



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Karolina Gałązka

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców

Karolina Gałązka



Warszawa, marzec 2012

Spis treści

Wstęp.....	5
-------------------	----------

Rozdział I

Pojęcie pomocy publicznej	6
1.1. Idea pomocy publicznej	6
1.2. Pomoc państwa w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	9
1.3. Pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej	12
1.4. Pojęcie państwa i środków publicznych	17
1.5. Przestanka korzyści ekonomicznej.....	19
1.6. Przestanka selektywności	21
1.7. Zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji	22
1.8. Wpływ na handel wewnątrzunijny	23

Rozdział II

Rodzaje pomocy publicznej	25
2.1. Programy pomocowe i pomoc indywidualna	25
2.2. Pomoc istniejąca	26
2.3. Rekompensata z tytułu świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym	27
2.4. Pomoc w ramach wyłączeń grupowych	33
2.5. Pomoc regionalna	35
2.6. Pomoc sektorowa.....	38
2.7. Pomoc horyzontalna	39
2.8. Pomoc na ratowanie i restrukturyzację.....	40
2.9. Pomoc <i>de minimis</i>	42

Rozdział III

Krajowe postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej..	46
3.1. Charakterystyka polskich uregulowań w zakresie pomocy publicznej	46
3.2. Opiniowanie projektów pomocy publicznej przez Prezesa UOKiK	47
3.3. Notyfikowanie środków pomocowych Komisji Europejskiej.....	50
3.4. Wydawanie zastrzeżeń dotyczących projektów pomocy <i>de minimis</i> ..	51
3.5. Monitorowanie pomocy publicznej	52
3.6. Uprawnienia Prezesa UOKiK w postępowaniu dotyczącym obowiązku zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem	58

Rozdział IV

Postępowania przed Komisją Europejską w zakresie

pomocy publicznej	60
4.1. Postępowanie notyfikacyjne przed Komisją Europejską.....	60
4.2. Procedura uproszczona	63
4.3. Prenotyfikacja	65
4.4. Postępowanie w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem	67
4.5. Procedura dotycząca istniejących programów pomocowych	70

Rozdział V

Fakty dotyczące pomocy publicznej w Polsce

5.1. Dane wynikające z raportów o pomocy publicznej	71
5.2. Znajomość zasad udzielania pomocy publicznej wśród polskich przedsiębiorców	74
5.3. Dane dotyczące postępowań w zakresie pomocy publicznej	76
5.4. Udzielanie pomocy publicznej przez Prezesa UOKiK	77

Podsumowanie

Bibliografia

Pomoc publiczna, o której mowa jest już w przepisach prawa pierwotnego Unii Europejskiej, jest zagadnieniem obejmującym bardzo wiele aspektów. Jest jedną z najbardziej złożonych dziedzin w UE, co podkreślają autorzy licznych publikacji na ten temat. Jest ona zjawiskiem, które opisywać można na wiele sposobów w zależności od tego, z jakiej perspektywy się na nie patrzy. Temat pracy został wybrany właśnie ze względu na jego wieloaspektowość, a co za tym idzie - możliwość opisanego go z różnych, ciekawych perspektyw.

Na początku pracy przedstawione zostaje pojęcie pomocy publicznej, które konkretyzowane jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w aktach europejskiego prawa wtórnego. Pozwoli to zrozumieć, do jakich zachowań państwa praca się odnosi. Po omówieniu kolejnych przesłanek, których spełnienie przesądza o istnieniu pomocy publicznej, opisane zostają także możliwe rodzaje wsparcia ze środków publicznych. Następnie przedstawione zostają postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej dla przedsiębiorców - najpierw kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w tym obszarze, a następnie procedury na szczeblu unijnym. Ostatnią część pracy stanowi przedstawienie stanu faktycznego dotyczącego udzielania pomocy publicznej w Polsce - danych na temat wielkości udzielanego wsparcia, rodzajów, wspieranych sektorów, a także znajomości zasad udzielania pomocy publicznej zarówno wśród polskich przedsiębiorców, jak i wśród organów administracji publicznej.

Celem pracy jest przybliżenie podstawowych mechanizmów rządzących prawem pomocy publicznej, opisanie jej głównych rodzajów i przedstawienie funkcji, jakie spełnia w gospodarce rynkowej. Wiedza na ten temat może się bowiem okazać bardzo przydatna w związku z powiązaniem tej dziedziny z innymi politykami Unii Europejskiej, jak chociażby kluczową dla rozwoju gospodarek państw członkowskich polityką spójności. Znajomość zasad udzielania wsparcia publicznego może być pomocna nie tylko z punktu widzenia administracji, lecz także - co ważne - z punktu widzenia przedsiębiorców, do których instrument ten jest kierowany.

W pracy wykorzystana została metoda dogmatyczna, tj. analiza źródeł prawa dotyczących pomocy publicznej, a także metoda empiryczna, za pomocą której pokazano, jak wsparcie publiczne wygląda w rzeczywistości. Niezwykle pomocne okazały się przy tym publikacje dotyczące problematyki związanej z pomocą publiczną, których autorzy przedstawiają to zagadnienie wielowymiarowo. Przygotowując pracę, korzystano także z różnego rodzaju raportów i sprawozdań, dzięki którym na zjawisko pomocy publicznej można było spojrzeć również od strony praktycznej, a nie tylko prawnej.

Znajomość regulacji dotyczących pomocy państwa i umiejętność ich odpowiedniego stosowania może przynieść gospodarce bardzo wiele korzyści, zwłaszcza tych związanych z wyrównywaniem różnic ekonomicznych między gospodarkami poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Warto wobec tego znać choćby podstawowe zagadnienia z tym związane i mieć świadomość ich znaczenia dla gospodarki kraju oraz wspólnego rynku Unii Europejskiej.

Rozdział I

Pojęcie pomocy publicznej

1.1. Idea pomocy publicznej

Pomoc publiczna, czy też inaczej mówiąc - pomoc państwa (jak słusznie zauważyli I. Postuła i A. Werner, ze względu na szerokie rozumienie źródeł pochodzenia tego rodzaju wsparcia, o czym mowa będzie dalej, częściej jednak stosowane jest określenie „pomoc publiczna”¹), jest jedną z form interwencji państwa w mechanizmy wolnego rynku. W Unii Europejskiej pojęcie to rozpatrywane jest z punktu widzenia jej jednolitego rynku wewnętrznego - rynku obejmującego rynki wszystkich państw członkowskich, na którym przedsiębiorcy mogą realizować „różnorodne opcje strategii rozwoju”. Jego powstanie i rozwój mają podstawowe znaczenie dla działalności przedsiębiorców na terenie Unii i są „środkiem realizacji głównych, politycznych i ekonomiczno-społecznych celów Unii Europejskiej”². Jednym z założeń jednolitego rynku jest zniesienie granic celnych, co oznacza otwarcie gospodarek poszczególnych krajów na konkurencję z zewnątrz i tym samym ułatwienie i przyspieszenie ich rozwoju, ale zarazem konieczność wprowadzenia odpowiednich reguł wspierania przedsiębiorców ze względu na wpływ takich działań na gospodarkę nie tylko poszczególnych państw, lecz także całej Unii Europejskiej³.

Podstawą funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej są traktatowe swobody gospodarcze, tj. swoboda przepływu towarów (możliwość ich dystrybucji na terenie całej UE), zasada swobodnego przepływu osób (w tym pracowników), zasada swobodnego świadczenia usług (możliwość oferowania swoich usług na terenie całej Unii), swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (możliwość zakładania przedsiębiorstw we wszystkich państwach UE, jak również zakładania filii, oddziałów, przedstawicielstw czy innych form organizacyjnych, a także zatrudniania w nich pracowników zarówno miejscowych, jak i zagranicznych oraz swobodne dysponowanie kapitałem zakładowym na terenie całej Unii) oraz zasada swobodnego przepływu kapitału⁴. Celem wprowadzenia swobód jest usunięcie przeszkód w zakresie integracji gospodarczej i stworzenie przedsiębiorcom z poszczególnych państw członkowskich Unii znacznie większych możliwości rozwoju⁵.

Jest rzeczą oczywistą, że interesy wszystkich podmiotów rynkowych najpełniej i najefektywniej realizuje sam wolny rynek bez jakiegokolwiek ingerencji, ale trzeba

1 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 35.

2 J.W. Wiktor, *Rynek Unii Europejskiej. Koncepcja i zasady funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 9, 19, 44.

3 Z. Szażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 243.

4 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Tytuł IV (Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.), s. 47.

5 J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 23, 28.

zauważyć, że mechanizmy nim rządzące bywają jednak zawodne, co szczególnie zaobserwować można podczas kryzysów gospodarczych - bez pomocy państwa wielu przedsiębiorców kończyłoby swoją działalność wraz z ich nastaniem. „Wolny rynek nie jest statyczny. Należy go raczej rozumieć jako pewien proces, w którym przedsiębiorcy rywalizują między sobą”⁶. Z tego względu wielu z nich bez wsparcia publicznego nie miałoby w ogóle szansy zaistnienia ani utrzymania się na nim z powodu zbyt dużych barier utrudniających wejście na rynek (szczególnie dotyczy to - jak się okaże z dalszej części pracy - małych, średnich i mikroprzedsiębiorców, a więc sektora MŚP, który najczęściej ma problemy z finansowaniem własnych przedsięwzięć)⁷.

Uzasadnieniem dla pomocy państwa będzie więc przede wszystkim zawodność rynku. „Państwo powinno ograniczyć swą obecność w gospodarce, a nie całkowicie się z niej wycofać”⁸. Zdaje się to potwierdzać to, że „zarówno w starożytności, jak i w erze współczesnej znajdujemy wiele dowodów poświadczających tezę, iż nigdy stosunek panującego (państwa) do gospodarki nie był obojętny”⁹. „Interwencja państwa w gospodarce rynkowej polega na wykorzystaniu tradycyjnie przynależnego do państwa imperium, w którego zakres wchodzi kreowanie polityki monetarnej i walutowej, a także decydowanie o kształcie systemu podatkowego”. Poza tym państwo oddziałuje także na poziom zatrudnienia czy świadczenia socjalne¹⁰.

Zadaniem państwa powinno być także wspieranie rozwiązań, które przyczyniają się do dalszego, szybszego rozwoju gospodarki, tj. wspieranie postępu technicznego i innowacyjności. Wobec powyższego, nawet mimo że pomoc publiczna jest zjawiskiem, które może przynieść wiele negatywnych konsekwencji dla całej gospodarki, Unia Europejska dopuszcza (na zasadzie wyjątku od generalnego zakazu, o którym szerzej mowa będzie dalej) możliwość udzielania wsparcia ze środków publicznych, ponieważ czasem może ono przynieść korzyści.

Ponadto jedną z widocznych dziś tendencji we współczesnym interwencjonizmie państwowym jest przechodzenie z planowania makroekonomicznego, tj. z punktu widzenia całej gospodarki, do planowania w skali mikroekonomicznej, tj. z punktu widzenia przedsiębiorców, poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki zatrudnienia, wprowadzanie postępu naukowo-technicznego czy popieranie małych i średnich przedsiębiorstw. Jest to realizowane właśnie m.in. przez stosowanie instrumentu, jakim jest pomoc publiczna¹¹.

Udzielając wsparcia, państwo powinno jednak zachować rozsądek, bowiem każda pomoc dla jednych przedsiębiorców stawia w gorszej sytuacji pozostałych. Co więcej, stracić na tym może także sam beneficjent, zwłaszcza gdy przyznana pomoc nie zostanie przeznaczona na nowe inwestycje ani poprawę funkcjonowania

6 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2009, s. 6.

7 E. Grzegorzewska-Mischka, W. Wyrzykowski, *Przedsiębiorczość, przedsiębiorca, przedsiębiorstwo*, Book Market, Gdańsk 2009, s. 18.

8 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s.5-7, 24.

9 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 27.

10 P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002, s. 22.

11 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 31.

przedsiębiorstwa, a będzie traktowana jedynie jako dodatkowy zastrzyk finansowy. Co jednak najistotniejsze, przez nieracjonalne działania państwa stracić może całe społeczeństwo, ponieważ środków publicznych dostarczają podatnicy, którzy w zamian za to oczekują nowych inwestycji lub obniżania kosztów. Udzielanie pomocy publicznej stanowi ponadto zagrożenie dla krajów biedniejszych, w których władze mają zdecydowanie mniej zasobów niż kraje rozwinięte. Wiąże się to z istnieniem jednolitego europejskiego rynku - skutki udzielenia pomocy publicznej przez jedno państwo wykraczają poza jego terytorium i to, co wydawać by się mogło korzystne z punktu widzenia lokalnej gospodarki, może stanowić zagrożenie dla podmiotów działających na rynku pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej¹².

Jak zauważa J.W. Wiktor, państwo „poprzez politykę ekonomiczną może przyczyniać się do destrukcji rynku, wypaczenia rynkowego mechanizmu alokacji zasobów i zafałszowania konkurencji”¹³. „W konsekwencji, przedsiębiorstwa nieefektywne, które w warunkach normalnej konkurencji nie mogłyby przetrwać na rynku, dzięki uzyskanemu od władz publicznych wsparciu mogą w dalszym ciągu funkcjonować. Odbyna się to jednak kosztem wszystkich obywateli, a także kosztem przedsiębiorstw bardziej efektywnych”¹⁴.

Stąd też państwo powinno działać z dużą ostrożnością i w związku z tym pomoc publiczna obwarowana jest szeregiem regulacji prawnych. Państwo, przyznając pomoc ze środków publicznych, „ryzykuje bowiem popełnienie tego samego błędu, jakim obarczona jest każda gospodarka centralnie sterowana. Inwestowanie w daną branżę przy niedostatecznej wiedzy (ta bowiem nigdy nie jest pełna, całością informacji dysponuje tylko i wyłącznie rynek) może okazać się nietrafione”¹⁵.

Wobec powyższego jednym z głównych kierunków działań Unii Europejskiej jest polityka ochrony konkurencji mająca na celu zachowanie wysokiej konkurencyjności przy jednoczesnym zachowaniu „niezafałszowanego i skutecznego mechanizmu funkcjonowania rynku”, na którą składa się m.in. kontrola przyznawanego przez państwo wsparcia¹⁶. Obejmuje ona „środki polityki publicznej stanowiące podstawę rynku lub umożliwiające stworzenie i rozwój wydajnych i konkurencyjnych firm, które będą dostarczać dobra i usługi obywatelom własnego państwa oraz angażować się w handel i konkurowanie na rynkach zagranicznych”¹⁷.

Definicja polityki konkurencji, rozumiana jako rodzaj polityki ukierunkowanej na stworzenie sytuacji na rynku, w której podmioty na nim działające konkurują z sobą na równych zasadach, jest równoznaczna z akceptacją ingerencji państwa w mechanizmy rynku w celu doprowadzenia do takiej sytuacji¹⁸. Jak jednak słusznie zauważają I. Postuła i A. Werner, „stosowanie przez państwo pomocy publicznej powinno podlegać regułom, które w odpowiedni sposób pozwoliłyby

12 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 7-8.

13 J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 110.

14 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 17.

15 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 8.

16 J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 93, 99.

17 *Nowe tendencje w prawie konkurencji UE*, red. E. Piontek, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 135.

18 B. Michalski, *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji. Budowa ładu konkurencyjnego w gospodarce światowej*, Difin, Warszawa 2009, s. 30.

temu nierynkowemu instrumentowi realizować określone cele polityki gospodarczej w gospodarce rynkowej”¹⁹.

Wobec tak dużych konsekwencji, jakie niesie z sobą zjawisko pomocy publicznej, przepisy regulujące to zagadnienie znajdujemy już w pierwotnym prawie Unii Europejskiej, a mianowicie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską²⁰, tj. od dnia 1 grudnia 2009 r., stanowi wraz z Traktatem o Unii Europejskiej²¹ podstawę funkcjonowania UE (o czym stanowi art. 1 TFUE), a „unijna koncepcja ochrony jednolitego rynku w zakresie pomocy publicznej opiera się na założeniu, że jest ona nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem”²².

1.2. Pomoc państwa w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej organizuje i określa dziedziny, granice i warunki wykonywania kompetencji przez jej organy i instytucje. Zgodnie z fundamentalną, traktatową zasadą przyznania, wynikającą z art. 5 TFUE, Unia Europejska działa tylko i wyłącznie w takim zakresie, w jakim państwa członkowskie powierzyły jej kompetencje w celu realizacji jej priorytetów. W TFUE wyróżniono w tym względzie kilka rodzajów uprawnień posiadanych przez Unię - są to kompetencje dzielone (art. 2 ust. 2 TFUE), które wykonywane mogą być zarówno przez państwo, jak i Unię, jednak z tym zastrzeżeniem, że państwa mogą tu działać tylko w obszarze nieuregulowanym przez Unię lub gdy ta zrezygnuje z regulowania danej dziedziny; kompetencje wspierające lub inaczej koordynujące (art. 6 TFUE), służące jedynie uzupełnieniu działań państw członkowskich; a także - w określonych dziedzinach (wymienionych w art. 3 TFUE) - kompetencje wyłączne, w których zakresie (zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE) jedynie organy unijne mogą stanowić wiążące prawo - państwa członkowskie mogą w tym względzie wydawać akty jedynie w celu wykonania przepisów unijnych lub wyłącznie z upoważnienia Unii²³.

Zgodnie z art. 3 Traktatu jedną z wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej jest ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w związku z tym także uregulowania dotyczące pomocy publicznej, o której mowa w dziale TFUE zatytułowanym właśnie „Reguły konkurencji”. Przesądza to o tym, że - jak już mowa była wcześniej - w tej dziedzinie stosowane może być jedynie prawo unijne, a prawo krajowe służyć ma jedynie

19 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 320.

20 Dz.Urz. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., s. 1.

21 Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 13.

