierdzeniu odpowiedzialności państwa francuskiego. Argument ten został odrzucony przez Trybunał,

— zakres zastosowania gwarancji państwa rozciąga się na jego władze publiczne. Gwarancja jest zatem ściśle powiązana ze statusem podmiotu prawa publicznego dłużnika.

(211) Należy wspomnieć, że rozstrzygnięcie przyjęte przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Campoloro nie stanowi odrębnego przypadku i wynika z mocno utrwalonego orzecznictwa. Podobnie w wyroku z dnia 13 maja 1980 r., Artico przeciwko Włochom⁽⁹⁷⁾, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że w związku z tym, że niewypłacalność należy przypisać innej osobie niż państwo, państwo powinno, jako dłużnik gwarancji przewidzianej w art. 6 ust. 1, podjąć działanie mające na celu zapewnienie skarżącemu skutecznego skorzystania z prawa, które przyznaje mu przedmiotowy artykuł. W sprawie z dnia 19 marca 1997 r., Bourdov przeciwko Rosji, nr 59498/00, Trybunał również stwierdził, że „organ państwowy nie może powoływać się na brak środków, aby uniknąć pokrycia swojego długu”.

(iv) Analiza uwag władz francuskich

(a) Uwaga dotycząca różnicy między organami samorządu terytorialnego i zakładami publicznymi

(212) Według władz francuskich⁽⁹⁸⁾ dowód eksperta Komisji nie jest w żaden sposób ostateczny i ogranicza się do przedstawienia różnych interpretacji wyroku Campoloro; przede wszystkim Komisja nie rozróżnia przedsiębiorstw publicznych i organów samorządu terytorialnego, podczas gdy ta różnica jest podstawowa dla określenia, czy zobowiązanie może zostać niespłacone. Władze francuskie podtrzymują w tej kwestii opinię swojego eksperta. Podważa on przesłankę będącą podstawą rozumowania Komisji opartego na orzecznictwie w sprawie Campoloro: rozumowanie Komisji opiera się na utożsamieniu organów samorządu terytorialnego z przedsiębiorstwami publicznymi, które łączy fakt, że są osobami prawnymi prawa publicznego innymi niż państwo. Tymczasem te dwa rodzaje podmiotów nie mają takiego samego statusu konstytucyjnego. Zatem istnienie organów samorządu terytorialnego jest wymogiem konstytucyjnym i państwo ma obowiązek zapewnić ich przetrwanie. Zakłady publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym nie mają w ogóle takiego samego statusu konstytucyjnego i mogą zniknąć. Zatem orzecznictwa w sprawie Campoloro, które opiera się na przypadkach uchybienia organów samorządu terytorialnego, nie można stosować w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych.

- (213) Komisja zbada teraz, czy różnica w statusie konstytucyjnym między organami samorządu terytorialnego a przedsiębiorstwami publicznymi może być podstawą podważenia wniosków wyciągniętych przez jej eksperta na podstawie decyzji podjętych w sprawie Campoloro przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Radę Stanu.
- (214) Komisja stwierdza, że podstawą decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie jest konieczność utrzymania przedmiotowego organu samorządu terytorialnego, ale zachowanie praw wierzyciela, mianowicie prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka) i ochrona jego własności (art. 1 Protokołu nr 1): bez względu na to, czy dłużnikiem jest przedsiębiorstwo publiczne czy organ samorządu terytorialnego, prawa wierzyciela są naruszone w ten sam sposób.
- (215) Jeżeli chodzi o decyzję Rady Stanu, należy rozróżnić odmienne systemy odpowiedzialności:
- system odpowiedzialności w przypadku przewinienia ciężkiego jest oparty na braku korzystania przez państwo z prerogatyw wprowadzonych ustawą z dnia 16 lipca 1980 r.: jest więc niezależny od charakteru dłużnika: organu samorządu terytorialnego czy przedsiębiorstwa publicznego,
 - system odpowiedzialności na zasadzie ryzyka opiera się natomiast na dwóch hipotezach:
 - a) w pierwszym przypadku prefekt odmawia podjęcia pewnych działań ze względów interesu ogólnego: może chodzić o konieczność utrzymania organu samorządu terytorialnego, ale również o ochronę świadczenia usług publicznych. Ekspert władz francuskich podkreśla, że wymóg ciągłości dotyczy jedynie usługi a nie przedsiębiorstwa, które nią zarządza. Faktem jest, że w perspektywie krótkoterminowej w oczekiwaniu na ewentualne przekazanie świadczenia usług publicznych przedsiębiorstwu będącemu w stanie ją przyjąć, zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych może dla prefekta oznaczać podjęcie pewnych środków, np. zachowanie majątku niezbędnego do świadczenia usług publicznych lub zwiększenie zasobów w celu spłacenia wierzytelności. Ponadto władze francuskie stwierdzają, że wymóg zapewnienia ciągłości świadczenia usług publicznych dotyczy przedstawiciela państwa w trakcie prowadzenia postępowania wprowadzonego ustawą z dnia 16 lipca 1980 r.;
 - b) w drugim przypadku na system odpowiedzialności na zasadzie ryzyka można się powołać „w przypadku gdy w świetle sytuacji organu samorządu terytorialnego, mianowicie niewystarczających aktywów, [...] prefekt mógł zgodnie z prawem odmówić podjęcia niektórych działań w celu zapewnienia pełnego wykonania orzeczenia sądu, szkoda, która wynika z tego dla wierzyciela organu samorządu terytorialnego może oznaczać odpowiedzialność władzy publicznej, jeżeli szkoda ma charakter nienormalny i szczególny”. Zatem, jak stwierdzono powyżej, przyczyną powstania odpowiedzialności jest wyłącznie sytuacja finansowa organu będącego dłużnikiem. Dłużnikiem może być zarówno przedsiębiorstwo, jak i organ samorządu terytorialnego.
- (216) Podsumowując, Komisja stwierdza, że różnica w statusie konstytucyjnym między organami samorządu terytorialnego a przedsiębiorstwami publicznymi nie unieważnia wniosków wyciągniętych przez eksperta Komisji na podstawie orzecznictwa w sprawie Campoloro. Ponadto Komisja zauważa, że argumentacja władz francuskich ma na celu zakwestionowanie adekwatności sprawy Campoloro w tym przypadku, który nie dotyczy organu samorządu terytorialnego, podczas gdy sprawa Campoloro została na początku przywołana przez same władze francuskie na poparcie ich stanowiska.
- (β) Uwaga dotycząca braku podstaw dla powstania odpowiedzialności państwa
- (217) Władze francuskie nie rozumieją ponadto na jakiej podstawie można stwierdzić odpowiedzialność państwa na zasadzie ryzyka w przypadku uchybienia ze strony przedsiębiorstwa publicznego, ponieważ odpowiedzialność państwa można stwierdzić jedynie, jeżeli przypisywany mu fakt (w tym powstrzymywanie się) był bezpośrednią przyczyną szkody, co nie miało miejsca w tym przypadku.
- (218) Komisja stwierdza jednak, że decyzja Rady Stanu i decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraźnie wskazują na istnienie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka ze strony państwa.
- (γ) Uwaga dotycząca braku szkody o charakterze nienormalnym i szczególnym
- (219) Władze francuskie nie rozumieją wreszcie, dlaczego sędzia uznał szkodę za „szczególną”, skoro dotyczyła ona wszystkich wierzycieli przedsiębiorstwa, lub za „nienormalną”, jeżeli niektórzy wierzyciele zgodzili się udzielić kredytu podmiotowi w niepewnej sytuacji finansowej.

- (220) Komisja zauważa, że istnienie szkody o charakterze nienormalnym i szczególnie rzeczywiste stanowi ograniczenie odpowiedzialności państwa zgodnie z orzecznictwem Rady Stanu. Władze francuskie wątpią, czy istnieje szkoda o charakterze nienormalnym skoro wierzyciele zgodzili się udzielić kredytu podmiotowi w niepewnej sytuacji finansowej. Komisja stwierdza w tej sytuacji, że argument ten zakłada, że gwarancja nie istnieje (i że wierzyciele myślą, że nie istnieje), podczas gdy powyższa analiza wskazuje na sytuację wprost przeciwną. W rzeczywistości, jeżeli wierzyciele wierzą w istnienie gwarancji, sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ma dużo mniejsze znaczenie dla każdego wierzyciela w chwili udzielania kredytu przedsiębiorstwu i negocjowania warunków tego kredytu. Ponadto należy uznać, że dług mógł zostać zaciągnięty, kiedy przedsiębiorstwo publiczne nie znajdowało się w trudnej sytuacji lub kiedy trudności finansowe mogły nie być znane wierzycielowi. W każdym przypadku pojęcie szkody o charakterze nienormalnym należy rozpatrywać niezależnie od tego, czy przedsiębiorstwo wiedziało o trudnościach finansowych i czy szkodę ponieśli wszyscy wierzyciele czy tylko jeden. Zgodnie z orzecznictwem dotyczącym odpowiedzialności administracyjnej na zasadzie ryzyka⁽⁹⁹⁾ szkodę o charakterze nienormalnym i szczególnie ocenia się przez odniesienie do interesu ogólnego. Aby szkodę można było określić jako szkodę o charakterze nienormalnym i szczególnie, jej znaczenie dla tego, kto ją ponosi, musi być nieproporcjonalne w stosunku do realizowanego interesu publicznego. Komisja stwierdza na tej podstawie, że charakter nienormalny i szczególnie szkody bez wątpienia stanowi barierę, która może uniemożliwić odszkodowanie w przypadku pewnej liczby wierzycieli, ale szansa na jej zadziałanie jest mniejsza, jeżeli dług będzie znaczny. Wreszcie Komisja przypomina, że istnienie szkody o charakterze nienormalnym i szczególnie nie jest warunkiem narzuconym przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W związku z tym każdy wierzyciel zasadniczo może otrzymać odszkodowanie od państwa pokrywające jego dług w wyniku postępowania sądowego.
- (v) Brak ograniczenia odpowiedzialności lub gwarancji państwa
- (221) Komisja podkreśla, że jak wykazano powyżej, nic nie powstrzymuje prawodawcy, jak to się dzieje w przypadku niektórych przedsiębiorstw, od przewidzenia, że państwo odpowiada za długi przedsiębiorstw publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym jedynie do kwoty swojego wkładu wstępnego (lub wstępnej dotacji). W szczególności nie ma przeciwskazań, aby prawodawca przewidział ograniczenie odpowiedzialności lub jedynie wskazał, że państwo będące udziałowcem może być odpowiedzialne za dług przedsiębiorstwa publicznego o charakterze przemysłowo-handlowym jedynie w przypadku przewinienia lub zwykłej niewypłacalności przedsiębiorstwa publicznego o charakterze przemysłowo-handlowym, która zostanie mu przypisana i która będzie stanowiła przyczynę konkretnej szkody. W związku z tym prawodawca może zablokować gwarancję państwa na rzecz przedsiębiorstw publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym i ograniczyć odpowiedzialność państwa w stosunku do szkód poniesionych przez wierzycieli. Takie wyjaśnienia nie zostały jednak przedstawione przez władze francuskie.
- (vi) Wniosek Komisji
- (222) Komisja ostatecznie stwierdza na podstawie pkt (i) do (v), że w obecnym stanie prawa francuskiego wierzyciel, którego wierzycielność nie została uregulowana przez zastosowanie procedur przewidzianych w ustawie z dnia 16 lipca 1980 r., może otrzymać całość kwoty odpowiadającej niepokrytej wierzycielności przez ostateczne powołanie się na odpowiedzialność państwa w przeciwieństwie do sytuacji, która ma miejsce w przypadku postępowania likwidacyjnego w prawie powszechnym, w którym spłata wierzyciela jest ograniczona przez wartość dostępnego majątku. Odpowiedzialność państwa traktuje się jak gwarancję. Nie jest ona w żaden sposób ograniczona aktem prawa francuskiego. Jest ściśle powiązana ze statusem podmiotu prawa publicznego dłużnika.
- (vii) Analiza propozycji francuskiej dotyczącej klauzuli zawartej w umowach
- (223) Władze francuskie są gotowe, gdyby Komisja podjęła decyzję o braku pomocy, rozszerzyć propozycję umieszczenia braku gwarancji na wszystkie umowy wiążące się ze zobowiązaniami. Według władz francuskich takie rozszerzenie umożliwi uniknięcie ryzyka odwołania się do odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka opartej jedynie na niewypłacalności La Poste.
- (224) Na wstępie Komisja pragnie przypomnieć, że uwaga sformułowana w motywie 181 ma oczywiste zastosowanie do obecnej części niniejszej decyzji. Ponadto jak wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja uznaje, że chodzi o środek mogący ograniczyć możliwości wierzyciela, który podpisał taką umowę, do otrzymania spłaty swojego zobowiązania w drodze postępowania sądowego. Ma ona jednak nadal wątpliwości dotyczące trwałości takiego rozstrzygnięcia, wyjątek dotyczący akceptowanego ryzyka stanowi bowiem zasadę ustanowioną przez orzecznictwo, które może ciągle ewoluować (nie można odrzucić ewolucji orzecznictwa szczególnie dlatego, że ewoluuje ono w stronę rozszerzenia systemu odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka). W odpowiedzi na uwagi władz francuskich Komisja podkreśla, że poprzednie uwagi nie powodują, że Komisja całkowicie neguje propozycje władz francuskich, ale podkreśla niestabilność ram prawnych, które z nich wynikną.

(225) Co więcej Komisja uważa propozycję władz francuskich za niedostateczną, ponieważ gwarancja państwa mogłaby funkcjonować w przypadku każdego rodzaju odpowiedzialności, w tym w szczególności odpowiedzialności pozaumownej i odpowiedzialności karnej, które z tej perspektywy mają te same cechy: nie można z wyprzedzeniem przewidzieć, na podstawie umowy, że w stosunku do wierzycieli państwo nie jest obciążone długami La Poste. Zasadniczo La Poste może być dłużnikiem osób trzecich na podstawie różnych mechanizmów prawnych, co oznaczałoby gwarancję państwa w przypadku niewypłacalności. Na przykład gdyby La Poste musiała wchłonąć inny podmiot (inne przedsiębiorstwo publiczne), przejęłaby w ten sposób prawa i zobowiązania tego podmiotu. Gdyby musiała następnie pokryć długi tego podmiotu wobec osób trzecich, żadna umowa i żaden dokument prawny nie przewidywałyby, że państwo nie jest zobowiązane do spłaty długów La Poste wobec wierzycieli wchłoniętego podmiotu, ponieważ nikt nie mógł tego przewidzieć. Tym samym za pomocą mechanizmu przekształcania (połączenie, wchłonięcie) pewnych podmiotów w sektorze publicznym La Poste może stać się odpowiedzialna za niektóre zobowiązania wobec osób trzecich bez możliwości przewidzenia w umowie ograniczenia gwarancji państwa. Umieszczenie takiej klauzuli w „umowach” z „wierzycielami” jest zatem niedostateczne, ponieważ nie obejmuje ono wszystkich możliwości. Takie sformułowanie mogłoby sprawić, że zobowiązania wobec osób trzecich nie zostaną zidentyfikowane na pierwszy rzut oka. Jedynie ogólny dokument wskazujący, że państwo nie jest gwarantem La Poste i mający zastosowanie do każdej sytuacji i każdego rodzaju osób trzecich jest wystarczający.

(226) Wreszcie nawet gdyby propozycje francuskie zablokowały wszystkie możliwości pociągnięcia państwa do odpowiedzialności przez wierzyciela La Poste w celu otrzymania spłaty jego wierzytelności (przypadek, który według Komisji nie jest potwierdzony), propozycje te nie pozwoliłyby wyraźnie stwierdzić, co stałoby się w przypadku niewypłacalności La Poste. W istocie wierzyciel La Poste, który nie otrzymał spłaty swojej wierzytelności przez domaganie się zapłaty wierzytelności indywidualnej, mógłby nadal oczekiwać otrzymania spłaty swojego zobowiązania w ramach całkowitej naprawy La Poste, sfinansowanej przez państwo, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszej decyzji.

4) Nawet gdyby wierzyciel nie otrzymał zadośćuczynienia, może wyprawdzać skutki prawne w związku z uzasadnionym błędem, jaki popełnił w trakcie ustanawiania wierzytelności uznając, że będzie ona zawsze honorowana

(227) Stosowanie teorii widocznych oznak⁽¹⁰⁰⁾ pozwala potwierdzić przeprowadzony dowód. W istocie, nawet

gdyby przyjęto rozumowanie władz francuskich, zgodnie z którym nie istnieje nieograniczona gwarancja na rzecz La Poste wynikająca z jej statusu, a które Komisja odrzuca, elementy przeanalizowane powyżej pozwalają wierzycielom zasadnie uważać, że taka gwarancja jednak istnieje. Teoria widocznych oznak potęguje efekt zgodności szeregu oznak.

(228) Podstawowe oznaki właściwe pod kątem teorii widocznych oznak są przywołane poniżej:

— w odniesieniu do gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstw publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym różne dokumenty (ustawa z dnia 16 lipca 1980 r. i jej środki wykonawcze) lub dokumenty urzędowe (dokumenty budżetowe) upoważniają wierzyciela do wiary, że państwo przejmie długi przedsiębiorstw publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym w przypadku niedoboru środków pieniężnych lub uzna swoją odpowiedzialność,

— brak wyjaśnienia stanu prawnego w następstwie rozstrzygnięcia sprawy Campoloro i pierwszych procedur podjętych przez Komisję w sprawie statusu przedsiębiorstw publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym również stanowią podstawę przekonania wierzycieli o istnieniu takiej gwarancji,

— brak wyraźnego wskazania skutków niedotrzymania zobowiązań przez przedsiębiorstwo publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym również za tym przemawia,

— reakcja agencji ratingowych również wpisuje się w te ramy, ponieważ osoby trzecie, niesłusznie czy słusznie, przywiązują wagę do statusu dłużnika, aby przypisać mu ocenę, której rola jest istotna dla finansowania (zostanie to wykazane w części 4.1.2.a) niniejszej decyzji).

