

Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej – problematyka transpozycji regulacji na przykładzie Polski*

Piotr Podsiadło**

Streszczenie: Prawna regulacja problematyki pomocy państwa stanowi element ochrony mechanizmu konkurencji, który został uznany w TFUE za jedno z podstawowych narzędzi realizacji wytyczonych w nim zadań. Ogólny zakaz udzielania pomocy państwa został sformułowany w art. 107 ust. 1 TFUE, przy czym w przepisie tym nie zawarto definicji pomocy publicznej, lecz wskazano kryteria brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny konkretnych stanów faktycznych. Kryteria te zostały sformułowane w katalogu warunków definiujących pomoc państwa, to jest pochodzenie od państwa lub ze źródeł państwowych, selektywność, istnienie korzyści dla beneficjenta lub beneficjentów pomocy oraz zakłócenie lub zagrożenie zakłóceniem konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Nadrzędnym celem, jakiemu służyć ma precyzyjne określenie środków stanowiących pomoc publiczną, nie jest ustanowienie bezwzględnego zakazu ich stosowania, lecz jedynie zaznaczenie kręgu działań podlegających badaniu pod kątem ich ewentualnego negatywnego wpływu na konkurencję w wymiarze rynku wewnętrznego. Dalsze badanie sprowadza się natomiast przede wszystkim do analizy, czy obowiązujące przepisy szczególne prawa europejskiego pozwalają na udzielenie pomocy publicznej w danym przypadku. Celem artykułu jest analiza polskich regulacji udzielania pomocy publicznej, które muszą być zgodne z prawem konkurencji UE w zakresie dopuszczalności pomocy państwa.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, prawo konkurencji, przepisy traktatowe, Unia Europejska, regulacje krajowe

Wprowadzenie

Na podstawie art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹ kompetencje w zakresie stwierdzenia istnienia pomocy publicznej oraz uznawania tej pomocy za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego i tym samym za dopuszczalną posiadają Komisja Europejska i Rada, co podlega dodatkowej kontroli przez sądy unijne. Kompetencje państw członkowskich dotyczą natomiast ustanawiania środków pomocowych, które obejmują programy pomocowe i pomoc indywidualną, notyfikacji środków pomocowych, które zgodnie z przepisami tego wymagają, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz egzekwowania

* Publikacja sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

** dr Piotr Podsiadło, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Finansów Samorządowych, e-mail: piotr.podsiadlo@uek.krakow.pl.

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dz.U. UE C 83/47 z 30.03.2010.

decyzji Komisji o zwrocie pomocy udzielonej nielegalnie lub pomocy wykorzystanej niezgodnie z jej przeznaczeniem. Każde państwo członkowskie opracowuje własne standardy i prowadzi autonomiczną politykę w zakresie przyznawania pomocy publicznej, dostosowaną do realizowanych zadań społecznych i gospodarczych, wykorzystując przy tym unijne akty normatywne, a w szczególności przepisy wykonawcze, które określają formy i rodzaje pomocy publicznej, sektory specjalnego traktowania i zasady monitorowania pomocy publicznej (Atanasiu, 2001, s. 257–283). Komisja Europejska bada konkretne przypadki udzielenia pomocy publicznej z punktu widzenia ochrony konkurencji, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w kwestii konstrukcji wewnętrznych systemów przyznawania i nadzorowania pomocy publicznej.

Celem artykułu jest analiza polskich regulacji udzielania pomocy publicznej, które muszą być zgodne z prawem konkurencji UE w zakresie dopuszczalności pomocy państwa.

1. Ramy prawno-instytucjonalne systemu pomocy publicznej w UE

Podstawowe regulacje prawa ochrony konkurencji dotyczące pomocy publicznej znajdują się w art. 107, 108 i 109 TFUE. Artykuł 107 ustanawia unijne reguły dopuszczalności pomocy publicznej. Postanowienia art. 107 ust. 1 TFUE statuują zasadę ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, a postanowienia zawarte w ust. 2 i 3 dopuszczają przyznawanie pomocy publicznej na zasadzie wyjątku od ogólnego zakazu. Tymi wyjątkami są odpowiednio kategorie pomocy, które są dopuszczalne jako zgodne z rynkiem wewnętrznym (art. 107 ust. 2), oraz kategorie pomocy, które mogą być dopuszczalne, czyli mogą zostać uznane za zgodne z zasadami rynku wewnętrznego (art. 107 ust. 3). Artykuł 108 określa uprawnienie Rady i Komisji Europejskiej w zakresie udzielanej przez państwa członkowskie pomocy oraz tryb przestrzegania przepisów art. 107. Z kolei art. 109 przyznaje Radzie kompetencje do wydawania rozporządzeń ustanawiających zasady stosowania art. 107 i 108.

Szczegółowe kryteria, jakimi Komisja Europejska kieruje się przy ocenie dopuszczalności pomocy, zostały natomiast określone w wielu aktach normatywnych oraz aktach tak zwanego miękkiego prawa wspólnotowego (*soft law*), które nie mają mocy wiążącej dla adresatów (Chalmers, Hadjiemmanuil, Monti, Tomkins, 2006, s. 137–140). W katalogu aktów normatywnych należy wskazać przede wszystkim na rozporządzenia określające reguły postępowania w odniesieniu do pomocy publicznej podlegającej obowiązkowi zgłoszenia Komisji Europejskiej, to jest obowiązujące do 2015 roku rozporządzenie proceduralne Rady nr 659/99² zastąpione rozporządzeniem nr 2015/1589³ oraz rozporządzenie wykonawcze

² Rozporządzenie Rady WE nr 659/1999 z 22.03.1999 ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania przepisów art. 93 Traktatu. Dz.U. WE L 83 z 27.03.1999.

³ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13.07.2015 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.U. UE L 248/9 z 24.09.2015.

Komisji Europejskiej nr 794/2004⁴. Pierwsze z tych rozporządzeń definiuje szczegółowe zasady stosowania materialnych reguł pomocy publicznej, drugie zaś zawiera szczegółowe przepisy dotyczące formy, treści i innych elementów notyfikacji pomocy oraz sprawozdań rocznych, obliczania terminów proceduralnych i stopy windykacji pomocy nielegalnej. Na uwagę zasługują również rozporządzenia Rady dotyczące pomocy państwa dla sektorów wrażliwych oraz pomocy dla sektora transportu⁵. Obok wielu rozporządzeń Rady pomoc publiczna spełniająca traktatowe i orzecznicze przesłanki art. 107 ust. 1 TFUE może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia Komisji. Na przykład rozporządzeniem takim jest rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁶. Wskazać także należy na rozporządzenie wykonawcze w zakresie stosowania zasady *de minimis* w odniesieniu do pomocy publicznej⁷.