22 J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 110.

23 M. Muszyński, S. Hambura, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Euratom. Załączniki, protokoły, deklaracje. Wersje skonsolidowane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Studio Sto, Bielsko-Biała 2010, s. 19-20.

wykonywaniu tych regulacji i w związku z tym nie może być z nimi sprzeczne (przepisy krajowe wydane po to, by wykonywać unijne, mogą zawężyć reguły wynikające z prawa UE - zakazane jest natomiast rozszerzanie postanowień). Ponadto jedynym organem, który władny jest interpretować przepisy o pomocy państwa zamieszczone w Traktacie, jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Warto w tym miejscu wspomnieć o bardzo dużym znaczeniu aktów prawa niewiążącego (*soft law*) w dziedzinie pomocy publicznej - chodzi tu o różnego rodzaju zalecenia, wytyczne, komunikaty i kodeksy wydawane głównie przez Komisję Europejską. Jak trafnie zauważają I. Postuła i A. Werner, zaletą *soft law* jest możliwość jego częstej zmiany w zależności od panującej w Unii sytuacji gospodarczej i stanu konkurencji. Normy niewiążące stanowią większość przepisów w zakresie pomocy publicznej, bowiem są bardziej efektywnym sposobem regulowania tej dziedziny, choćby ze względu na to, że w ich ramach Komisja ma możliwość zaprezentowania swojego stanowiska w danej kwestii, a państwa mogą dostosować konkretne projekty pomocy pod względem tych wymagań. Dzięki aktom *soft law* decyzje Komisji dotyczące pomocy publicznej stają się więc przewidywalne. „Mając świadomość ich roli w systemie źródeł prawa wspólnotowego, można przewrotnie stwierdzić, że determinują one dopuszczalność przyznawania pomocy publicznej”. Natomiast rozporządzenia Rady czy Komisji normują raczej aspekty proceduralne²⁴.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „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”. Przepis ten może wydawać się niejednoznaczny, tzn. nieokreślający pomocy publicznej jako działania zakazanego, lecz jedynie niezgodnego z unijnym rynkiem²⁵. Wątpliwości w tej kwestii rozwił jednak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w orzeczeniu z dnia 10 grudnia 1969 r. w sprawach 6/69 i 11/69 Komisja przeciwko Francji²⁶ stwierdził, że mamy do czynienia z zakazanym wsparciem („aid which is prohibited”), a w orzeczeniu z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76 Steinike & Weinlig przeciwko Niemcom²⁷, że mamy do czynienia z zakazem z art. 92 ust. 1 („the prohibition in article 92[1]” [obecny art. 107 ust. 1 TFUE])²⁸. Traktat zawiera wobec tego przepis dotyczący generalnego zakazu pomocy publicznej – zachowania państwa, które spełni łącznie wszystkie wymienione w art. 107 ust. 1 przesłanki.

24 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 19-20, 76, 93.

25 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 9.

26 [1969] ECR 523. Wyrok dotyczył preferencyjnych stawek redyskontowych dla przedsiębiorców eksportujących towary krajowe za granicę, co stanowiło poważne zagrożenie dla producentów zagranicznych.

27 [1977] ECR 595. Sprawa dotyczyła opłaty, którą importerzy koncentratu cytrynowego mieli uiszczać na rzecz funduszu utworzonego przez rząd niemiecki w celu finansowania promocji krajowego rolnictwa, co zostało zaskarżone przez spółkę Steinike ze względu na zarzut wspierania jednych przedsiębiorców kosztem innych, do czego Trybunał się przychylił. *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 15.

28 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 9.

Zakazaną pomocą publiczną jest zatem zgodnie z Traktatem wspieranie przedsiębiorców lub innych jednostek prowadzących działalność gospodarczą ze środków publicznych („wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie”), które jest selektywne (sprzyja „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”), przysparza beneficjentowi korzyść ekonomiczną, zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji na rynku unijnym oraz wpływa na unijny handel.

Ze względu jednak na pewne korzyści, jakie wsparcie publiczne może przynieść gospodarce, zakaz z art. 107 ust. 1 TFUE nie jest zakazem bezwzględnym. Co jednak bardzo istotne, wszelkie wyjątki od zakazu udzielania pomocy publicznej powinny być interpretowane zawężająco, co słusznie podkreślają I. Postuła i A. Werner²⁹.

Wyjątki od powyższego zakazu zawiera już ustęp 2 art. 107, w którym enumeratywnie wyliczone są trzy rodzaje pomocy zawsze będącej zgodną z wspólnym rynkiem. Jest to pomoc o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom (pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów), pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec (w stopniu, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem).

Ustęp 3 artykułu 107 Traktatu zawiera z kolei katalog działań, które mogą zostać uznane przez Komisję za zgodne z wspólnym rynkiem. Po pierwsze, jest to pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349 TFUE (regionów oddalonych, o charakterze wyspiarskim, niewielkich rozmiarach, z trudną topografią, klimatem i zależnością od niewielkiej liczby produktów). Po drugie, jest to pomoc przeznaczona na wspieranie ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Po trzecie, jest to pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych (o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej, tak że staje się to sprzeczne z wspólnym interesem). I wreszcie po czwarte, jest to pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego (o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej ani konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym z wspólnym interesem). Ustęp 3 art. 107 TFUE stanowi katalog otwarty - zgodnie z jego postanowieniami na wniosek Komisji Rada może podjąć decyzję o uznaniu za zgodne z wspólnym rynkiem także innych kategorii publicznego wsparcia.

Art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera postanowienia dotyczące postępowania przed Komisją Europejską w zakresie pomocy publicznej, które omawiane będą szerzej w rozdziale dotyczącym procesu notyfikacji. W ust. 3 art. 108 nadaje się Radzie kompetencje do jednomyślnego uznania pomocy, którą państwo zamierza przyznać lub przyznaje, za zgodną z wspólnym rynkiem,

29 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 74.

jeżeli taką decyzję uzasadniają wyjątkowe okoliczności - jest to kolejne odstępstwo od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej.

Ponadto art. 109 Traktatu zawiera upoważnienie dla Rady, która na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim może wydawać rozporządzenia w celu zastosowania art. 107 i 108 TFUE (w szczególności zawierające szczegółowe warunki dotyczące procedur zgłaszania Komisji przypadków pomocy oraz kategorie pomocy zwolnione z tego obowiązku), co pozwala precyzować przepisy Traktatu dotyczące pomocy publicznej. Zgodnie z art. 108 ust. 4 TFUE Komisja Europejska może przyjąć rozporządzenia zwalniające z obowiązku notyfikacji kategorie wsparcia, jakie Rada zwolniła z obowiązku notyfikacji na podstawie art. 109.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera dość ogólne przepisy o pomocy publicznej. Są to jedynie najważniejsze zasady w sprawach jej dotyczących. Wynika to przede wszystkim z nadrzędnego celu, jakim jest ochrona konkurencji, na którą wpływ ma bardzo wiele czynników niedających się enumeratywnie wyliczyć, ponieważ poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej stosują różne instrumenty wspierania przedsiębiorców i nadzorowania tych działań. Komisja nie ingeruje w wewnętrzne uregulowania państw ani ich system instytucjonalny w dziedzinie pomocy publicznej, pozostawiając dowolność (oczywiście w granicach zgodności z prawem unijnym) ze względu na specyfikę poszczególnych systemów prawnych³⁰. Wobec powyższego stworzenie precyzyjnej definicji pomocy publicznej w Traktacie wiązałoby się z niebezpieczeństwem ograniczenia skuteczności ochrony wspólnego rynku, a tym samym nie byłoby zgodne z założeniami polityki ochrony konkurencji. Dzięki obecnej konstrukcji przepisów dotyczących pomocy publicznej mogą one znaleźć zastosowanie do wszelkich środków używanych w celu wspierania przedsiębiorców „bez względu na ich kwalifikację w poszczególnych systemach prawnych państw członkowskich”, co stanowi podstawę do tworzenia efektywnie działającego wspólnego rynku Unii Europejskiej³¹.

W praktyce stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej, w związku ze złożonością i z różnorodnością poszczególnych przypadków jej udzielania, konieczne stało się jednak doprecyzowanie przesłanek zawartych w art. 107 ust. 1 TFUE, czego dokonano przede wszystkim w licznych orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w unijnych aktach prawa wtórnego.

1.3. Pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej

Pojęcia przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej odgrywają kluczową rolę przy definiowaniu pomocy publicznej, bowiem wsparcie udzielone tylko takiemu podmiotowi, który prowadzi działalność gospodarczą, będzie mogło być kwalifikowane jako pomoc państwa. „Ponieważ funkcją prawa konkurencji jest wyznaczenie osobom prowadzącym działalność gospodarczą publicznoprawnych ram swobody aktywności rynkowej, pojęcie to ma podstawowe znaczenie dla stosowania prawa konkurencji. Określa bowiem podmiotowy zakres jego zastosowania”³².

30 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 96, 107.

31 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 95-96.

32 *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, red. C. Banasiński. M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

Na wstępie trzeba podkreślić, że prawo unijne nie rozróżnia pojęcia przedsiębiorcy ani przedsiębiorstwa, jak zostało to poczynione w prawie polskim. Zgodnie z definicją zawartą w polskim Kodeksie cywilnym³³ przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową (art. 43¹ kc). Definicję przedsiębiorcy znajdziemy także w art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁴. Według niej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i niebędąca osobą prawną jednostka organizacyjna, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Na terytorium Polski działalność gospodarczą mogą prowadzić także przedsiębiorcy zagraniczni, tzn. zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej osoby zagraniczne wykonujące swoją działalność gospodarczą za granicą. Ponadto ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nakłada na podmiot prowadzący działalność gospodarczą określone obowiązki ewidencyjne, jak rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym czy Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, co wiąże się z nadaniem przedsiębiorcy odpowiedniej klasy działalności gospodarczej (zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)³⁵).

Przedsiębiorstwo zgodnie z polskim prawem rozumiane jest natomiast jako zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w szczególności nazwa przedsiębiorstwa, prawa własności, prawa wynikające z najmu, dzierżawy lub innych stosunków prawnych, wierzytelności, prawa z papierów wartościowych, środki pieniężne, koncesje, licencje i zezwolenia, patenty i inne prawa własności przemysłowej, majątkowe prawa autorskie i prawa pokrewne, tajemnice przedsiębiorstwa oraz księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 55¹ kc). Widać tu wyraźne rozróżnienie definicji podmiotowej przedsiębiorcy i przedmiotowej przedsiębiorstwa.

Natomiast zgodnie z unijną definicją zawartą w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych)³⁶, o którym będzie mowa przy okazji omawiania pomocy w ramach wyłączeń, przedsiębiorstwo rozumie się jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Zalicza się tu w szczególności osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz firmy rodzinne zajmujące się rzemiosłem lub inną działalnością, a także spółki lub konsorcja prowadzące regularną działalność gospodarczą. Jak wynika z powyższego, unijna definicja przedsiębiorstwa – poza tym, że jest szersza od definicji polskiej – pokrywa się z rozumieniem go jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, tak jak w prawie polskim rozumiany jest przedsiębiorca. Wobec tego – na zasadzie interpretacji funkcjonalnej – wszelkie odniesienia w unijnym prawie pomocy publicznej do pojęcia przedsiębiorstwa traktowane powinny być jako odniesienia do podmiotu prowadzącego działalność (stąd też

Warszawa 2006, s. 47.

33 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.).

34 Tekst jednolity, Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 ze zm.

35 Dz.U. z 2007 r. nr 251, poz. 1885 ze zm.

36 Dz.Urz. UE L 214 z dnia 9 sierpnia 2008 r., s. 3.

w pracy zamienne używanie pojęć przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy). Jak zauważa C. Kosikowski, „przedmiotowe ujęcie przedsiębiorcy jest typowe nie tylko dla prawa unijnego, lecz dla prawodawstwa większości państw członkowskich Unii Europejskiej, gdzie częściej akcentuje się przedmiotowy charakter działalności gospodarczej, niż podkreśla podmiotowy aspekt tego zagadnienia”³⁷. Inni także zauważają, że „w kategoriach ekonomicznych to nie przedsiębiorcy, ale przedsiębiorstwa realizują określone zadania”. To one działają w warunkach konkurencji i to one reagują na zmieniające się na rynku warunki³⁸.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych wprowadza ponadto definicje przedsiębiorstw mikro, małych i średnich - wielkość przedsiębiorstwa wpływa bowiem na rodzaje i wysokość udzielanego wsparcia publicznego. Zgodnie z załącznikiem 1 rozporządzenia średnie przedsiębiorstwo to takie, które zatrudnia mniej niż 250 pracowników i którego roczny obrót nie przekracza 50 mln euro a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 mln euro. Przedsiębiorstwo małe definiuje się jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 pracowników i którego roczny obrót lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 mln euro. Mikroprzedsiębiorstwem jest natomiast takie przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 10 pracowników i którego całkowity bilans roczny nie przekracza 2 mln euro. Kategorie te należą do sektora MŚP. Za przedsiębiorcę dużego uważany będzie wobec powyższego podmiot, który zatrudnia więcej niż 250 pracowników i/lub którego roczny obrót przekracza 50 mln euro, a/lub jego całkowity bilans roczny przekracza 43 mln euro. Ogólne rozporządzenie rozróżnia ponadto przedsiębiorstwa samodzielne, partnerskie i powiązane.

Powyższe definicje zaczerpnięte zostały z zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (2003/361/WE)³⁹, w którym podkreślone zostało, że do ich interpretacji stosowane jest jedynie prawo unijne. Jak bowiem zapisano w preambule aktu, „istnienie różnych definicji na szczeblu wspólnotowym i krajowym może powodować niespójności”, a „zgodnie z logiką jednolitego rynku bez wewnętrznych granic traktowanie przedsiębiorstw powinno opierać się na zbiorze wspólnych zasad”.

Jak zauważa S. Dudzik, prawo unijne „nie wyłącza *a priori* żadnego rodzaju podmiotów z możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, a w konsekwencji z możliwości uznania za przedsiębiorstwo. Słusznie przyjmuje się bowiem, że nie forma prawna, zależna w swym kształcie zwykle od ustawodawcy krajowego, ale rodzaj prowadzonej faktycznie działalności winien decydować o statusie danej jednostki w porządku prawnym Unii Europejskiej”⁴⁰.

Przez pojęcie przedsiębiorcy rozumie się wobec tego – na potrzeby prawa pomocy publicznej – każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną, rolę zysku i sposób finansowania⁴¹, przy czym również unijna definicja działalności gospodarczej jest pojęciem znacznie szerszym od definicji

37 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 215.

38 E. Grzegorzewska-Mischka, W. Wyrzykowski, *Przedsiębiorczość, przedsiębiorca, przedsiębiorstwo...*, s. 37.

39 Dz.Urz. UE L 124 z dnia 20 maja 2003 r.

40 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 144.

41 *Nowe tendencje w prawie...*, s. 135.

polskiej zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 2 tej ustawy działalnością gospodarczą jest bowiem zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Natomiast na poziomie unijnym za działalność gospodarczą uznamy działalność w zakresie oferowania towarów i usług na rynku, tj. działalność produkcyjną, dystrybucyjną i usługową, co zostało potwierdzone w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w których doprecyzowana została również unijna definicja przedsiębiorcy. Jest to o tyle istotne, że niejednokrotnie za przedsiębiorców uznawano podmioty, które w rozumieniu polskiego prawa nie byłyby jako takie traktowane ze względu na węższą definicję krajową oraz obowiązki ewidencyjne. Stąd też prawo polskie stosować należy w tym względzie jedynie pomocniczo.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Höfner i Elser przeciwko spółce Macrotron GmbH⁴² przedsiębiorcą jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą niezależnie od swojej formy organizacyjnej i prawnej oraz sposobu jej finansowania. Nieistotny jest także cel zarobkowy działalności (co znacząco odbiega od polskiej definicji działalności gospodarczej), o czym TSUE orzekł w wyroku z dnia 21 września 1999 r. w holenderskiej sprawie Albany⁴³ oraz znacznie wcześniej (w 1977 r.) w sprawie Steinike & Weinlig przeciwko Niemcom. Jak podsumowuje Dudzik, w tym ostatnim Trybunał uznał, że unijne pojęcie przedsiębiorstwa dotyczy „wszelkich, prywatnych i publicznych przedsiębiorstw oraz całej produkcji. Tym samym przesądził, iż motyw zysku nie jest konstytutywny dla pojęcia przedsiębiorstwa we wspólnotowym prawie pomocy państwa”⁴⁴.

Za przedsiębiorcę uznane zostać także mogą jednostki samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że pewien obszar ich działalności może być konkurencyjny dla przedsiębiorców prywatnych, tym bardziej że ustawy przyzwalają w określonych sytuacjach na prowadzenie przez jednostki samorządowe także działalności gospodarczej (wyjątkiem będzie tu powiat, który takiego przyzwolenia ustawowego nie ma)⁴⁵. Przykładem może być tu decyzja Komisji w sprawie irlandzkiej pomocy

42 Orzeczenie TSUE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH, [1991] ECR I-1979.

43 Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany International BV przeciwko Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, [1999] ECR I-05751.

44 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 148-149.

45 Z. Szażyk, A. Szafrński, *Publiczne prawo...*, s. 203. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.) poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia; jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Ponadto gmina może mieć akcje lub udziały w spółkach zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca

publicznej N 209/2001⁴⁶, w której Komisja stwierdziła, że działalność w zakresie budownictwa socjalnego prowadzona przez gminy stanowi konkurencję dla przedsiębiorców prywatnych. Innym przykładem może być działalność dotycząca odbioru i wywozu ścieków lub odpadów, którą mogą wykonywać zarówno gminy, jak i przedsiębiorcy prywatni⁴⁷. Co więcej, również Skarb Państwa może „w sposób charakterystyczny dla podmiotów prawa prywatnego prowadzić działalność gospodarczą lub działalność zbliżoną w swej istocie do działalności gospodarczej, stwarzając tym samym konkurencję dla przedsiębiorców prywatnych”⁴⁸.

Za przedsiębiorcę w rozumieniu prawa pomocy publicznej nie będzie natomiast uznany podmiot otrzymujący wsparcie na wykonywanie prerogatyw władzy publicznej⁴⁹. Przykładem może być tu zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego na lotniskach, czego dotyczą m.in. w sprawy N 741/06 – pomoc na budowę infrastruktury i zakup urządzeń dla Portu Lotniczego w Łodzi i N 743/06 – wsparcie dla Portu Lotniczego w Łodzi⁵⁰, w których Komisja uznała, że wsparcie dla przedsiębiorcy nie będzie stanowiło pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 TFUE, ponieważ ma na celu właśnie poprawę bezpieczeństwa na lotnisku. Analogiczna sytuacja będzie zdarzyć się w przypadku finansowania działalności szkół podstawowych, średnich oraz wyższych uczelni publicznych (o ile wsparcie będzie wykorzystane na potrzeby studiów bezpłatnych)⁵¹.

Aby można się było powoływać na finansowanie prerogatyw państwa, konieczne jest jednak wyraźne rozgraniczenie działalności publicznej od gospodarczej podmiotu. „Finansowanie takich działań z zasobów publicznych nie stanowi pomocy publicznej, o ile otrzymane środki przeznaczone są na pokrycie kosztów wygenerowanych ściśle przez te działania i nie zostaną wykorzystane na dofinansowanie działań o charakterze gospodarczym”⁵². W przypadku gdy dany podmiot prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i niegospodarczą, wsparcie działalności niegospodarczej będzie uznane za pomoc publiczną, jeśli działalności te są z sobą powiązane. Przykładem

1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.) poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

46 Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie N 209/2001 - Housing Finance Agency (Dz.Urz. UE C 67 z dnia 16 marca 2002 r.).

47 *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2009, s. 71.