(229) Zgodnie z wnioskami swojego eksperta Komisja stwierdza ostatecznie, że nawet gdyby, jak w przypadku bronionym przez władze francuskie, przekonanie wierzyciela, że państwo jest zobowiązane do zagwarantowania spłaty długów przedsiębiorstw publicznych, w szczególności La Poste, było błędne, jego błąd byłby uzasadniony w świetle przywołanych elementów i prawo mogłoby w związku z nim wywoływać skutki. Gdyby jednak, wyjątkowo, wierzyciel nie uzyskał spłaty swojej wierzytelności, byłby pewien, że zobowiązanie to nie zniknie.

B. Gwarancja utrzymania istnienia przedsiębiorstwa La Poste lub jego zobowiązań

(230) Jak zostanie wykazane, nawet jeżeli w odpowiednim terminie i po zastosowaniu procedur opisanych w poprzedniej części wierzycielowi nie uda się uzyskać zwrotu wierzytelności, może być pewny, że wierzytelność nie przestanie istnieć. Jeżeli spółka prawa prywatnego przestaje istnieć, jej prawa i zobowiązania mogą przestać istnieć wraz z nią. Postępowanie likwidacyjne spółek nie zapewnia żadnej gwarancji zwrotu wierzytelności. Sytuacja zakładów publicznych przedstawia się inaczej. Jak pokazano powyżej, nie istnieje żadne postępowanie związane ze zniknięciem-likwidacją zakładów publicznych niedotrzymujących zobowiązań połączone z wygaśnięciem ich zadłużenia. W przypadku zniknięcia zakładu na mocy decyzji organu publicznego, chociaż żaden akt prawny nie przewiduje tego wyraźnie, praktyka i niektóre podstawowe zasady prawa administracyjnego pokazują, że prawa i zobowiązania zakładów publicznych, które przestają istnieć jako takie, są zawsze przejmowane przez inny podmiot, a w razie jego braku przez państwo. Nie występuje likwidacja-zniknięcie zakładu publicznego z woli organu publicznego połączona ze zniknięciem jego praw i zobowiązań. Każdy wierzyciel jest zatem pewny, że może powołać się na prawo, które wynika z jego wierzytelności, wobec innego podmiotu i że jego wierzytelność nie przestanie istnieć.

(231) Wywód ten opiera się na praktycznej analizie zmian organicznych, którym podlegają zakłady publiczne. Przeprowadzona przez eksperta Komisji analiza pokazuje, że długi zakładów publicznych są zawsze przekazywane innej osobie prawnej, która nie może ich odrzucić.

(232) Ekspert Komisji wyróżnił trzy przyczyny znikania zakładów publicznych⁽¹⁰¹⁾: zakończenie misji (1), zniknięcie misji (2) i najczęściej spotykany przypadek przekazania misji, wiążący się obowiązkowo z przekazaniem praw i zobowiązań (3).

a) Zakłady publiczne, których misja uległa zakończeniu

(233) Przypadek zakładów publicznych, których misja uległa zakończeniu jest rzadko spotykany. Jedyne przykłady⁽¹⁰²⁾ znalezione przez eksperta Komisji pokazuje, że prawa i zobowiązania zakładu publicznego, w tym w szczególności jego długi (o których jest wyraźnie mowa) przekazywane są innym osobom prawnym prawa publicznego.

b) Zniknięcie zakładów publicznych w związku ze zniknięciem ich misji

(234) Zniknięcie misji zakładu publicznego oznacza prawie zawsze wcześniejsze zaprzestanie świadczenia usług publicznych. Oznacza to, że organy publiczne nie chcą dłużej traktować danej aktywności jako działania w interesie publicznym, którą muszą wypełniać lub realizować. Jednak tendencją jest raczej traktowanie coraz większej liczby działań jako usługi publicznej. Tłumaczy to bardzo ograniczony zakres tego zjawiska.

(235) Należy jednak wykluczyć przypadek zakładów publicznych nieświadczących usług publicznych, których zniknięcie w związku ze zniknięciem misji nie wiąże się z wcześniejszym zaprzestaniem świadczenia usług publicznych. Przedsiębiorstwo La Poste nie należy do tej ostatniej kategorii. W każdym razie, nawet w takim przypadku praktyka pokazuje, że prawa i zobowiązania tych zakładów są systematycznie przejmowane przez inny podmiot prawny prawa publicznego, najczęściej przez samo państwo, co pokazują liczne akty prawne i przykłady, które wskazał ekspert Komisji⁽¹⁰³⁾ na podstawie analizy przeprowadzonej przez S. Carpi-Petit⁽¹⁰⁴⁾.

c) Przekazanie misji wiążące się z przekazaniem praw i zobowiązań

(236) Przekazanie misji zakładu publicznego innemu podmiotowi, wiążące się z przekazaniem praw i zobowiązań, jest najczęstszym przypadkiem. Zasada ciągłości świadczenia usług publicznych wiąże się z przekazaniem majątku przeznaczonego do wypełniania misji, a w rezultacie z przekazaniem praw i zobowiązań.

(237) Wynika z tego podstawowa zasada: wobec tego, że misja nadal istnieje, długi dawnego zakładu publicznego zostają przekazane podmiotowi, który przejmuje misję.

(238) Najczęściej⁽¹⁰⁵⁾ występuje przekazanie misji jednemu podmiotowi, co powoduje w rezultacie przekazanie całego majątku bez dokonywania podziału. Ta sama zasada dotyczy przekazania majątku osobie prywatnej⁽¹⁰⁶⁾.

(239) Istnieje również możliwość podziału majątku, także zapewniająca ciągłość praw i zobowiązań zakładów publicznych.

- (240) Dekret nr 74-947 z dnia 14 listopada 1974 r. dotyczący przekazania Institut de l'audiovisuel (instytutowi audiowizualnemu) majątku, praw i zobowiązań ORTF potwierdza zasadę „zaocznego” wyznaczenia następcy, art. 1: „majątek, prawa i zobowiązania Office de radio-diffusion-télévision française (urzędu radiofonii i telewizji francuskiej) nieprzekazane [...] publicznemu zakładowi nadawczemu ani innej ze spółek utworzonych na mocy tej ustawy będą mogły zostać przekazane instytutowi audiowizualnemu z dniem 1 stycznia 1975 r. na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów”.
- (241) Przypadki, w których majątek przekazuje się w kilku etapach, potwierdzają przedstawioną wcześniej tendencję⁽¹⁰⁷⁾.
- (242) W przypadku przekształcania zakładu publicznego w spółkę akcyjną istnieje szereg procesów „przekształceńowych”:
- zniknięcie-likwidacja: najłatwiejszym przypadkiem jest zniknięcie zakładu poprzez jego likwidację; zakład zostaje wówczas rozwiązany,
 - zniknięcie-zastąpienie: zniknięcie zakładu poprzez jego zastąpienie, słowami B. Plessiksa⁽¹⁰⁸⁾, jest „likwidacją zakładu publicznego, [której] towarzyszy stworzenie nowej osoby prawnej, której powierza się ustawowo misję, za którą odpowiadał rozwiązany zakład. Innymi słowy, nowa osoba prawna zastępuje rozwiązany zakład publiczny w zakresie jego praw i zobowiązań; nowa osoba prawna przejmuje zadania zlikwidowanego zakładu”,
 - przekształcenie bez likwidacji: przekształcenie bez likwidacji lub bez zniknięcia zakładu jest operacją polegającą na organizacji ciągłości przekształcanej osoby prawnej.
- (243) Prawodawca zajmował się w ostatnich latach przekształceniami bez zniknięcia. W przypadku pierwszych przekształceń, w szczególności France Télécom, prawodawca likwiduje EPIC, a następnie dokonuje wniesienia jego majątku, praw i zobowiązań do nowej osoby prawnej przyjmującej formę spółki prawa prywatnego⁽¹⁰⁹⁾. Następnie, podczas kolejnych operacji, prawodawca dokonuje jedynie zmiany formy prawnej nie tworząc nowej osoby prawnej. Nie ma wówczas aportu majątku, praw i zobowiązań EPIC, ani zaprzestania działalności, ale organizacja ciągłości prawnej przez prawodawcę, o czym świadczą na przykład przepisy ustawy nr 2004-803 z dnia 9 sierpnia 2004 r. dotyczącej świadczenia usług publicznych w zakresie dostaw energii elektrycznej i gazu oraz przedsiębiorstw elektrycznych i gazowych zawarte w art. 25: „przekształcenie przedsiębiorstw Electricité de France i Gaz de France w spółki nie wiąże się ze stworzeniem nowych osób prawnych ani z zaprzestaniem działalności. Wszelkiego rodzaju majątek, prawa, zobowiązania, umowy i zezwolenia należące do spółek Electricité de France i Gaz de France we Francji i poza jej granicami należą do każdego z zakładów publicznych w chwili przekształcenia ich formy prawnej. Omawiane przekształcenie nie pozwala na kwestionowanie przedmiotowych praw, majątku, zobowiązań, umów i zezwoleń i przede wszystkim nie ma żadnego wpływu na umowy zawierane z osobami trzecimi przez spółki Electricité de France, Gaz de France [...]. Operacje związane z omawianym przekształceniem nie upoważniają do pobierania żadnych opłat lub podatków”⁽¹¹⁰⁾.
- (244) Zgodnie z opinią swojego eksperta Komisja stwierdza, że analiza różnych przypadków zniknięcia zakładów publicznych pozwala wyciągnąć następujące wnioski:
- o ile nie istnieje ogólny porządek prawny organizujący znikanie zakładów publicznych, praktyka pokazuje, że przekazanie praw i zobowiązań zakładu, który zniknął, na państwo lub podmiot, który przejmuje jego misję reguluje zawsze akt prawny. Zgodnie z wiedzą Komisji nie ma żadnego aktu prawnego stwierdzającego zniknięcie długów,
 - przekazuje się „prawa i zobowiązania”, przy czym termin zobowiązania dotyczy z całą pewnością długów. W niektórych aktach prawnych stosuje się mniej jasny termin „majątek”. Zgodnie z terminologią prawniczą Cornu⁽¹¹¹⁾ majątek to „całość majątku i zobowiązań należących do tej samej osoby (to znaczy jej praw i obciążeń posiadających wartość pieniężną)”; takie sformułowanie obejmuje również długi. Jedyne znalezione przykłady zniknięcia zakładu publicznego odnosi się do przekazania „długów” samych w sobie,
 - nawet w przypadku zniknięcia misji w praktyce inny podmiot przejmuje prawa i zobowiązania zakładu,

- opisana praktyka jest zgodna z ujednoczeniem nr 02-060-M95 z dnia 18 lipca 2002 r. i z przewodnikiem dotyczącym organizacji finansowej tworzenia, przekształcania i zamykania państwowych zakładów publicznych. Nawet jeżeli przedmiotowe akty prawne dotyczą jedynie zakładów, w których środki administrowane są przez księgowego środków publicznych, co nie ma miejsca w przypadku przedsiębiorstwa La Poste, potwierdzają jednak to, co pokazuje praktyka, mianowicie, że prawa i zobowiązania likwidowanego EPIC przypadają państwu lub osobie prawnej, która przejmie misję zakładu.
- (245) Komisja stwierdza, że analiza pokazuje, że wierzyciel takiego zakładu publicznego może żywić pewność, że jego wierzytelność nie zniknie wraz ze zniknięciem zakładu.
- (246) Objaśnienie byłoby niepełne bez sprawdzenia, czy tak jak w przypadku sukcesji w prawie prywatnym, spadkobierca może odmówić przyjęcia spadku, w szczególności jeżeli długi są zbyt duże. Okazuje się, że w prawie administracyjnym możliwość odmówienia sukcesji jest bardzo ograniczona.
- (247) Zdaniem S. Carpi-Petit⁽¹¹²⁾: „w przeciwieństwie do prawa cywilnego, które daje wybór wszystkim następcom, prawo wyboru nie jest ogólną zasadą administracyjnego prawa sukcesji. Przysługuje jedynie niektórym następcom w zależności od rodzaju przeprowadzanej operacji. Przeniesienia związane ze zwykłymi likwidacjami nie mają dobrowolnego charakteru. Jeżeli chodzi o przeniesienia powstałe w związku z zastąpieniami, ich dobrowolny charakter zależy od istnienia poprzednika”. Jeżeli chodzi o zwykłe likwidacje, S. Carpi-Petit wnioskuje ze swojej wyczerpującej analizy, że „w prawie administracyjnym również ma zastosowanie brak wyboru przysługującego państwu. Oznacza to, że jeżeli chodzi o istnienie lub brak prawa wyboru najłatwiejszą sytuacją jest z pewnością likwidacja państwowego zakładu publicznego bez przejścia misji. W danym przypadku następcą jest zawsze państwo. Jeżeli odrzuci majątek pozostawiony przez zlikwidowany zakład publiczny, pozostanie on bez właściciela, co jest wykluczone. Ponadto nie można obciążać sukcesją innego majątku. W przypadku zwykłej likwidacji państwowego zakładu publicznego nie istnieje zatem prawo wyboru”.
- (248) Jeżeli chodzi o zastąpienie w pełnieniu misji „w administracyjnym prawie sukcesji istnieją dwa rodzaje zastąpienia. W pierwszym przypadku w tym celu tworzona jest osoba prawna, która zastępuje osobę fizyczną – poprzednika. Jest ona wówczas następcą uniwersalnym. Odmówienie jej prawa wyboru wydaje się w związku z tym naturalne”.
- (249) Ekspert Komisji podnosi, że można zarzucić temu rozumowaniu dotyczącemu zwykłych likwidacji zakładów publicznych poprzez likwidację ich misji, że niemożność odrzucenia majątku przez państwo nie musi oznaczać niemożności odrzucenia długów. Wydaje się jednak, że jeżeli chodzi o osoby publiczne, niemożność odrzucenia sukcesji wiąże się głównie z podporządkowaniem zakładów publicznych prawu publicznemu, a nie niemożności pozostawienia majątku bez właściciela.
- (250) Zgodnie z opinią swojego eksperta Komisja stwierdza, że w przypadku zniknięcia zakładu publicznego, który wykonywał misję, długi zakładów publicznych są w praktyce zawsze przekazywane innej osobie prawnej prawa publicznego. Wierzyciele omawianych zakładów publicznych, do których należy przedsiębiorstwo La Poste, mają tym samym pewność, że ich nieregulowane wierzytelności nie wygasną.
- C. Wniosek dotyczący istnienia gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste**
- (251) Na podstawie elementów przedstawionych w celu wykazania istnienia gwarancji spłaty indywidualnych zobowiązań i utrzymania istnienia zobowiązań przedsiębiorstwa La Poste Komisja stwierdza, że:
- wierzyciele przedsiębiorstwa La Poste nie borykają się z przeszkodami stwarzanymi zazwyczaj przez prawo prywatne i publiczne, które mogą przeszkadzać w uregulowaniu wierzytelności,
 - w celu odzyskania swoich wierzytelności wierzyciele przedsiębiorstwa La Poste mogą skorzystać ze szczególnych procedur pozwalających państwu zmusić podmiot będący dłużnikiem do uregulowania wierzytelności i w stosownym przypadku umożliwiających państwu zwiększenie zasobów przedsiębiorstwa La Poste w celu spłacenia wierzytelności,
 - w żadnym momencie prawo francuskie nie daje wierzycielom przedsiębiorstwa La Poste podstaw do myślenia, że może dotknąć je ostatecznie niedobór środków finansowych,