Pomoc publiczną od innych państwowych działań regulacyjnych czy interwencyjnych odróżnia jej selektywny charakter w odniesieniu do poszczególnych podmiotów czy sektorów gospodarki. Pomoc państwa musi mieć konsekwencje selektywne, a nie ogólne. Ten wymóg odróżnia środki polityki gospodarczej o charakterze ogólnym, które nie stanowią pomocy publicznej, oddziaływujące na wszystkie przedsiębiorstwa, od środków, które mają na celu wpływanie na warunki działania poszczególnych podmiotów gospodarczych czy sektorów. Na mocy przepisów Traktatu ograniczeniu podlega udzielanie pomocy publicznej, bowiem jest mniej prawdopodobne, że ogólne środki interwencji, w przeciwieństwie do środków pomocowych, będą zakłócać konkurencję i strukturę handlu na wspólnym rynku oraz że będą stosowane w dłuższej perspektywie czasowej⁸. Podkreślić jednak należy,

⁴ Rozporządzenie Komisji nr 794/2004 z 21.04.2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady WE nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Dz.U. WE L 140 z 30.04.2004; rozporządzenie Komisji WE nr 271/2008 z 30.01.2008 zmieniające rozporządzenie WE nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady WE nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Dz.U. UE L 82 z 25.03.2008; rozporządzenie Komisji (UE) 2015/2282 z 27.11.2015 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w odniesieniu do formularzy zgłoszeniowych i formularzy informacji. Dz.U. UE L 325/1 z 10.12.2015.

⁵ Wśród bardzo wielu aktów prawnych z zakresu pomocy sektorowej należy wskazać przede wszystkim na rozporządzenie Rady (WE) nr 1407/2002 z 23.07.2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (Dz.U. WE L 205 z 2.08.2002) zastąpione decyzją Rady z 10.12.2010 w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (Dz.U. UE L 336 z 21.12.2010) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (Dz.U. UE L 315 z 3.12.2007).

⁶ Dz.U. UE L 187 z 26.6.2014.

⁷ Rozporządzenie Komisji UE nr 1407/2013 z 18.12.2013 w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*. Dz.U. UE L 352 z 24.12.2013.

⁸ Istnieje wiele powodów wskazujących, że długotrwałe utrzymywanie przez państwo ogólnych środków interwencji jest mniej prawdopodobne niż udzielanie pomocy publicznej, czyli utrzymywanie środków o charakterze selektywnym. Po pierwsze, zastosowanie ogólnych środków interwencji jest bardziej kosztowne niż zastosowanie środków selektywnych. Po drugie, stosowanie ogólnych środków interwencji jest bardziej widoczne i tym samym jest łatwo poddawane krytycznej ocenie. Po trzecie, ogólne środki interwencji są bardziej dostępne dla podmiotów zagranicznych w odróżnieniu od środków pomocowych, które kierowane są zazwyczaj do przedsiębiorstw krajowych. Po czwarte, środki interwencji o charakterze ogólnym stanowią dla władz publicznych mniej skuteczne

Tabela 1

Wielkość pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie UE w latach 2006–2014 (% PKB)

Lata	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Austria	0,69	0,36	0,47	0,74	0,60	0,49	0,53	0,51	0,40
Belgia	0,36	0,39	0,41	0,59	0,59	0,40	0,37	0,39	0,40
Bułgaria	0,11	0,09	0,04	0,08	0,05	0,06	0,07	0,11	0,35
Chorwacja	–	–	–	–	–	–	–	0,35	0,36
Cypr	0,46	0,48	0,43	0,36	0,48	0,61	0,48	0,46	0,47
Czechy	0,52	0,57	0,73	0,55	0,67	0,77	0,88	1,01	1,30
Dania	0,65	0,69	0,71	0,90	0,83	0,88	0,98	0,97	0,94
Estonia	0,08	0,06	0,09	0,08	0,10	0,11	0,17	0,46	1,01
Finlandia	0,40	0,38	0,44	0,50	0,46	0,87	0,64	0,70	0,74
Francja	1,56	0,42	0,56	0,67	0,68	0,59	0,66	0,58	0,67
Grecja	0,34	0,34	0,62	0,84	0,77	1,08	0,89	1,47	0,94
Hiszpania	0,39	0,37	0,43	0,46	0,40	0,36	0,31	0,25	0,26
Holandia	0,28	0,25	0,26	0,30	0,32	0,33	0,30	0,25	0,27
Irlandia	0,42	0,40	0,48	0,46	0,57	0,38	0,31	0,49	0,29
Litwa	0,21	0,18	0,16	0,31	0,31	0,40	0,40	0,32	0,21
Luksemburg	0,14	0,13	0,15	0,26	0,19	0,20	0,17	0,28	0,27
Łotwa	0,58	1,73	0,50	0,54	0,83	1,09	1,58	1,45	1,89
Malta	2,26	1,94	1,65	1,60	1,13	1,33	1,42	1,70	1,02
Niemcy	0,70	0,55	0,59	0,71	0,56	0,46	0,44	0,45	1,32
Polska	0,46	0,42	0,74	0,78	0,76	0,58	0,58	0,56	1,09
Portugalia	0,84	1,22	0,88	0,92	0,82	0,87	0,50	0,26	0,42
Rumunia	0,67	0,31	0,21	0,15	0,15	0,29	0,46	0,59	0,57
Słowacja	0,50	0,44	0,47	0,39	0,37	0,23	0,16	0,24	0,40
Słowenia	0,47	0,34	0,45	0,81	0,80	1,02	1,09	1,13	1,06
Szwecja	0,88	0,84	0,82	0,82	0,78	0,75	0,75	0,77	0,74
Węgry	1,13	1,03	1,85	1,34	1,88	0,93	0,91	1,16	1,39
Wielka Brytania	0,18	0,21	0,21	0,24	0,25	0,21	0,24	0,26	0,33
Włochy	0,39	0,29	0,31	0,30	0,19	0,18	0,22	0,17	0,30
UE-28	0,63	0,41	0,47	0,53	0,49	0,43	0,44	0,43	0,67

Źródło: Eurostat.