48 Z. Szażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo...*, s. 185.

49 B. Pęczalska, *Ochrona konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 64.

50 Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie N 741/06 - Pomoc na budowę infrastruktury i zakup urządzeń dla Portu Lotniczego w Łodzi oraz w sprawie pomocy państwa N 743/06 - Wsparcie dla Portu Lotniczego w Łodzi - K(2007)1420 wersja ostateczna (Dz.Urz. UE C 157 z dnia 10 lipca 2007 r., s. 2-5).

51 *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego..., s. 65.

52 *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego..., s. 55.

może tu być sprawa N 221/2003 - dofinansowanie budowy Narodowego Muzeum Lotnictwa w Holandii⁵³, które prowadzić również miało działalność komercyjną - restaurację i kino. Komisja zauważyła, że zarówno działalność muzealnicza, jak i gospodarcza są w tym wypadku ściśle z sobą powiązane, co jednoznacznie oznacza, że pomoc przeznaczona na budowę muzeum będzie w tym wypadku jednocześnie finansowaniem działalności kina i restauracji. Wobec tego wsparcie uznane zostało za pomoc publiczną. Jedynie jeśli podmiot jest w stanie precyzyjnie rozdzielać wsparcie przeznaczone na działalność niegospodarczą, będzie ono mogło nie być zakwalifikowane jako pomoc państwa.

Jak wynika z powyższych rozważań, pojęcie przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej w zakresie pomocy publicznej jest rozumiane bardzo szeroko. Jak jednak słusznie zauważa S. Dudzik, pamiętać należy o tym, że aby działalność przedsiębiorcy rozpatrywana była w kontekście pomocy publicznej, „powinna być wykonywana na potrzeby rynku. Tym samym działalność wykonywana przez jedną jednostkę organizacyjną na rzecz innej jednostki organizacyjnej z nią zintegrowanej nie może zostać zaliczona do powyższej kategorii. Dotyczy to na przykład stosunków łączących różne zakłady w ramach dużego, wielozakładowego przedsiębiorstwa”⁵⁴.

1.4. Pojęcie państwa i środków publicznych

Pomocą publiczną jest w świetle art. 107 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie”, tj. wedle orzecznictwa TSUE wszelkie wsparcie ze środków publicznych.

Określenie „wszelka pomoc” wskazuje na to, że katalog środków, jakie może zastosować państwo, jest bardzo obszerny. Mogą to być tzw. środki oczywiste, tj. takie, co do których nie ma wątpliwości, że stanowią wsparcie publiczne, jak np. subwencje, dotacje, zwolnienia od podatków czy opłat, preferencyjne kredyty i pożyczki, gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa, albo formy, co do których ustalenie, czy będzie to pomoc publiczna, wymaga głębszej analizy (są to tzw. formy nieoczywiste), jak np. stosowanie preferencyjnych warunków do dzierżawy gruntów Skarbu Państwa, wynajmu nieruchomości czy dostępu do infrastruktury publicznej⁵⁵. Co więcej, „pomocą publiczną może być nawet potencjalny transfer zasobów, który nigdy nie został urzeczywistniony”. Przykładem może tu być poręczenie Skarbu Państwa - „znakomita większość udzielonych poręczeń nie jest uruchamiana, gdyż dłużnik sam spłaca poręczoną wierzytelność”⁵⁶.

Katalog form pomocy państwa jest otwarty, co potwierdza bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii. Przykładowo można tu przytoczyć wyrok

53 Decyzja z dnia 15 października 2003 r. w sprawie pomocy państwa N 221/2003 - Aviodrome (Dz.Urz. UE C 301 z dnia 12 grudnia 2003 r., s. 7).

54 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 151.

55 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 12, *Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, Komisja Europejska - Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, 30 wrzesień 2008, s. 7, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_pl.pdf [dostęp dnia 23 marca 2011 r.].

56 *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego..., s. 10.

w sprawie C-241/94 Francja przeciwko Komisji⁵⁷, w którym pomocą państwa okazała się możliwość zwiększenia zatrudnienia w następstwie restrukturyzacji przedsiębiorstwa. W orzeczeniu w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85 Van der Kooy i inni przeciwko Komisji z 1988 r.⁵⁸ za wsparcie publiczne zostało uznane wprowadzenie obniżonych cen na dostawy gazu na rzecz producentów z sektora ogrodnictwa, a w sprawie C-173/73 Włochy przeciwko Komisji⁵⁹ obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne dla pracowników sektora tekstylnego.

Państwo może wspierać przedsiębiorcę albo aktywnie, tzn. przykładowo przez przyznanie dotacji lub subwencji, albo pasywnie, zrzekając się części swoich dochodów, np. przez zwolnienie z podatku. „Pojęcie państwa i źródeł państwowych w orzecznictwie TSUE oraz Sądu jest bardzo szerokie i niezależne od sposobu rozumienia tych terminów w porządkach prawnych państw członkowskich”. Ponadto pod pojęciem państwa mieszczą się „zarówno organy centralne, jak i regionalne oraz lokalne - niezależnie od tego, jak bardzo są niezależne czy nawet autonomiczne”⁶⁰. Wynika to jasno z orzeczenia Trybunału w sprawie C-248/84 Niemcy przeciwko Komisji⁶¹, w którym stwierdzono, że wsparcie udzielone przez niemieckie władze regionalne, a nie federalne lub centralne również pozwala na zastosowanie obecnego art. 107 TFUE.

Co więcej, aby wsparcie uznane było za pochodzące ze strony państwa, zgodnie z art. 107 TFUE nie musi być ono przekazane bezpośrednio przez władze państwowe - wystarczy samo ich pochodzenie ze źródeł publicznych. Również pomoc „udzielona przez prywatny lub publiczny organ pośredni wyznaczony przez państwo” może zostać uznana za pomoc publiczną (jeśli oczywiście spełnione będą wszystkie pozostałe przesłanki z art. 107 Traktatu)⁶². O ile jednak władze lokalne, regionalne i centralne w sprawach dotyczących pomocy publicznej mogą być bez zastrzeżeń uznane za państwo, o tyle wątpliwości mogą się pojawić w przypadku pozostałych podmiotów przekazujących przedsiębiorcom środki publiczne⁶³. Dlatego też Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster i inni przeciwko British Gas⁶⁴ sformułował kryteria, które muszą zostać łącznie spełnione przez podmiot udzielający wsparcia, aby był on traktowany jak państwo zgodnie z unijnymi regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej.

Sprawa dotyczyła spółki British Gas powołanej przepisami prawa do świadczenia usług z zakresu dostarczania gazu. Przedsiębiorca będący w tej dziedzinie monopolistą zobowiązany był do składania parlamentowi brytyjskiemu okresowych

57 Orzeczenie TSUE z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-241/94 Francja przeciwko Komisji (Kimberly-Clark Sopalin), [1996] ECR I-4551.

58 Orzeczenie TSUE z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85 Kwerkerij Gebroeders Van der Kooy BV i inni przeciwko Komisji, [1988] ECR 219. Sprawa dotyczyła wsparcia w postaci preferencyjnych opłat za gaz dla sektora ogrodnictwa zastosowanych przez holenderskiego przedsiębiorcę Gasunie.

59 Orzeczenie TSUE z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie C-173/73 Włochy przeciwko Komisji, [1974] ECR 709.

60 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 12-13.

61 Orzeczenie TSUE z dnia 14 października 1987 r. w sprawie C-248/84 Komisja przeciwko Niemcom, [1987] ECR 4013.

62 *Vademecum. Prawo wspólnotowe...*, s. 7.

63 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 13.

64 Orzeczenie TSUE z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster i inni przeciwko British Gas, [1990] ECR 3313.

sprawozdań ze swojej działalności oraz miał inicjatywę ustawodawczą. Ponadto nad finansami przedsiębiorstwa czuwał właściwy minister. Zgodnie z orzeczeniem spółka British Gas powinna być traktowana jako państwo w rozumieniu unijnych

regulacji, ponieważ, po pierwsze, świadczyła usługi o charakterze publicznym, po drugie, wykonywała je na podstawie środków przyznanych przez państwo, które ponadto miało realną kontrolę nad jej działalnością, i po trzecie, przedsiębiorca miał przyznane specjalne uprawnienia (inicjatywa ustawodawcza).

Jak wynika z orzeczenia w sprawach połączonych *Van der Kooy i inni*, o którym mowa była wcześniej, najistotniejszą przesłanką, na podstawie której przedsiębiorca udzielający wsparcia uznawany jest za podmiot publiczny, jest realna kontrola państwa nad jego działalnością. W przypadku holenderskiej spółki *Gasunie*, której dotyczył wyrok, Trybunał uznał, że preferencyjne stawki za gaz zastosowane przez przedsiębiorcę w sektorze ogrodnictwa stanowią pomoc publiczną, ponieważ państwo miało w spółce 50 proc. akcji oraz powoływało połowę członków rady nadzorczej, która to ustalała wysokość opłat za gaz. Ponadto taryfy te zatwierdzane były przez ministra ds. ekonomicznych Holandii. Z tych wszystkich przesłanek jasno wynikało, że państwo holenderskie ma realną kontrolę nad działalnością *Gasunie*, wobec czego preferencyjne stawki zastosowane przez przedsiębiorcę stanowiły pomoc publiczną (wszystkie pozostałe przesłanki z art. 107 TFUE również były spełnione).

Pojęcie kontroli państwa nad danym podmiotem rozumiane jest jednak znacznie szerzej niż tylko bezpośredni wpływ na decyzje przedsiębiorcy. Czasem wystarczy już sama przynależność do sektora publicznego. Ponadto pomocą publiczną będzie także wsparcie od podmiotu niezależnego od państwa, gdy pochodzi ono ze środków publicznych, nawet jeśli celowo nie było przeznaczone na wspieranie przedsiębiorców (jak wynika z wspomnianej wcześniej sprawy 76/78 *Steinike*), oraz wsparcie pochodzące ze środków niepublicznych, jeżeli organ publiczny je zatwierdza⁶⁵.

Do środków publicznych zaliczane są także środki unijne, np. pochodzące z Funduszu Spójności oraz innych źródeł zagranicznych, np. z Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Środki publiczne przekazywane beneficjentowi nie muszą bowiem pochodzić bezpośrednio z budżetu państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Do uznania je za takie przy ocenie przypadków pomocy publicznej wystarcza bowiem samo pozostawianie ich pod kontrolą danego państwa⁶⁶.

1.5. Przesłanka korzyści ekonomicznej

Poprzez korzyść ekonomiczną rozumiemy uprzywilejowanie podmiotu lub sektora gospodarki w stosunku do innych przedsiębiorców lub sektorów⁶⁷. Chodzi tu o korzyść, jakiej przedsiębiorca nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych bez wsparcia państwa, przez co jego pozycja jest silniejsza w stosunku

⁶⁵ *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 14-16.

⁶⁶ Stanowisko to zostało wyrażone w orzeczeniu TSUE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 *Republika Francuska przeciwko Ladbroke Racine Ltd. i Komisji Wspólnot Europejskich*, [2000] ECR I-3271.

⁶⁷ J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 111.

do pozostałych podmiotów działających na rynku, które takiego wsparcia nie otrzymują⁶⁸. Jak słusznie zauważa B. Kurcz, kluczowe jest tu słowo „normalnych”. Dopiero bowiem „mogąc ustalić, jakie »normalnie« przepisy stosuje się do danego przedsiębiorstwa lub co »normalnie« oferuje rynek, można ustalić, czy ewentualne zwalnianie przedsiębiorstwa z określonych obciążeń przysparza mu korzyść albo czy wsparcie nie było zaoferowane na warunkach rynkowych”⁶⁹. Co istotne, korzyść, którą uzyskuje przedsiębiorca w wyniku działania państwa, wcale nie musi być zamierzona. Wystarczy już samo udzielenie wsparcia, co potwierdzone zostało w orzeczeniu TSUE w sprawie C-310/85 dotyczącej spółki Deufil GmbH⁷⁰.

W sytuacji gdy zachodzą trudności z określeniem, czy przedsiębiorca uzyskałby korzyść także w warunkach rynkowych, przeprowadzany jest tzw. test prywatnego inwestora lub prywatnego wierzyciela (w zależności od formy przyznawanego wsparcia), który obejmuje „kompleksową ocenę ekonomiczną” konkretnego wsparcia⁷¹. „Jest nim ekonomiczna analiza zaangażowania państwa, ocena celów, jakie mają być osiągnięte, i ich potencjalnych efektów”⁷². Po przeanalizowaniu sytuacji faktycznej należy odpowiedzieć na pytanie, czy takiego samego wsparcia udzieliłby prywatny przedsiębiorca. Jeżeli odpowiedź będzie twierdząca, dany przypadek nie będzie traktowany jako pomoc publiczna, bowiem państwo będzie działać na warunkach rynkowych. Jak podkreślają I. Postuła i A. Werner, w takiej sytuacji zwraca się przede wszystkim uwagę na chęć osiągnięcia zysku poprzez inwestycję. Szczególnie trudną do oceny sytuacją może się zatem okazać wspieranie działalności przedsiębiorstw publicznych⁷³.

O korzyści ekonomicznej, a zarazem o pomocy publicznej nie można mówić co do zasady w przypadku dokonania odpowiednio ogłoszonego, bezwarunkowego, nieograniczonego przetargu przez jednostkę publiczną. Przez taki przetarg należy rozumieć „taki tryb postępowania, który daje możliwość ubiegania się o otrzymanie zasobów każdemu zainteresowanemu podmiotowi, przy czym żaden zainteresowany podmiot nie jest dyskryminowany ani uprzywilejowany”⁷⁴. Wszyscy przedsiębiorcy uczestniczą w nim na równych, z góry określonych warunkach. Jeśli natomiast na zakup określonego dobra lub wykonania usługi nie został ogłoszony przetarg, nabycie prawa do przedmiotu lub wykonania usługi nie będzie traktowane jako pomoc publiczna tylko wówczas, gdy wartość dobra lub usługi wyceniono w warunkach rynkowych przy pomocy niezależnego eksperta i taką właśnie cenę zapłacił przedsiębiorca. Jest to przedmiotem komunikatu Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (97/C 209/03)⁷⁵.

Przy określaniu istnienia korzyści ekonomicznej należy zwrócić szczególną uwagę, czy otrzymujący środki jest faktycznym beneficjentem pomocy, czy jedynie

68 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 16.

69 *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 3.

70 Orzeczenie TSUE z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie C-310/85 Deufil przeciwko Komisji, [1987] ECR 901.

71 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 60.

72 Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo...*, s. 247.

73 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 60-61, 64.

74 *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego..., s. 12.

75 Dz.Urz. UE C 209 z dnia 10 lipca 1997 r.

pośrednikiem przekazującym środki dalej. Przykładem instytucji pośredniczących będą instytucje otoczenia biznesu, tzw. inkubatory przedsiębiorczości oraz parki technologiczne, które wynajmują powierzchnie biurowe i ich wyposażenie, przeprowadzają szkolenia oraz świadczą przedsiębiorcom inne usługi. „Podstawowym przedmiotem działalności inkubatorów przedsiębiorczości i podobnych inicjatyw jest udostępnianie nowopowstającym przedsiębiorstwom pomieszczeń służących aktywności gospodarczej, takich jak powierzchnia w halach produkcyjnych, powierzchnia magazynowa i biurowa”⁷⁶. Faktycznym odbiorcą pomocy i podmiotem, który uzyskuje w tym wypadku korzyść od państwa, są przedsiębiorcy korzystający z usług takich centrów. Zgodnie z decyzją Komisji z dnia 3 maja 2005 r. w sprawie niemieckiego programu pomocy państwa dotyczącego tworzenia i rozbudowy centrów przedsiębiorczości⁷⁷ „ani centra, ani zarządzający nimi nie uzyskują żadnych korzyści gospodarczych i stąd nie można ich uważać za odbiorców pomocy, a jedynie za pośredników dbających o to, aby wsparcie udzielane było użytkownikom”. W takich sytuacjach instytucje pośredniczące traktowane są jako podmioty udzielające pomocy.

1.6. Przesłanka selektywności

Z selektywnością mamy do czynienia, gdy poprzez wsparcie uprzywilejowany jest określony przedsiębiorca/przedsiębiorcy, gałęzie produkcji, usługi lub region, na którym następuje koncentracja środków publicznych⁷⁸. Selektywność, jak podkreśla P. Marquardt, jest najtrudniejszym kryterium do zbadania - „waga tego warunku polega na tym, iż stanowi on punkt wyjścia do badania dalszych przesłanek” - bez niego bowiem nie będzie na pewno się mieć do czynienia z naruszeniem konkurencji ani wpływem na handel unijny, ale jest to zarazem przesłanka bardzo subiektywna⁷⁹.

Z pomocą publiczną nie będziemy mieć do czynienia w przypadku stosowania przez państwo środków o charakterze ogólnym, tzn. takich, z których na równych prawach skorzystać mogą wszyscy zainteresowani przedsiębiorcy, co jest powszechne m.in. w ramach systemów podatkowych czy ubezpieczeń społecznych. Jak jednak słusznie zauważają I. Postuła i A. Werner, należy odróżnić sytuację, gdy wsparcie udzielane jest rzeczywiście wszystkim przedsiębiorcom, tzn. gdy stosowany jest właśnie środek o charakterze ogólnym, od sytuacji, gdy wszyscy mają po prostu równy dostęp do skorzystania z procedury udzielenia pomocy publicznej, z której w praktyce nie wszyscy korzystają. Granica między tymi środkami jest niestety

⁷⁶ *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego..., s. 60.

⁷⁷ Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2005 r. w sprawie programu pomocy państwa, który Niemcy planują wdrożyć na rzecz rozbudowy lokalnej infrastruktury służącej bezpośrednio przemysłowi zgodnie z pkt 7 części II wspólnego planu ramowego rządu federalnego i krajów związkowych „Poprawa regionalnej struktury gospodarczej” - Tworzenie lub rozbudowa centrów przedsiębiorczości, technologii oraz inkubatorów oferujących małym i średnim przedsiębiorstwom pomieszczenia i usługi (2004-2006) (Dz.Urz. UE L 295 z dnia 11 listopada 2005 r., s. 44-50).

⁷⁸ J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 111.

⁷⁹ P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 44-45.

płynna i może powodować liczne trudności przy badaniu przesłanki selektywności⁸⁰. Tam, gdzie pomoc przyznawana jest rzeczywiście konkretnemu beneficjentowi lub sektorowi, nie powinno być problemu z jej zakwalifikowaniem. Natomiast może się on pojawić właśnie w sytuacjach dotyczących środków generalnych⁸¹.