- w przypadku niedoboru środków finansowych dokumenty budżetowe pozwalają zakładać, że państwo może przyznać szczególną dotację na rzecz podmiotów sektora publicznego, którego częścią stanowi przedsiębiorstwo La Poste,
- jeżeli wyżej opisane procedury nie umożliwiają wierzycielowi uzyskania zadośćuczynienia, może on wskazać na odpowiedzialność państwa w celu uzyskania spłaty całości swojej wierzytelności,
- jeżeli powyżej przewidziane działania rozciągają się w czasie, wierzyciel ma pewność, że jego zobowiązanie nie zniknie, nawet gdyby przedsiębiorstwo La Poste przeszło ewolucję organiczną, jak wskazuje praktyka.
- (252) Te szczególne cechy są ściśle powiązane ze statusem zakładu publicznego, który przedsiębiorstwo La Poste posiada.
- (253) Wyżej opisane procedury oznaczają, że państwo jest ostatecznym gwarantem. Można zatem słusznie stwierdzić, że przedsiębiorstwo La Poste korzysta z nieograniczonej gwarancji państwa francuskiego z powodu swojego statusu zakładu publicznego.
- (254) Nieograniczona gwarancja państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste prowadzi do przeniesienia zasobów państwowych w rozumieniu pkt 2.1 obwieszczenia z 2008 r. w sprawie gwarancji⁽¹¹³⁾. W istocie przedsiębiorstwo La Poste nie uiszcza żadnej opłaty za tę gwarancję, a państwo rezygnuje tym samym z opłaty, która zazwyczaj towarzyszy gwarancjom. Z drugiej strony gwarancja stwarza zagrożenie ewentualnego i przyszłego uruchomienia zasobów państwa, które mogłoby zostać zobowiązane do spłacania długów przedsiębiorstwa La Poste⁽¹¹⁴⁾.
- (255) Wreszcie nieograniczoną gwarancją państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste można przypisać państwu, ponieważ wynika ona z połączenia statusu przedsiębiorstwa La Poste jako podmiotu prawa publicznego, zasad prawa krajowego i dwóch aktów prawnych, mianowicie ustawy z dnia 25 stycznia 1985 r., która stała się kodeksem handlowym, i ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. i jej środków wykonawczych.
- 4.1.2. ISTNIENIE SELEKTYWNEJ KORZYŚCI
- (256) Gwarancja stanowi istotny element wsparcia państwa, dzięki któremu przedsiębiorstwo La Poste korzysta z bardziej korzystnych warunków finansowania, niż gdyby było oceniane jedynie na podstawie swoich wyników (a). Ze względu na nieograniczony charakter gwarancji niemożliwe jest obliczenie wysokości opłaty rynkowej, którą przedsiębiorstwo La Poste musiałaby zapłacić państwu, co sprawia, że nie ma zastosowania zwrotne przeniesienie własności proponowane przez władze francuskie (b). Bardziej korzystne warunki finansowania uzyskane przez przedsiębiorstwo La Poste dzięki domniemanej gwarancji państwa stanowią selektywną korzyść (c).
- a) **Gwarancja stanowi istotny element wsparcia państwa, dzięki któremu przedsiębiorstwo La Poste korzysta z bardziej korzystnych warunków finansowania niż gdyby było oceniane jedynie na podstawie swoich wyników**
1. *Warunki finansowania są ustalane w szczególności na podstawie ratingu finansowego*
- (257) Warunki finansowania są ustalane w szczególności na podstawie ratingu⁽¹¹⁵⁾ finansowego: im niższy rating przedsiębiorstwa z powodu zwiększonego zagrożenia niewypłacalności, tym wyższa jest zapłata żądana przez inwestora. Natomiast przedsiębiorstwo o bardzo niskim ryzyku niewypłacalności może otrzymać kredyt na bardziej korzystnych warunkach.
2. *Przeciwnie do tego, co utrzymują władze francuskie, agencje ratingowe twierdzą, że gwarancja stanowi istotny element wsparcia państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste, dzięki któremu ma ono wyższy rating, niż gdyby było oceniane jedynie na podstawie swoich wyników*
- (i) Gwarancja jako istotny element wsparcia państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste wpływa na jego rating finansowy
- (a) Analizy agencji ratingowych⁽¹¹⁶⁾ w zakresie istnienia gwarancji państwowej na rzecz przedsiębiorstwa La Poste
- (258) W badaniu dotyczącym wpływu wsparcia państwa na ratingi operatorów pocztowych z dnia 22 listopada 2004 r. agencja Standard and Poor's twierdzi, że status prawny przedsiębiorstwa La Poste, który zapewnia mu ostateczną gwarancję państwa, nadaje zobowiązaniom przedsiębiorstwa La Poste ostateczną ustawową gwarancję Republiki Francuskiej⁽¹¹⁷⁾.
- (259) Dnia 3 kwietnia 2007 r. Standard and Poor's potwierdziła swój wniosek, zgodnie z którym status przedsiębiorstwa publicznego nadaje przedsiębiorstwu La Poste ostateczną gwarancję państwa francuskiego, nawet jeżeli gwarancja ta nie jest natychmiastowa i wyraźna, co wyjaśnia różnica między ratingiem La Poste i Republiki Francuskiej⁽¹¹⁸⁾.
- (260) Fitch, inna ważna agencja ratingowa, w dniu 31 marca 2006 r., w momencie potwierdzenia przyznania przedsiębiorstwu La Poste ratingu AAA, przypomniała, że przedsiębiorstwo La Poste jest grupą przedsiębiorstw publicznych korzystającą z gwarancji państwa francuskiego.

- (261) W dniu 17 kwietnia 2008 r. Fitch obniżyła jednak ocenę przedsiębiorstwa La Poste do AA uzasadniając swoją decyzję faktem, że „status przedsiębiorstwa publicznego La Poste nie uzasadnia już automatycznego uzgadniania jego ocen z ocenami państwa”. Fitch stwierdza, że „nie zakłada istnienia domniemanej gwarancji ze strony państwa”, uważa jednak, że „istnieje ustawowy obowiązek państwa przejścia zobowiązań La Poste”. W tym świetle Komisja przypomina, że z punktu widzenia prawa unijnego nie ma znaczenia, czy obowiązek państwa do przejścia zobowiązań La Poste wynika z gwarancji według prawa krajowego czy ze zwyczajnego obowiązku ustawowego. Z punktu widzenia prawa unijnego w obydwu przypadkach występuje gwarancja państwa (zob. obwieszczenie z 2008 r. w sprawie gwarancji, które wyjaśnia, że gwarancje publiczne mogą być związane ze statusem samego przedsiębiorstwa i oznaczać pokrycie strat przez państwo ⁽¹¹⁹⁾).
- (262) Dnia 4 września 2009 r. Fitch stwierdza ⁽¹²⁰⁾: „Jak jednak agencja wskazała w momencie obniżania oceny La Poste z AAA do AA w 2008 r., nie stwierdza istnienia domniemanej gwarancji ze strony państwa na korzyść La Poste w zakresie płynności. W istocie od 2006 r. mechanizmy pomocy państwa mogą być uruchamiane, jedynie jeżeli potrzeby w zakresie płynności są zgodne z europejskimi regułami konkurencji; w związku z tym status przedsiębiorstwa publicznego La Poste nie uzasadnia już automatycznego uzgadniania jej ocen z ocenami państwa. Tym samym dostęp do zaliczek ze Skarbu Państwa w przypadku trudności w zakresie płynności nie jest zapewniony, co może znacznie opóźnić wsparcie państwa w razie potrzeby”. Fitch stwierdza zatem, że gwarancja w zakresie płynności nie może być uruchamiana od 2006 r., ponieważ nie jest zgodna z europejskimi regułami konkurencji. Stwierdzenie to potwierdza, że agencja uważa, że przed tą datą taka gwarancja istniała i mogła być uruchamiana. Fitch przywiązuje decydujące znaczenie do pisma Komisji z dnia 26 lutego 2006 r., w którym poinformowała ona Francję o swoich wstępnych wnioskach co do istnienia nieograniczonej gwarancji państwa ⁽¹²¹⁾. Fitch nie uwzględnia jednak faktu, że w swoim piśmie Komisja uznała gwarancję za pomoc istniejącą i że w piśmie z dnia 26 lutego 2006 r. zawarto jedynie ocenę wstępną i niezobowiązującą co do istnienia tej gwarancji, czym w żaden sposób nie powstrzymywała jej ewentualnego wdrożenia. Zatem, jeżeli gwarancja istniała przed 2006 r., jej istnienie i możliwość uruchomienia nie zostają unieważnione pismem Komisji z dnia 26 lutego 2006 r. Byłoby to możliwe jedynie przez zniesienie samej gwarancji bądź przez Francję, bądź przez Komisję na podstawie aktu posiadającego wiążące skutki prawne. Podsumowując, nawet jeżeli Fitch błędnie stwierdza, że pismo Komisji powoduje unieważnienie gwarancji, agencja nadal podkreśla jednak „poziom szczególnego wsparcia, które La Poste może otrzymać od swojego mocodawcy oraz duże prawdopodobieństwo, że zostanie jej ono przyznane w razie potrzeby”.
- (β) Gwarancja jako istotny element wsparcia państwa wpływa na rating finansowy La Poste
- (263) Przegląd analiz i metodyk agencji Standard and Poor's wskazuje, że gwarancja jako istotny element wsparcia państwa wpływa na rating finansowy.
- Standard and Poor's (S & P) Metodyka
- (264) We wspomnianym wyżej badaniu dotyczącym wpływu wsparcia państwa na oceny operatorów pocztowych S & P wyjaśnia, że określa metodykę, która zostanie zastosowana do nadania oceny operatorowi pocztowemu, w zależności od stopnia wsparcia tego operatora przez państwo. S & P odróżnia operatorów pocztowych, którzy korzystają ze wsparcia państwa (np. poczta francuska i poczta włoska) od operatorów, którzy nie korzystają z żadnego wsparcia państwa (np. Deutsche Post i TNT). W kategorii operatorów pocztowych, którzy korzystają ze wsparcia państwa S & P wyróżnia trzy podkategorie:
- podmioty, których ocena jest równa ocenie państwa-akcjonariusza: do tej kategorii należą podmioty wysoce zintegrowane z mechanizmami rządowymi i które nie zostaną prawdopodobnie sprywatyzowane; żaden operator nie jest sklasyfikowany w tej kategorii,
- podmioty, których ocena jest wyprowadzana z oceny państwa-akcjonariusza przez obniżenie pozycji (do dwóch kategorii, tzn. o 6 stopni): są to podmioty, które, mimo że są autonomiczne w swoich działaniach, są instytucjami publicznymi i korzystają ze znacznego bezpośredniego lub pośredniego wsparcia finansowego, nawet jeżeli istnieje duża niepewność co do poziomu i szybkości przyznania tego wsparcia ⁽¹²²⁾; La Poste została sklasyfikowana w tej kategorii przynajmniej do momentu opublikowania tego badania,
- podmioty, których ocena opiera się na ich własnych wynikach i jest podnoszona w zależności od wsparcia państwa. Klasyfikacja w tej trzeciej kategorii zakłada, że operator pocztowy korzysta ze wsparcia państwa, ale raczej w formie polityk, uregulowań lub ewentualnej interwencji w razie nagłej potrzeby niż w formie regularnej bezpośredniej dotacji finansowej.

- (265) W tym samym badaniu S & P wyjaśnia, że ocenia wsparcie, które państwo przyznaje operatorowi pocztowemu (a zatem metodykę, którą należy zastosować do oceny danego operatora a więc ostatecznie ocenę), pod kątem czterech czynników, które wymieniono w następującej kolejności: status operatora, prawdopodobieństwo jego prywatyzacji, jego zarządzanie i system regulacji. Jeśli chodzi o status, S & P cytuje właśnie przypadek poczty francuskiej, podkreśla „wyjątkowo silne” wsparcie państwa i natychmiast dodaje, że La Poste korzysta z ostatecznej gwarancji ustawowej ze strony Republiki Francuskiej⁽¹²³⁾.
- (266) S & P pokazuje zatem znaczenie „wyjątkowo silnego” wsparcia udzielonego przez państwo francuskie na rzecz La Poste, którym jest istnienie ostatecznej gwarancji ustawowej. W związku z tym wyjątkowo silnym wsparciem S & P uważa, że ocenę La Poste można określić na podstawie oceny Republiki Francuskiej, obniżając pozycję o maksymalnie trzy kategorie, tzn. 6 stopni. W istocie rating przyznany La Poste przez S & P, mimo że stopniowo się obniżał, nigdy nie był niższy niż 4 stopnie od ratingu Republiki Francuskiej (ocenionej na AAA)⁽¹²⁴⁾.
- (267) Komisja wnioskuje z powyższego, że gwarancja państwa, z której korzysta La Poste, stanowi podstawowy element oceny dokonanej przez S & P, według której La Poste korzysta z „wyjątkowo silnego wsparcia” państwa. Otóż z powodu tego „wyjątkowo silnego” wsparcia S & P stosuje w przypadku La Poste metodykę *top-down*. Gdyby S & P stosowała metodykę *bottom-up*, lub, w gorszym przypadku, wcale nie zwiększyła ratingu La Poste w związku ze wsparciem państwa, jak w przypadku Deutsche Post i TNT, La Poste otrzymałaby rating niższy od obecnego. W badaniu dotyczącym wpływu wsparcia państwa na ocenę operatorów pocztowych S & P szacuje, że wyniki handlowe i finansowe Deutsche Post i TNT są lepsze niż wyniki La Poste. Ratingi Deutsche Post i TNT cytowane w badaniu S & P są natomiast niższe od ratingów La Poste. Gdyby La Poste była oceniana jedynie na podstawie swoich wyników, otrzymałaby rating niższy od obecnego, otrzymanego dzięki „wyjątkowo silnemu” wsparciu państwa, co S & P tłumaczy istnieniem ostatecznej gwarancji ustawowej.
- Ostatnie ratingi
- (268) W ocenie La Poste z dnia 3 kwietnia 2007 r. S & P wspomina zmianę struktury kapitału oznaczającą zmianę statusu i utratę gwarancji jako element uwzględniony w ratingu agencji⁽¹²⁵⁾. S & P uściśla, że już uwzględniła ewentualną zmianę tych trzech elementów (struktury kapitału, statusu prawnego i gwarancji) w perspektywie długoterminowej. W oczekiwaniu na tę zmianę S & P nadal stosuje metodykę *top-down*. Otóż w poprzednim ustępie wykazano, że dzięki tej metodyce La Poste może otrzymywać i otrzymuje lepszy rating niż rating, który otrzymałaby na podstawie swoich własnych wyników.
- (269) Komisja przyznaje jednak, że w tej samej analizie z dnia 3 kwietnia 2007 r. S & P podkreśla, że na rating La Poste nie miało wpływu zalecenie Komisji, ponieważ uważa, że zmiana w statusie La Poste nie będzie koniecznym odzwierciedleniem spadku wsparcia państwa, które jest podstawą ratingu La Poste i że zostało to pokazane w ostatnich decyzjach rządu⁽¹²⁶⁾. Komisja zaznacza, że istnieją inne elementy niż gwarancja, które uwzględniła S & P w momencie stwierdzenia, że La Poste korzysta z silnego wsparcia państwa uzasadniającego metodykę *top-down*. Elementy te mogą stać się przeciwwagą dla nacisków na status La Poste, które sprawiają, że S & P oczekuje zmiany statusu i zniknięcia gwarancji w perspektywie długoterminowej. Niemniej S & P uznaje gwarancję za istotny element wsparcia państwa, co ma wpływ na rating.
- (270) W ocenie z dnia 21 stycznia 2009 r., która nastąpiła po ogłoszeniu w dniu 18 grudnia 2008 r. przez prezydenta Republiki Francuskiej projektu ustawy przekształcającej La Poste w spółkę akcyjną, S & P obniżyła ocenę La Poste do A+ z negatywną perspektywą. Negatywną perspektywę uzasadnia ewentualna zmiana statusu prawnego i struktury własności przedsiębiorstwa w ciągu dwóch najbliższych lat⁽¹²⁷⁾. Według S & P działania te mogłyby ograniczyć możliwości państwa w zakresie przyznawania operatorowi szczególnego wsparcia w razie potrzeby. Po raz kolejny status, z którym powiązana jest gwarancja, jest przywoływany jako oznaka silnego wsparcia, które państwo zapewnia La Poste.
- Fitch Ratings
- (271) Fitch oparła rating AAA przyznany La Poste do dnia 17 kwietnia 2008 r. na fakcie, że La Poste jest grupą przedsiębiorstw publicznych korzystającą z gwarancji państwa francuskiego.
- (272) Dnia 4 października 2006 r., kiedy Komisja zaleciła Francji zaprzestanie udzielania nieograniczonej gwarancji, z której korzysta La Poste jako osoba prawna prawa publicznego, agencja ratingowa Fitch obniżyła swoją ocenę (z AAA stabilnego do AAA negatywnego) uznając, że należy interpretować „zalecenie Komisji Europejskiej jako pierwszą wyraźną oznakę nacisku na status prawny La Poste, a zatem na jej ratingi”. To obniżenie ratingu oraz jego uzasadnienie przedstawione przez Fitch pokazują powiązanie między statusem i gwarancją, z którego z jednej strony korzysta La Poste, a z drugiej rating przyznany przez Fitch.