że zarówno ogólne środki interwencji, jak i środki stanowiące pomoc publiczną wiążą się z interwencyjnym działaniem państwa w mechanizm rynkowy, które potencjalnie może skutkować zakłóceniem konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Jednak wynikający z art. 107 ust. 1 TFUE zakaz udzielania pomocy nie ma zastosowania do ogólnych środków interwencji, gdyż celem polityki ochrony konkurencji UE nie jest i nie może być eliminacja wszelkich różnic w strukturze kosztów pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami, skoro różnice te wynikają z istniejącej sytuacji społeczno-gospodarczej w państwach

narzędzie osiągania wpływów politycznych z punktu widzenia promocji i wsparcia określonych sektorów gospodarki w celu uzyskania ich politycznego poparcia.

członkowskich. Przyjęcie w tym względzie odmiennego stanowiska prowadziłyby do wniosku o poddaniu kontroli Komisji Europejskiej na podstawie art. 107 i 108 Traktatu wszelkich różnic w ustawodawstwach państw członkowskich, które mają wpływ na sytuację poszczególnych przedsiębiorstw (Bacon, 1997, s. 270). W tabeli 1 przedstawiono wielkość pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie UE, która regulowana jest przepisami traktatowymi.

TFUE dopuszcza udzielanie pomocy publicznej tylko na realizację określonych celów, do których należy pomoc państwa na naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, pomoc na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego czy pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia. Unijny system kontroli pomocy publicznej opiera się na obowiązku notyfikowania przez Komisję Europejską projektu udzielenia pomocy publicznej w ramach programu pomocowego lub jako pomoc indywidualna.

2. Podstawy prawne udzielania pomocy publicznej w Polsce

Polskie regulacje prawne w zakresie pomocy publicznej przed akcesją do UE obejmują okres do 2004 roku, gdzie przełomowy okazał się 2001 rok, w którym zaczęła obowiązywać pierwsza polska regulacja określająca zasady prawa subwencyjnego, a więc pierwsza ustawa o pomocy publicznej (Ustawa, 2000). Treść tej ustawy była rezultatem zbliżenia regulacji prawnych w Polsce do ich odpowiedników w prawie UE oraz prawie międzynarodowym (Pietras, 2005, s. 219–230). Analizując proces integracji Polski z UE, należy zauważyć, że dostosowanie prawa polskiego do wymagań unijnych dotyczących udzielania pomocy publicznej przebiegało długofalowo. Wynikało to zarówno z braku dostatecznej wiedzy na temat dopuszczalności pomocy państwa na początku okresu transformacji polskiej gospodarki, jak i z przyzwyczajenia władz krajowych do swobodnego korzystania z instrumentów wspierania przedsiębiorstw, zwłaszcza państwowych⁹.

W Polsce unijne reguły prawa konkurencji zaczęły obowiązywać od 1 lutego 1994 roku, czyli od wejścia w życie Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie

⁹ Proces transformacji charakteryzował się kumulacją złożonych problemów wynikających z restrukturyzacji polskiej gospodarki i jej adaptacji do wymogów wolnej konkurencji rynkowej, co niejednokrotnie prowadziło do konieczności likwidacji nierentownych przedsiębiorstw i wzrostu bezrobocia. Pomoc była zatem uzasadniana głównie realizacją ważnych celów ekonomicznych i społecznych, których nie można byłoby osiągnąć bez interwencji państwa. Pomoc publiczna miała służyć zarówno wspieraniu procesów restrukturyzacji, jak i łagodzeniu ich skutków społecznych.

pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi¹⁰. Wynika to z art. 68 Układu Europejskiego, który stanowił, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski z UE jest zbliżenie obecnego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego w Unii. W Układzie Europejskim Polska przyjęła na siebie zobowiązanie dostosowania się do europejskich standardów w zakresie ochrony konkurencji, co w kontekście pomocy publicznej oznaczało przestrzeganie kryteriów wynikających z zastosowania przepisów art. 107 TFUE. Na podstawie art. 63 Układu Europejskiego za niezgodną z postanowieniami Układu uznana została wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, gdy może to mieć negatywny wpływ na wymianę handlową między Polską a Unią. Układ Europejski nakładał na Polskę obowiązek zapewnienia przejrzystości informacji w zakresie pomocy publicznej (m.in. przez coroczne informowanie drugiej strony o ogólnej sumie i o rodzajach udzielonej pomocy), przedstawiania na żądanie drugiej strony informacji dotyczących programów pomocowych lub informacji na temat poszczególnych przypadków udzielenia pomocy publicznej oraz ustanowienia organu administracji państwowej odpowiedzialnego za monitorowanie pomocy publicznej¹¹.

Mając na uwadze, że pomoc publiczna jest selektywna i stanowi generalne odstępstwo od reguł europejskiej polityki konkurencji, polskie regulacje prawne miały ograniczyć niekorzystne skutki udzielania pomocy państwa, takie jak zniekształcenie konkurencji oraz naruszanie zasad równego traktowania przedsiębiorstw, a więc podstawowych zasad rynkowych (Modzelewska-Wąchał, 2003). Po raz pierwszy dokonano tego w wyżej wspomnianej ustawie. Jednak podczas pierwszego roku jej stosowania okazało się, że niektóre postanowienia stwarzają znaczne trudności interpretacyjne. Wiązało się to głównie z nieprecyzyjnością zawartych w nich definicji, niezbyt dokładnie określonym sposobem przeliczania pomocy wyrażonej w złotych na euro czy ustaleniem obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorstw. Powodowało to problemy z udzieleniem wsparcia przedsiębiorstwom,

¹⁰ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzony w Brukseli 16.12.1991. Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38.

¹¹ Polska spełniła wszystkie powyższe warunki z trzech powodów. Po pierwsze, od 1998 r. publikowane są zbiorcze informacje o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w postaci raportów Ministerstwa Gospodarki (za lata 1996–1999), a później raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Po drugie, 1 stycznia 2001 r. weszła w życie wspomniana wyżej ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która scalała rozproszone w rozmaitych aktach prawnych regulacje dotyczące pomocy publicznej. Ustawa ta zawierała ogólny zakaz udzielania pomocy, która może istotnie ograniczyć lub zniekształcić konkurencję, a także uniemożliwić lub istotnie utrudnić powstanie konkurencji. Jednocześnie ustawa ta uwzględniała wyjątki od zakazu zgodne z regulacjami pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego, regulując zasady dopuszczalności pomocy regionalnej, horyzontalnej i sektorowej. Ponadto uregulowano konieczność zwrotu pomocy udzielonej niezgodnie z przepisami lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Po trzecie, na mocy ustawy o pomocy publicznej obowiązki nadzorowania pomocy publicznej przejął konkretny podmiot, tj. Prezes UOKiK, którego kompetencje w zakresie monitorowania pomocy państwa obejmowały pomoc udzielaną *ex ante* (notyfikacja zamierzonej pomocy) i *ex post* (identyfikacja skali, kierunków przeznaczenia oraz skuteczności i efektywności udzielanej pomocy).