Punktem odniesienia w badaniu przesłanki selektywności powinno być ustalenie, „czy mamy do czynienia z odstępstwem, które uprzywilejowuje określoną grupę przedsiębiorstw, czy też z regułą, która potencjalnie dotyczy nieskończonej ilości podmiotów”⁸². Przykładem może być tu sprawa C-76/97, w której Trybunał orzekł, że pomoc publiczną stanowią ulgi podatkowe, ponieważ faktycznie mogą z nich korzystać jedynie duzi inwestorzy⁸³. Selektywny charakter pomocy publicznej może więc wynikać nawet z zastosowania „kryteriów ustalonych w celu automatycznego jej przyznania”⁸⁴, jeśli w praktyce zawężają one grupę beneficjentów. Innym przykładem może być sprawa C-501/00 z 2004 r.⁸⁵, która dotyczyła możliwości odliczenia od podatku kosztów poniesionych przez przedsiębiorców na inwestycje zagraniczne, jak np. zakupu akcji w przedsiębiorstwach zagranicznych czy promocji i reklamy przedsiębiorcy za granicą. Trybunał orzekł, że środek ten jest selektywny, ponieważ dotyczy tylko i wyłącznie przedsiębiorców, którzy rzeczywiście inwestują w działalność zagraniczną. Dla TSUE nie było istotne, że potencjalnie każdy przedsiębiorca może takie inwestycje poczynić. „Bierze się więc pod uwagę przede wszystkim rzeczywisty efekt, jaki wywoła wprowadzenie konkretnego rozwiązania prawnego, a nie jego literalne brzmienie”. Jak słusznie zauważa P. Marquardt, Komisja w wielu wypadkach stwierdza, że środki generalne mają „wycinkowe skutki”⁸⁶.

Przesłanka selektywności jest więc, jak wynika z powyższego, kryterium wyjątkowo subiektywnym. Jak piszą niektórzy autorzy, fikcyjne „wydaje się być założenie, że istnieje taka norma, która dotyczy *de facto* wszystkich przedsiębiorstw w takim samym stopniu, nie uprzywilejowując żadnego z nich”, a wręcz „zapoznając się z orzecznictwem TSUE, można odnieść wrażenie, że prawie każdy środek wsparcia finansowany z zasobów państwowych jest w tym lub innym aspekcie selektywny”⁸⁷. Ponadto trudno jest wskazać jednolite kryteria, którymi kieruje się Komisja, określając dany środek jako selektywny bądź nie⁸⁸.

1.7. Zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji

Konkurencja jest niezbędnym i nieodłącznym elementem gospodarki rynkowej. Sprawne funkcjonowanie konkurencji jest podstawą prawidłowego działania tej gospodarki oraz jej rozwoju, ponieważ motywuje ona przedsiębiorców do zabiegania

80 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 56.

81 Z. Szażyk, A. Szafrński, *Publiczne prawo...*, s. 247.

82 *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz..., s. 3.

83 Orzeczenie TSUE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-76/97 Walter Tögel przeciwko Niederösterreichische Gebietskrankenkasse, [1998] ECR I-5357.

84 I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 61.

85 Orzeczenie TSUE z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-501/00 Hiszpania przeciwko Komisji, [2004] ECR I-6717.

86 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 77.

87 *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz..., s. 3, 9.

88 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 76.

o względy konsumentów, których potrzeby są w konsekwencji efektywniej spełniane⁸⁹. Stąd też zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji stanowi jedną z przesłanek istnienia zakazanej pomocy publicznej.

Jak słusznie zauważa P. Marquardt, „Komisja w swej praktyce ogranicza się do ustalenia skali obrotu dotyczącej danego dobra na rynku unijnym, ocenia stan danego rynku i opierając się na tych podstawach, rozstrzyga kwestię potencjalnego bądź też realnego naruszenia konkurencji na tym rynku poprzez udzielenie danemu beneficjentowi wnioskowanej pomocy”⁹⁰.

W praktyce wiele działań w kierunku wspierania przedsiębiorców, które mają zupełnie inne założenia, uznawanych jest przez Komisję za zakłócające konkurencję⁹¹ - przesłanka ta, jak i pozostałe, jest traktowana bardzo szeroko. Jest ona ściśle powiązana z kryterium wpływu na handel unijny. „W zakresie zainteresowania Komisji pozostaje bowiem takie wsparcie, które ma wpływ na handel między państwami członkowskimi. Skoro zaś posiada taki wpływ, to równocześnie zakłóca lub może grozić zakłóceniem konkurencji na wspólnym rynku”⁹². Warunki te wobec tego spełnione są co do zasady „kumulatywnie i wzajemnie się w sobie zawierają”⁹³.

1.8. Wpływ na handel wewnątrzunijny

Do wpływu na handel unijny dochodzi wówczas, gdy beneficjent pomocy konkuruje swoją działalnością z podmiotami z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wynioskować stąd można, że „z naruszeniem zasad wymiany handlowej w wymiarze unijnym możemy mieć do czynienia jedynie wówczas, gdy działalność potencjalnego beneficjenta pomocy wykracza poza granice jednego z państw członkowskich”⁹⁴. Jednak aby ta przesłanka zasła, przedsiębiorca nie musi koniecznie prowadzić działalności eksportowej czy importowej, a nawet handlowej, co zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Przykładem może być tu orzeczenie w sprawie C-102/87 Francja przeciwko Komisji⁹⁵, gdzie Trybunał stwierdził ponadto, że nie jest konieczne, aby na danym rynku istniała nadwyżka produkcyjna, żeby wsparcie dla przedsiębiorcy uznać za wpływające na handel, czy sprawa 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji⁹⁶, w której TSUE wskazał również, że do oceny przesłanki wpływu na wspólny rynek Komisja nie ma obowiązku wyznaczać rynku relewantnego - będzie nim bowiem zawsze jednolity rynek unijny. Aby zatem ustalić naruszenie unijnej wymiany handlowej, wystarczy już samo stwierdzenie, że „beneficjent prowadzi

89 *Znajomość prawa o ochronie konkurencji i zasad przydzielania pomocy publicznej wśród polskich przedsiębiorców. Raport dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa, czerwiec 2009, s. 8.

90 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 53.

91 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 79.

92 Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo...*, s. 247.

93 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 51.

94 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 51.

95 Orzeczenie TSUE z dnia 13 lipca 1988 r. w sprawie C-102/87 Francja przeciwko Komisji, [1988] ECR 4067.

96 Orzeczenie TSUE z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji, [1980] ECR 2671.

działalność gospodarczą na rynku, na którym istnieje wymiana handlowa między krajami UE⁹⁷.

Nawet jeśli by się wydawało, że działalność podmiotu oraz kwota wsparcia są na tyle niewielkie, że nie są w stanie wpłynąć na unijny rynek, Komisja uznaje, że tak naprawdę „nie istnieje próg lub procent, poniżej którego można uznać, że wymiana handlowa między państwami członkowskimi nie została naruszona”⁹⁸. Przesłanka wpływu na wspólny rynek jest więc rozumiana niezależnie od rzeczywistego obszaru działalności przedsiębiorcy - niewykluczone jest zatem uznanie wsparcia za pomoc publiczną także na rynku lokalnym.

Warto w tym momencie wspomnieć o jednym z ważniejszych wyroków Trybunału Sprawiedliwości związanych z pomocą publiczną, a mianowicie o orzeczeniu z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 dotyczącej rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych udzielonej transportowej spółce Altmark Trans⁹⁹. Przy okazji rozpatrywania sprawy Trybunał zauważył, że wsparcie udzielane przedsiębiorstwom transportowym co do zasady będzie pomocą publiczną, ponieważ „niemożliwe jest, aby dotacja publiczna przyznana przedsiębiorstwu, które świadczy jedynie lokalne lub regionalne usługi transportowe i nie świadczy żadnych usług transportowych poza swoim krajem pochodzenia, pozostawała bez wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi”. Według TSUE zwiększa to bowiem lub co najmniej utrzymuje na dotychczasowym poziomie podaż usług transportowych w danym kraju, a tym samym zmniejsza szanse świadczenia usług przez przedsiębiorstwa zagraniczne.

Jak słusznie zauważa P. Marquardt, „przesłanka naruszenia zasad wymiany handlowej ma w praktyce niewielkie znaczenie, gdy przyjmuje się domniemanie wywołania takich właśnie skutków przez każde działanie, które zostanie już uznane za pomoc publiczną”. Marquardt podkreśla jednocześnie fakt, że trudne jest wskazanie jakiegokolwiek orzeczenia Sądu czy Trybunału Sprawiedliwości, „w którym stwierdzono by, iż dany środek nie może być uznany za zakazaną pomoc antykonkurencyjną ze względu na brak naruszenia zasad wymiany handlowej”¹⁰⁰.

W sytuacji gdy środek pomocowy nie spełni przesłanki wpływu na wspólny rynek, jednak wszystkie poprzednie warunki z art. 107 TFUE będą spełnione, wsparcie przyznawane przedsiębiorcy będzie stanowiło tzw. pomoc *de minimis*, o której mowa będzie szczegółowo w dalszej części pracy.

97 *Unia Europejska. Tom I*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 127.

98 *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz..., s. 14.

99 Orzeczenie TSUE z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH, [2003] ECR I-7747. Orzeczenie to, wydane w trybie prejudycjalnym, stanowi jedno z najważniejszych w dziedzinie interpretacji prawa pomocy publicznej Unii Europejskiej.

100 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 52.

Rozdział II

Rodzaje pomocy publicznej

2.1. Programy pomocowe i pomoc indywidualna

Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (obecnego art. 108 TFUE)¹⁰¹ zawiera podstawowe rozróżnienie rodzajów pomocy publicznej na wsparcie udzielane w ramach programów pomocowych oraz pomoc indywidualną - pomoc *ad hoc*.

Zgodnie z art. 1 lit. d aktu przez program pomocowy należy rozumieć każde działanie, na podstawie którego bez wprowadzania w życie dodatkowych środków można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w ustawie w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie, na podstawie którego pomoc, niezwiązana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony i/lub w nieokreślonej kwocie. Jak słusznie zauważa S. Szuster, polskie tłumaczenie rozporządzenia nr 659/1999 nie jest precyzyjne, bowiem zamierzeniem Rady było zawężenie działań w zakresie udzielania pomocy publicznej jedynie do aktów prawnych (przykładowo angielska wersja zawiera w tym względzie określenie „any act”¹⁰² nieoznaczające, jak to zostało sformułowane w języku polskim, „każdego działania”, lecz wskazujące na „każdą regulację”). Próbą naprawy powyższych rozbieżności, o czym również wspomina S. Szuster, jest wprowadzenie pojęcia aktu normatywnego do krajowej definicji programu pomocowego zawartej w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁰³ – zgodnie ze słowniczkiem zawartym w ustawie programem pomocowym jest akt normatywny spełniający przesłanki z art. 1 lit. d rozporządzenia 659/1999. Trzeba jednakże podkreślić, że również to sformułowanie nie jest do końca precyzyjne, ponieważ aby chodziło tu rzeczywiście jedynie o regulacje prawne, z wspomnianej grupy aktów normatywnych, tj. aktów generalnych i abstrakcyjnych, wyłączyć należy mające jednostkowy charakter generalne akty administracyjne, które nie powinny być wiązane z pojęciem programu pomocowego. Zatem zgodnie z katalogiem aktów prawa powszechnie obowiązującego zawartym w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁴ oraz biorąc pod uwagę realną możliwość zastosowania

101 Dz.Urz. UE L 83 z dnia 27 marca 1999 r.

102 Zgodnie z angielską wersją 'aid scheme' shall mean any act on the basis of which, without further implementing measures being required, individual aid awards may be made to undertakings defined within the act in a general and abstract manner and any act on the basis of which aid which is not linked to a specific project may be awarded to one or several undertakings for an indefinite period of time and/or for an indefinite amount.

103 Tekst jednolity, Dz.U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 ze zm.

104 Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

danego aktu w zakresie pomocy publicznej, programem pomocowym w Polsce może być ustawa, rozporządzenie lub akt prawa miejscowego¹⁰⁵.

Programy pomocowe określają dokładnie krąg beneficjentów, formę udzielanego wsparcia, jego przeznaczenie, organy udzielające, maksymalną wielkość pomocy i czas obowiązywania programu¹⁰⁶. Aby wsparcie mogło być na ich podstawie udzielane, konieczne jest ich notyfikowanie Komisji Europejskiej, która wydaje decyzję co do zgodności środka pomocowego z wspólnym rynkiem (wyjątkiem są tu programy w ramach wyłączeń grupowych i programy pomocy *de minimis*, o których Komisja jest jedynie informowana)¹⁰⁷, o czym mowa będzie szczegółowo w dalszej części pracy.

Pomocą indywidualną zgodnie z rozporządzeniem 659/1999 jest natomiast wsparcie, które nie jest przyznawane na podstawie programu pomocowego, a także pomoc podlegająca obowiązkowi zgłoszenia przyznawana na podstawie programu pomocowego. Pomoc indywidualna jest co do zasady kierowana do konkretnego beneficjenta¹⁰⁸. Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wyodrębnia w tym obszarze także pomoc indywidualną na restrukturyzację, którą zgodnie z aktem jest pomoc indywidualna przewidziana w planie restrukturyzacyjnym określającym działania mające na celu przywrócenie przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku, w szczególności sposób finansowania tych działań, również w zakresie pomocy publicznej.

2.2. Pomoc istniejąca

Pomoc istniejąca jest specyficznym rodzajem wsparcia - chodzi o pomoc, która istniała już w chwili wejścia w życie przepisów dotyczących badania zgodności wsparcia publicznego z wspólnym rynkiem, jednak ze względu na brak uregulowań w tej dziedzinie podczas jej udzielania nie była wówczas uznawana za pomoc państwa. Wspomina o tym pkt 4 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 oraz art. 1 pkt b aktu, wedle którego jest to każda pomoc (zarówno w ramach programów pomocowych, jak i indywidualna) istniejąca przed przystąpieniem państwa do Unii Europejskiej, kiedy to w kraju nie obowiązywały unijne obostrzenia dotyczące udzielania pomocy ze środków publicznych, i udzielana przez państwo nadal po wejściu w życie Traktatu. Pomoc istniejąca zgodnie z rozporządzeniem Rady to także wsparcie, które zostało uznane za pomoc publiczną w trakcie jej udzielania ze względu na rozwój wspólnego rynku i postępującą liberalizację coraz większej liczby sektorów gospodarki (art. 1 pkt b podpunkt v aktu).

Jak słusznie zauważa P. Marquardt, jest to kategoria pomocy szczególnie istotna dla państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej i wiąże się z zasadą poszanowania praw nabytych przez przedsiębiorców¹⁰⁹. W Polsce za taką pomoc zostały uznane

105 S. Szuster, *Postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2004, Rozdział 1, *Przepisy ogólne, Definicje legalne, Program pomocowy*.

106 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 22.

107 http://www.uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna2.php [dostęp dnia 21 grudnia 2011 r.].

108 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 22.

109 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 90.

m.in. zwolnienia podatkowe dla spółek motoryzacyjnych działających na terenie specjalnych stref ekonomicznych, co wiąże się ze specjalnymi obowiązkami sprawozdawczymi, o czym mowa będzie później.

2.3. Rekompensata z tytułu świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Kluczowy przepis dotyczący pomocy publicznej w sektorze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zawiera art. 106 ust. 2 TFUE, w którym zapisano, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji (wobec czego pomoc udzielana w sektorze usług użyteczności publicznej również rządzi się zasadami z tym związanymi), jednak w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych - w związku ze specyfiką tego rodzaju działalności zasady te mają pewne specyficzne cechy.

Zgodnie z art. 14 TFUE usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują w Unii Europejskiej szczególne miejsce, ponieważ mają duże znaczenie w budowaniu spójności społecznej i terytorialnej - Unia Europejska i jej państwa członkowskie (każde w granicach swoich kompetencji i granicach prawa UE) zapewniają to, aby usługi te funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

Jak słusznie zauważa S. Dudzik, Komisja Europejska podkreśla, że „w centrum unijnej polityki dotyczącej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym leży interes obywateli. Oczekują oni usług o wysokiej jakości i po cenach, na które mogą sobie pozwolić. Obowiązkiem odpowiednich organów władzy jest zatem możliwie precyzyjne określenie potrzeb użytkowników, do których usługi te są adresowane, podmiotu odpowiedzialnego za ustalenie i wprowadzanie w życie odpowiednich zobowiązań oraz sposobów ich realizacji”¹¹⁰.

Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zawiera się w pojęciu usług użyteczności publicznej, które oprócz usług rynkowych obejmuje także różnego rodzaju działalności nierynkowe zakwalifikowane w ten sposób przez państwo¹¹¹. Zgodnie z punktem 46 komunikatu Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹¹² państwa członkowskie mają swobodę definiowania, co uznają za taki rodzaj usług, gdy brak jest szczegółowych unijnych reguł w tym zakresie. Swoboda ta jest jednak rozumiana specyficznie, bowiem nie ma w tym względzie całkowitej dowolności

110 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 350.

111 M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zasłona, *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna. Szkolenia, ekspertyzy i publikacje w zakresie pomocy publicznej dla UOKiK w ramach programu Transition Facility PL2004/016-829.01.10 Rezerwa Elastyczna*, s. 4, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php [dostęp dnia 3 stycznia 2012 r.].

112 Dz.Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 4.

- definiowanie to musi być przeprowadzane w sposób zawężający¹¹³. Kategorie działalności, do których mogą być przypisywani przedsiębiorcy świadczący usługi w ogólnym interesie gospodarczym, wymienione zostały w Białej Księdze nt. usług użyteczności publicznej - będą to zwłaszcza usługi sieciowe, infrastrukturalne, takie jak transport, usługi pocztowe czy energetyka¹¹⁴. Komisja może kontrolować definiowanie przedsiębiorców publicznych, ale jedynie pod względem błędów oczywistych¹¹⁵.

Polska definicja usług użyteczności publicznej zawarta została w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 1 tego aktu usługi użyteczności publicznej wpisują się w gospodarkę komunalną jednostek samorządu terytorialnego, a ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z ustawą to właśnie do jednostek samorządu terytorialnego należy w Polsce obowiązek wykonywania tego rodzaju działalności, która polega na wykonywaniu przez nie zadań własnych, by zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Katalogi zadań własnych, poszczególnych jednostek opisane zostały w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹⁶ zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy i obejmuje w szczególności (jest to więc katalog otwarty) m.in. sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalności telekomunikacyjnej, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania rodziny, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym wskazuje na analogiczne zadania, jakie powinien wykonywać samorząd powiatu, ale o charakterze ponadgminnym. Są to m.in. sprawy dotyczące edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi, kultury fizycznej i turystyki, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, porządku publicznego

113 *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, red. A. Cieśliński, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 667-668.

114 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej z dnia 12 maja 2004 r. (COM(2004)374 final).

115 Pkt 46 komunikatu Komisji.

116 Tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Natomiast do zadań samorządu województwa zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa należą sprawy o charakterze wojewódzkim (wedle art. 14 ustawy m.in. edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe, promocja i ochrona zdrowia, kultura i ochrona zabytków, pomoc społeczna, wspieranie rodziny, polityka prorodzinna, modernizacja terenów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska, ochrona przeciwpowodziowa, transport zbiorowy i drogi publiczne, kultura fizyczna i turystyka, ochrona praw konsumentów, obronność, bezpieczeństwo publiczne, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy, telekomunikacja oraz roszczenia pracownicze w razie niewypłacalności pracodawcy) niezastrzeżone ustawami na rzecz administracji rządowej (art. 2 ustawy).

Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym państwa członkowskie mogą przyznać prawa szczególne lub wyłączne przedsiębiorcom, którym powierzono wykonywanie tego rodzaju zadań, regulować ich działalność i, jeśli to stosowne, dofinansowywać je. Aby jednak zastosowany mógł być w takiej sytuacji art. 106 ust. 2 TFUE, misja świadczenia usługi publicznej musi być jasno zdefiniowana i wyraźnie powierzona na mocy aktu władzy publicznej (np. umowy), co jest konieczne dla zapewnienia obywatelom pewności prawnej i przejrzystości oraz jest niezbędne Komisji do wykonywania oceny proporcjonalności środka. Jak słusznie zauważa S. Dudzik, mimo że akt powierzenia rozumiany jest szeroko (może to być zarówno akt normatywny, jak i innego rodzaju środki prawa publicznego, np. koncesje, umowy czy decyzje administracyjne), nie każde „powierzenie” będzie jednak traktowane jako zgodne z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – „do powierzenia świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym powinno dojść w ramach wykonywania funkcji właściwych dla organów władzy publicznej”¹¹⁷.

Zarówno gminy, powiaty, jak i województwa zgodnie z ustawami samorządowymi mają możliwość wykonywania swoich zadań samodzielnie poprzez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje tu na możliwość tworzenia samorządowych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego), ale mogą także zlecać ich wykonywanie innym podmiotom, również prywatnym (kluczową rolę w tym względzie odgrywają jednak przedsiębiorstwa publiczne, które oprócz działalności nastawionej na zysk stanowią narzędzie państwa do realizacji innego typu zadań, jak np. właśnie usług użyteczności publicznej¹¹⁸).

„W sytuacji gdy samorząd wykonuje swoje zadania publiczne przy pomocy jednostek organizacyjnych, utworzonych w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i działających w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, mamy do czynienia z samodzielnym wykonywaniem zadań przez samorząd.

¹¹⁷ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 358-359.

¹¹⁸ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 417.

Jednostki organizacyjne stanowią bowiem wyłącznie formę organizacyjno-prawną umożliwiającą realizację zadań własnych. Nie są więc dla samorządu »kontrahentem«, któremu powierza się realizację zadań własnych”¹¹⁹. W sytuacji dofinansowania działalności takiego podmiotu przez jednostkę samorządową, która ją utworzyła, nie będą więc co do zasady miały zastosowanie przepisy o pomocy publicznej, a tym samym i regulacje dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej - będzie to finansowanie przez podmiot swojej własnej działalności. Wyjątek będzie stanowiło jednak wykonywanie zadań w formie zakładu budżetowego, który będąc w strukturze organizacyjnej gminy, wykonuje je odpłatnie i pokrywa koszty z własnych przychodów (ponadto ma możliwość otrzymywania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego)¹²⁰. Mimo więc że nie ma on odrębnej od gminy osobowości prawnej, dysponuje odpowiednim stopniem niezależności zarówno gospodarczej, jak i finansowej, by można było uznać go za samodzielniego przedsiębiorcę w rozumieniu unijnych regulacji¹²¹. Wobec powyższego w sytuacji dofinansowania jego działalności powinny mieć zastosowanie przepisy o pomocy publicznej, gdyż zachodzi ryzyko jej wystąpienia¹²². Po spełnieniu za chwilę omówionych warunków będzie ona mogła być uznana za rekompensatę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

Natomiast w sytuacji powierzenia wykonywania zadań użyteczności publicznej innym podmiotom dofinansowanie ich działalności ze środków publicznych co do zasady będzie uznawane za pomoc państwa, a w zależności od spełnienia odpowiednich przesłanek – za rekompensatę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

Państwa członkowskie decydują się na wspieranie tego rodzaju usług z tego względu, iż po pierwsze, koszty ich świadczenia są podwyższone – muszą one być wykonywane nawet w przypadku braku koniunktury na rynku, a po drugie, w związku z ich nierentownością (brak zarobkowego celu został potwierdzony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2003 r. dotyczącym różnicy między usługami użyteczności publicznej a działalnością gospodarczą¹²³ oraz w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 1997 r. dotyczącej działalności komunalnych jednostek organizacyjnych¹²⁴)¹²⁵. Ponadto we wspomnianej wcześniej Białej Księdze nt. usług użyteczności publicznej Komisja podkreśliła znaczenie wspierania tego rodzaju działalności z punktu widzenia osiągania celów Unii Europejskiej. Jednocześnie jednak sformułowano restrykcyjne zasady wspierania przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

119 M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zastona, *Usługi użyteczności publicznej...*, s. 71.

120 Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

121 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 315.

122 M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zastona, *Usługi użyteczności publicznej...*, s. 72.

123 Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2003 r., sygn. I SA/Gd 1968/02.

124 Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., sygn. W 8/96.

125 M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zastona, *Usługi użyteczności publicznej...*, s. 5-6.

Pierwszym dokumentem, który należy brać pod uwagę przy przyznawaniu tego rodzaju wsparcia, jest decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹²⁶. W decyzji stwierdzono, że jeżeli łącznie spełnione będą cztery warunki wynikające z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie dotyczącej spółki Altmark Trans, o którym mowa była przy omawianiu przesłanek dotyczących pomocy publicznej, rekompensaty przyznawanej przedsiębiorcom z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej nie będą w ogóle traktowane jako pomoc publiczna, co oznacza, że takich przypadków nie trzeba zgłaszać Komisji na podstawie art. 108 Traktatu.

Po pierwsze, zgodnie z warunkiem wynikającym z powyższego orzeczenia przedsiębiorstwo, któremu przyznaje się wsparcie, powinno być faktycznie zobowiązane do świadczenia usług publicznych, a obowiązki te powinny być jasno określone. Po drugie, parametry, na podstawie których obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, aby pomoc nie powodowała powstania dodatkowej korzyści ekonomicznej uprzywilejowującej przedsiębiorstwo względem jego konkurentów. Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z tym przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań. Po czwarte, jeżeli przedsiębiorca, któremu zostało powierzone zobowiązanie do świadczenia usług publicznych, nie został wybrany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki odpowiednie do świadczenia tego rodzaju usług, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku¹²⁷.

Do interwencji państwa niespełniającej co najmniej jednej z powyższych przesłanek stosować należy przepisy o pomocy publicznej. Komisja w swojej decyzji z dnia 20 grudnia 2011 r. określiła jednak warunki, których spełnienie będzie przesądzać o zgodności przyznanego wsparcia z wspólnym rynkiem na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, a tym samym również zwalniać je z obowiązku notyfikacji na podstawie art. 108 Traktatu. Co jednak istotne - decyzja nie znajduje zastosowania w sektorze transportu lądowego i jest stosowana wyłącznie w przypadkach, gdy okres, na jaki powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, nie przekracza dziesięciu lat¹²⁸.

¹²⁶ Dz.Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 3.

¹²⁷ Pkt 89-93 orzeczenia TSUE w sprawie Altmark Trans.

¹²⁸ Gdy okres ten przekracza dziesięć lat, zgodnie z decyzją, stosuje się ją wyłącznie w takim zakresie, w jakim dostawca usług jest zobowiązany przeprowadzić znaczne inwestycje, które muszą być amortyzowane przez dłuższy czas zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości.

Zgodnie z aktem art. 106 ust. 2 Traktatu będzie stosowany do rekompensat nieprzekraczających 15 mln euro na rok w dziedzinach innych niż transport i infrastruktura transportowa. Warunek będzie również spełniony w przypadku rekompensaty przyznawanej szpitalom świadczącym opiekę medyczną, w tym ratownictwo medyczne, przedsiębiorcom zajmującym się mieszkalnictwem socjalnym, opieką zdrowotną, długoterminową, opieką nad dziećmi, słabszymi grupami społecznymi oraz ich inkluzją i reintegracją na rynku pracy. Decyzja znajdzie także zastosowanie w obszarze połączeń lotniczych lub morskich z wyspami, jeżeli roczne natężenie ruchu w ciągu dwóch lat obrotowych poprzedzających rok powierzenia świadczenia usług nie przekraczało 300 tys. pasażerów. Będzie stosowana także do lotnisk i portów, w których średnie roczne natężenie ruchu w ciągu dwóch lat obrotowych poprzedzających rok powierzenia świadczenia usług nie przekraczało 200 tys. pasażerów w przypadku lotnisk i 300 tys. pasażerów w przypadku portów¹²⁹.

Aby jednak w wymienionych powyżej sytuacjach można było zastosować art. 106 ust. 2 TFUE, konieczne jest dokonanie odpowiedniego aktu powierzenia usług, o czym mowa była wcześniej. Powinien on w szczególności określać przedmiot i czas trwania zobowiązania, przedsiębiorcę, terytorium, na jakim będzie świadczył usługi, rodzaj przyznanych mu praw specjalnych, wskaźniki dotyczące obliczania ponoszonych kosztów i przyznawanych rekompensat oraz ich ewentualnych zwrotów w przypadku nadwyżek oraz odniesienie do powyższej decyzji Komisji. Konieczne jest także zapewnienie, że wielkość rekompensaty nie przekracza kosztów świadczenia usług publicznych (przy uwzględnieniu wpływów z tej działalności oraz rozsądnego zysku) i że zostanie ona faktycznie przeznaczona na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym¹³⁰.

Jeżeli z kolei także powyższe kryteria nie zostaną spełnione w sytuacji wspierania przedsiębiorcy świadczącego usługi publiczne, by ustalić zgodność środka z wspólnym rynkiem, pozostaje jeszcze możliwość skorzystania z zasad ramowych Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych¹³¹, które mają zastosowanie do sektora transportu morskiego i lotniczego. Zastosowanie zasad ramowych nie zwalnia z obowiązku notyfikacji rekompensaty na podstawie art. 108 TFUE, a ponadto akt nie ma zastosowania do sektora transportu lądowego ani radiofonii i telewizji objętego komunikatem Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej¹³².

Zgodnie z zasadami ramowymi, aby pomoc przyznawana przedsiębiorcy świadczącemu usługi w ogólnym interesie gospodarczym była zgodna z wspólnym rynkiem, po pierwsze, konieczne jest potwierdzenie, że powierzona mu działalność rzeczywiście stanowi tego rodzaju usługi, a w akcie powierzenia ustalone zostały szczegółowe warunki jej wykonywania, tj. określono przedsiębiorcę, terytorium, czas trwania zobowiązania, szczególne uprawnienia, jeśli zostały nadane, oraz – co najważniejsze – odpowiednie mechanizmy obliczania ponoszonych przez przedsiębiorcę kosztów świadczenia usług publicznych, ustalania wysokości

129 Art. 2 decyzji Komisji.

130 Art. 4-5 decyzji Komisji.

131 Dz.Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 15.

132 Dz.Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 1.

rekompensaty i kwestie związane z powstawaniem nadwyżek. Ponadto wysokość rekompensaty nie może przekraczać kosztów powstałych w wyniku świadczenia usług publicznych z uwzględnieniem wpływów oraz rozsądnego zysku.

Zasady ramowe podkreślają konieczność przejrzystości w udzielaniu rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych, na którą składać się ma publikacja przez państwa członkowskie właściwych informacji na ten temat w internecie oraz przysyłanie Komisji właściwych sprawozdań. Ze względu na specyfikę usług użyteczności publicznej główną rolę w prowadzeniu tego rodzaju działalności odgrywają przedsiębiorstwa publiczne, które otrzymując specjalne uprawnienia w tym względzie, zobowiązane są do składania sprawozdań z wykonywanej przez siebie działalności na mocy dyrektywy Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw¹³³ oraz krajowej ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców¹³⁴.

Jak wynika z powyższego, decyzja o dokonaniu rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym powinna być przede wszystkim decyzją świadomą. Określanie przejrzystych warunków finansowania tego rodzaju działalności ma na celu zarówno ochronę wspólnego rynku, jak i możliwość zastosowania ułatwień w procedurze przyznawania wsparcia. Ocena spełnienia opisanych powyżej warunków należy do sądów krajowych, co jest szczególnie istotne w przypadku Polski, gdzie zlecanie zadań publicznych nie zawsze następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego przetargu, ale często następuje poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych przez organy samorządu, co – jak było wspomniane wcześniej – nie zawsze wyklucza możliwość wystąpienia pomocy publicznej w przypadku finansowania ich działalności ze środków publicznych¹³⁵.

Jak słusznie zauważa S. Dudzik, przy badaniu spraw dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości powinny kierować się przede wszystkim interesem obywateli Unii Europejskiej w zapewnieniu powszechnego dostępu do tego rodzaju usług oraz we wspieraniu spójności społecznej i terytorialnej, a nie interesem samego wspieranego¹³⁶.

2.4. Pomoc w ramach wyłączeń grupowych

Wyłączeniami grupowymi określone zostały kategorie pomocy publicznej wymienione w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych, o którym

133 Dz.Urz. UE L 318 z dnia 17 listopada 2006 r., s. 17.

134 Dz.U. z 2006 r. nr 191, poz. 1411 ze zm.

135 M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zasłona, *Usługi użyteczności publicznej...*, s. 10.

136 S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, s. 415-416.

mowa była przy okazji omawiania pojęcia przedsiębiorcy), które po spełnieniu przesłanek z powyższego aktu z góry uznane są za wsparcie zgodne z wspólnym rynkiem i w związku z tym zwolnione z postępowania zgłoszeniowego przed Komisją Europejską. Wyjątki od obowiązku notyfikacji zostały wprowadzone ze względu na umożliwienie Komisji skupienia się na sprawach najważniejszych i stanowiących największe zagrożenie dla wspólnego rynku, bowiem „obowiązek oceny zgodności indywidualnych przypadków i programów pomocy państwa z prawem unijnym stanowi duże obciążenie dla Komisji”¹³⁷. Stało się to konieczne przede wszystkim z powodu coraz większego udziału wsparcia publicznego w ramach programów pomocowych w stosunku do pomocy przyznawanej indywidualnie¹³⁸, która powinna być szczegółowo badana.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 800/2008 w ramach wyłączeń grupowych możliwe jest udzielanie pomocy regionalnej (która szerzej zostanie omówiona w dalszej części pracy), wsparcia inwestycyjnego i na zatrudnienie dla sektora MŚP, dla przedsiębiorstw nowo utworzonych przez kobiety, pomocy na ochronę środowiska, na usługi doradcze dla MŚP i ich udział w targach, wsparcia w formie kapitału podwyższonego ryzyka, na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (B+R+I), na szkolenia oraz na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych (w większości te rodzaje pomocy można uznać za wsparcie o charakterze horyzontalnym, którego cechy zostaną przedstawione dalej). Odrębnej procedurze podlega jednakże zgłoszenie Komisji przypadków pomocy przeznaczonej na projekty badawczo-rozwojowe, jeżeli jej wartość przekracza 3 mln euro, jak również przypadków regionalnej, indywidualnej pomocy inwestycyjnej - tzw. dużych projektów inwestycyjnych.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych nie ma zastosowania do pomocy indywidualnej dla dużych przedsiębiorców, do pomocy dla przedsiębiorców, na których ciąży obowiązek zwrotu wsparcia, do pomocy dla przedsiębiorców zagrożonych (o których mowa będzie w podrozdziale dotyczącym pomocy na ratowanie i restrukturyzację), do pomocy na eksport oraz na działalność, którą wykonuje się z pierwszeństwem towarów krajowych względem importowanych, a także do pomocy sektorowej (opisanej szczegółowo dalej).

Aby środek pomocowy był zwolniony z obowiązku notyfikacji na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, musi przede wszystkim stanowić przejrzystą formę wsparcia (zgodnie z art. 5 aktu jego wartość jasno można określić, jak np. dotacja). Ponadto nie mogą zostać przekroczone określone dla danego rodzaju pomocy progi maksymalnej intensywności wsparcia ze środków publicznych co do tych samych kosztów kwalifikowanych (art. 6 rozporządzenia). Konieczne jest także wystąpienie tzw. efektu zachęty, który zgodnie z art. 8 rozporządzenia polega na tym, że w przypadku małych (także mikro) i średnich przedsiębiorstw wniosek o dofinansowanie musi zostać złożony przed rozpoczęciem przedsięwzięcia, a w przypadku przedsiębiorców dużych oprócz wniosku przed rozpoczęciem inwestycji obowiązkowe jest także przedstawienie bilansu czy biznesplanu ukazującego, że bez udziału środków publicznych projekt nie byłby realizowany

¹³⁷ *Unia Europejska. Tom I*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec..., s. 138.
¹³⁸ P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 111.

wcale lub byłby realizowany mniej efektywnie – na mniejszą skalę lub w dłuższym czasie.

Pomoc udzielana w ramach wyłączeń grupowych, mimo iż nie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej, obowiązkowo powinna być jej zgłoszona w terminie 20 roboczych dni od wejścia w życie programu pomocowego lub przyznania wsparcia *ad hoc*.

2.5. Pomoc regionalna

Pomoc regionalna jest jednym z głównych mechanizmów realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na terenie poszczególnych państw członkowskich. Jest to przede wszystkim podstawowy rodzaj wsparcia udzielanego w ramach regionalnych programów operacyjnych¹³⁹. W tej dziedzinie najważniejszą polską ustawą, na podstawie której wydawane są rozporządzenia dotyczące funkcjonowania programów operacyjnych, jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴⁰.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999¹⁴¹ operacje finansowe z funduszy są zgodne z postanowieniami Traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie. Wedle art. 54 ust. 4 rozporządzenia nr 1083/2006 w odniesieniu do pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w rozumieniu obecnego art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pomoc publiczna przyznana w ramach programów operacyjnych podlega pułapom określonym dla pomocy publicznej. W związku z powyższym, udzielając wsparcia w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, w stosunku do przedsiębiorców (w rozumieniu regulacji unijnych) stosować należy przepisy o pomocy publicznej.

Szczegółowe informacje na temat dopuszczalnych rodzajów wsparcia regionalnego oraz zasad ich udzielania zawarte zostały w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (2006/C 54/08)¹⁴². W związku z istotnym znaczeniem pomocy regionalnej w realizacji polityki spójności Komisja Europejska preferuje, by ten rodzaj wsparcia przyznawany był w ramach programów pomocowych przewidzianych dla dużej liczby beneficjentów (podlegających co do zasady wyłączeniom grupowym i wobec tego zwolnionych z obowiązku notyfikacji), a nie w ramach pomocy indywidualnej¹⁴³.

Podstawowymi rodzajami wsparcia regionalnego zgodnie z wytycznymi na lata 2007-2013 są pomoc inwestycyjna, wsparcie dla nowo założonych małych przedsiębiorstw oraz w ograniczonym zakresie pomoc operacyjna - co do zasady zabronione wsparcie mające na celu zmniejszenie bieżących wydatków przedsiębiorcy

¹³⁹ *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego..., s. 25.