- (273) Dnia 17 kwietnia 2008 r. Fitch obniżyła ocenę do AA. Nadal jednak stosuje metodykę *top-down*, którą uzasadnia faktem, że La Poste należy do sektora publicznego. Jak wskazano powyżej, Fitch oparła swoją decyzję na fakcie, że „status przedsiębiorstwa publicznego La Poste nie uzasadnia już automatycznego uzgadniania jej ocen z ocenami państwa”. Fitch wyjaśnia, że od tej pory ratingi La Poste opierają się na relacji wsparcia między podmiotem macierzystym, w tym przypadku państwem, a jego podmiotem zależnym, La Poste. Obecnie Fitch również stosuje metodykę *top-down*: rating La Poste nie jest już taki sam jak rating państwa, ale biorąc pod uwagę silne wsparcie państwa na rzecz La Poste, którego istotny element stanowi ustawowy obowiązek przejmowania zobowiązań La Poste, rating La Poste wynika z ratingu państwa a nie tylko z sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Podejście to oraz rating zostały potwierdzone oceną z dnia 4 września 2009 r.
- Wniosek
- (274) Na podstawie poprzednich analiz Komisja stwierdza, że ostateczna gwarancja ustawowa państwa na rzecz La Poste jest uznawana przez Fitch, przynajmniej do 2008 r., i przez S & P za istotny element wsparcia udzielanego przez państwo na rzecz La Poste. Otóż z powodu tego wsparcia agencje ratingowe przyjęły metodykę *top-down*, w wyniku której La Poste otrzymała wyższy rating niż rating, który otrzymałaby wyłącznie na podstawie swoich własnych wyników. Komisja stwierdza zatem, że gwarancja stanowi lub stanowiła istotny element ratingu La Poste, nawet jeżeli nie jest to jedyny element. A jeżeli Fitch i S & P to dwie ważne agencje ratingowe i jeżeli ustalono, że rynek uwzględnia ich rating w ocenie kredytu dla przedsiębiorstwa, rating przyznany przez te agencje (przez jedną, przez drugą lub przez obie) lepszy od ratingu, który by przyznano w przypadku braku gwarancji, może przynieść La Poste korzyść, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.
- (ii) Odparcie argumentów władz francuskich
- (a) Istotnego znaczenia domniemanej gwarancji w ratingu podmiotów podlegających przepisom ustawy z 1980 r. nie ogranicza stwierdzenie, zgodnie z którym ich rating może być niższy od ratingu państwa
- (275) Władze francuskie kwestionują ekonomiczne znaczenie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. twierdząc, że gdyby były one interpretowane przez agencje jako przepisy wprowadzające na korzyść wierzycieli przedmiotowych osób prawnych mechanizm podobny do gwarancji państwa, trudno byłoby zrozumieć, w jaki sposób organy samorządu terytorialnego mogłyby być oceniane na poziomie BBB+lub AA-. Ponadto władze francuskie nie rozumieją, w jaki sposób La Poste, jeżeli korzystała z gwarancji państwa, mogła otrzymać rating niższy od ratingu państwa⁽¹²⁸⁾.
- (276) W tym względzie Komisja odsyła do analizy S & P z dnia 22 listopada 2004 r. dotyczącej wpływu wsparcia państwa na rating podmiotów świadczących usługi pocztowe, do analizy z dnia 14 czerwca 2006 r. dotyczącej ratingu podmiotów powiązanych z państwem⁽¹²⁹⁾ oraz do analizy z 2007 r. dotyczącej La Poste. Według tych analiz rating przedsiębiorstwa, które korzysta z silnego wsparcia państwa, wynika z ratingu przyznanego państwu; może jednak zostać obniżony o dwie kategorie (lub 6 stopni), ponieważ powiązania finansowe między danym przedsiębiorstwem a państwem mogą się zmieniać w perspektywie średnio- lub długoterminowej⁽¹³⁰⁾. Niższy rating La Poste w stosunku do ratingu państwa można zatem wyjaśnić tym, że S & P oczekuje zmniejszenia się wsparcia państwa w nadchodzących latach, co pokazuje, że wsparcie państwa, którego istotnym elementem jest gwarancja, umożliwia La Poste otrzymanie lepszej oceny niż ocena, którą otrzymałaby w innym przypadku.
- (277) S & P dodaje, że w 1991 r. La Poste stała się autonomicznym podmiotem posiadającym status przedsiębiorstwa publicznego, co zapewnia jej ostateczną gwarancję państwa w zakresie jej zobowiązań, ale nie gwarancję natychmiastową i wyraźną, co wyjaśnia różnica między ratingiem La Poste i Republiki Francuskiej⁽¹³¹⁾. W ten sposób, mimo że S & P obniża rating La Poste w stosunku do ratingu państwa, w rzeczywistości stwierdza, że La Poste korzysta z domniemanej gwarancji państwa w związku ze swoim statusem przedsiębiorstwa publicznego i ma to bezpośredni wpływ na metodę zastosowaną do ustalenia ratingu.
- (278) Powyższe przyczyny wyjaśniają, dlaczego S & P postanowiła zróżnicować rating La Poste i państwa. Komisja nie jest jednak zobowiązana do zajęcia stanowiska w sprawie analizy przyczyn wyjaśniających różnicę w ratingu między państwem a organami samorządu terytorialnego, ponieważ kwestia ta nie jest przedmiotem niniejszego badania.
- (β) Władze francuskie wyciągają błędne wnioski, ponieważ nie rozumują one „przy pozostałych warunkach takich samych”
- (279) Według władz francuskich analizy agencji ratingowych nie opierają się na analizie prawnej, ale na subiektywnej ocenie tego, co miałyby być wsparciem państwa w razie trudności La Poste. Na poparcie tego stwierdzenia Francja odsyła do analizy S & P z dnia 3 kwietnia 2007 r. Jak wskazano powyżej, S & P stwierdza w niej, że po przedstawieniu przez Komisję jej pisma wzywającego do uchylecia gwarancji rating La Poste pozostał niezmienny, ponieważ S & P uważa, że zmiana w statusie La Poste nie będzie koniecznym odzwierciedleniem spadku wsparcia państwa, które jest podstawą ratingu La Poste i że zostało to pokazane w ostatnich decyzjach rządu⁽¹³²⁾.

- (280) Komisja stwierdza, że istnieją inne elementy niż gwarancja, które uwzględniła S & P w momencie, kiedy stwierdziła, że La Poste korzysta z silnego wsparcia państwa uzasadniającego metodykę *top-down*. W niniejszym przypadku ostatnie decyzje rządu, w szczególności rozwiązanie kwestii finansowania emerytur urzędników, utrzymanie usług zastrzeżonych dla La Poste, wsparcie dystrybucji książeczek oszczędnościowych A i wzrost opłat pocztowych (które ponadto stanowią również akty władzy publicznej, albo nawet już pomoc państwa), mogły stać się przeciwwagą dla skutków pisma z zaleceniem Komisji. Nie oznacza to, że pismo Komisji i bardziej ogólnie naciski na zmianę statusu La Poste, a zatem na gwarancję, z której korzysta La Poste, nie są uwzględniane przez agencje ratingowe. Oczywiście naciski te są uwzględniane i analizowane jako osłabienie wsparcia, które państwo mogłoby zapewnić La Poste: wpływają więc na rating. Jest to ponadto przyczyna, dla której dnia 4 października 2006 r., kiedy Komisja zaleciła Francji zaprzestanie udzielania nieograniczonej gwarancji, z której korzysta La Poste jako osoba prawna prawa publicznego, agencja ratingowa Fitch obniżyła swoją ocenę (z AAA stabilnego do AAA negatywnego) uznając, że należy interpretować „zalecenie Komisji Europejskiej jako pierwszą wyraźną oznakę nacisku na status prawny La Poste, a zatem na jej rating”, co potwierdza, że status prawny stanowi istotny element.
- (281) W celu pokazania konieczności rozumowania przy pozostałych warunkach takich samych Komisja przypomina, że S & P, w tym samym dokumencie z 2007 r., uściśliła również, że zmiana w strukturze własności La Poste (a zatem utrata gwarancji) doprowadziłaby do zmiany metodyki zastosowanej do ustalenia ratingu, ale zmiana ta niekoniecznie doprowadziłaby do zmiany oceny La Poste zważywszy na oczekiwaną poprawę wewnętrznej sytuacji La Poste w nadchodzących latach⁽¹³³⁾. Wydaje się to potwierdzać, że przy braku tego statusu La Poste będzie musiała poprawić swoją sytuację wewnętrzną w celu utrzymania takiego samego ratingu. Natomiast w przypadku gdy sytuacja wewnętrzna La Poste pozostanie bez zmian, osłabienie wsparcia zapewnionego przez państwo na rzecz La Poste będzie musiało doprowadzić do obniżenia ratingu przedsiębiorstwa⁽¹³⁴⁾.
- (v) Argumenty władz francuskich, które mają na celu wykazanie, że status La Poste i gwarancja, która z niego wynika, nie są jedynymi elementami uwzględnianymi przez agencje ratingowe, w żadnym stopniu nie unieważniają wyводу Komisji
- (282) Większość uwag władz francuskich, które mają na celu wykazanie rzekomego „braku wpływu gwarancji na rating La Poste”⁽¹³⁵⁾, pokazuje jedynie, że gwarancja nie jest jedynym elementem uwzględnianym przez agencje ratingowe. Komisja zgadza się z tym wnioskiem. Nie podważa on jednak w żadnym stopniu stwierdzenia, zgodnie z którym gwarancja jest uwzględniana przez agencje ratingowe w momencie ustalania ratingu operatorów pocztowych. Ponadto władze francuskie nie rozumują przy pozostałych warunkach takich samych.
- Argumenty władz francuskich oparte na podejściu agencji do ratingu podmiotów świadczących usługi pocztowe
- (283) Władze francuskie analizują metodykę zastosowaną przez agencje ratingowe od momentu wydania opinii S & P na temat wpływu wsparcia państwa na rating operatorów pocztowych⁽¹³⁶⁾. Podkreślają, że w klasyfikacji opisanej przez S & P przynależność do kategorii 1 odpowiada szerokim kryteriom, ale nie odnosi się do statusu podmiotu objętego ratingiem. Władze francuskie wnioskuje z tego, że status nie stanowi ważnego elementu analizy dla agencji ratingowych.
- (284) Komisja kwestionuje tę analizę i podnosi, że S & P traktuje wyraźnie status podmiotów jako jeden z kluczowych elementów oceny intensywności wsparcia państwa (zob. motywy 264–267 dotyczące metodyki S & P).
- (285) Ponadto władze francuskie podkreślają, że poczta włoska została zaklasyfikowana przez S & P do tej samej kategorii co przedsiębiorstwo La Post, choć posiada ona status podmiotu prawa prywatnego i wyniki finansowe nieuzasadniające zaklasyfikowania do tej kategorii⁽¹³⁷⁾.
- (286) Stwierdzenie, zgodnie z którym podmiot świadczący usługi pocztowe, posiadający status podmiotu prawa prywatnego, w niniejszym przypadku Poste Italiane, może zostać uznany przez agencję ratingową za beneficjenta dużego wsparcia państwowego i zostać zaklasyfikowany do tej samej kategorii co przedsiębiorstwo La Poste, nie wpływa w żaden sposób na wywód Komisji, którego celem jest wykazanie, że istnienie gwarancji wynikającej ze statusu przedsiębiorstwa La Poste jest uwzględniane przez agencje ratingowe. Komisja uznaje bowiem, że podmioty świadczące usługi pocztowe, jak Poste Italiane, mogą zostać zaklasyfikowane do tej samej kategorii co przedsiębiorstwo La Poste, nie posiadając przy tym gwarancji, o ile inne informacje świadczą o tym, że są one również objęte dużym wsparciem państwowym. Aby wykazać, że gwarancja nie ma żadnego wpływu na ocenę, należałoby dowieść, że przedsiębiorstwa Poste Italiane i La Poste były w wyraźnie porównywalnej sytuacji w świetle różnych informacji uwzględnionych przez agencje ratingowe w celu oszacowania wsparcia państwa i że jedyną różnicą pomiędzy dwoma podmiotami jest istnienie gwarancji na rzecz przedsiębiorstwa La Poste. Innymi słowy, by porównanie miało sens, konieczne jest ustalenie, że „pozostałe warunki są takie same”, czego nie uczyniły władze francuskie.

(287) Ponadto nawet gdyby władze francuskie wykazały, że sytuacja przedsiębiorstw Poste Italiane i La Poste jest wyraźnie porównywalna – poza istnieniem gwarancji na rzecz francuskiego przedsiębiorstwa pocztowego – (czego nie wykazano), należy zauważyć, że agencja S & P i tak inaczej ocenia intensywność pomocy przyznanej przez państwo włoskie i państwo francuskie na rzecz odpowiedniej poczty. Agencja S & P w istocie szacuje, że potencjalne wsparcie wniesione przez państwo włoskie na rzecz Poste Italiane jest „duże”, podczas gdy wsparcie wniesione przez państwo francuskie na rzecz przedsiębiorstwa La Poste jest „niezwykle duże”⁽¹³⁸⁾. Komisja nie wyklucza, że należy dostrzec w tej odmiennej ocenie wpływ gwarancji, o której istnieniu S & P przypomina w tej samej opinii tuż po stwierdzeniu, że przedsiębiorstwo La Poste jest objęte niezwykle dużym wsparciem⁽¹³⁹⁾. W każdym razie nie należy wyciągać wniosku co do powodów, dla których przedsiębiorstwo Poste Italiane zostało w danym momencie zaklasyfikowane do tej samej kategorii co przedsiębiorstwo La Poste. Po pierwsze bowiem, niniejsze postępowanie nie dotyczy tych powodów. Z drugiej strony wielość informacji, które muszą zostać wzięte pod uwagę przez agencje ratingowe przy ocenie, nie pozwala określić wpływu ostatecznej gwarancji ustawowej na ocenę.

— Argumenty władz francuskich oparte na ratingach strefy prywatnej

(288) Władze francuskie przypominają, że „strefa prywatna dostarcza wielu przypadków, w których ocena danej spółki zależnej jest powiązana z oceną spółki matki”. Stwierdzają, że tego typu podejście nie jest więc charakterystyczne tylko dla publicznego statusu.

(289) Komisja nie przeczy, że ocena spółki zależnej może być powiązana z oceną spółki matki, w tym w sektorze prywatnym, a w szczególności z poziomem szacowanego wsparcia, jakiego spółka matka ma możliwość udzielić swojej spółce zależnej, co może ewentualnie przybrać formę zobowiązań gwarancyjnych powziętych przez tę pierwszą. Argument ten tylko potwierdza analizę Komisji. Pokazuje on bowiem, że status zakładu publicznego oraz gwarancja, która z niego wynika, jest elementem dowodzącym wsparcia państwa, które zostało uwzględnione przez agencję w trakcie oceny przedsiębiorstwa La Poste.

— Argumenty władz francuskich oparte na ocenie przedsiębiorstwa La Poste

(290) Władze francuskie podkreślają również, że w 2005 r. ocena przedsiębiorstwa La Poste została obniżona przez

agencję S & P do AA- z perspektywą stabilną, podczas gdy nie nastąpiła żadna zmiana w statusie. Władze francuskie stwierdzają, że ocena przedsiębiorstwa La Poste nie jest jedynie wynikiem jego statusu⁽¹⁴⁰⁾. Władze francuskie podnoszą również w odniesieniu do oceny agencji S & P z dnia 3 kwietnia 2007 r. dotyczącej przedsiębiorstwa La Poste, że dwa elementy wskazane przez S & P na poparcie oceny to gospodarcze znaczenie świadczenia usług publicznych i *strong shareholding backing*, a nie status⁽¹⁴¹⁾.

(291) Jak wskazano powyżej, Komisja uznaje, że istnienie gwarancji nie jest jedynym elementem uwzględnionym przez agencje ratingowe przy ocenie intensywności wsparcia, jakiego organy publiczne są gotowe udzielić przedsiębiorstwu znajdującemu się w trudnej sytuacji. W oparciu o badanie S & P dotyczące wpływu wsparcia rządowego na ratingi operatorów pocztowych⁽¹⁴²⁾ Komisja pokazała jednak, że istnienie gwarancji jest uwzględniane przez agencje ratingowe jako główny element wsparcia udzielonego przez państwo na rzecz przedsiębiorstwa La Poste.

(292) W tym względzie Komisja podważa analizę władz francuskich, zgodnie z którą *strong shareholder backing*, o którym wspomina S & P w swojej opinii z dnia 3 kwietnia 2007 r., byłoby kwestią odrębną od kwestii statusu publicznego i gwarancji. Z badania dotyczącego wpływu wsparcia państwa na ocenę operatorów pocztowych wynika bowiem, że status i gwarancja są właśnie podstawowymi elementami przy ocenie wsparcia udzielonego przez państwo na rzecz przedsiębiorstwa La Poste.

(293) Komisja podważa również francuską interpretację opinii z kwietnia 2007 r., zgodnie z którą agencja S & P wybrała metodykę *top-down* wyłącznie w oparciu o założenie, że przedsiębiorstwo La Poste miało pozostać akcjonariuszem La Poste w 100 % w perspektywie średnioterminowej, a nie w oparciu o status podmiotu prawa publicznego La Poste i gwarancję związaną z tym statusem. Komisja przypomina, że „przyszła prawdopodobna zmiana w strukturze kapitału”, która według agencji S & P prowadziłaby do utraty statusu zakładu publicznego i gwarancji związanej z tym statusem, jest wyraźnie uwzględniana przez S & P w jej ratingu⁽¹⁴³⁾. Jasne jest więc, że dla S & P liczy się nie tylko zmiana w strukturze kapitału, ale również konsekwencje (utrata statusu publicznego i gwarancji), ponieważ zmiana w strukturze kapitału stanowi najpoważniejszy krok w kierunku rosnącej niezależności przedsiębiorstwa La Poste od państwa.

3. Rzeczywiste warunki finansowania uzyskane przez przedsiębiorstwo La Poste

(294) Władze francuskie argumentują, że ogłoszenie przez Komisję istnienia gwarancji i w konsekwencji jej bliskiego uchylecia nie ma żadnego wpływu na warunki kredytowania przedsiębiorstwa La Poste. To ostatnie uzyskało bowiem, w trakcie emisji obligacji w październiku 2006 r., tuż po ogłoszeniu przez Komisję jej zalecenia w sprawie stosownych środków, marżę 12 punktów bazowych powyżej *mid swap* ⁽¹⁴⁴⁾ przy emisji na 15 lat i 4 punktów bazowych przy emisji na 7 lat. Natomiast wcześniejsza emisja obligacji, przeprowadzona w 2004 r., dotycząca obligacji 15-letnich, dawała marżę w wysokości 8 punktów bazowych powyżej *mid swap*. Władze francuskie stwierdzają, że warunki kredytowania przedsiębiorstwa La Poste nie są oparta na prawnym lub faktycznym istnieniu gwarancji.

(295) Komisja uważa, że stwierdzenie władz francuskich, zgodnie z którym ogłoszenie Komisji nie ma żadnego wpływu na warunki kredytowania, nie jest uzasadnione, przeciwnie, można stwierdzić obniżenie marży, z 8 do 12 punktów.