Tabela 2

Informacje ogólne o pomocy publicznej udzielonej w Polsce w latach 2006–2014

Lata	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba podmiotów, które udzieliły pomocy	1 675	1 708	2 167	2 590	850	831	723	726	686
Liczba beneficjentów, którzy otrzymali pomoc	139 000	138 000	158 000	210 000	90 000	81 000	68 000	72 000	46 000
Liczba przypadków pomocy*	329 000	369 000	559 000	804 000	360 000	284 000	285 000	311 000	287 000
Liczba przypadków przypadających średnio na jednego beneficjenta	2,4	2,7	3,5	4,0	4,0	3,5	4,2	4,3	6,2
Wartość pomocy przypadająca średnio na jednego beneficjenta (zł)	42 000	47 000	91 000	91 000	268 000	265 000	299 000	287 000	549 000

* Liczba przypadków pomocy jest z reguły kilkakrotnie wyższa od liczby beneficjentów między innymi z następujących względów: 1) możliwości korzystania przez jednego beneficjenta z wielu źródeł pomocy, o różnym przeznaczeniu, formie; 2) wykazywania cztery razy w roku (na dzień udzielenia) pomocy w formie ustawowego zwolnienia osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą z podatku od nieruchomości; 3) możliwości dokonywania korekt ujemnych przez organy podatkowe w przypadku niewywiązania się przez beneficjenta z układu ratalnego spłaty podatku wynikającego z decyzji.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2006–2014, https://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php.

które o nie występowały. Wynikiem tych wątpliwości było wejście w życie 6 października 2002 roku ustawy z 27 lipca 2002 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹². Ustawa ta miała na celu doprecyzowanie i rozszerzenie definicji ustawowych w zakresie pomocy publicznej, wzmocnienie odpowiedzialności organów udzielających pomocy oraz wprowadzenie instytucji programów pomocowych. W bardziej przejrzysty sposób normowała ona dopuszczalność pomocy publicznej, w założeniach była jednak aktem prawnym funkcjonującym poza pewnymi wyjątkami do 1 maja 2004 roku. Ustawa ta została uchylona 31 maja 2004 roku przez nowy akt prawny, to jest ustawę z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹³. Nowa ustawa stosuje już bezpośrednio zapis art. 91 Konstytucji RP¹⁴ i oparta jest w całości na unijnym prawie konkurencji stosowanym we wszystkich państwach członkowskich UE¹⁵. W tabeli 2 przedstawiono podstawowe informacje dotyczące parametrów

¹² Dz.U. 2002, nr 141, poz. 1177, z późn. zm.

¹³ Dz.U. 2004, nr 123, poz. 1291, z późn. zm.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 4.04.1997. Dz.U. nr 78, poz. 483.

¹⁵ Ustawa składa się z 10 rozdziałów, które dotyczą odpowiednio: 1) kwestii wstępnych obejmujących m.in. odwołanie się do regulacji unijnych, obliczania wysokości pomocy publicznej, zasad stosowanych odnośnie do pomocy *de minimis* i pomocy regionalnej; 2) procedury notyfikacyjnej przed polskimi organami administracji rządowej; 3) szczególnych unormowań w zakresie postępowania notyfikacyjnego przed Komisją Europejską; 4) zwrotu

udzielanej pomocy publicznej w Polsce po zaimplementowaniu reguł unijnego prawa konkurencji do krajowego prawa pomocy publicznej.

Ustawa z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w odróżnieniu do dwóch poprzedzających ją ustaw, definiuje w sposób bardziej ogólny odbiorców pomocy państwa. Są to podmioty prowadzące działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, które otrzymały pomoc publiczną. Ustawa odwołuje się w tym miejscu do działalności gospodarczej, do której zastosowanie mają reguły konkurencji określone w przepisach Traktatu. Traktat w tym zakresie gwarantuje swobodę przepływu usług oraz swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej polega na eliminacji barier tworzonych przez narodowe systemy prawne i obejmuje swoim zakresem tak szerokie spektrum działań, jak: zakładanie filii, oddziałów, agencji, prawo dostępu do sądów, dostępu do różnych form finansowania, pełną zdolność do czynności prawnych oraz prawo dostępu do subsydiów rządowych (Stein, 1971, s. 26). Swoboda ta opiera się na zasadzie traktowania narodowego, czyli traktowania ani gorszego, ani lepszego, niż spotyka to osoby fizyczne lub prawne państwa przyjmującego. Takie traktowanie ma na celu wyrównanie szans w zakresie dostępu do rynków przez podmioty zarówno krajowe, jak i pochodzące z innego państwa członkowskiego, co oznacza, że dane państwo członkowskie nie może uzależniać podjęcia działalności na swoim terytorium przez przedsiębiorstwo z innego państwa od pozwolenia lub też specjalnej koncesji¹⁶.

Na gruncie polskich unormowań prawnych beneficjentem pomocy jest określony przedsiębiorca. Odnośnie do definicji przedsiębiorcy należy się odwołać do art. 4 ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷, zgodnie z którym przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Artykuł 110 ustawy

pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem; 5) szczególnych unormowań odnoszących się do postępowania przed sądami unijnymi; 6) monitorowania pomocy publicznej; 7) kontroli u beneficjenta pomocy; 8) kar pieniężnych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków sprawozdawczych oraz procedury odwoławczej od decyzji nakładającej karę; 9) zmian w przepisach obowiązujących; 10) przepisów przejściowych i końcowych.

¹⁶ Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje swoim zakresem świadczoną odpłatnie działalność usługową, a także wytwarzanie i zbycie towarów. W świetle prawa UE istotne jest rozróżnienie pomiędzy swobodą zakładania przedsiębiorstw a swobodą świadczenia usług. W ramach swobody zakładania przedsiębiorstw osoba fizyczna lub prawna prowadząca działalność gospodarczą musi ulokować się na stałe poprzez założenie własnego przedsiębiorstwa, oddziału, agencji lub stałego przedstawicielstwa albo na zasadzie samozatrudnienia w danym państwie członkowskim. Natomiast osoba fizyczna lub prawna świadcząca usługi działa na terenie jednego państwa, a stałą siedzibę ma na terenie innego państwa członkowskiego. Wynika z tego, że swoboda świadczenia usług obejmuje te same czynności co swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, czyli podejmowanie i wykonywanie pracy na własny rachunek, zakładanie i prowadzenie przedsiębiorstw, jednak ich wykonywanie ograniczone jest czasowo i związane jest nadto z przekraczaniem granic wewnętrznych Unii.