¹⁴⁰ Tekst jednolity, Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 ze zm.

¹⁴¹ Dz.Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r., s. 25.

¹⁴² Dz.Urz. UE C 54 z dnia 4 marca 2006 r., s. 13.

¹⁴³ Pkt 10-11 wytycznych.

przyznawane jedynie w związku z bardzo poważnymi opóźnieniami danego regionu, gdy pomoc inwestycyjna może okazać się nieskuteczna przy wyrównywaniu różnic gospodarczych¹⁴⁴.

Zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE za zgodną z wspólnym rynkiem może zostać uznana pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia oraz najbardziej oddalonych regionów wyspiarskich czy peryferyjnych z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej. W wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 doprecyzowano pojęcie poziomu „nienormalnie niskiego” – chodzi tu o regiony, w których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca jest niższy niż 75 proc. średniej unijnej (nie dotyczy to regionów peryferyjnych, gdzie jest to od tego niezależne)¹⁴⁵. Co istotne, określono również, że pod pojęciem regionu mieści się jednostka geograficzna sklasyfikowana na poziomie NUTS II zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)¹⁴⁶. W Polsce jest to województwo, co wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)¹⁴⁷.

Wedle załącznika V do wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 wyznaczającego zasięg tego rodzaju wsparcia w tym okresie wszystkie województwa w Polsce kwalifikują się do objęcia nim w tych latach. W tej kwestii, na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej¹⁴⁸, w którym zawarto maksymalne intensywności pomocy regionalnej na terenie poszczególnych województw (zgodnie z progami intensywności wynikającymi z wytycznych, zależnymi od wysokości PKB na jednego mieszkańca).

Zgodnie z rozporządzeniem na terenie województwa lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego oraz kujawsko-pomorskiego maksymalna intensywność pomocy inwestycyjnej (liczona jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto (EDB)¹⁴⁹ do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą) wynosi 50 proc., na obszarze województwa pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego oraz śląskiego - 40 proc., a maksymalny próg intensywności dla województwa mazowieckiego to 30 proc. (do końca 2010 r. intensywność ta wynosiła 40 proc. z wyłączeniem Warszawy, gdzie od początku obowiązywał 30-proc. próg). Intensywności te ulegają zwiększeniu w stosunku do małych i mikroprzedsiębiorców

144 Pkt 76, 78 wytycznych.

145 Pkt 16-17 wytycznych.

146 Dz.Urz. UE L 154 z dnia 21 czerwca 2003 r., s. 1.

147 Dz.U. z 2007 r. nr 214, poz. 1573 ze zm.

148 Dz.U. z 2006 r. nr 190, poz. 1402.

149 Czyli kwoty, jaką otrzymałby przedsiębiorca, gdyby formą pomocy była dotacja. P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna...*, s. 41. Do prawidłowego wyliczenia wartości EDB służą w Polsce odpowiednie wzory zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. z 2004 r. nr 194, poz. 1983 ze zm.).

o 20 proc. oraz o 10 proc. w przypadku przedsiębiorców średnich („bonusy” nie obejmują jednak MŚP działających w sektorze transportu). Zgodnie z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej dodatkowe wsparcie należy się także regionom peryferyjnym – wzrasta ono odpowiednio - o 20 proc. w sytuacji, gdy nieprzekroczona jest średnia 75 proc. unijnego PKB na mieszkańca, a w pozostałych sytuacjach - o 10 proc.

Odrębnie traktowane są tzw. duże projekty inwestycyjne, dla których maksymalną intensywność oblicza się zgodnie z wzorem zawartym w rozporządzeniu dotyczącym mapy pomocy regionalnej. Przez duży projekt inwestycyjny, zgodnie z aktem, należy rozumieć nową inwestycję, podjętą w okresie trzech lat przez jednego lub więcej przedsiębiorców, w której przypadku środki trwałe są połączone z sobą w sposób ekonomicznie niepodzielny oraz której koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą przekraczają równowartość 50 mln euro. Przez nową inwestycję rozumie się z kolei inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne polegającą na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikacji produkcji przedsiębiorstwa przez wprowadzenie nowych dodatkowych produktów bądź na zasadniczej zmianie dotyczącej całościowego procesu produkcyjnego istniejącego przedsiębiorstwa. Za nową inwestycję uznaje się również nabycie przedsiębiorstwa, które jest w likwidacji albo zostałoby zlikwidowane, gdyby nie zostało nabyte, przy czym przedsiębiorstwo jest nabywane przez niezależnego inwestora.

W zakresie pomocy dla nowo utworzonych małych przedsiębiorstw maksymalne intensywności, zgodnie z unijnymi wytycznymi oraz mapą pomocy regionalnej, wynoszą dla województwa mazowieckiego 35 proc. EDB dla kosztów poniesionych w ciągu pierwszych trzech lat od utworzenia przedsiębiorstwa i 25 proc. dla kosztów poniesionych w ciągu dwóch następnych lat, a w przypadku pozostałych województw - 40 proc. w ciągu trzech pierwszych lat i 30 proc. w ciągu dwóch kolejnych.

Zgodnie z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej tego rodzaju wsparcie sprzyja gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności państw członkowskich oraz Unii Europejskiej jako całości. Pomoc ta skonstruowana jest w taki sposób, aby wspomóc rozwój najmniej uprzywilejowanych regionów przez wspieranie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. Promuje ona dywersyfikację działalności gospodarczej przedsiębiorstw znajdujących się w tych regionach, zwłaszcza przez zachęcanie firm do otwierania tam nowych zakładów¹⁵⁰.

Podstawowym warunkiem udzielania pomocy regionalnej jest zagwarantowanie trwałości projektu, na który udzielane jest dofinansowanie, tj. utrzymanie wspieranej inwestycji przez minimum pięć lat w przypadku dużych przedsiębiorców, a w przypadku mikro, małych i średnich beneficjentów pomocy - przez co najmniej trzy lata. Udzielanie pomocy regionalnej zabronione jest w branżach, w których co do zasady stosowane jest wsparcie sektorowe o zupełnie innym charakterze niż opisana powyżej pomoc.

150 Pkt 2-3 wytycznych.

2.6. Pomoc sektorowa

Pomoc sektorowa jest wsparciem przyznawanym pod względem przynależności do danej branży. Udzielana jest głównie przedsiębiorcom działającym w tzw. wrażliwych sektorach, znajdujących się w najgorszej sytuacji na rynku, do jakich zaliczany jest m.in. sektor hutnictwa żelaza i stali, budownictwo okrętowe czy górnictwo węgla, a ostatnimi czasy także sektor finansowy, który najbardziej ucierpiał w związku z kryzysem gospodarczym z 2008 r. Wsparcie sektorowe ukierunkowane jest na przyszłość, ale „stanowi skutek okoliczności, w jakich znajduje się określony sektor gospodarki”¹⁵¹. Powinno być przyznawane „w celu rozwiązywania problemów długofalowych, a nie dla utrzymania istniejącego stanu rzeczy”¹⁵².

W zakresie pomocy sektorowej możliwe jest udzielanie specyficznego wsparcia prowadzącego do obniżenia zdolności produkcyjnych i produkcji we wrażliwych sektorach, ponieważ jest to korzystne dla przywrócenia konkurencyjności na rynku unijnym. Jak słusznie zauważa P. Marquardt, „szczególne traktowanie tzw. sektorów wrażliwych wynika z przyjęcia realistycznego założenia o bardzo kapitałochłonnym charakterze inwestycji dokonywanych w tych obszarach, jak również z permanentnych trudności, z jakimi ci przedsiębiorcy się borykają”¹⁵³. Przykładem może być tu sektor stalowy, w którym ze względu na nadprodukcję nie ma możliwości przekazania wsparcia w celu jej zwiększenia. „Pomoc służąca zwiększeniu produkcji w ogóle nie ma szansy na aprobatę, chyba że równocześnie państwo zobowiąże się do generalnego obniżenia swoich mocy”¹⁵⁴. Ten sam problem od lat istnieje w europejskim przemyśle stoczniowym, gdzie z tego powodu uregulowania w zakresie pomocy publicznej od początku odbiegały od generalnych zasad rządzących pomocą publiczną¹⁵⁵ (obecnie obowiązującą tutaj regulacją są zasady ramowe dotyczące pomocy państwa dla przemysłu stoczniowego (2011/C 364/06)¹⁵⁶).

Proponowane w ramach pomocy sektorowej środki powinny mieć charakter przejściowy i „być skorelowane z celami restrukturyzacji danego sektora”, który przeżywa trudności gospodarcze¹⁵⁷. Ten rodzaj wsparcia, obok pomocy na ratowanie i restrukturyzację, stanowi potencjalnie największe zagrożenie dla konkurencji ze względu na jego często doraźny charakter, bowiem każde wsparcie przyznane przedsiębiorstwom z wrażliwych sektorów wpływa bezpośrednio na unijną wymianę handlową. Przykładem sektora, w którym nawet niewielkie wsparcie udzielone przedsiębiorcy ma znaczący wpływ na rynek, jest sektor transportowy, gdzie działa bardzo dużo podmiotów¹⁵⁸.

151 Z. Szafrzyk, A. Szafrzyński, *Publiczne prawo...*, s. 248.

152 *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, red. A. Cieśliński..., s. 694.

153 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 133.

154 *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, red. A. Cieśliński..., s. 694-695.

155 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 137.

156 Dz.Urz. UE C 364 z dnia 14 grudnia 2011 r., s. 9.

157 *Unia Europejska. Tom I*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec..., s. 132.

158 *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2011, s. 53, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php [dostęp dnia 3 stycznia 2012 r.].

Wobec powyższego w zakresie pomocy sektorowej Komisja przyjmuje szczególnie restrykcyjne reguły dotyczące dopuszczalności jej udzielania w celu jej ściślejszej kontroli¹⁵⁹. Ponadto stale ograniczane są możliwe rodzaje wsparcia sektorowego. Widoczne jest to szczególnie w sektorze węglowym – w dniu 10 grudnia 2010 r. Rada podjęła decyzję w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE)¹⁶⁰. Akt obowiązujący od 2011 r. zezwala na udzielanie w tym sektorze jedynie wsparcia na zamykanie kopalń oraz pokrycie kosztów nadzwyczajnych powstałych po zamknięciu. Jak wynika z punktu 6 preambuły decyzji, oznacza ona dla sektora węglowego przejście od stosowania sektorowych przepisów dotyczących pomocy państwa na stosowanie ogólnych regulacji w tym zakresie.

Ze względu na specyficzny charakter pomocy sektorowej oraz jej znaczący wpływ na wspólny rynek już na szczycie Rady Europejskiej w Sztokholmie w 2001 r. sformułowano obowiązek redukcji tego rodzaju wsparcia. Było to jednocześnie łączone z obowiązkiem przekierowania tej pomocy na cele horyzontalne, które z kolei mogą wywrzeć pozytywny wpływ na konkurencję¹⁶¹. Ze względu jednak na specyfikę poszczególnych sektorów jest to w praktyce proces bardzo trudny (przykładowo - pomoc przyznawana stoczniom stanowi jedno z największych zagrożeń dla wspólnego rynku, jednak pamiętać należy o tym, że stocznie i zakłady z nimi współpracujące tworzą miejsca pracy dla tysięcy ludzi¹⁶²). Potwierdzeniem tego może być chociażby fakt, że poszczególne regulacje sektorowe, które stopniowo powinny wygasać, przedłużane są o kolejne okresy obowiązywania lub zastępowane są nowymi aktami w tym względzie, jak chociażby właśnie wspomniane wcześniej zasady ramowe dotyczące pomocy państwa dla przemysłu stoczniowego. Jak słusznie zauważa P. Marquardt, „w praktyce, w odniesieniu do wielu sektorów pomoc publiczna o charakterze sektorowym nie jest incydentalną interwencją państwa, lecz immanentną i niezbędną do ich funkcjonowania podstawą ich gospodarowania”¹⁶³.

2.7. Pomoc horyzontalna

Pomoc horyzontalna jest najbardziej preferowaną przez Komisję Europejską formą wsparcia ze względu na korzyści, jakie przynosi gospodarce. Jest wsparciem ukierunkowanym na ogólne cele związane z jej unowocześnianiem i wspieraniem wzrostu gospodarczego¹⁶⁴, niezależnym od regionu (w odróżnieniu od pomocy regionalnej) czy sektora (w odróżnieniu od pomocy sektorowej). Jest ona obecnie ukierunkowana przede wszystkim na badania, rozwój i innowacje, ochronę środowiska, szkolenia i zatrudnienie¹⁶⁵. W dużym stopniu, tak jak w przypadku pomocy regionalnej, jest ona wykorzystywana do realizacji europejskiej polityki spójności,

159 *Unia Europejska. Tom I*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec..., s. 132.

160 Dz.Urz. UE L 336 z dnia 21 grudnia 2010, s. 24.

161 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 110.

162 *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 70.

163 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 86.

164 *Unia Europejska. Tom I*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec..., s. 132.

165 Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo...*, s. 248.

w tym jej trzech podstawowych celów, tj. umacniania spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej.

Tak samo jak wsparcie regionalne pomoc horyzontalna również jest udzielana w ramach wyłączeń grupowych. Jest ona najmniej szkodliwa dla wspólnego rynku, ponieważ realizowane dzięki niej cele społeczno-gospodarcze kompensują „ewentualne negatywne skutki wynikające z niekorzystnego wpływu udzielanej pomocy na konkurencję”¹⁶⁶. „Komisja, oceniając programy pomocy horyzontalnej, zdecydowanie popiera przydzielanie środków publicznych małym i średnim przedsiębiorstwom w celu zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności tych podmiotów, ograniczenia zużycia energii, ochrony środowiska oraz na tworzenie nowych miejsc pracy i szkolenie pracowników”¹⁶⁷.

2.8. Pomoc na ratowanie i restrukturyzację

Pomoc na ratowanie i restrukturyzację jest jednym z rodzajów wsparcia stanowiącego największe zagrożenie dla wspólnego rynku, ponieważ za jego pośrednictwem wspiera się przedsiębiorców nieefektywnych, którzy bez pomocy państwa najprawdopodobniej nie byłoby w stanie na nim utrzymać. Ze względu na to wsparcie to bezwzględnie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej i jest obwarowane szczególnymi, restrykcyjnymi warunkami jego dopuszczalności. Podstawę prawną stanowią tu przede wszystkim wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw¹⁶⁸, których obowiązywanie - wcześniej do 9 października 2009 r. – przedłużone zostało do 9 października 2012 r. w komunikacie Komisji z 2009 r. dotyczącym przedłużenia okresu ich ważności¹⁶⁹.

Już z samych wytycznych wynika, że sytuacja, w której zagrożone przedsiębiorstwo jest wspomagane przez państwo, nie może być normą, ponieważ może to niesprawiedliwie przesunąć ciężar dostosowania strukturalnego i związane z tym problemy społeczne i gospodarcze na innych producentów oraz na inne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Podkreślone zostało, że aby można było udzielać pomocy na ratowanie lub restrukturyzację, musi być to uzasadnione szczególnymi, wyższymi względami, które zrównoważą zagrożenia dla rynku, jak np. polityka społeczna lub regionalna, polityka spójności, korzystna rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw czy chęć utrzymania przedsiębiorcy na rynku, ponieważ jego zniknięcie doprowadziłoby do zlikwidowania bardzo dużej liczby miejsc pracy czy powstania monopolu lub wyraźnego oligopolu na rynku¹⁷⁰.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji tego rodzaju wsparcie przyznawane jest przedsiębiorstwom zagrożonym, które zgodnie z aktem (nie istnieje bowiem unijna definicja tego

166 *Raport o pomocy publicznej...*, s. 53.

167 *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, red. A. Cieśliński..., s. 692.

168 Dz.Urz. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r., s. 2.

169 Komunikat Komisji dotyczący przedłużenia okresu ważności wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.Urz. UE C 156 z dnia 9 lipca 2009 r., s. 3).

170 Pkt 4, 8, 19, 31 wytycznych.

pojęcia) ani przy pomocy środków własnych, ani środków, jakie mogłyby uzyskać od właścicieli/akcjonariuszy lub wierzycieli, nie są w stanie powstrzymać strat, jakie bez zewnętrznej interwencji władz publicznych prawie na pewno prędzej czy później doprowadzą do ich zniknięcia z rynku. Chodzi tu o sytuację, gdy przedsiębiorstwo ewidentnie nie jest w stanie samo odzyskać płynności finansowej – przynosi coraz większe straty, malejący zysk, nadwyżkę produkcji, rosnące zadłużenie¹⁷¹. Stosowana jest tu tzw. zasada Deggendorfa wynikająca z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 1994 r. w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Niemcom¹⁷². Wedle niej przedsiębiorstwo uznaje się za zagrożone, jeżeli podlega procedurze upadłościowej, traci kapitał lub nie potrafi samodzielnie powstrzymać strat, jego straty rosną, a obrót maleje. Pomocy na ratowanie i restrukturyzację nie otrzyma jednak przedsiębiorca, który spełnia powyższe przesłanki, ale stanowi część większej grupy kapitałowej, jeżeli jest ona w stanie sama je przezwyciężyć¹⁷³.

Pomoc na ratowanie i restrukturyzację ze względu na swoją specyfikę i duże zagrożenie, jakie niesie dla rynku, może być przyznawana co do zasady jedynie jako wsparcie indywidualne. Celem pomocy na ratowanie jest zachowanie płynności finansowej przedsiębiorstwa na czas konieczny do opracowania planu restrukturyzacji. Jest to w założeniu pomoc czasowa i odwracalna. Musi być ograniczona do niezbędnego minimum i trwać maksymalnie sześć miesięcy. Zgodnie z wytycznymi Komisji musi być przyznana w formie gwarancji kredytowych lub pożyczki. Po maksymalnie sześciu miesiącach od otrzymania wsparcia przedsiębiorca ma obowiązek przedstawić Komisji Europejskiej dowód spłaty pożyczki oraz plan likwidacji lub spójny plan restrukturyzacji zawierający informacje o badaniu rynku, prognozach na przyszłość, dotyczący całej struktury przedsiębiorstwa (zabroniona jest co do zasady restrukturyzacja jedynie finansowa, która powinna towarzyszyć całej restrukturyzacji przedsiębiorstwa). Od momentu ustanowienia i rozpoczęcia wdrażania planu restrukturyzacji lub likwidacji przedsiębiorstwa każda kolejna pomoc przyznawana zagrożonemu przedsiębiorcy uznawana jest za pomoc na restrukturyzację. Jej celem jest przywrócenie długoterminowej rentowności¹⁷⁴.