(296) Ponadto nawet przy założeniu, że marża uległa zmniejszeniu, co nie miało miejsca, Komisja ma wątpliwości co do wniosków, jakie można by z tego wyciągnąć co do wpływu ogłoszenia Komisji na koszty kredytowania przedsiębiorstwa La Poste, ponieważ inwestorzy biorą również pod uwagę wiele innych elementów, jak na przykład strukturę finansową przedsiębiorstwa La Poste, która mogła ulec zmianie w latach 2004–2006.

(297) Ponadto nawet jeśli warunki kredytowania przed i po ogłoszeniu Komisji były identyczne lub jeśli różnica nie była znacząca, nie dowodzi to w żadnym razie, że gwarancja nie wpływa na warunki finansowania. W chwili emisji, o której mówią władze francuskie, gwarancja, którą przedsiębiorstwo La Poste było objęte, była bowiem uznana za istniejącą pomoc. Pozostawała więc ważna i obejmowała emisję. Gwarancja staje się, w stosownym przypadku, pomocą przyznaną niezgodnie z prawem, dopiero z datą wskazaną w niniejszej decyzji na jej uchYLECIE.

(298) Skoro Komisja wykazała, że gwarancja wynikająca ze statusu przedsiębiorstwa La Poste może przynieść mu korzyść w postaci pozytywnego wpływu na jego rating, uważa, że nie musi wykazywać konkretnych skutków, jakie gwarancja ta miała w przeszłości. Zgodnie z zasadą dotyczącą pomocy państwa utrwaloną w orzecznictwie Komisja nie musi bowiem dowodzić rzeczywistych skutków pomocy, ponieważ w tym przypadku państwa członkowskie, które nie zgłosiły pomocy, byłyby uprzywilejowane w stosunku do państw, które pomoc zgłosiły ⁽¹⁴⁵⁾. Państwo członkowskie zgłaszające nieograniczoną gwarancję otrzymałoby bowiem zakaz dla środka tylko ze względu na jego potencjalne skutki,

podczas gdy państwo, które jej nie zgłosiło, mogłoby bronić się wykazując, że w rzeczywistości gwarancja nie przyniosła korzyści jej beneficjentowi. Ponadto tak jak w przypadku nowych środków, Komisja musi ocenić zgodność istniejących środków z przepisami traktatu w przyszłości i nie musi koniecznie wykazać, że w przeszłości środek miał skutki niezgodne z traktatem ⁽¹⁴⁶⁾. Ponadto Komisja nie może zażądać zwrotu korzyści ewentualnie już przyznanых w ramach istniejącej pomocy. W konsekwencji wykazanie konkretnych skutków gwarancji dla warunków finansowania nie jest również wymagane.

b) Ze względu na nieograniczony charakter gwarancji niemożliwe jest obliczenie wysokości opłaty rynkowej, którą przedsiębiorstwo La Poste musiałoby zapłacić państwu, co sprawia, że nie ma zastosowania zwrotne przeniesienie własności proponowane przez władze francuskie

(299) W oparciu o powyższe rozważania Komisja stwierdza, że gwarancja, którą objęto przedsiębiorstwo La Poste, jest nieograniczona pod względem czasu trwania, wysokości i zakresu i nieobjęta opłatą. Ponadto obejmuje jednocześnie działalność w zakresie powszechnych usług pocztowych i działalność konkurencyjną. Komisja uważa, że ze względu na nieograniczony charakter gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste i zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji ⁽¹⁴⁷⁾ niemożliwe jest obliczenie wysokości opłaty rynkowej, którą przedsiębiorstwo La Poste musiałoby zapłacić państwu za przyznanie tej nieograniczonej gwarancji. Przy każdej gwarancji pomoc zostaje bowiem przyznana w chwili, w której zaoferowano gwarancję. Natomiast w przypadku nieograniczonej gwarancji, która potencjalnie może obejmować wszystkie zobowiązania przedsiębiorstwa na czas nieokreślony, nie ma możliwości ustalenia z wyprzedzeniem kwoty pomocy w chwili jej przyznania, a tym samym obliczenia stosownej opłaty rynkowej ⁽¹⁴⁸⁾. Powoduje to brak możliwości zastosowania zwrotnego przeniesienia własności zaproponowanego przez władze francuskie.

c) Bardziej korzystne warunki finansowania uzyskane przez przedsiębiorstwo La Poste dzięki domniemanej gwarancji państwa stanowią selektywną korzyść

(300) Korzyść jest selektywna, ponieważ konkurenci przedsiębiorstwa La Poste nie mają do niej dostępu: konkurenci przedsiębiorstwa La Poste są bowiem objęci postępowaniem naprawczym i likwidacyjnym i nie korzystają z nieograniczonej gwarancji państwa związanej ze statusem zakładu publicznego.

4.1.3. ZAKŁÓCENIE KONKURENCJI I WPŁYW NA WYMIANĘ HANDLOWĄ

- (301) Analizowany środek może prowadzić do obniżki kosztów operacyjnych przedsiębiorstwa La Poste, co doprowadziłoby do faworyzowania przedsiębiorstwa La Poste, a tym samym do zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto ponieważ sektory, w których działa przedsiębiorstwo La Poste, w szczególności dostarczanie paczek, przesyłek bezadresowych i listów, których dostarczanie nie jest zastrzeżone dla przedsiębiorstwa La Poste, szeroko uczestniczą w wymianie wewnątrzspółnotowej, takie środki mogłyby mieć niekorzystny wpływ na przedsiębiorstwa, które prowadzą lub chcą prowadzić podobną działalność gospodarczą we Francji. W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z dyrektywą 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienioną dyrektywami 2002/39/WE i 2008/6/WE⁽¹⁴⁹⁾ (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie usług pocztowych”) ogół usług pocztowych we Francji ma zostać poddany konkurencji najpóźniej od dnia 1 stycznia 2011 r. W tych warunkach istnienie nieograniczonej gwarancji państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

4.1.4. WNIOSEK DOTYCZĄCY CHARAKTERU ŚRODKA JAKO POMOCY

- (302) Gwarancja państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste wynikająca z jego statusu zakładu publicznego wiąże się więc z transferem zasobów państwowych, który można przypisać państwu oraz zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi, sprzyjając przedsiębiorstwu La Poste. Komisja stwierdza, że gwarancja ta stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

4.2. ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

- (303) Zważywszy, że analizowany środek mieści się w zakresie stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, należy zbadać, czy Komisja może uznać ten środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym w ramach odstępstw, o których mowa w art. 107 ust. 2 i 3 oraz art. 106 ust. 2 TFUE.
- (304) Wydaje się, że nieograniczona gwarancja państwa przyznana na rzecz przedsiębiorstwa La Poste nie spełnia żadnego z warunków stosowania odstępstw, o których mowa w art. 107 ust. 2 TFUE, biorąc pod uwagę, że analizowany środek nie jest przeznaczony na żaden z celów określonych w tych odstępstwach.
- (305) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie

niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia. Zważywszy, że nieograniczona gwarancja państwa na rzecz przedsiębiorstwa La Poste jest indywidualnym środkiem przyznanym uznaniowo, któremu nie może przyświecać regionalny cel, jest nieograniczona w czasie, nie jest związana z żadną inwestycją i nie jest degresywna, odstępstwo określone w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE nie ma zastosowania.

- (306) Jeśli chodzi o odstępstwa, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. b) i d) TFUE, odnośna pomoc nie jest przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania ani nie ma na celu zaradzenia poważnym zaburzeniom we francuskiej gospodarce. Nieograniczona gwarancja państwa przyznana na rzecz przedsiębiorstwa La Poste nie jest również przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego.
- (307) Odstępstwo, o którym mowa w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi, że za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Nieograniczona gwarancja państwa przyznana na rzecz przedsiębiorstwa La Poste nie odnosi się ani do inwestycji, ani do tworzenia miejsc pracy i stanowi tym samym bezwarunkową pomoc operacyjną. Zgodnie ze swoją praktyką decyzyjną Komisja nie może uznać takiej pomocy za pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych.
- (308) W końcu nieograniczona gwarancja państwa przyznana na rzecz przedsiębiorstwa La Poste nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w oparciu o art. 106 ust. 2 TFUE. Odstępstwo to stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.
- (309) Przepisy francuskie powierzyły przedsiębiorstwu La Poste obowiązki związane z usługami publicznymi. Z tego tytułu podmiot świadczący usługi pocztowe mógłby uzyskać rekompensatę finansową lub cieszyć się pewnymi przywilejami stanowiącymi odstępstwo od niektórych zazwyczaj stosowanych przepisów. Takie środki finansowe lub prerogatywy muszą jednak być ograniczone do tego, co niezbędne w celu zrekompensovania dodatkowych kosztów przedsiębiorstwa La Poste z tytułu obowiązków związanych z usługami publicznymi.

- (310) Przepisy wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty za usługi publiczne określają warunki, w jakich Komisja uznaje taką rekompensatę za zgodną z rynkiem wewnętrznym z rozumieniem art. 106 ust. 2 TFUE. Wypłacona rekompensata przede wszystkim nie może przekroczyć kosztów świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem związanych z nią przychodów oraz uzasadnionego wynagrodzenia za wykonanie tych obowiązków.
- (311) W niniejszym przypadku taka analiza zakładałaby rynkową wycenę nieograniczonej gwarancji państwa udzielonej na rzecz przedsiębiorstwa La Poste, by sprawdzić, czy jej wartość nie przekracza kosztów netto świadczenia powszechnych usług pocztowych. Biorąc natomiast pod uwagę fakt, że gwarancja jest nieograniczona, analiza ta jest niewykonalna, co wyklucza zastosowanie odstępowstwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 TFUE.
- (312) Ponadto nawet gdyby taka wycena była możliwa, mogłaby obejmować jedynie działalność mieszczącą się w zakresie misji „powszechnych usług pocztowych”. Nieograniczona gwarancja państwa w swojej obecnej formie obejmuje natomiast całą działalność przedsiębiorstwa La Poste, w tym działalność niemieszczącą się w zakresie misji „powszechnych usług pocztowych”.
- (313) Komisja jest zdania, że rozwój wymiany handlowej jest tym samym zakłócany w sposób sprzeczny z interesem Unii.
- (314) Ponadto Francja nie podała informacji wskazujących na zgodność środka z art. 107 ust. 2 lub 3 lub art. 106 ust. 2 TFUE, poprzestając na zaprzeczeniu istnienia gwarancji. Nie wykazała więc zgodności pomocy z tymi przepisami, podczas gdy zgodnie z orzecznictwem ciężar dowodu spoczywa na niej.
- (315) Podsumowując, odnośny środek, nawet po zmianie według propozycji francuskich dotyczących wyjaśnienia dekretu wykonawczego do ustawy z 1980 r. i włączenia klauzuli ograniczającej do umów przedsiębiorstwa La Poste dotyczących wiarytelności, stanowi istniejącą pomoc państwa w rozumieniu art. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 i zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji odnoszącą się do nieograniczonych gwarancji państwa przyznanych na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą⁽¹⁵⁰⁾ pomoc ta nie spełnia żadnego z warunków stosowania odstępowstw przewidzianych w TFUE. W konsekwencji wspomniana powyżej nieograniczona gwarancja państwa jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- gwarancję, która wynika z tego statusu dla przedsiębiorstwa La Poste za problematyczną w obecnym stanie prawa francuskiego.
- (317) Zgodnie z art. 345 TFUE Unia pozostaje neutralna pod względem zasad prawa własności w państwach członkowskich i żaden przepis traktatu nie sprzeciwia się, by do państwa należały (w całości lub części) przedsiębiorstwa. W związku z tym reguły konkurencji muszą mieć zastosowanie w taki sam sposób do przedsiębiorstw prywatnych, jak do przedsiębiorstw publicznych. Żaden z tych dwóch rodzajów przedsiębiorstw nie mógłby znaleźć się w bardziej lub mniej korzystnej sytuacji w wyniku zastosowania tych zasad. W niniejszym przypadku gwarancja nie wynika z własności, a ze statusu prawnego przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o formie prawnej przedsiębiorstw, ale przy takiej decyzji muszą przestrzegać reguł konkurencji zawartych w traktacie. Sam fakt, że gwarancja państwa jest automatycznie związana z konkretnym statusem prawnym nie stoi na przeszkodzie, by wspomniana gwarancja stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeśli są spełnione odpowiednie warunki⁽¹⁵¹⁾. Na wniosek ten nie ma wpływu art. 345 TFUE. Przeciwnie, w odmiennym scenariuszu zasada neutralności wymagałaby zniesienia wszelkich nieuzasadnionych korzyści przyznanych przedsiębiorstwom publicznym ze szkodą dla ich prywatnych konkurentów. Identyczne podejście Komisja przyjęła, dla przykładu, w sprawie dotyczącej publicznych instytucji kredytowych w Niemczech⁽¹⁵²⁾ oraz w sprawie dotyczącej EDF⁽¹⁵³⁾.

4.4. PROJEKT USTAWY W SPRAWIE PRZEDSIĘBIORSTWA LA POSTE I DZIAŁALNOŚCI POCZTOWEJ

- (318) W piśmie z dnia 31 lipca 2009 r. władze francuskie przekazały Komisji projekt ustawy w sprawie przedsiębiorstwa La Poste i działalności pocztowej, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 lipca 2009 r. Projektowana ustawa przewidywała przekształcenie przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną od dnia 1 stycznia 2010 r.
- (319) Następnie przyjęto zmianę tego projektu ustawy, przesuując datę przekształcenia przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną na marzec 2010 r.
- (320) W art. 1 akapit drugi zmieniony projekt ustawy, który zmienia ustawę nr 90-568 z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie organizacji usług publicznych przedsiębiorstwa La Poste i France Telecom, stanowi, że: „Podmiot prawa publicznego La Poste zostaje przekształcony od dnia 1 marca 2010 r. w spółkę akcyjną o nazwie La Poste [...]”.
- (321) Władze francuskie doprecyzowały, że przekształcenie przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną sprawi, że będzie ona podlegała przepisom prawa powszechnego dotyczącym postępowania naprawczego lub likwidacyjnego.

4.3. NEUTRALNOŚĆ WZGLĘDEM ZASAD PRAWA WŁASNOŚCI

- (316) Komisja wnioskiem tym nie podważa w żadnym przypadku przynależności przedsiębiorstwa La Poste do państwa ani nie kwestionuje statusu podmiotu prawa publicznego jako takiego. Komisja uznaje jedynie

(322) Komisja zgadza się, że rzeczywiste przekształcenie przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną, przewidziane w projekcie ustawy przekazanym przez władze francuskie, uchyli nieograniczoną gwarancję, z której przedsiębiorstwo korzysta. Komisja uważa, że przekształcenie to stanowi środek właściwy do likwidacji, zgodnie z prawem wspólnotowym, pomocy państwa, którą obecnie objęte jest przedsiębiorstwo La Poste.

(323) Przyjęcie projektu ustawy przez Parlament przewidziano na styczeń 2010 r. W dniu 4 października 2006 r., zgodnie z art. 18 rozporządzenia proceduralnego, Komisja zwróciła się o uchylenie nieograniczonej gwarancji najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. Uwzględniając jednak okoliczności niniejszej sprawy i fakt, że rozmowy z francuskimi władzami przedłużyły się do października 2009 r., a także czas niezbędny do zatwierdzenia aktów prawnych uchylających gwarancję, Komisja uważa, że uzasadnione jest zwrócenie się do władz francuskich o rzeczywiste usunięcie nieograniczonej gwarancji najpóźniej do dnia 31 marca 2010 r.,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Nieograniczona gwarancja przyznana przez Francję na rzecz przedsiębiorstwa La Poste stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Francja uchyli tę pomoc najpóźniej do dnia 31 marca 2010 r.

Artykuł 2

Komisja uważa, że rzeczywiste przekształcenie przedsiębiorstwa La Poste w spółkę akcyjną zniesie nieograniczoną gwarancję, którą przedsiębiorstwo to jest objęte. Rzeczywiste uchylenie tej nieograniczonej gwarancji najpóźniej do dnia 31 marca 2010 r. stanowi środek właściwy do likwidacji, zgodnie z prawem Unii, pomocy państwa, o której mowa w art. 1.

Artykuł 3

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Francja przekaze Komisji szczegółowy opis działań już podjętych oraz planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 26 stycznia 2010 r.