¹⁷ Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

o swobodzie działalności gospodarczej nakłada na przedsiębiorcę obowiązek złożenia do celów pomocy publicznej pisemnego oświadczenia przed organem udzielającym pomocy o wielkości swojego przedsiębiorstwa. Wielkość przedsiębiorstwa określa on zgodnie z art. 104, 105 i 106 ustawy na podstawie co najmniej jednego z dwóch ostatnich lat obrotowych. Mając to na uwadze, możemy mówić o:

- a) mikroprzedsiębiorcy zatrudniającym średniorocznie mniej niż 10 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty oraz osiągającym obrót netto nieprzekraczający równowartości w złotych 2 mln euro lub gdy sumy aktywów jego bilansu jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 mln euro;
- b) małym przedsiębiorcy zatrudniającym średniorocznie mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty oraz osiągającym roczny obrót netto nieprzekraczający równowartości w złotych 10 mln euro lub gdy sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 mln euro;
- c) średnim przedsiębiorcy zatrudniającym średniorocznie mniej niż 250 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty oraz osiągającym roczny obrót netto nieprzekraczający równowartości w złotych 50 mln euro lub gdy sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 mln euro.

W Polsce stosowana jest definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oparta na ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, która uwzględnia zapisy rekomendacji Komisji Europejskiej w sprawie definicji małych i średnich przedsiębiorstw¹⁸. Należy przy tym zauważyć, że w rekomendacji Komisji Europejskiej jest mowa o mikroprzedsiębiorstwie oraz małym i średnim przedsiębiorstwie, natomiast polski ustawodawca zdefiniował mikroprzedsiębiorcę oraz małego i średniego przedsiębiorcę. Przyjmuje się jednak, że jest to różnica terminologiczna i nie odgrywa istotniejszej roli¹⁹. Kryteria definicji poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw sektora MŚP w Polsce zostały przedstawione w tabeli 3.

Zgodnie z art. 110 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca wnioskujący o udzielenie pomocy publicznej składa oświadczenie przed organem udzielającym pomocy, że spełnia przesłanki określone w załączniku I rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 roku uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych)²⁰. Obecnie, po wygaśnięciu rozporządzenia nr 800/2008,

¹⁸ Zalecenie Komisji nr 2003/361/WE z 6.05.2003 w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Dz.U. WE L 124 z 20.05.2003.

¹⁹ O ile pojęcia *przedsiębiorstwo* i *przedsiębiorca* są sobie tożsame, to zasada ta nie ma zastosowania wobec określenia *firma*. Zgodnie bowiem z art. 26 § 1 Kodeksu spółek handlowych (Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037, z późn. zm.) firma to tylko nazwa, pod jaką spółka handlowa prowadzi przedsiębiorstwo, i nie może być utożsamiana z przedsiębiorstwem (przedsiębiorcą). Firma jako nazwa przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) nie jest podmiotem gospodarczym.

²⁰ Dz.U. UE L 214/3 z 9.08.2008.

wynikająca z rekomendacji Komisji definicja mikroprzedsiębiorstwa oraz małego i średniego przedsiębiorstwa, a także rodzaje pomocy, z których przedsiębiorstwa sektora MŚP mogą skorzystać z pominięciem procedury notyfikacji, znajdują się w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 roku uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu²¹.

Tabela 3

Kryteria klasyfikacji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w Polsce

Wyszczególnienie	Mikroprzedsiębiorca	Mały przedsiębiorca	Średni przedsiębiorca
Kryterium ilościowe			
Średnioroczne zatrudnienie	<10 pracowników	<50 pracowników	<250 pracowników
Kryterium finansowe			
Roczny obrót netto	<2 mln euro	<10 mln euro	<50 mln euro
Suma aktywów z bilansu	<2 mln euro	<10 mln euro	<43 mln euro
Kryterium niezależności			
Zależność	przedsiębiorstwo autonomiczne	przedsiębiorstwo autonomiczne	przedsiębiorstwo autonomiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 104–106 Ustawy (2004).

Na polski system prawny w zakresie pomocy publicznej, poza ustawą z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i aktami wykonawczymi do niej w postaci odpowiednich rozporządzeń, składają się również akty normatywne ustanawiające programy pomocowe. Liczba takich aktów jest znaczna i szybko wzrasta, zwłaszcza w związku z uruchomieniem programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych w ramach polityki spójności UE, najpierw na okresy 2004–2006 i 2007–2013, a obecnie na lata 2014–2020.

3. Rodzaje i formy pomocy publicznej w Polsce

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE środki pomocy spełniające wszystkie zawarte w nim kryteria są zasadniczo niezgodne z rynkiem wewnętrznym (Podsiadło, 2016, s. 72–90). Zasada niezgodności nie jest jednak równoważna z całkowitym zakazem (Sinnaeve, 2007, s. 965–1033). Niedozwolony charakter pomocy publicznej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym nie ma miejsca w sytuacji, w której automatyczne zastosowanie znajdzie art. 107 ust. 2 TFUE ustanawiający zamknięty katalog rodzajów pomocy publicznej uznanej przez sam Traktat za zgodną z zasadami jednolitego rynku europejskiego. Z kolei na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE można wskazać rodzaje pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie, których zgodność z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana przez Komisję Europejską

²¹ Dz.U. L 187/1 z 26.06.2014.

(Winter, 2004, s. 475–504). Są to: pomoc regionalna, której zadaniem jest rozwój regionów o bardzo niskim poziomie życia lub regionów, w których występuje znaczne bezrobocie, pomoc na promowanie projektów posiadających znaczenie ogólnoeuropejskie lub na zapobieżenie poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego, ukierunkowana na określone cele – na przykład na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, na ochronę środowiska, prace badawczo-rozwojowe – pomoc horyzontalna, przeznaczona dla przedsiębiorstw z konkretnych branż gospodarki pomoc sektorowa oraz pomoc na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego. Generalnie rzecz ujmując, udzielaną przez państwa członkowskie, a więc i przez Polskę po akcesji w 2004 roku do UE, pomoc dopuszczalną warunkowo można podzielić na trzy kategorii, to jest pomoc na cele regionalne, pomoc na cele horyzontalne i pomoc dla sektorów wrażliwych. W tabelach 4–5 przedstawiono wartości i strukturę pomocy publicznej udzielanej w Polsce w ramach trzech wskazanych kategorii.