Przedsiębiorstwo, któremu udziela się pomocy na restrukturyzację, zobowiązane jest do wniesienia możliwie najwyższego wkładu własnego, np. przez zbycie aktywów, ograniczanie zdolności produkcyjnych, udziału w rynku, co ma być proporcjonalne do zakłóceń konkurencji spowodowanych przyznaniem wsparcia i służyć ich minimalizacji. W zależności od wielkości beneficjenta wkład powinien wynosić odpowiednio 50 proc., 40 proc. lub 25 proc. kosztów restrukturyzacji. Zwolnieni z wkładu własnego będą jednak przedsiębiorcy mali ze względu na znacznie mniejsze zakłócenia na rynku, jakie powoduje przyznane im wsparcie¹⁷⁵.

Co istotne, pomoc na ratowanie i restrukturyzację rządzi się zasadą „pierwszy i ostatni raz”, bowiem ze względu na skutki, jakie niesie z sobą dla konkurencji,

171 Pkt 9, 11 wytycznych.

172 Orzeczenie TSUE z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Niemcom („Deggendorf”), [1994] ECR I-00833.

173 Pkt 12 wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw.

174 Pkt 16, 24-25, 35 wytycznych.

175 Pkt 38-40, 41, 43-44 wytycznych.

jej wielokrotne przyznawanie pogłębiałoby jedynie negatywne konsekwencje i powodowało problemy pozostałych uczestników rynku. Zgodnie z powyższą regułą nie jest możliwe ponowne przyznanie przedsiębiorcy wsparcia na ratowanie i restrukturyzację, jeżeli od poprzednio otrzymanej przez niego pomocy w tym względzie nie upłynęło dziesięć lat. Państwo członkowskie chcące wesprzeć w ten sposób przedsiębiorcę zobowiązane jest do zweryfikowania, czy wsparcie będzie przyznane wedle powyższej reguły. W przeciwnym razie Komisja wyda podczas postępowania notyfikacyjnego decyzję negatywną¹⁷⁶.

Do pomocy na ratowanie i restrukturyzację nie będą się kwalifikować przedsiębiorstwa nowo utworzone (tj. zgodnie z wytycznymi Komisji przedsiębiorstwa w ciągu trzech pierwszych lat po rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej) oraz przedsiębiorcy z sektora węgla i stali¹⁷⁷.

2.9. Pomoc *de minimis*

Pomoc *de minimis*, czy inaczej pomoc bagatelna, to wsparcie publiczne niespełniające przesłanki wpływu na wspólny rynek i w związku z tym niepodlegające notyfikowaniu Komisji na podstawie art. 108 ust. 3. Podstawowym aktem dotyczącym wsparcia bagatelnego jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*¹⁷⁸.

Zgodnie z art. 1 aktu pomocy *de minimis* nie można stosować do podmiotów działających w sektorze rybołówstwa i akwakultury, w sektorze węglowym, w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych (które wymienione są w załączniku Traktatu), w dziedzinie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych¹⁷⁹ (wymienionych również w załączniku do Traktatu), gdy wysokość pomocy ustalana jest na podstawie ceny lub ilości takich produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez podmioty gospodarcze objęte pomocą albo kiedy przyznanie wsparcia zależy od jej przekazania w części lub w całości producentom surowców. Rozporządzenie nie ma także zastosowania do pomocy eksportowej, tj. na działalność związaną z wywozem produktów do państw członkowskich UE lub państw trzecich, prowadzeniem sieci dystrybucyjnych i innymi wydatkami związanymi z eksportem, a także do pomocy uwarunkowanej pierwszeństwem korzystania z towarów krajowych w stosunku

¹⁷⁶ Pkt 72-73 wytycznych.

¹⁷⁷ Pkt 12, 18 wytycznych.

¹⁷⁸ Dz. Urz. UE L 379 z dnia 28 grudnia 2006 r., s. 5.

¹⁷⁹ Zgodnie ze słowniczkiem zawartym w rozporządzeniu 1998/2006 przetwarzanie produktów rolnych oznacza czynności wykonywane na produkcie rolnym, w których wyniku powstaje produkt będący również produktem rolnym, z wyjątkiem wykonywanych w gospodarstwach czynności niezbędnych do przygotowania produktów zwierzęcych lub roślinnych do pierwszej sprzedaży; natomiast wprowadzanie do obrotu produktów rolnych to posiadanie lub wystawianie produktu w celu sprzedaży, oferowanie go na sprzedaż, dostawę lub każdy inny sposób wprowadzania produktu na rynek, z wyjątkiem jego pierwszej sprzedaży przez producenta surowców na rzecz podmiotów zajmujących się odsprzedażą lub przetwórstwem i czynności przygotowujących produkt do pierwszej sprzedaży lub sprzedaż produktu przez producenta surowców konsumentowi końcowemu uznaje się za wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, jeśli następuje w odpowiednio wydzielonym do tego celu miejscu.

do sprowadzanych z zagranicy oraz wsparcia na nabycie pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego w sektorze drogowego transportu towarowego i pomocy przyznawanej podmiotom gospodarczym znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej (ze względu na brak unijnej definicji przedsiębiorstwa znajdującego się w takiej sytuacji posiłkować się należy przesłankami ekonomicznymi wskazanymi w wytycznych Komisji dotyczących pomocy na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw – nawiązuje do nich rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*¹⁸⁰ – zgodnie z nim przedsiębiorcy ubiegający się o wsparcie *de minimis* są zobowiązani m.in. do odpowiedzi na pytania związane właśnie z ich sytuacją ekonomiczną; na ich podstawie podmiot, do którego się zwrócono o przyznanie pomocy, zobowiązany jest określić, czy sytuacja finansowa wnioskodawcy nie jest trudna¹⁸¹).

Zgodnie z art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 1998/2006 pomoc *de minimis* może być udzielana jedynie w formach przejrzystych, tj. takich, w odniesieniu do których możliwe jest *ex ante* dokładne obliczenie ich ekwiwalentu dotacji brutto bez potrzeby przeprowadzania oceny ryzyka. Zgodnie z rozporządzeniem co do zasady nie będą to środki przeznaczane na wniesienie kapitału czy kapitału podwyższonego ryzyka. Będą natomiast przykładowo za takie uznane pożyczki, jeżeli EDB liczone jest na podstawie rynkowych stóp procentowych obowiązujących w chwili przyznania pomocy.

Ograniczeniem w udzielaniu pomocy *de minimis* jest także zakaz udzielania jej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, na które beneficjent otrzymuje wsparcie innego rodzaju, jeżeli taka kumulacja miałaby skutkować przekroczeniem dopuszczalnego, maksymalnego progu intensywności danej pomocy, co np. może dotyczyć sytuacji, gdy przedsiębiorca określone koszty pokrywa z pomocy regionalnej, co do której przewidzianych jest kilka możliwych progów intensywności, o czym mowa była wcześniej.

Istotną kwestią dotyczącą pomocy *de minimis* są limity przewidziane dla tego rodzaju wsparcia, o których mówi art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1998/2006. Zgodnie z tym przepisem łączna kwota pomocy bagatelnej przyznawana przedsiębiorcy w okresie trzech lat (rozumianych zgodnie z art. 3 rozporządzenia jako rok podatkowy, w którym wnioskodawca ubiega się o wsparcie oraz dwa lata go poprzedzające) nie może przekroczyć wartości 200 tys. euro, a w przypadku przedsiębiorcy działającego w sektorze transportu drogowego - 100 tys. euro. W sytuacji gdy przy udzieleniu pomocy *de minimis* limit ten zostałby przekroczony - podmiot, do którego zwrócił się wnioskodawca, zobowiązany jest do nieudzielenia wsparcia. Przyznanie pomocy może nastąpić dopiero po upewnieniu się, że wskazane powyżej kwoty nie zostaną przekroczone.

180 Dz.U. z 2010 r. nr 53, poz. 311.

181 W praktyce może to sprawiać wiele trudności, zważywszy na pytania, na jakie przedsiębiorca zobowiązany jest odpowiedzieć, jak np., czy wnioskodawca odnotowuje rosnące straty, czy jego obroty maleją, czy ma nadwyżki produkcji (w przypadku producentów), czy zwiększa się suma jego zadłużenia, czy istnieją trudności w zakresie płynności finansowej, ale jednocześnie czy pomimo ewentualnych odpowiedzi negatywnych na te pytania wnioskodawca jest w stanie odzyskać swoją płynność finansową (formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc *de minimis* będący załącznikiem do rozporządzenia z 29 marca 2010 r.).

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia 1998/2006 przed przyznaniem pomocy *de minimis* państwo członkowskie musi uzyskać od podmiotu ubiegającego się o nią oświadczenie w formie pisemnej lub elektronicznej na temat wszelkiej innej pomocy *de minimis* przyznanej mu w ciągu bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat. Nie ma przy tym znaczenia, w jakiej formie przedsiębiorca uzyskiwał do tej pory pomoc bagatelną, z jakiego źródła i na jaki cel została ona przeznaczona¹⁸². Zobowiązanie to wynika także z art. 37 polskiej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zawierającego zapis o obowiązku przedstawiania przez przedsiębiorcę ubiegającego się o pomoc *de minimis* wszystkich zaświadczeń (lub oświadczenia) o wielkości takiego wsparcia otrzymanego w tym właśnie okresie lub oświadczenia o jego nieotrzymaniu.

Kwestię wydawania zaświadczeń o pomocy *de minimis* szczegółowo reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁸³. Zgodnie z aktem zaświadczenie wydaje się z urzędu w dniu udzielenia pomocy, jeśli wydana była decyzja w tej kwestii - w dniu jej wydania, a gdy pomoc ma formę ulgi podatkowej udzielanej na podstawie aktu normatywnego bez wymogu wydania decyzji - w terminie dwóch miesięcy od dnia udzielenia wsparcia, przy czym beneficjent pomocy *de minimis* może wystąpić o wcześniejsze wydanie tego dokumentu. Zaświadczenie sporządza się zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia. Zawiera ono datę wydania, pieczęć podmiotu udzielającego pomocy, jego NIP i adres, określenie beneficjenta wsparcia, dzień udzielenia pomocy, jej wartość (wyrażoną w EDB - w złotych i euro), wskazanie podstawy prawnej do udzielenia pomocy oraz stwierdzenie, że stanowi ono wsparcie *de minimis*. W 2011 r. dodano także pole, w którym zaznacza się, czy pomoc przeznaczona jest na działalność w sektorze transportu drogowego¹⁸⁴, co ma umożliwić skuteczną weryfikację mniejszego limitu pomocy *de minimis*. Na formularzu dodano także miejsce na dokonanie ewentualnej korekty zaświadczenia, która zgodnie z art. 5 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej powinna nastąpić w ciągu 14 dni od dnia stwierdzenia, że wartość faktycznie udzielonej pomocy *de minimis* jest inna niż wartość pomocy wskazana w wydanym zaświadczeniu. Na skorygowanym dokumencie stwierdza się jednocześnie nieważność poprzedniego zaświadczenia. Zaświadczenia o pomocy *de minimis* powinny być przechowywane przez dziesięć lat od daty przyznania wsparcia, co wynika z art. 3 ust. 3 rozporządzenia 1998/2006, według którego państwa członkowskie rejestrują i gromadzą wszystkie informacje dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że docelowo planowane jest zlikwidowanie obowiązku wydawania papierowych zaświadczeń o pomocy *de minimis* i zastąpienie ich elektronicznymi raportami generowanymi z utworzonego w przyszłości centralnego rejestru tego rodzaju wsparcia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1998/2006 i którym ma się stać w Polsce system SHRiMP (System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej — będzie o nim mowa w rozdziale dotyczącym monitorowania pomocy publicznej przez Prezesa

¹⁸² *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 31.

¹⁸³ Dz.U. z 2007 r. nr 53, poz. 354 ze zm.

¹⁸⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2011 r. nr 34, poz. 174).

UOKiK). Już dziś możliwe jest pomocnicze stosowanie aplikacji przez podmioty przekazujące za jej pośrednictwem sprawozdania o pomocy publicznej w celu weryfikacji wielkości i rodzajów wsparcia otrzymywanego przez przedsiębiorców¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Szerzej o tym: K. Gałązka, *Budowa elektronicznej administracji w zakresie monitorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, [w:] *Prawo Pomocy Publicznej* 2011, nr 6, s. 15.

Rozdział III

Krajowe postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej

3.1. Charakterystyka polskich uregulowań w zakresie pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest w Polsce tematem stosunkowo nowym. W związku z tym, że regulowanie tej dziedziny stanowi wyłączną kompetencję Unii Europejskiej, o czym mowa była we wcześniejszych rozdziałach, krajowe przepisy wykonawcze w tej dziedzinie zaczęły się pojawiać dopiero w okresie przedakcesyjnym, mimo że pomoc państwa stosowana była w polskiej gospodarce od dawna. Różnego rodzaju dotacje, ulgi czy zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców traktowane były jednak raczej jako instrument polityczny i nie podkreślano zagrożenia, jakie niosą z sobą dla konkurencji. Pomoc publiczna nie była dziedziną uregulowaną normatywnie - cytując I. Postulę i A. Wernera, „można wyrazić opinię, że w tym czasie nie istniała w Polsce na tej płaszczyźnie odpowiednia polityka legislacyjna”¹⁸⁶.

Do dostosowania polskiego prawa do unijnych norm dotyczących pomocy publicznej zobowiązał polskie władze Układ Europejski z 1991 r.¹⁸⁷, który stanowił fundament przedakcesyjnych zobowiązań Polski. Zawierał on postanowienie o tym, że udzielanie pomocy publicznej, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji, jest niezgodne z jego realizacją¹⁸⁸. Układ zobligował Polskę do zapewnienia przejrzystości w dziedzinie pomocy państwa, wobec czego pierwsze nieobowiązujące już ustawy w tej dziedzinie (tj. ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹⁸⁹ oraz ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹⁹⁰) wprowadziły obowiązek sporządzania sprawozdań o pomocy publicznej i przesyłania ich do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który informacje te miał gromadzić.

Aktem, który obecnie reguluje dziedzinę pomocy publicznej w Polsce, jest ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Określa ona zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki określone w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym reguły postępowania w sprawie przygotowania

186 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 14.

187 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 38).

188 P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna...*, s. 12.

189 Dz.U. z 2000 r. nr 60, poz. 704 ze zm.

190 Dz.U. z 2002 r. nr 141, poz. 1177 ze zm.

do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację, zasady współpracy Prezesa UOKiK z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami wsparcia, zasady reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej oraz zasady jej monitorowania.

Do momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej Prezes UOKiK był organem decydującym o dopuszczalności wsparcia ze środków publicznych¹⁹¹. Od 1 maja 2004 r. kompetencje wyłączne ma tu Komisja Europejska (z pewnymi wyjątkami na rzecz Rady), jednak Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nadal zachowuje w tym względzie znaczącą pozycję¹⁹². Zgodnie z postanowieniami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej to właśnie Prezes UOKiK jest w Polsce organem właściwym w tej dziedzinie. Jest to rozwiązanie spójne w związku z pozostałymi kompetencjami posiadanymi przez ten centralny organ administracji rządowej przyznanymi na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁹³. Zgodnie z tym aktem do najważniejszych kompetencji Prezesa UOKiK należy bowiem kształtowanie polityki antymonopolowej oraz polityki ochrony konsumentów¹⁹⁴.

Wedle ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej do właściwości Prezesa UOKiK należy opiniowanie projektów pomocy publicznej, notyfikowanie ich Komisji Europejskiej, reprezentowanie Polski w postępowaniach przed Komisją, Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem w sprawach dotyczących pomocy państwa (w tym dotyczących zwrotu pomocy niezgodnej z wspólnym rynkiem), a także współpraca z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, ubiegającymi się o pomoc i przedsiębiorcami otrzymującymi wsparcie oraz monitorowanie pomocy publicznej na terenie Polski.

3.2. Opiniowanie projektów pomocy publicznej przez Prezesa UOKiK

Zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezes UOKiK jest organem właściwym do wydawania wstępnej opinii w kwestii projektów pomocy notyfikowanych Komisji Europejskiej na podstawie z art. 108 Traktatu. Wedle art. 7 ustawy notyfikacji Komisji Europejskiej, czyli przekazaniu wraz z informacjami niezbędnymi dla oceny zgodności projektu pomocy publicznej z wspólnym rynkiem, podlegają projekty programów pomocowych, projekty

¹⁹¹ *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 34.

¹⁹² http://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik_w_zakresie_pomocy_publicznej.php [dostęp dnia 3 stycznia 2012 r.].

¹⁹³ Dz.U. z 2007 r. nr 50, poz. 331 ze zm.

¹⁹⁴ http://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php [dostęp dnia 3 stycznia 2012 r.].

pomocy indywidualnej i pomocy indywidualnej na restrukturyzację¹⁹⁵. Zgodnie z art. 9 notyfikacji podlegają także projekty pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych, jeżeli o jej dokonanie wystąpi podmiot opracowujący taki program (bowiem jak wynika z wcześniejszych rozdziałów, środek tego rodzaju jest co do zasady zwolniony z obowiązku notyfikacji), a także istotna zmiana zatwierdzonego już przez Komisję Europejską programu pomocowego, pomocy indywidualnej i pomocy indywidualnej na restrukturyzację (jak wynika z art. 4 ust. 1 wykonawczego rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE¹⁹⁶, o którym mowa będzie w dalszej części pracy, nie chodzi tu o zgłoszenie Komisji zmiany czysto administracyjnej lub o formalnym charakterze, które nie mogą wpłynąć na zmianę decyzji Komisji, ale o zwiększenie budżetu programu pomocowego o ponad 20 proc., przedłużenie czasu obowiązywania programu do sześciu lat, zaostrzenie kryteriów dotyczących jego stosowania, zmniejszenie intensywności lub ograniczenie kosztów kwalifikowanych).

Postępowanie przed Prezesem UOKiK w celu wydania opinii wszczynane jest na podstawie wniosku o zaopiniowanie projektu pomocy przesyłanego do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w formie papierowej i elektronicznej. Art. 13 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wymienia podmioty, które są odpowiedzialne za zgłaszanie poszczególnych rodzajów projektów. W przypadku programu pomocowego jest to organ administracji publicznej opracowujący go, w przypadku pomocy indywidualnej – podmiot, który wsparcia udziela, a w przypadku pomocy indywidualnej na restrukturyzację podmiotem zgłaszającym projekt jest przedsiębiorca ubiegający się o to wsparcie.