W imieniu Komisji

Neelie KROES

Członek Komisji

-
- (¹) Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Treść tych dwóch grup postanowień jest zasadniczo identyczna. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy rozumieć, tam gdzie to stosowne, jako odniesienia odpowiednio do art. 87 i 88 Traktatu WE.
- (²) Dz.U. C 135 z 3.6.2008, s. 7.
- (³) Pomoc N531/05, Środki związane z utworzeniem Banque Postale (Dz.U. C 21 z 28.1.2006, s. 2).
- (⁴) Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.
- (⁵) Ponieważ uznanie za pomoc istniejącą zostało już uzasadnione w motywach 93–97 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do pomocy (zob. przypis 2), a Komisja nie otrzymała żadnych uwag w tym względzie, Komisja nie wraca już do tej kwestii i ogranicza się tylko do potwierdzenia wstępnej oceny zawartej we wspomnianej decyzji.
- (⁶) JORF z 17.7.1980, s. 1799.
- (⁷) JORF z 14.5.1981.
- (⁸) Zob. przypis 2.
- (⁹) JORF z 8.7.1990.
- (¹⁰) We Francji, poza samymi władzami publicznymi, czyli państwem i samorządami, istnieją dwie podstawowe kategorie podmiotów prawa publicznego: zakłady publiczne (fr. *établissement public*) i ugrupowania interesu publicznego (fr. *groupe d'intérêt public*) ustanowione ustawą nr 82-610 z dnia 15 lipca 1982 r. Wśród „zakładów publicznych” można co do zasady wyróżnić zakłady publiczne o charakterze administracyjnym (EPA), które wykonują tradycyjne zadania administracji, oraz zakłady publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym (EPIC), które prowadzą działalność o charakterze gospodarczym.
- (¹¹) Cour de Cassation podtrzymał zasadę ustanowioną w wyroku Cour d'Appel w Douai z dnia 22 października 1998 r., który utożsamia przedsiębiorstwo La Poste z zakładem publicznym o charakterze przemysłowo-handlowym.
- (¹²) W sprawozdaniu dla francuskiego senatu z 2003 r. Komisja ds. Gospodarczych podkreśliła, że: „Każdy wie, że przedsiębiorstwo macierzyste La Poste posiada, od reformy z 1990 r., status, który można uznać za tożsamy ze statusem zakładu publicznego o charakterze przemysłowo-handlowym”.
- (¹³) Zob. w szczególności wyrok Cour de Cassation z dnia 21 grudnia 1987 r. (pierwsza izba cywilna).
- (¹⁴) JORF z 26.1.1985, s. 1097.
- (¹⁵) Cour administrative d'appel, Paryż, dnia 15 lutego 1991 r., JCP E1991, pan. 742; Cour de Cassation, Soc. dnia 6 listopada 1991 r., JCP E1992, pan. 85, Bull. V n° 476.
- (¹⁶) Chodzi o termin, o którym mowa w art. 3-1 akapit trzeci wspomnianego dekretu.
- (¹⁷) Artykuł 10 dekretu nr 2008-479 stanowi, że „jeśli po upływie tego terminu wezwanie do usunięcia uchybienia nie odniosło skutku, przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru zapisuje wydatki w budżecie niewypłacalnego organu samorządu terytorialnego lub zakładu publicznego. Uwalnia on w razie potrzeby konieczne środki poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na inne wydatki i jeszcze niewykorzystanych, albo poprzez zwiększenie zasobów. Gdyby w terminie ośmiu dni od chwili powiadomienia o wpisaniu wydatku organ samorządu terytorialnego lub zakład publiczny nie wystosował polecenia wypłaty należnej kwoty, przedstawiciel państwa lub organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru wystosowuje polecenie wypłaty z urzędu w terminie jednego miesiąca”.

- (18) JORF z 20.2.1990.
- (19) Dziennik Urzędowy Rachunkowości Publicznej. NOR: BUD R 02 00060 J.
- (20) Zob. rozdział 3 ujednolicenia nr 02-060-M95 z dnia 18 lipca 2002 r. dotyczącego przepisów finansowych i księgowych odnośnie do krajowych zakładów publicznych o charakterze przemysłowo-handlowym, Dziennik Urzędowy Rachunkowości Publicznej.
- (21) Por. część IV, B: *Quelles dispositions juridiques prévoir?*, s. 21.
- (22) Przedsiębiorstwo ERAP, utworzone w 1965 r., to EPIC, którego celem jest przejmowanie, na wniosek państwa, udziałów w przedsiębiorstwach z sektora energii, farmacji i telekomunikacji.
- (23) Por. artykuł *Fitch attribue la note préliminaire AAA au programme EMTN garanti de EUR 10 MD de ERAP*. Można go znaleźć na stronie internetowej ERAP: www.erap.fr/pdf/CP_Fitch_Ratings_fr.pdf
- (24) Zob. artykuł *Moody's attribue la notation Aaa au programme d'EMTN de l'ERAP portant sur 10 milliards d'euros*. Można go znaleźć na stronie internetowej ERAP: www.erap.fr/pdf/CP_Fitch_Ratings_fr.pdf
- (25) Zgodnie z art. 15 ustawy nr 90-568 z dnia 2 lipca 1990 r. księgowość przedsiębiorstwa La Poste podlega zasadom stosowanym do przedsiębiorstw handlowych.
- (26) Zob. artykuł *Fitch attribue la note préliminaire AAA au programme EMTN garanti de EUR 10 MD de ERAP*. Można go znaleźć na stronie internetowej ERAP: www.erap.fr/pdf/CP_Fitch_Ratings_fr.pdf
- (27) Zob. w szczególności pisma władz francuskich z dnia 24 kwietnia 2006 r., 6 grudnia 2006 r., 16 stycznia 2007 r., 1 lutego 2007 r. i 19 marca 2007 r.
- (28) Zob. część III pisma władz francuskich z dnia 23 stycznia 2008 r.
- (29) Rada Stanu, dnia 1 kwietnia 1938 r., sprawa Société de l'hôtel d'Albe, zbiór wyroków Rady Stanu, s. 341. Zob. motyw 33 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (30) Rada Stanu, dnia 10 listopada 1999 r., sprawa Société de gestion du port de Campoloro, zbiór wyroków Rady Stanu, s. 348; Rada Stanu, dnia 18 listopada 2005 r., sprawa Société de gestion du port de Campoloro, zbiór wyroków Rady Stanu, s. 515. Zob. motyw 34 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (31) JORF nr 177 z 2.8.2001, s. 12480.
- (32) Zob. część IIIB pisma przekazanego przez władze francuskie dnia 23 stycznia 2008 r. i uwagi przekazane przez władze francuskie dnia 27 października 2009 r.
- (33) Zob. pismo władz francuskich przekazane dnia 27 października 2009 r.
- (34) D. Labetoulle, „La responsabilité des AAI dotées de la personnalité juridique: coup d'arrêt à l'idée de »garantie de l'Etat«”, RJP/CJEG nr 635, październik 2006 r.
- (35) Zob. część IV pisma władz francuskich z dnia 23 stycznia 2008 r.
- (36) Zob. pkt 78 pisma władz francuskich z dnia 23 stycznia 2008 r.
- (37) P. Bon, „Le Préfet face à l'inexécution par une collectivité territoriale d'un jugement la condamnant pécuniairement”, RFDA, marzec-kwiecień 2006 r., s. 341. C. Landais i F. Lenica, „Le pouvoir de substitution du préfet en cas d'inexécution de la chose jugée par les collectivités territoriales”, AJDA, dnia 23 stycznia 2006 r., s. 137.
- (38) Rada Stanu, dnia 10 listopada 1999 r., sprawa Société de gestion du port de Campoloro, cyt. wyżej.
- (39) Rada Stanu, dnia 18 listopada 2005 r., sprawa Société de gestion du port de Campoloro, cyt. wyżej.
- (40) Rada Stanu, dnia 30 listopada 1923 r., zbiór s. 789.

- (*) Niektóre części tego aktu prawnego pominięto w celu zagwarantowania, że żadna informacja poufna nie zostanie przekazana. Części te wyróżniono wielokropkami w nawiasach kwadratowych, po których znajduje się gwiazdka.
- (⁴¹) Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE do pomocy państwowej w formie gwarancji, Dz.U. C 71 z 11.3.2000, s. 14.
- (⁴²) Według władz francuskich przestrzeganie tych kryteriów wystarczy, aby wykluczyć istnienie wszelkiej korzyści, ale nie jest konieczne. W szczególności uznanie, że domniemane wątpliwości co do procedury mającej zastosowanie w przypadku niewypłacalności mogą się przełożyć na lepsze warunki finansowania byłoby sprzeczne z intuicją.
- (⁴³) Artykuł L. 643-11 kodeksu handlowego.
- (⁴⁴) „Category 1: equalization of ratings with those of the state owner. This first category includes those entities [...], generally loss making or with poor financial profiles, and extremely unlikely to be privatized [...] given the nature of their activity, as well as their home country's economic, social and political environment. None of the postal companies currently rated by Standard & Poor's falls into this category [...]”.
- (⁴⁵) „Category 2: notching down with respect to the state owner's rating. [...] La Poste and Poste Italiane currently fall within this category”.
- (⁴⁶) „Category 3: notching up from the postal entity's stand-alone rating. [...] The entity's postal activities are still a key public service, but the clear aim of the entity is to achieve a high level of operational and financial independence, either through privatization or commercial autonomy (state ownership, but independent management) [...]”.
- (⁴⁷) „Standard & Poor's Ratings Services lowered its counterparty credit [...] ratings on French issuer AGF [...] to »A« from »A+« [...], following a review of AGF's parent, the Munich-based Allianz group (AA-/Negative/A-1+). [...]The downgrade of AGF, the holding company, is not specific to any issues within the French franchise and generally reflects the Allianz group's financial leverage and fixed-charge coverage, which are increasingly aggressive relative to the group's ratings and are a result of the group's weakened consolidated capital base and reduced earnings”.
- (⁴⁸) „The ratings also take into account the unchallenged status of both it and its parent, Germany-based Volkswagen Financial Services AG (VWFS), as core and captive finance entities to VW” i „the ratings on VW Bank could moderately diverge (generally not more than one notch) from the ratings on VW or VWFS; currently only its outlook differs”.
- (⁴⁹) „The ratings on Germany-based Volkswagen Financial Services AG (VWFS) are based on its unchallenged status as a core subsidiary of German automaker Volkswagen AG (VW; A-/Negative/A-2) and reflect its strategic importance for and close operational integration into its parent”.
- (⁵⁰) „Ratingi przedsiębiorstwa, które otrzymuje znaczną pomoc państwa [...] można obniżyć o dwie kategorie, ponieważ powiązania finansowe między omawianym przedsiębiorstwem i państwem mogą zmieniać się w perspektywie średnio- i długoterminowej”.
- (⁵¹) Podobnie zdaniem władz francuskich „znaczną pomoc państwa” wspomniana przez Komisję w motywie 84 decyzji o wszczęciu postępowania nie ma związku ze statusem przedsiębiorstwa ani jakimkolwiek mechanizmem gwarancji, ale wiąże się z decyzjami, takimi jak stworzenie przedsiębiorstwa La Banque Postale lub reforma finansowania emerytur, które mają na celu zapewnienie przedsiębiorstwu La Poste środków umożliwiających rozwój na zasadzie równości z konkurentami i na warunkach „rynkowych” z państwem. Jednak niektóre z tych środków stanowią same w sobie pomoc państwa w znacznej kwocie (zob. w szczególności decyzja Komisji z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie reformy sposobu finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste). W związku z tym nie mogą wskazywać na zainteresowanie państwa rozwojem przedsiębiorstwa La Poste w warunkach „rynkowych”.

- (52) „A change in the group's ownership structure would lead Standard & Poor's to shift to a bottom-up rating approach, focusing more on LP's stand-alone business and financial profiles. This rating approach may not necessarily translate into rating changes given the expected improvement in LP's stand-alone situation in the coming years”.
- (53) „The ratings could come under pressure if the group significantly underperforms its operational and financial trajectory at the dawn of full postal deregulation, or if an ownership changes occur sooner than we expect”.
- (54) „The EC recently recommended that the French government end this guarantee by year-end 2008, which they believe provides LP with more favorable financing conditions than its competitors in a market in the process of being liberalized”.
- (55) „The ratings on La Poste were unaffected by this recommendation since we consider that a change in La Poste's status would not necessarily reflect a decrease in the strong state support that underpins LP's ratings and that has been reaffirmed by recent government decisions”.
- (56) Według władz francuskich marża wynosiła 12 punktów bazowych powyżej *mid swap* w przypadku emisji na 15 lat (czyli 33 punkty bazowe powyżej OAT) i 4 punkty bazowe w przypadku emisji na 7 lat. Dla porównania władze francuskie wskazują, że poprzednia emisja obligacji przeprowadzona w 2004 r. dotyczyła obligacji na 15 lat o wartości 580 mln EUR i doprowadziła do marży w wysokości 8 punktów bazowych powyżej *mid swap*. *Mid swap* jest medianą między oprocentowaniem oferowanym i oprocentowaniem proponowanym przez banki w danej chwili dla wymian międzybankowych według terminu zapadalności, czyli stałe oprocentowanie, które bank co do zasady jest gotowy wymienić za sześciomiesięczną stopę procentową oferowaną w operacjach międzybankowych w euro (EURIBOR). Oprocentowanie to stanowi standard rynkowy w szczególności dla emisji obligacji.
- (57) Dekret nr 81-501. W chwili składania propozycji przez władze francuskie rozporządzeniem wykonawczym było rozporządzenie nr 81-501 z dnia 12 maja 1981 r. przyjęte w celu wykonania ustawy z dnia 16 lipca 1980 r. dotyczącej środków przymusowych zasądzanych w sprawach administracyjnych i wykonania wyroków przez osoby prawne prawa publicznego i dotyczącej „działu sprawozdań i badań” Rady Stanu.
- (58) Rada Stanu, dnia 16 listopada 1998 r. w sprawie Sille: „Uznając w pierwszej kolejności, tak jak postanowiono w pierwszej instancji, że chociaż można uznać odpowiedzialność władzy publicznej, nawet bez winy z jej strony, na podstawie zasady równego traktowania obywateli w zakresie obciążeń publicznych, w przypadku gdy środek przyjęty zgodnie z prawem powoduje dla osoby fizycznej lub prawnej szczególną szkodę o pewnym stopniu dotkliwości, w niniejszym przypadku nie można tego zrobić, ponieważ p. Sille, będąc pracownikiem sektora nieruchomości, nie mógł nie znać zagrożeń, które łączą się z realizacją programu dotyczącego zagospodarowania nieruchomości, który planowano w omawianym przypadku i w związku z którym należało w szczególności zmodyfikować przepisy dotyczące planu zagospodarowania przestrzeni i uzyskać zgodę rady miejskiej, a także powinien normalnie przewidzieć ewentualność, że wobec negatywnych wyników badań opinii publicznej i niechęci w odniesieniu do projektu, przedmiotowy projekt zostanie porzucony przez gminę; przyjąwszy takie ryzyko przy pełnej znajomości okoliczności sprawy, p. Sille nie może skutecznie podnosić, że poniósł nadzwyczajną szkodę i że gmina musi ponieść konsekwencje finansowe wynikłe dla niego w związku z rezygnacją z projektu”.
- (59) Rada Stanu, dnia 10 lipca 1996 r., sprawa Meunier: „Uznając, że w związku z decyzją o umieszczeniu zakładu w takiej lokalizacji oraz pismem burmistrza dotyczącym możliwości ruchów terenu, można stwierdzić, że zainteresowany, znając okoliczności, akceptował ryzyko niestabilności, na które zakład był narażony, *cour administrative d'appel* wyraził niezależną ocenę. Uznając, że szkoda wynikająca z sytuacji, na którą zainteresowany naraził się świadomie, nie uprawnia go do uzyskania odszkodowania, sąd uwzględnił przepisy regulujące odpowiedzialność osób publicznych”.
- (60) Więcej informacji w motywach 11–13 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (61) Dz.U. C 155 z 20.6.2008, s. 10.
- (62) Por. część 3.1.1.A niniejszej decyzji.
- (63) Zob. przypis 29.
- (64) Zob. przypis 30.
- (65) Por. motyw 110 decyzji Rady Konstytucyjnej nr 2001-448 z dnia 25 lipca 2001 r.: „Mając na uwadze, że o ile art. 61 mógł, w oparciu o art. 34 Konstytucji, przewidzieć obowiązek zatwierdzenia w ustawie budżetowej, w terminie trzech miesięcy, wszelkich gwarancji udzielanych przez państwo w celu zapewnienia jasności w zakresie jego zobowiązań finansowych, ewentualny brak takiego zatwierdzenia nie może prowadzić do nieważności odnośnych gwarancji; tego rodzaju konsekwencja mogłaby bowiem naruszać zasadę równego traktowania w zakresie obciążeń publicznych i w razie szczególnie poważnego naruszenia – prawo własności; z prac parlamentarnych wynika zresztą, że art. 61 ma na celu zapewnienie Parlamentowi informacji na temat gwarancji udzielanych przez państwo, a nie unieważnianie udzielonych w przeszłości gwarancji, które nie zostały zatwierdzone w odpowiednim terminie; w tych warunkach art. 61 nie jest sprzeczny z Konstytucją”.
- (66) Motyw przytoczony w poprzednim przypisie.
- (67) Wyrok Sądu z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie T-442/03 SIC przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2008] s. II-1161, pkt 124-127). Zob. również obwieszczenie w sprawie gwarancji.