Tabela 4

Przeznaczenie pomocy publicznej w Polsce w latach 2006–2014 (mln zł)

Lata	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wartość udzielonej pomocy,									
w tym:									
– pomoc regionalna	1 558,3	1 204,8	4 038,8	7 746,7	10 716,3	6 790,6	8 251,9	9 457,1	8 190,9
– pomoc horyzontalna	2 183,1	3 175,7	4 919,5	5 365,7	6 215,1	5 602,6	5 808,4	4 880,9	8 574,6
– pomoc sektorowa	699,8	448,5	2 524,5	2 661,8	3 387,6	3 578,9	3 090,9	2 946,0	1 429,3
– inne tytuły	27,2	18,1	39,1	312,9	916,5	1 983,0	903,7	870,6	1159,6

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2006–2014, https://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php.

Tabela 5

Struktura kierunków przeznaczenia pomocy publicznej w Polsce w latach 2006–2014 (%)

Lata	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wartość udzielonej pomocy,									
w tym:									
– pomoc regionalna	34,9	24,9	35,1	48,2	50,5	37,8	45,7	52,1	42,3
– pomoc horyzontalna	48,9	65,5	42,7	33,4	29,3	31,2	32,2	26,9	44,3
– pomoc sektorowa	15,7	9,3	21,9	16,5	16,0	19,9	17,1	16,2	7,4
– inne tytuły	0,6	0,4	0,3	1,9	4,3	11,0	5,0	4,8	6,0

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2006–2014, https://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php.

Pomoc dla sektorów wrażliwych związana jest z restrukturyzacją poszczególnych dziedzin gospodarki oraz pojedynczych przedsiębiorstw. Pomoc ta jest dopuszczalna w sytuacji, gdy jej udzielenie przyspiesza niezbędne zmiany lub rozwój tych sektorów, przywraca długookresowe funkcjonowanie tych sektorów i wpływa łagodząco na społeczne i gospodarcze koszty zmian w tych sektorach. Pomoc sektorowa podlega szczególnie wnikliwej i starannej kontroli ze względu na specyfikę konkretnych sektorów. Należy chociażby wskazać niskie wykorzystanie mocy produkcyjnych, nadprodukcję czy też ostrą konkurencję na rynku wewnętrznym i poza nim. W Polsce od 2004 roku w ramach pomocy sektorowej wsparcie kierowane jest do sektorów górnictwa węgla kamiennego, przemysłu stoczniowego, kinematografii (Rozporządzenie, 2005) oraz sektora wytwarzania energii elektrycznej. W tym ostatnim przypadku pomoc udzielana jest w formie rekompensaty z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej. Ponadto szczegółowe zasady odnoszą się do udzielania pomocy dla ratowania przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Ustawa, 2002).

W warunkach Polski pomoc regionalna ma na celu zmniejszenie dysproporcji w rozwoju społecznym i gospodarczym między poszczególnymi obszarami kraju. Jeszcze przed wejściem Polski do UE w 2004 roku, na podstawie nieobowiązującej już ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców²², dopuszczalna była pomoc konieczna do pobudzenia długookresowego rozwoju obszarów charakteryzujących się poziomem PKB na jednego mieszkańca niższym niż 75% średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca w UE. Zakres pojęcia *obszary* został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów (2007) określającym pięć poziomów jednostek terytorialnych. NTS dzieli Polskę na terytorialne, hierarchicznie powiązane jednostki na pięciu poziomach, z czego trzy określone zostały jako poziomy regionalne (poziom 1 – obszar całego państwa, poziom 2 – województwa, poziom 3 – podregiony), a dwa jako poziomy lokalne (poziom 4 – powiaty, poziom 5 – gminy). Po 1 maja 2004 roku obszary kraju, na których jest dopuszczalne udzielenie pomocy regionalnej, i maksymalne wielkości pomocy dla tych obszarów, a także rodzaje działalności gospodarczej, dla których udzielanie pomocy nie jest dozwolone, oraz rodzaje działalności gospodarczej, dla których maksymalne wielkości pomocy są inne niż maksymalne wielkości pomocy dla obszarów kraju, określają rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej²³. Przyznanie pomocy regionalnej jest dopuszczalne w jednostkach wyróżnionych na poziomie NTS 2 oraz NTS 3, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z 29 czerwca 1995

²² Ustawa z 27.07.2002 o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Dz.U. nr 141, poz. 1177.

²³ Do 31 grudnia 2006 r. obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Rady Ministrów z 1.09.2004 w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej. Dz.U. nr 200, poz. 2050. Do 31 grudnia 2013 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z 13.10.2006 w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej. Dz.U. nr 190, poz. 1402. Natomiast obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z 30.06.2014 w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014–2020. Dz.U. poz. 878.

roku o statystyce publicznej²⁴. Maksymalna intensywność pomocy regionalnej liczona jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą wynosi 10% – na obszarze należącym do m.st. Warszawy w okresie od 1 stycznia 2018 roku do 31 grudnia 2020 roku; 15% – na obszarze należącym do m.st. Warszawy w okresie od 1 lipca 2014 roku do 31 grudnia 2017 roku; 20% – na obszarze należącym do podregionu warszawskiego zachodniego; 25% – na obszarach należących do województw: dolnośląskiego, wielkopolskiego, śląskiego; 35% – na obszarach należących do województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego oraz na obszarach należących do podregionów: ciechanowsko-płockiego, ostrołęcko-siedleckiego, radomskiego i warszawskiego wschodniego; 50% – na obszarach należących do województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego.

Pomoc horyzontalna kierowana jest do wszystkich przedsiębiorstw bez względu na sektor gospodarki oraz region, w których prowadzą one swoją działalność. Pomoc ta kierowana jest na różne cele. Pomoc horyzontalna na restrukturyzację przedsiębiorstwa oraz pomoc doraźna mogą być udzielone wyłącznie podmiotowi znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej, czyli przedsiębiorstwu, które utraciło zdolność do konkurencyjności na rynku. Szczegółowe kwestie związane z udzielaniem tej pomocy uregulowane zostały w przepisach wykonawczych określonych w wytycznych Komisji Europejskiej²⁵. Wytyczne te stanowią komunikat skierowany do państw członkowskich wraz z propozycją podjęcia odpowiednich środków. W Polsce przykładem implementacji w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 20 marca 2015 roku w sprawie pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców²⁶.