- (⁶⁸) Por. pkt 62–68 pisma władz francuskich z dnia 23 stycznia 2008 r.
- (⁶⁹) Zob. przypis 34.
- (⁷⁰) Por. część 4.1.1.A.b)3 niniejszej decyzji.
- (⁷¹) Por. przypis 39 decyzji o wszczęciu postępowania. Opinia nie została opublikowana, ale przytoczono ją w sprawozdaniu za 1995 r.
- (⁷²) Ta część opinii została opublikowana przez autorów sprawozdania za 1995 r. (s. 219).
- (⁷³) Pismo władz francuskich przekazane Komisji w dniu 9 września 2008 r.
- (⁷⁴) Zob. pkt 5 załącznika do tej opinii, w którym jest mowa o różnych dokumentach, w tym np. „piśmie ministra lub innej podstawie”.
- (⁷⁵) Przypomnijmy, że wydana w wyniku postępowania likwidacyjnego decyzja o likwidacji z powodu niedoboru aktywów, bez sankcji, obejmuje zakaz korzystania przez wierzyciela ze środków odwoławczych; jego wiarygodność zostaje więc ostatecznie utracona.
- (⁷⁶) Por. motyw 147 niniejszej decyzji.
- (⁷⁷) Przepisy mających zastosowanie aktów prawnych, ustawy z dnia 16 lipca 1980 r., dekretu z dnia 20 maja 2008 r. zastępującego dekret z dnia 12 maja 1981 r. i okólnika z dnia 16 października 1989 r., przypomniano w części niniejszej decyzji dotyczącej opisu środka.
- (⁷⁸) Por. część 3.1.1.B.a)1 niniejszej decyzji, która z kolei odnosi się do części IV.A.1, s. 19–20 pisma władz francuskich z dnia 23 stycznia 2008 r.
- (⁷⁹) Jak bowiem podkreśla ekspert Komisji, przy założeniu, że zasoby zakładu publicznego są niewystarczające, możliwości rozwiązania problemu przez organ nadzorczy są ograniczone. Niezbędne środki mogą w pierwszej kolejności pochodzić ze środków istniejących przeznaczonych na inne wydatki i uwolnionych w celu spłacenia zobowiązania. Mogą także pochodzić ze zbycia majątku lub podniesienia opłat, jeśli takie działania są możliwe. Zakład publiczny może również wziąć pożyczkę. Jeśli jednak nie można skorzystać z tych kilku możliwości, pozostaje rozwiązanie w postaci dotacji państwa będącego akcjonariuszem.
- (⁸⁰) Zakładając, że nie istnieje wymóg ciągłości świadczenia usług publicznych.
- (⁸¹) Sprawozdanie eksperta, część I.2.A.2), s. 18.
- (⁸²) Artykuł L. 620-1 kodeksu handlowego.
- (⁸³) Artykuł L. 640-1 kodeksu handlowego stanowi, że „ustanawia się postępowanie likwidacyjne wobec każdego dłużnika, o którym mowa w art. L. 640-2, w razie niedotrzymania zobowiązań, którego naprawa jest całkowicie niemożliwa”.
- (⁸⁴) Majątek przedsiębiorstwa La Poste został mu przekazany ustawą z dnia 11 grudnia 2001 r., zwaną ustawą MURCEF. Ustawa ta stanowi jednak, że „gdy warunki cesji lub wkładu danego składnika majątku negatywnie wpływają na prawidłowe wywiązanie się przez przedsiębiorstwo La Poste z jego zobowiązań ustawodawczych i wykonawczych lub powziętych w ramach umowy planowej [...], państwo przeciwstawia się cesji lub wkładowi danego składnika majątku lub uzależnia dokonanie ich od gwarancji niezakłócenia prawidłowego wykonania wspomnianych zobowiązań”.
- (⁸⁵) Cennik usług zastrzeżonych zatwierdza ARCEP, organ regulujący usługi pocztowe. Cennik usług powszechnych określa ARCEP.
- (⁸⁶) Por. część 4.1.1.A.b)3 niniejszej decyzji.
- (⁸⁷) Por. pkt 112 i 113 pisma przekazanego przez władze francuskie w dniu 23 stycznia 2008 r.
- (⁸⁸) Por. część 4.1.1.A.b)3 niniejszej decyzji.

- (⁸⁹) Według francuskiego organu regulacyjnego (ARCEP) zakres regulacji obejmuje działalność w zakresie usług pocztowych: zbiórkę, segregację, transport i dostarczenie przesyłek pocztowych w ramach regularnych kursów. Nie obejmuje natomiast: dostarczania bezadresowych przesyłek reklamowych, przesyłek miejskich i przesyłek ekspresowych.
- (⁹⁰) Por. strategiczna prezentacja rocznego projektu wyników.
- (⁹¹) Więcej szczegółowych informacji na temat stanowiska władz francuskich można znaleźć w szczególności w części 3.1.1.B.a)2 niniejszej decyzji.
- (⁹²) Cour administrative d'appel, Lyon, dnia 6 czerwca 1996 r., Société fermière de Campoloro, nr 95LY00935.
- (⁹³) P. Bon; zob. przypis 37.
- (⁹⁴) Zob. przypis 37.
- (⁹⁵) Zob. przypis 34.
- (⁹⁶) Nr 57516/00.
- (⁹⁷) Seria A nr 37.
- (⁹⁸) Zob. pismo przekazane dnia 27 października 2009 r.
- (⁹⁹) Rada Stanu, dnia 29 grudnia 2004 r., Sté d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, nr 257804: odszkodowanie za świadczenie usług użyteczności publicznej jest możliwe, jeżeli właściciel ponosi szczególne i nadmierne obciążenie nieproporcjonalne w stosunku do realizowanego celu interesu publicznego.
Cour administrative d'appel, Bordeaux, 1 października 2003 r., państwo Claude X., nr 99BX01530: wstrzymanie ruchu samochodowego na drogach gminnych uszkodzonych w wyniku osuwiska może spowodować szkodę o charakterze nienormalnym i szczególnym dla właściciela gruntu. Sędzia administracyjny uznaje, że długość trwania szkody (wstrzymanie ruchu na 7 miesięcy na czas trwania robót) nadaje jej charakter nienormalny i szczególny, który przekracza obciążenia, które obaj użytkownicy drogi publicznej muszą normalnie ponosić, dlatego należy ją zadośćuczynić.
Tribunal administratif, Montpellier, dnia 23 czerwca 1999 r., Van der Velden, nr 97-03716: ostateczne zamknięcie kempingu z powodu poważnego zagrożenia powodzią spowodowało dla właściciela szkodę o charakterze nienormalnym i szczególnym, która dała mu prawo do odszkodowania, ponieważ zamknięcie kempingu spowodowało przerwanie jedynej działalności gospodarczej zainteresowanego i całkowitą utratę wartości jego firmy.
- (¹⁰⁰) Błąd uzasadniony, który może wywołać skutki prawne, jest powiązany z teorią widocznych oznak. Według słownika prawnego Cornu widoczna oznaka jest to „aspekt wynikający – celowo lub nie – ze spotkania zewnętrznych oznak, którymi zazwyczaj charakteryzują się stan, funkcja (pełnomocnika, spadkobiercy, właściciela itd.) i które pozwalają uważać, że osoba charakteryzująca się tymi oznakami rzeczywiście posiada taki stan lub funkcję”. Teoria widocznych oznak jest „teorią pretoriańską, na mocy której jedna oznaka wystarczy, aby wywołać skutki w stosunku do osób trzecich, które z powodu uzasadnionego błędu nie znały rzeczywistej sytuacji”. Teoria widocznych oznak jest stosowana w orzecznictwie i doprowadziła nawet do bardzo znanych rozstrzygnięć (Europejski Trybunał Praw Człowieka, dnia 7 czerwca 2001 r., Kress). Stosuje się ją w prawie prywatnym, jeżeli należy wyprowadzić skutki prawne z umowy, której jedna ze stron zasadnie oparła się na prostej oznace. Można również przywołać przykład domniemanej siedziby lub, w prawie publicznym, przykład urzędników *de facto*, których decyzje mogą stać się legalne. Zaletą teorii jest ułatwienie wykazania istnienia atrybutu prawnego lub skutku prawnego, jeżeli żaden dokument nie potwierdza wyraźnie i dosłownie jego istnienia.
- (¹⁰¹) Rozróżnienie przeprowadzone na podstawie rozwinięcia tezy S. Carpi-Petit, *Les successions en droit administratif*, PUR, 2006.
- (¹⁰²) Wynika to z rozporządzenia z dnia 15 lipca 2002 r. (JORF z dnia 23 lipca 2002 r.) określającego sposoby likwidacji uniwersytetu tematycznego w Agen, którego art. 1 stanowi, że likwidator jest zobowiązany do „zapropozowania ministrowi szkolnictwa wyższego podziału między uniwersytetami Bordeaux I i Bordeaux IV majątku, wierzytelności, długów i salda rachunku likwidacji pozostałego po okresie likwidacji”.

- (¹⁰³) — Dekret nr 53-404 z dnia 11 maja 1953 r. dotyczący postawienia w stan likwidacji funduszu wyrównawczego dla decentralizacji przemysłu lotniczego, JORF z dnia 12 maja 1953 r., art. 3: „zgodnie z art. 7 wspomnianego wyżej dekretu z dnia 24 maja 1938 r. instalacje i wyposażenie należące do funduszu, a także kwoty dostępne po rozliczeniu pasywów staną się własnością państwa” (w tym przypadku jest oczywiste, że bilans jest dodatni).
- Dekret nr 75-926 z dnia 6 października 1975 r. dotyczący likwidacji puli pomieszczeń mieszkalnych, art. 2: operacje spłacania długów związanych z odzyskiwaniem wierzytelności i likwidacją majątku puli pomieszczeń mieszkalnych, a także, w danym przypadku, dotyczące jej działania prawne zarówno jako strony pozycjącej jak i pozwanej będą należały do zakresu kompetencji ministra gospodarki i finansów. Pozycje księgowo znajdują się w specjalnym rachunku skarbowym 904.14 o nazwie „Likwidacja państwowych zakładów publicznych, organizacji paraadministracyjnych lub zawodowych i likwidacje różne”.
- Dekret nr 81-1009 z dnia 12 listopada 1981 r. dotyczący likwidacji Institut Auguste Comte pour l'étude des sciences et de l'action (instytutu Auguste'a Comte'a ds. badania nauk i działania): ewentualny zysk z likwidacji przekazywany jest państwu.
- Dekret nr 83-1185 z dnia 27 grudnia 1983 r. dotyczący rozwiązania établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Lille-Est (zakładu publicznego odpowiedzialnego za zagospodarowanie nowego miasta Lille-Est): „aktywa i pasywa établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Lille-Est przekazuje się z tym dniem związkowi gmin miejskich Lille na warunkach określonych we wspomnianej umowie z dnia 5 grudnia 1983 r. z wyjątkiem składników majątku wymienionych w załączniku do niniejszego dekretu, które przekazuje się Institut de recherche des transports (instytutowi badań transportu)”.
- Dekret nr 83-1263 z dnia 30 grudnia 1983 r. dotyczący rozwiązania krajowego ośrodka egzaminowania kierowców: operacje przedstawiono na specjalnym rachunku skarbowym „Likwidacja zakładów publicznych”.
- Dekret nr 87-590 z dnia 30 czerwca 1987 r. określający warunki likwidacji Centre mondial informatiques et ressources humaines (światowego centrum informatyki i zasobów ludzkich), art. 1: „od dnia 1 lipca 1987 r., dnia rozwiązania Centre mondial informatiques et ressources humaines (CMIRH), majątek ruchomy oraz prawa i zobowiązania zakładu przypadają w udziale państwu”.
- Dekret z dnia 17 listopada 1987 r. dotyczący rozwiązania Centre d'étude des systèmes et des technologies avancées (centrum badań nad systemami i zaawansowanymi technologiami) (JORF z dnia 18 listopada 1987 r.) i dekret nr 87-1167 z dnia 31 grudnia 1987 r. ustalający warunki likwidacji, art. 1: „majątek, prawa i zobowiązania Centre d'étude des systèmes et des technologies avancées (CESTA) przypadają w udziale państwu od dnia 1 stycznia 1988 r., dnia rozwiązania zakładu”.
- Rozporządzenie z dnia 28 września 1988 r. ustalające warunki zakończenia likwidacji Agence de l'informatique (agencji informatycznej) (JORF z dnia 23 grudnia 1988 r.): operacji likwidacji dokonuje minister przemysłu i zagospodarowania terenu.
- Dekret nr 93-775 z dnia 26 marca 1993 r. dotyczący likwidacji zakładu publicznego o nazwie „Musée de la Poste” (muzeum poczty) (JORF z dnia 30 marca 1993 r.): przekazanie praw i zobowiązań przedsiębiorstwu La Poste.
- Dekret z dnia 26 grudnia 1996 r. dotyczący rozwiązania zakładu publicznego Caisse française des matières premières (francuska kasa surowców) (JORF z dnia 29 grudnia 2006 r.): „majątek, prawa i zobowiązania zakładu zostają przekazane państwu”.
- Dekret nr 97-882 z dnia 26 września 1997 r. dotyczący likwidacji zakładu publicznego Centre de conférences international de Paris (międzynarodowe centrum konferencyjne w Paryżu): bilans likwidacji przenosi się na państwo.
- Dekret nr 99-1151 z dnia 29 grudnia 1999 r. dotyczący rozwiązania zakładu publicznego Musée national de la Légion d'honneur (muzeum narodowe orderu Legii Honorowej), art. 2: „zadania oraz majątek, prawa i zobowiązania zakładu publicznego przekazuje się od tego samego dnia Ordre National de la Légion d'Honneur (stowarzyszeniu narodowemu orderu Legii Honorowej)”.
- Dekret nr 2000-1126 z dnia 22 listopada 2000 r. dotyczący przeniesienia bilansu likwidacji Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle du Vaudreuil (zakładu publicznego zagospodarowania nowego miasta Vaudreuil): bilans przekazuje się do budżetu państwa, a art. 2 określa, że „prawa i zobowiązania powstałe w związku z działalnością zakładu lub podczas likwidacji, nieznanne na koniec okresu likwidacji, przekazuje się państwu”.
- Dekret nr 2001-1383 z dnia 31 grudnia 2001 r. dotyczący rozwiązania établissement public chargé de l'aménagement des rives de l'Étang de Berre (zakładu publicznego odpowiedzialnego za zagospodarowanie brzegów Etang de Berre): art. 6 przewiduje, że dekret określi przekazanie państwu elementów aktywów i pasywów pozostałych po zamknięciu rachunku likwidacji oraz praw i zobowiązań powstałych w związku z działalnością lub podczas likwidacji, nieznanych na koniec okresu likwidacji. Dekret nr 2004-234 z dnia 17 marca 2004 r. w sprawie różnych przepisów dotyczących likwidacji établissement public chargé de l'aménagement des rives de l'Étang de Berre przekazuje państwu „spory powstałe w związku z działalnością”.
- Dekret z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczący rozwiązania syndicat mixte pour le développement de la zone industrielle et portuaire Eure-Calvados (konsorcjum mieszanego ds. rozwoju strefy przemysłowej i portowej Eure-Calvados) (JORF z dnia 6 maja 2004 r.), art. 4: „obciążenia istniejące w dniu likwidacji konsorcjum dzieli się między jego członków, zgodnie ze statutem”.

(¹⁰⁴) S. Carpi-Petit, *Les successions en droit administratif*, PUR, 2006.