Z kolei wsparcie przedsiębiorstw dokonujących inwestycji w zakresie ochrony środowiska ukierunkowane jest na: dostosowanie istniejących instalacji do wymogów najlepszych dostępnych technik, zastosowanie technologii zapewniających czystsza i energooszczędną produkcję, inwestycje w odnawialne źródła energii, ochronę powietrza, wody i gleby przed zanieczyszczeniami, poprawę jakości paliw i technologii silnikowych, a także dostosowanie składowisk odpadów do wymogów ochrony środowiska²⁷. Zadaniem pomocy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego jest dostosowanie poziomu zanieczyszczeń do nowych, ostrzejszych standardów UE, przy czym niezbędne działania w tym zakresie określa ustawa z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska²⁸.

²⁴ Dz.U. 2012, poz. 591, z późn. zm.

²⁵ Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. UE C 244/2 z 1.10.2004) oraz Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. UE C 249 z 31.07.2014).

²⁶ Dz.U. 2015, poz. 531.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.07.2014 w sprawie szczegółowych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na niektóre cele z zakresu ochrony środowiska. Dz.U. poz. 908.

²⁸ Dz.U. 2013, poz. 1232, z późn. zm.

Pomoc publiczna na badania i rozwój skierowana jest do przedsiębiorców celem zwiększenia innowacyjności poprzez transfer nowych technologii ze sfery nauki do gospodarki oraz wzrostu liczby przedsiębiorstw oferujących produkty lub usługi oparte na nowych rozwiązaniach technologicznych²⁹. Organy udzielające pomocy publicznej w tym zakresie uwzględniają w decyzji o jej przyznaniu minimalizację ryzyka niepowodzenia prac badawczo-rozwojowych, dostępność ich wyników i nieprzekraczanie dopuszczalnych wielkości pomocy. Jako przykład implementacji przepisów unijnego prawa konkurencji w zakresie dopuszczalności udzielania pomocy publicznej na prace badawczo-rozwojowe można wskazać odpowiednie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁰.

Zdecydowana większość horyzontalnych środków pomocy może być udzielana na uproszczonych zasadach, zgodnie z którymi określone grupy pomocy są uznawane za zgodne z regułami jednolitego rynku europejskiego i podlegają wyłączeniu z obowiązku zgłoszenia planowanej pomocy do Komisji celem jej zatwierdzenia. Zasady te określane są mianem wyłączeń grupowych. W związku z reformą unijnych przepisów dotyczących udzielania przez państwa członkowskie pomocy publicznej i wprowadzenia nowego rozporządzenia wyłączającego GBER zostały wydane nowe rozporządzenia dostosowane w zakresie intensywności pomocy do nowej mapy pomocy regionalnej obowiązującej w Polsce. Dotyczyły one pomocy szkoleniowej³¹ i pomocy na zatrudnienie³². Z kolei uzasadnieniem pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw jest pobudzanie ich aktywności gospodarczej, co znacząco wpływa na wzrost zatrudnienia, podniesienie ich konkurencyjności i zdolności do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim. Warunki udzielania pomocy publicznej kierowanej wyłącznie dla przedsiębiorstw sektora MŚP zostały uregulowane stosownymi rozporządzeniami Rady Ministrów. Dotyczą one przede wszystkim zasad udzielania pomocy *de minimis*³³.

²⁹ Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną. Dz.U. UE C 198 z 27.06.2014.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25.02.2015 w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis* za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Dz.U. poz. 299; rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9.09.2015 w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Narodowego Centrum Nauki. Dz.U. poz. 1381.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.10.2009 w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na szkolenia. Dz.U. nr 179, poz. 1388.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.10.2009 w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych. Dz.U. nr 183, poz. 1426.

³³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 22.12.2005 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom uczestniczącym w targach lub wystawach za granicą. Dz.U. nr 265, poz. 2217, z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 22.12.2005 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom uczestniczącym w wyjazdowych misjach gospodarczych związanych z udziałem w targach lub wystawach za granicą. Dz.U. nr 265, poz. 2218, z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8.12.2010 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych. Dz.U. nr 236, poz. 1562; rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 11.06.2014 zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych. Dz.U. poz. 801; rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 19.03.2015 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata

Uwagi końcowe

Kompetencje państw członkowskich w zakresie pomocy publicznej dotyczą ustanawiania środków pomocowych, to jest programów pomocowych i pomocy indywidualnej, notyfikacji Komisji Europejskiej środków pomocowych, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz egzekwowania decyzji Komisji o zwrocie pomocy udzielonej z naruszeniem zasad wspólnego rynku lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Sposób wykonywania tych kompetencji w warunkach polskich został określony w ustawie z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Od momentu przystąpienia Polski do UE nadzór nad udzielaniem pomocy publicznej przejęła Komisja Europejska i żaden organ krajowy nie może jej zastąpić w ocenie projektów pomocy, zmienić podjętej przez nią decyzji lub wykonywać innych zadań przekazanych w tych sprawach na szczebel unijny. Zadania polskiego organu nadzorującego są ograniczone do zapewnienia przejrzystości udzielanej pomocy, analizy jej efektywności oraz notyfikowania Komisji polskich projektów pomocy publicznej. Wspomniana ustawa wprowadziła procedurę postępowania w sprawach dotyczących zapewnienia zgodności udzielanej pomocy publicznej z unijnym prawem konkurencji, która oparta jest na uprawnieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do dokonywania oceny planowanych projektów pomocy. Polska zdecydowała się na model przewidujący wstępną kontrolę pomocy publicznej, która ma nastąpić przed notyfikacją konkretnych programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej. Przeprowadzana procedura postępowania przednotyfikacyjnego polega na obowiązku uzyskania opinii Prezesa UOKiK oraz zgody na notyfikację przez Radę Ministrów. Model ten ma w założeniu minimalizować negatywne i warunkowe decyzje Komisji w sprawie notyfikowanych przez polskie podmioty projektów pomocowych oraz umożliwiać analizę zamierzonej pomocy z punktu widzenia prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej.

Literatura

- Atanasiu, I. (2001). State Aid in Central and Eastern Europe. *World Competition*, 2, 24, 257–283.
- Bacon, K. (1997). *State Aids and General Measures*. 17 *Yearbook of European Law*, 269–321.
- Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G., Tomkins, A. (2006). *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Decyzja Rady z 10.12.2010 w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla. Dz.U. UE L 336 z 21.12.2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 4.04.997. Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Modzelewska-Wąchal, E. (2003). *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

- Pietras, J. (2005). Ewolucja prawa konkurencji w zakresie udzielania pomocy publicznej w świetle procesu integracji Polski z Unią Europejską. W: C. Balasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej. Studia prawno-ekonomiczne* (s. 219–230). Warszawa: UOKiK.
- Podsiadło, P. (2016). The Interference of Law and Economics: The Case of Guarantees for Bank Debt and Their Impact on Competitiveness of the EU Member States. *European State Aid Law Quarterly*, 15, 1, 72–90.
- Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2006–2014. Pobrane z: https://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php (9.2016).
- Rozporządzenie Komisji nr 794/2004 z 21.04.2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady WE nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Dz.U. WE L 140 z 30.04.2004.
- Rozporządzenie Komisji WE nr 271/2008 z 30.01.2008 zmieniające rozporządzenie WE nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady WE nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Dz.U. UE L 82 z 25.03.2008.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6.08.2008 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu. Dz.U. UE L 214/3 z 9.08.2008.
- Rozporządzenie Komisji UE nr 1407/2013 z 18.12.2013 w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*. Dz.U. UE L 352 z 24.12.2013.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Dz.U. L 187/1 z 26.06.2014.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/2282 z 27.11.2015 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w odniesieniu do formularzy zgłoszeniowych i formularzy informacji. Dz.U. UE L 325/1 z 10.12.2015.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 22.12.2005 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom uczestniczącym w targach lub wystawach za granicą. Dz.U. nr 265, poz. 2217, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 22.12.2005 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom uczestniczącym w wyjazdowych misjach gospodarczych związanych z udziałem w targach lub wystawach za granicą. Dz.U. nr 265, poz. 2218, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 11.06.2014 zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych. Dz.U. poz. 801.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 19.03.2015 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020. Dz.U. poz. 488.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2.07.2015 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* oraz pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020. Dz.U. poz. 1073.
- Rozporządzenie Ministra Kultury z 27.10.2005 w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii. Dz.U. nr 219, poz. 1870, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25.02.2015 w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis* za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Dz.U. poz. 299.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9.09.2015 w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Narodowego Centrum Nauki. Dz.U. poz. 1381.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8.12.2010 w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych. Dz.U. nr 236, poz. 1562.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 20.03.2015 w sprawie pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców. Dz.U. poz. 531.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.07.2014 w sprawie szczególnych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na niektóre cele z zakresu ochrony środowiska. Dz.U. poz. 908.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Dz.U. UE L 315 z 3.12.2007.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13.07.2015 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.U. UE L 248/9 z 24.09.2015.
- Rozporządzenie Rady WE nr 659/1999 z 22.03.1999 ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania przepisów art. 93 Traktatu, Dz.U. WE L 83 z 27.03.1999.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1407/2002 z 23.07.2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego, Dz.U. WE L 205 z 2.08.2002.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 1.09.2004 w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej. Dz.U. nr 200, poz. 2050.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13.10.2006 w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej. Dz.U. nr 190, poz. 1402.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.11.2007 w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Dz.U. nr 214, poz. 1573, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.10.2009 w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na szkolenia. Dz.U. nr 179, poz. 1388.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.10.2009 w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych. Dz.U. nr 183, poz. 1426.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.06.2014 w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014–2020. Dz.U. poz. 878.
- Sinnaeve, A. (2007). *State Aid Procedures: Developments Since the Entry into Force of the Procedural Regulation. Common Market Law Review*, 44, 4, 965–1033.
- Stein, E. (1971). *Harmonization of European Company Laws: National Reform and Transnational Coordination*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dz.U. UE C 83/47 z 30.03.2010.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzony w Brukseli 16.12.1991. Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38.
- Ustawa z 29.06.1995 o statystyce publicznej. Dz.U. 2012, poz. 591, z późn. zm.
- Ustawa z 30.06.2000 o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Dz.U. nr 60, poz. 704, z późn. zm.
- Ustawa z 15.09.2000 – Kodeks spółek handlowych. Dz.U. nr 94, poz. 1037, z późn. zm.
- Ustawa z 27.04.2001 – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2013, poz. 1232, z późn. zm.
- Ustawa z 27.07.2002 o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Dz.U. nr 141, poz. 1177, z późn. zm.
- Ustawa z 30.10.2002 o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy. Dz.U. nr 213, poz. 1800, z późn. zm.
- Ustawa z 30.04.2004 o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Dz.U. nr 123, poz. 1291, z późn. zm.
- Ustawa z 2.07.2004 o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm.
- Winter, J.A. (2004). Re(def)ining the Notion of State Aid in Article 87 (1) of the EC Treaty. *Common Market Law Review*, 41, 2, 475–504.
- Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Dz.U. UE C 249 z 31.07.2014.
- Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. Dz.U. UE C 244/2 z 1.10.2004.
- Zalecenie Komisji nr 2003/361/WE z 6.05.2003 w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Dz.U. WE L 124 z 20.05.2003.
- Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną. Dz.U. UE C 198 z 27.06.2014.

ADMISSIBILITY OF STATE AID IN THE EUROPEAN UNION – THE ISSUE OF REGULATIONS TRANSPOSITION IN THE CASE OF POLAND

Abstract: Legal regulation of the issue of State aid is an element of protection of the mechanism of competition, which has been recognized in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as one of the basic tools for the realization of the tasks assigned in it. The general prohibition of providing state aid has been formulated in Article 107 par. 1 TFEU, whereas this provision does not specify the definition of State aid, but indicates the criteria taken into account when assessing the specific actual circumstances. These criteria were formulated in the catalogues of terms defining State aid, i.e. the origin from the State or from State resources, selectivity, economic advantage to the beneficiary or beneficiaries of the aid and the disruption or threat to distort competition and affecting the trade between Member States. The primary objective pursued by the precise determination of the means which form State aid is not establishing an absolute prohibition on

their use, but only a selection of the action circle which is subject to testing for their possible negative impact on competition in the Internal market level. Further study mostly comes down to the analysis if the binding specific provisions of the European law allow for providing state aid in the given case. The aim of the article is to analyze the Polish regulations concerning the granting of State aid, which must meet the requirements of EU competition law on the admissibility of State aid.

Keywords: State aid, competition law, the Treaty regulations, European Union, the national legislation

Cytowanie

Podsiadło, P. (2016). Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej – problematyka transpozycji regulacji na przykładzie Polski. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 169–186. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-14.