- (105) — Rozporządzenie z dnia 24 lutego 2004 r. dotyczące rozwiązania Houillères de bassin du centre et du Midi (kopalni oleju basenu centralnego i południowego) (JORF z dnia 28 lutego 2004 r.): przekazanie działalności, majątku, praw i zobowiązań Charbonnage de France.
- Zarządzenie nr 59-80 z dnia 7 stycznia 1959 r. dotyczące reorganizacji monopoli podatkowych tytoniu i zapalek: stworzenie zakładu publicznego SEITA z dotacją.
 - Dekret nr 65-116 z dnia 17 grudnia 1965 r. dotyczący połączenia Régie autonome des pétroles (niezależnego zarządu paliwowego) i Bureau de recherches du pétrole (biura badań paliwowych): „majątek, prawa i zobowiązania Régie autonome des pétroles i Bureau de recherches de pétrole z mocy prawa przekazuje się przedsiębiorstwu Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (przedsiębiorstwo badań i działań paliwowych)”.
 - Dekret nr 67-796 dotyczący połączenia Mines domaniales de potasse d'Alsace (alzackich państwowych kopalni potasu) i Office national industriel de l'Azote (państwowego urzędu przemysłowego ds. azotu), art. 2: „majątek, prawa i zobowiązania Mines domaniales de potasse d'Alsace i Office national industriel de l'azote z mocy prawa przekazuje się przedsiębiorstwu Entreprise minière et chimique (przedsiębiorstwo górnicze i chemiczne)”.
 - Dekret nr 68-369 z dnia 16 kwietnia 1968 r. dotyczący połączenia Houillères du bassin du centre et du midi: „majątek, prawa i zobowiązania likwidowanego tym samym Houillères du bassin z mocy prawa przekazuje się Houillères du bassin du centre et du midi”.
 - Dekret nr 69-69 z dnia 24 stycznia 1969 r. dotyczący przekazania ORTF: „od dnia 1 stycznia 1969 r. majątek ruchomy i nieruchomy, prawa i zobowiązania Office de coopération radiophonique (urzędu współpracy radiofonicznej) przekazuje się ORTF”.
 - Dekret nr 93-1176 z dnia 13 października 1993 r. dotyczący rozwiązania zakładu publicznego Opéra de la Bastille (Opera Bastylia), art. 2: „majątek, prawa i zobowiązania zakładu publicznego Opéra de la Bastille przekazuje się Etablissement public du parc de La Villette (zakładowi publicznemu parc de La Villette)”.
 - Dekret nr 2000-1294 z dnia 26 grudnia 2000 r. dotyczący rozwiązania établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle d'Evry (zakładu publicznego odpowiedzialnego za zagospodarowanie nowego miasta Ery) i przekazania praw i zobowiązań Agence foncière et technique de la région parisienne (agencji ds. gruntów i techniki w regionie paryskim), art. 2: „aktywa i pasywa Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle d'Evry przekazuje się z tym dniem Agence foncière et technique de la région parisienne (...) przyjmuje ona ogół praw i zobowiązań wiążących się z działalnością wykonywaną przez Etablissement public”.
 - Dekret nr 2004-103 z dnia 30 stycznia 2004 r. dotyczący Ubifrance, francuskiej agencji na rzecz międzynarodowego rozwoju przedsiębiorstw: „przekazanie UbiFrance [...] praw, zobowiązań, majątku ruchomego i nieruchomego Centre français du commerce extérieur (francuskiego centrum handlu zagranicznego)”.
 - Ustawa nr 2004-105 z dnia 3 lutego 2004 r. dotycząca stworzenia Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (państwowej agencji ds. gwarancji praw górników), art. 6: „Z zastrzeżeniem rozwiązania, uchwałą walnego zgromadzenia stowarzyszenia o nazwie „Association nationale de gestion des retraités des Charbonnages de France et des Houillères de bassin ainsi que de leurs ayants droit” (państwowe stowarzyszenie ds. zarządzania emerytami przedsiębiorstw Charbonnages de France i Houillères de bassin oraz ich pełnomocnikami) majątek, prawa i zobowiązania stowarzyszenia przekazuje się Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs”.
 - Dekret nr 2004-186 z dnia 26 lutego 2004 r. dotyczący utworzenia uniwersytetu nauk organizacji i decyzji Paris-Dauphine „majątek, prawa i zobowiązania uniwersytetu Paris IX przekazuje się uniwersytetowi Paris-Dauphine”.
- (106) — Ustawa nr 80-495 z dnia 2 lipca 1980 r. dotycząca zmiany statusu Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (działu ds. eksploatacji przemysłowej tytoniu i zapalek): art. 2 „majątek zakładu o charakterze przemysłowo-handlowym o nazwie service d'exploitation industriel des tabacs et allumettes wnosi się do spółki utworzonej niniejszą ustawą, na warunkach ustalonych przez właściwy organ”.
- Zob. również dekret nr 80-1025 z dnia 19 grudnia 1980 r. dotyczący wkładu majątku, praw i zobowiązań Caisse nationale des marchés de l'Etat, des collectivités et établissements publics (państwowej kasy rynków państwowych, organów samorządu terytorialnego i zakładów publicznych) do spółki CEPME.
 - Ustawa nr 88-50 z dnia 18 stycznia 1988 r. dotycząca łączenia zasobów i dzielenia kosztów Caisse nationale de crédit agricole (państwowej kasy kredytów rolnych), art. 1: „Majątek Caisse nationale de crédit agricole i Fonds commun de garantie (wspólnego funduszu gwarancyjnego) przypada w udziale spółce przewidzianej w akapicie pierwszym powyżej, posiadającej ogół praw i zobowiązań Caisse nationale i fonds commun de garantie wraz ze związanymi z nimi gwarancjami i zabezpieczeniami”.
 - Dekret z dnia 19 kwietnia 1989 r. zezwalający Centre d'études des systèmes d'information des administrations (centrum badań nad systemami informacyjnymi administracji) na wniesienie majątku, praw i zobowiązań do spółki akcyjnej o nazwie Cesia i rozwiązujący przedmiotowy zakład.
 - Ustawa nr 92-665 z dnia 16 lipca 1992 r. dotycząca dostosowania do jednolitego rynku europejskiego prawodawstwa mającego zastosowanie w dziedzinie ubezpieczeń i kredytów: wniesienie do spółki akcyjnej majątku, praw i zobowiązań EPIC Caisse nationale de prévoyance (państwowa kasa oszczędności).
 - Dekret nr 2001-1213 z dnia 19 grudnia 2001 r. zezwalający państwowemu zakładowi publicznemu o nazwie Agence pour la diffusion de l'information technologique (agencja ds. rozpowszechniania informacji technologicznej) na wniesienie swojego majątku do spółki akcyjnej o tej samej nazwie, rozwiązujący przedmiotowy zakład publiczny i zezwalający na przeniesienie danej spółki do sektora prywatnego.
- (107) Można odnieść się do przykładu likwidacji Caisse nationale des marchés de l'Etat, des collectivités et établissements publics: dekret nr 80-1025 z dnia 19 grudnia 1980 r. stanowi, że do spółki akcyjnej (CEPME) wnosi się majątek, prawa i zobowiązania zakładu publicznego, który otrzymuje w zamian akcje. Następnie na mocy dekretu nr 80-1076 z dnia 23 grudnia 1980 r. likwiduje się zakład publiczny, a jego majątek otrzymuje państwo. Ten sam mechanizm stosuje się w przypadku likwidacji Agence pour la diffusion de l'information technologique (D nr 2001-1213 z dnia 19 grudnia 2001 r.).

- (108) „Etablissements publics”, J-cl. admi. fasc. 135, 2007.
- (109) Na przykład ustawa nr 80-495 z dnia 2 lipca 1980 r. dotycząca przekształcenia Service d'exploitation des tabacs et allumettes w spółkę państwową; Ustawa nr 96-660 z dnia 26 lipca 1996 r. dotycząca przedsiębiorstwa państwowego France Télécom, art. 1: „Osobę prawną prawa publicznego France Télécom wspomnianą w art. 1 przekształca się od dnia 31 grudnia 1996 r. w przedsiębiorstwo państwowe o nazwie France Télécom, w którym państwo posiada bezpośrednio ponad połowę kapitału zakładowego”; „Majątek, prawa i zobowiązania osoby prawnej prawa publicznego France Télécom z dniem 31 grudnia 1996 r. przekazuje się z mocy prawa przedsiębiorstwu państwowemu France Télécom”. Omawiana procedura jest jedynym uzasadnionym sposobem postępowania, gdy w spółkę prawa prywatnego przekształca się urząd państwowy posiadający dodatkowy budżet. Ustawa nr 93-1419 z dnia 31 grudnia 1993 r. dotycząca Imprimerie nationale (drukarni narodowej), art. 1: „Prawa, majątek i zobowiązania państwowe związane z zadaniami w ramach usług objętych budżetem dodatkowym Imprimerie nationale wnoszą się do przedsiębiorstwa państwowego o nazwie Imprimerie nationale”; niedawno art. 78 poprawki do ustawy budżetowej na rok 2001 nr 2001-1276 z dnia 28 grudnia 2001 r. przekształcającej spółkę państwową DCN w spółkę akcyjną i wnoszącej do niej prawa, majątek i zobowiązania państwa związane z usługą.
- (110) Takie samo podejście przyjęto w przypadku ADP na mocy ustawy nr 2005-357 z dnia 20 kwietnia 2005 r. dotyczącej portów lotniczych, art. 1: „Zakład publiczny Aéroports de Paris przekształca się w spółkę akcyjną. Omawiane przekształcenie nie wiąże się ani ze stworzeniem nowej osoby prawnej, ani ze skutkami dla porządku prawnego, któremu podlega personel”.
- (111) G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF.
- (112) Zob. S. Carpi-Petit, *Les successions en droit administratif*, dz. cyt., s. 207.
- (113) Zob. przypis 61.
- (114) Wyrok Sądu w sprawach połączonych T-204/97 i 270/97 EPAC przeciwko Komisji, Rec. [2000], s. II-2267, pkt 80 i 81.
- (115) Rating finansowy jest obowiązkowym elementem finansowania przedsiębiorstw na rynkach kapitałowych; ponadto jest coraz częściej stosowany jako punkt odniesienia w przypadku pożyczek bankowych. Na ten temat zob. przypis nr 46 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (116) Mowa o Standard & Poor's i Fitch, dwóch największych na świecie agencjach ratingowych.
- (117) Fragment *International Postal Entities: Influence of government support on ratings*, Standard and Poor's, 22 listopada 2004 r.: „La Poste's legal status, which ensures a last-recourse sovereign guarantee, confers the ultimate statutory guarantee of the Republic of France on its obligations”.
- (118) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „In 1991, LP – previously part of the government bureaucracy – became an independent publicly owned entity with EP status, which ensures LP an ultimate state guarantee on its obligations, but not a timely and explicit guarantee as reflected by the rating differentiation between LP and the Republic of France”.
- (119) Zob. pkt 1.2 tiret drugie i czwarte obwieszczenia w sprawie gwarancji.
- (120) Zob. artykuł *Fitch confirme la note „AA” attribuée à La Poste*, Fitch Ratings, Paris/London, z dnia 4 września 2009 r.
- (121) Zob. motyw 2 niniejszej decyzji.
- (122) Fragment *International Postal Entities: Influence of government support on ratings*. Standard and Poor's, dnia 22 listopada 2004 r.: „Category 2: notching down with respect to the state owner's ratings. The second category includes those entities that, while autonomous in their operations, are largely public-policy-based institutions, still in receipt of substantial direct or indirect financial backing from the State. There is, however, a high level of uncertainty surrounding the level and/or timeliness of this state support. A top-down approach that assumes notching down from the sovereign rating by up to two categories (six notches) applies to such postal entities. La Poste and Poste Italiane currently fall within this category”.
- (123) Fragment *International Postal Entities: Influence of government support on ratings*. Standard and Poor's, dnia 22 listopada 2004 r.: „Unlike the credit quality of companies that operate in a commercial manner at arm's length from the government, like SingPost, Deutsche Post or TPG, a major factor underpinning La Poste's robust credit quality is its extremely strong State support. La Poste's legal status confers the ultimate statutory guarantee of the Republic of France (AAA/Stable/A-1+) on its obligations”.
- (124) Ostatniego obniżenia ratingu La Poste dokonano dnia 21 stycznia 2009 r., niedługo po tym jak prezydent Republiki Francuskiej ogłosił przekształcenie La Poste w spółkę akcyjną; rating La Poste został obniżony do A+, co po raz kolejny potwierdza, że przy pozostałych warunkach takich samych, status podmiotu prawa publicznego La Poste ma znaczny wpływ na jego ocenę.

- (¹²⁵) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „S & P continues to follow a top-down rating methodology for La Poste – which allows for a government supported entity to be rated by up to two categories below the sovereign- as we expect the French state to remain La Poste’s 100 % shareholder in the medium term. The ratings nevertheless already factor in the long-term likelihood of a change in the group’s capital structure, which would require a change in its current „établissement public” legal status and result in the loss of the state’s ultimate guarantee on LP’s financial obligations, the elimination of which was recently recommended by the European Commission”.
- (¹²⁶) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „The EC recently recommended that the French government end this guarantee by year-end 2008, which they believe provides La Poste with more favorable financing conditions than its competitors in a market in the process of being liberalized. The ratings on La Poste were unaffected by this recommendation since we consider that a change in La Poste’s status would not necessarily reflect a decrease in the strong state support that underpins La Poste’s ratings and that has been reaffirmed by recent government decisions”.
- (¹²⁷) Fragment *ADP news* z dnia 21 stycznia 2009 r.: „S & P lowers ratings on La Poste with negative outlook” [...]„The announced legal status and ownership change will give the company a greater autonomy from the government, which is why its rating has a four-notch differential with the rating on the Republic of France, rated AAA/A-1+ with a »stable« outlook. S & P’s »negative« outlook reflects concerns that the changes in the company’s legal status and ownership, likely to take place in the next two years as part of a capital hike, could pressure the ratings. These initiatives could limit the government’s ability to provide the postal operator with exceptional support without improving its standalone profile in the short term, as the capital hike should not decrease La Poste’s debt relative to its cash generation”.
- (¹²⁸) Por. ust. 197 uwag przekazanych przez Francję dnia 23 stycznia 2008 r.
- (¹²⁹) *Rating Government-Related Entities: A Primer*, Standard and Poor’s, dnia 14 czerwca 2006 r.
- (¹³⁰) Zob. również *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „The entities’ credit standing is linked to that of the government, but ratings can be notched down from those on the State by up to two categories as the financial links between these companies and the state may be increasingly subject to change in the medium or long term” [...] (Zdolność kredytowa podmiotów jest powiązana ze zdolnością kredytową rządu, ale ratingi mogą zostać obniżone o dwie kategorie, ponieważ powiązania finansowe między danym przedsiębiorstwem a państwem mogą ewoluować w perspektywie średnio- lub długoterminowej).
- (¹³¹) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „In 1991, La Poste became an independent publicly owned entity with Etablissement Public status, which ensures La Poste an ultimate State guarantee on its obligations, but not a timely and explicit guarantee as reflected by the rating differentiation between La Poste and the Republic of France”.
- (¹³²) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „The EC recently recommended that the French government end this guarantee by year-end 2008, which they believe provides La Poste with more favorable financing conditions than its competitors in a market in the process of being liberalized. The ratings on La Poste were unaffected by this recommendation since we consider that a change in La Poste’s status would not necessarily reflect a decrease in the strong state support that underpins La Poste’s ratings and that has been reaffirmed by recent government decisions”.
- (¹³³) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „A change in the group’s ownership structure would lead Standard and Poor’s to shift to a bottom-up rating approach, focusing more on La Poste’s stand-alone business and financial profiles. This rating approach may not necessarily translate into rating changes given the expected improvement in La Poste’s stand-alone situation in the coming years”. (Zmiana w strukturze własności grupy skłoniłaby Standard and Poor’s do zmiany podejścia ratingowego na wstępujące, które skupiałoby się bardziej na profilu handlowym i finansowym La Poste. Takie podejście niekoniecznie oznaczałoby zmianę ratingu zważywszy na oczekiwaną poprawę wewnętrznej sytuacji La Poste w nadchodzących latach).
- (¹³⁴) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „The ratings on La Poste could be downgraded, however, if state backing for the company were to weaken” (Ratingi La Poste mogłyby jednak zostać obniżone, gdyby wsparcie państwa dla tego przedsiębiorstwa się osłabiło).
- (¹³⁵) Zob. część 3.2.1.D niniejszej decyzji i część V.4 uwag przedstawionych przez władze francuskie w dniu 23 stycznia 2008 r.
- (¹³⁶) Część V.4.a) uwag przekazanych przez Francję w dniu 23 stycznia 2008 r.
- (¹³⁷) Por. pkt 186 uwag przekazanych przez Francję w dniu 23 stycznia 2008 r.
- (¹³⁸) Por. tabela 1 w *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.
- (¹³⁹) Fragment *International Postal Entities: Influence of government support on ratings*, Standard and Poor’s, dnia 22 listopada 2004 r.: „Unlike the credit quality of companies that operate in a commercial manner at arm’s length from the government, like SingPost, Deutsche Post or TPG, a major factor underpinning La Poste’s robust credit quality is its extremely strong State support. La Poste’s legal status confers the ultimate statutory guarantee of the Republic of France (AAAA/Stable/A-1+) on its obligations”.
- (¹⁴⁰) Zob. pkt 196 uwag przekazanych przez Francję w dniu 23 stycznia 2008 r.

- (¹⁴¹) Zob. pkt 198-200 uwag przekazanych przez Francję w dniu 23 stycznia 2008 r.
- (¹⁴²) *International Postal Entities: Influence of government support on ratings*, Standard and Poor's, dnia 22 listopada 2004 r.
- (¹⁴³) Fragment *Ratings direct* dot. La Poste, S & P, dnia 3 kwietnia 2007 r.: „The ratings nevertheless already factor in the long-term likelihood of a change in the group's capital structure, which would require a change in its current «établissement public» legal status and result in the loss of the state's ultimate guarantee on LP's financial obligations, the elimination of which was recently recommended by the European Commission”. Ponadto zaobserwowane słabe strony La Poste to: „Likely capital structure change at company or bank level in the long term”.
- (¹⁴⁴) *Mid swap* to mediana pomiędzy stopą oferowaną a stopą proponowaną przez banki w danym momencie dla wymiany międzybankowej w terminie płatności, tzn. stała stopa, po której bank jest zasadniczo skłonny prowadzić wymianę w stosunku do Euribor 6 mies. Stopa ta stanowi odniesienie rynkowe, w szczególności dla emisji obligacji.
- (¹⁴⁵) Wyrok Trybunału z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87, Francja przeciwko Komisji, „Boussac”, Rec. s. I-307, pkt 33.
- (¹⁴⁶) Wyrok Sądu z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T354/05 TF1 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-113, pkt 166 i 167.
- (¹⁴⁷) W szczególności w swojej decyzji w sprawie EDF (motyw 57 decyzji Komisji 2005/145/WE z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie pomocy państwa przyznanych przez Francję przedsiębiorstwu EDF oraz sektorowi elektrycznemu i gazowemu, Dz.U. L 49 z 22.2.2005, s. 9) Komisja uznała, że „niemożność zastosowania względem EDF sądowego postępowania naprawczego lub likwidacyjnego, a w konsekwencji ogłoszenia upadłości, oznacza generalną gwarancję dotyczącą całości zobowiązań przedsiębiorstwa. Gwarancja ta nie może stanowić przedmiotu żadnego wynagrodzenia według zasad rynkowych. Gwarancja ta, nieograniczona w czasie oraz w wysokości i rodzaju pokrycia, stanowi pomoc państwa”.
- (¹⁴⁸) Zob. pkt 2.1 akapit trzeci obwieszczenia w sprawie gwarancji.
- (¹⁴⁹) Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14.
- (¹⁵⁰) Zob. np. decyzja 2005/145/WE.
- (¹⁵¹) Zob. w szczególności pkt 1.5 obwieszczenia w sprawie gwarancji, który potwierdza zasadę neutralności oraz pkt 1.2, który tłumaczy, że gwarancja państwa może wynikać z samej formy prawnej (tęte drugie i piąte tego punktu).
- (¹⁵²) Sprawa E 10/2000, „Anstaltslast und Gewährträgerhaftung”, pkt 5 propozycji stosownych środków z dnia 8 maja 2001 r. Dostępna na stronie internetowej Komisji: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2000/e010-00-1.pdf
- (¹⁵³) Zob. decyzja 2005/145/WE.
-