Do wniosku o wydanie opinii dołączany jest projekt programu pomocowego lub projektu aktu, na którego podstawie ma być udzielana pomoc indywidualna, tj. w szczególności projekt decyzji lub umowy, a także inne informacje niezbędne do wydania opinii. Ich zakres określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie informacji przekazywanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej¹⁹⁷, które stanowi drugi podstawowy akt dotyczący tego rodzaju postępowań.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia zgłaszający program pomocowy powinien przekazać m.in. nazwę i adres podmiotu opracowującego projekt, nazwę planowanego wsparcia, podstawę prawną, przeznaczenie i formę pomocy, szczegółowy opis zasad jej udzielania, informacje o wielkości przewidzianych środków, okres obowiązywania programu, opis źródła pochodzenia pomocy, wskazanie podmiotów jej udzielających, a także to, czy wsparcie może być udzielane wraz z pomocą publiczną pochodzącą z innych programów pomocowych, pomocą indywidualną lub pomocą indywidualną na restrukturyzację w odniesieniu do tych samych

195 Zgodnie z art. 8 ustawy w przypadku programu pomocowego będącego aktem prawa miejscowego notyfikacji Komisji podlega tylko rozporządzenie zawierające upoważnienie do jego wydania, natomiast sam akt prawa miejscowego przesyłany jest jedynie Prezesowi UOKiK w terminie 30 dni od dnia jego wejścia w życie.

196 Dz.Urz. UE L 140 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1.

197 Dz.U. z 2004 r. nr 246, poz. 2467 ze zm.

kosztów kwalifikowanych (wówczas należy przekazać także informacje na temat zasad sumowania pomocy).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w przypadku wniosku o wydanie opinii dotyczącej projektu pomocy indywidualnej i pomocy indywidualnej na restrukturyzację, oprócz danych podmiotu udzielającego pomocy, podstawy prawnej, formy, przeznaczenia wsparcia, szczegółowego opisu zasad jego udzielania, źródła pochodzenia i oprócz opisu przedsięwzięcia, na które ma być przeznaczone, danych na temat wartości wsparcia, a także informacji na temat intensywności pomocy, jeżeli została określona, Prezesowi UOKiK należy przekazać szczegółowe informacje dotyczące beneficjenta planowanej pomocy państwa, tj. m.in. jego nazwę, adres siedziby lub zamieszkania, formę prawną, wskazanie, czy znajduje się on w trudnej sytuacji ekonomicznej, dane o otrzymanym już przez niego wsparciu, jego klasę działalności gospodarczej, a także informacje o jego wielkości, wielkości przychodów, wykaz jego głównych konkurentów i szczegółowe informacje o jego sytuacji finansowej. W przypadku projektu pomocy indywidualnej na restrukturyzację obowiązkowo należy dołączyć także plan restrukturyzacji oraz opinie podmiotów zamierzających udzielić wsparcia o możliwości jego udzielenia.

W zależności od rodzaju planowanej pomocy do wniosku o wydanie opinii dołączyć należy także inne informacje, o których mowa w załącznikach do rozporządzenia z dnia 26 października 2004 r., np. w przypadku pomocy horyzontalnej na szkolenia konieczne jest podanie ich tematyki oraz liczby osób, które mają być nimi objęte, wraz z informacją na temat kwalifikacji, jakie dzięki temu uzyskają (załącznik nr 2 do rozporządzenia).

W sytuacji zgłaszania Prezesowi UOKiK zmian do zatwierdzonego już wsparcia do wniosku o wydanie opinii dodatkowo należy dołączyć numer programu nadany uprzednio przez Komisję, datę jego zatwierdzenia, czas trwania, opis planowanych zmian i uzasadnienie ich wprowadzenia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w art. 14 określa terminy na wydanie opinii przez Prezesa UOKiK. Wynoszą one odpowiednio – 60 dni w przypadku projektu pomocy indywidualnej i pomocy na restrukturyzację oraz 21 dni w przypadku projektu programu pomocowego. Wskazane terminy rozpoczynają bieg od dnia otrzymania wniosku wraz z kompletną dokumentacją. Prezes UOKiK może żądać od wnioskodawcy dodatkowych wyjaśnień i informacji, a jeśli podmiot nie przedstawi ich w wyznaczonym czasie, opinia wydawana jest na podstawie posiadanych danych (zgodnie z art. 15 ustawy).

Opinia Prezesa UOKiK zawiera w szczególności stanowisko co do tego, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej i czy jest to pomoc zgodna z wspólnym rynkiem, oraz ewentualne propozycje zmian w celu zapewnienia tej zgodności. Zawiera także stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu Komisji Europejskiej (art. 12 ust. 4 ustawy). Nie jest ona jednak wiążąca dla wnioskodawców. „Celem opinii jest wskazanie tym podmiotom, jak również potencjalnym beneficjentom wsparcia, jakiego rodzaju konsekwencje mogą wiązać się z jego udzieleniem/uzyskaniem. W szczególności celem wydania opinii jest ostrzeżenie podmiotów o możliwości udzielenia wsparcia, które stanowić będzie bezprawną (tzn. udzieloną bez zgody Komisji) lub nawet niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną, co do której Komisja może żądać zwrotu. Jednocześnie opinia

ma zapobiegać dokonywaniu notyfikacji projektów pomocy, które są niezgodne z rynkiem wewnętrznym, a więc nie mają szans na uzyskanie akceptacji Komisji”¹⁹⁸. Pełni więc ona funkcję prewencyjną – Prezes UOKiK jest organem, który jako pierwszy wstępnie ocenia, czy dane wsparcie będzie spełniać łącznie wszystkie przesłanki wymienione w art. 107 TFUE. Wnioskodawca może żądać notyfikacji środka niezależnie od stanowiska Prezesa UOKiK (w nieprzekraczalnym terminie 14 dni od dnia otrzymania opinii zgodnie z art. 18 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej), co jednak w przypadku niezastosowania się do jego wskazówek może skutkować odrzuceniem projektu przez Komisję Europejską¹⁹⁹.

Co istotne, opinia Prezesa UOKiK w sprawie zgłoszonych projektów pomocy nie jest także wiążąca dla Komisji, która podejmuje ostateczną decyzję co do zgłaszanego środka pomocowego po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania, o czym mowa będzie w dalszej części pracy.

3.3. Notyfikowanie środków pomocowych Komisji Europejskiej

Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Wobec powyższego wszystkie projekty pomocy, które uzyskały opinię Prezesa UOKiK zawierającą stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji (a także te, które zawierają odmienne stanowisko Prezesa, ale co do których wnioskodawca wystąpił o notyfikację), zgłaszane są Komisji.

Notyfikacja programu pomocowego Komisji zgodnie z art. 16 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wymaga zgody Rady Ministrów, która po zapoznaniu się z opinią Prezesa UOKiK podejmuje uchwałę w sprawie dokonania zgłoszenia. Informacja o notyfikacji trafia za pośrednictwem Rady Ministrów do Marszałka Sejmu. Wyjątkiem jest tu program pomocowy ustanowiony na podstawie aktu prawa miejscowego, którego notyfikacja nie wymaga uprzedniej zgody Rady Ministrów i następuje niezwłocznie po zaopiniowaniu przez Prezesa UOKiK (art. 20a ustawy). To samo dotyczy pomocy indywidualnej i indywidualnej na restrukturyzację, co do których Prezes Urzędu wydał opinię o zgodności z wspólnym rynkiem – ich notyfikacja do Komisji następuje niezwłocznie po jej wydaniu (art. 20 ustawy).

Zgodnie z art. 21 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezes UOKiK jest organem właściwym do współpracy z Komisją Europejską w postępowaniach toczących się przed nią w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP w Brukseli przesyła jej wszystkie niezbędne informacje podczas postępowania, tj. m.in. wszelkie wyjaśnienia jego uczestników, brakujące dokumenty, uwagi i stanowiska w związku z zapytaniem. Zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących

198 http://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php [dostęp dnia 3 stycznia 2012 r.].

199 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 34.

pomocy publicznej Prezes UOKiK jest zobowiązany do niezwłocznego informowania wnioskodawców notyfikacji o decyzjach podjętych przez Komisję. Informacje te, zgodnie z art. 21 ustawy, powinny być zamieszczane w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej (na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zamieszczono link do właściwej strony Komisji²⁰⁰). Prezes UOKiK jest także organem właściwym do wycofania projektu pomocy z postępowania notyfikacyjnego na wniosek jednostek, które zgłosiły środek do notyfikacji.

3.4. Wydawanie zastrzeżeń dotyczących projektów pomocy *de minimis*

Organy chcące udzielać przedsiębiorcom wsparcia *de minimis* na podstawie wydawanych przez siebie aktów prawnych zobowiązane są zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej do przestania ich projektów Prezesowi UOKiK, który w terminie 14 dni może przedstawić swoje zastrzeżenia w sprawie przejrzystości planowanej pomocy. Ze względu na brak wpływu pomocy *de minimis* na unijny, wspólny rynek, o czym mowa była wcześniej, projekty dotyczące tego rodzaju wsparcia nie są notyfikowane Komisji Europejskiej, a całe postępowanie w tej kwestii toczy się jedynie przed Prezesem UOKiK.

Podczas badania projektów pomocy *de minimis* zwraca się przede wszystkim uwagę na to, czy zawarte są w nich informacje, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tj. informacje o konieczności przedstawiania przez podmioty ubiegające się o planowane wsparcie zaświadczeń o pomocy *de minimis* otrzymanych przez nie w ciągu trzech ostatnich lat lub oświadczenia o wielkości takiego wsparcia albo oświadczenia o braku pomocy bagatelnej. Jednostki w swoich wnioskach powinny także uwzględniać dane o pomocy publicznej otrzymanej na te same koszty kwalifikowane, na które przeznaczona ma być pomoc *de minimis*. Związane jest to z regułą kumulacji zawartą w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, o czym mowa była wcześniej.

Programy pomocy *de minimis* powinny odwoływać się także do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*, które normuje szczegółowy zakres informacji przedstawianych w tym względzie.

W praktyce wydawanie opinii w kwestii projektów pomocy *de minimis* dotyczy przede wszystkim uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ulg i zwolnień podatkowych podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁰¹.

²⁰⁰ http://www.uokik.gov.pl/informacje_o_decyzjach_komisji_europejskiej2.php [dostęp dnia 4 stycznia 2012 r.].

²⁰¹ Tekst jednolity, Dz.U. z 2010 r. nr 95, poz. 613, ze zm. *Konstrukcja programu pomocy de minimis w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis*, www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php [dostęp dnia 17 stycznia 2012 r.].

3.5. Monitorowanie pomocy publicznej

Monitorowanie pomocy publicznej polega na gromadzeniu, weryfikacji, przetwarzaniu i corocznemu raportowaniu informacji o wsparciu udzielanym na terenie Polski²⁰². Składa się na to bardzo wiele aspektów.

Na podstawie art. 32 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej podmioty udzielające wsparcia przedsiębiorcom zobowiązane są do sporządzania i przedstawiania Prezesowi UOKiK sprawozdań z tego lub informowania o nieudzieleniu pomocy w danym roku. Szczegółowy wykaz wymaganych danych zawarty został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych²⁰³, które zostało znowelizowane rozporządzeniem zmieniającym z dnia 21 grudnia 2010 r.²⁰⁴ obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. Chodzi tu m.in. o nazwę i numer NIP podmiotu udzielającego wsparcia, podstawę prawną udzielonej pomocy (symbol ustawy, wynikający z załączonej do rozporządzenia instrukcji sporządzenia sprawozdania, a także informacje szczegółowe, tj. akt wykonawczy, zastosowany przepis oraz oznaczenie decyzji, umowy lub uchwały, jeżeli były w tej sprawie wydane), oznaczenie programu pomocowego lub pomocy indywidualnej, jeżeli wsparcie było notyfikowane Komisji Europejskiej, dzień udzielenia pomocy (jest nim zgodnie z art. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej dzień, w którym podmiot ubiegający się o pomoc publiczną nabył prawo do jej otrzymania²⁰⁵, lub dzień, w którym zgodnie z odrębnymi przepisami upływa termin złożenia deklaracji podatkowej, gdy nabycie ulgi podatkowej następuje na podstawie spełnienia przesłanek wynikających z aktu prawnego, bez konieczności wydawania dodatkowej decyzji²⁰⁶, albo dzień faktycznego przysporzenia korzyści przez przedsiębiorcę, gdy nie ma ani wymogu wydania decyzji lub podpisania z nim umowy, ani terminu na złożenie deklaracji podatkowej), nazwę przedsiębiorcy, jego formę prawną, wielkość, numer NIP, identyfikator gminy, na której terenie ma siedzibę lub zamieszkuje²⁰⁷, klasę rodzaju działalności, w związku z którą

202 http://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php [dostęp dnia 17 stycznia 2012 r.].

203 Dz.U. z 2008 r. nr 153, poz. 952 ze zm.

204 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 257, poz. 1728).

205 Będzie to dzień podpisania umowy z beneficjentem lub wydania decyzji w sprawie przyznania wsparcia.

206 Przykładowo - pomoc w formie zwolnienia osoby prawnej z podatku od nieruchomości będzie sprawozdawana na 31 stycznia, ponieważ wtedy, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, upływa termin złożenia deklaracji podatkowej przez osoby prawne w zakresie podatku od nieruchomości.

207 Zgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdania należy podać pełne, siedmiocyfrowe oznaczenie zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1998 r. nr 157, poz. 1031 ze zm.). Lista identyfikatorów gmin znajduje się na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakładce „Pomoc publiczna”.

udzielono pomocy²⁰⁸, oraz wartość pomocy - nominalną (tj. zgodnie z instrukcją z rozporządzenia z 7 sierpnia 2008 r. całkowitą wielkość środków będących podstawą do obliczania faktycznej wielkości pomocy, np. wartość dotacji, refundacji, wielkość podatku, z którego beneficjent został zwolniony, całkowita kwota kredytu lub pożyczki, które otrzymał), a także wartość brutto (ekwiwalent dotacji brutto (EDB) obliczony zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach²⁰⁹). W sprawozdaniu o pomocy publicznej zamieszczone muszą być także dane o formie i przeznaczeniu pomocy oraz źródle jego pochodzenia, tj. krajowym, zagranicznym lub „mieszanym” - zarówno krajowym, jak i zagranicznym, jak np. w sytuacji dofinansowania różnego rodzaju projektów ze środków unijnych.

Ponadto od początku 2011 r. do sprawozdania o pomocy publicznej wprowadzono dwie dodatkowe kolumny, w których podmioty udzielające dotacji lub refundacji na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²¹⁰ albo ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²¹¹ zobowiązane są wykazywać informacje o terminach i wartościach zrealizowanych płatności lub zaistniałych zwrotów.

Rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 2008 r. określa również okresy sprawozdawcze i terminy przysyłania sprawozdań o pomocy publicznej oraz zawiera wzory formularzy, na których powinno się je sporządzać. Zgodnie z § 6 ust. 1 aktu podmioty udzielające wsparcia przedsiębiorcom sporządzają sprawozdania kwartalne (przekazywane w ciągu 30 dni po zakończeniu każdego kwartału) oraz roczne (przesyłane w ciągu 60 dni od zakończenia roku) bądź zgodnie z § 8 tzw. sprawozdania zerowe, tj. informacje o nieudzielonej pomocy publicznej (przekazywane w ciągu 30 dni od zakończenia roku), jeśli w danym roku jej nie udzielono. Zgodnie z art. 32 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej sprawozdania te przysyłane są w formie elektronicznej na formularzach udostępnionych przez Prezesa UOKiK w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej²¹².

208 Określona zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Aktualna lista klas PKD znajduje się na stronie internetowej UOKiK w zakładce „Pomoc publiczna”. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w instrukcji sporządzenia sprawozdania należy wpisać cztery pierwsze znaki klasy rozdzielone kropką, a następnie wpisać po nich oznaczenie „/07” dla odróżnienia od poprzedniej klasyfikacji PKD, którą można się było posługiwać do końca 2009 r. w związku z nieobowiązującym już rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2004 r. nr 33, poz. 289 ze zm.).

209 Wartości nominalna i brutto, jak wyjaśnia instrukcja sporządzania sprawozdania, mogą być takie same (np. w przypadku dotacji czy zwolnienia z podatku) lub wartość EDB może być mniejsza od kwoty nominalnej (będzie tak się działo przede wszystkim przy formach wsparcia związanych z odroczeniem w czasie, np. przy odroczeniu zapłaty należności). Natomiast w żadnym wypadku wartość EDB nie będzie wyższa niż wartość nominalna pomocy.

210 Tekst jednolity, Dz.U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.

211 Tekst jednolity, Dz.U. z 2002 r. nr 175, poz. 1440 ze zm.

212 Formularze w formacie .xls oraz adresy e-mailowe, na które należy je przestać, znajdują się na stronie internetowej UOKiK w zakładce dotyczącej sprawozdawczości w zakresie pomocy publicznej: http://www.uokik.gov.pl/sprawozdania_podmiotow_udzielajacych_pomocy_publicznej.php [dostęp dnia 23 stycznia 2012 r.].

Odmienne zasady dotyczą jednak jednostek sporządzających swoje sprawozdania za pośrednictwem Systemu Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej (SHRiMP), który stanowi jedno z istotniejszych narzędzi w monitorowaniu pomocy państwa.

Prace nad stworzeniem systemu SHRiMP, który ma się stać w przyszłości centralnym rejestrem pomocy *de minimis*, rozpoczęto już kilkanaście lat temu. Podmiotami, które jako pierwsze rozpoczęły przysyłanie sprawozdań o pomocy publicznej za pośrednictwem aplikacji, były jednostki samorządu terytorialnego (ich wdrożenie do elektronicznej sprawozdawczości trwało kilka lat²¹³). Obecnie, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej i informacji o nieudzieleniu takiej pomocy z wykorzystaniem aplikacji SHRiMP²¹⁴, oprócz wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z programu korzystają także wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, organy administracji rządowej oraz podmioty im podległe lub przez nie nadzorowane²¹⁵, Bank Gospodarstwa Krajowego, Zarządca Rozliczeń SA, a także Agencja Rozwoju Przemysłu SA. Ponadto za pośrednictwem aplikacji SHRiMP (udostępnionej jednak przez Ministra Finansów) sprawozdają także naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych. Wdrożenie do elektronicznej sprawozdawczości wszystkich pozostałych podmiotów udzielających pomocy publicznej docelowo planowane jest na 2013 r.²¹⁶.

Podmioty korzystające z aplikacji SHRiMP nie sprawozdają już we wspomnianych wcześniej terminach kwartalnych ani rocznych, ale – zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej – informację o każdym przypadku wsparcia zobowiązane są przestać do UOKiK w ciągu 30 dni od dnia jego udzielenia, co w praktyce oznacza bieżącą sprawozdawczość. W sytuacji nieudzielenia pomocy w danym roku termin na przesłanie sprawozdania zerowego wynosi tak jak w przypadku wypełniania formularzy zamieszczonych na stronie UOKiK – 30 dni po zakończeniu roku kalendarzowego.

Aby monitorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców było skuteczne i dostarczało rzetelnych danych, rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej przewiduje także obowiązek dokonywania korekt przesłanych przypadków, których zgodnie z § 8a aktu co do zasady należy dokonywać w terminie 30 dni od uzyskania informacji o zmianie

213 Począwszy od 2007 r., kiedy nastąpiło pierwsze, testowe wdrożenie kilkunastu jednostek samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego, skończywszy na 2011 r., w którym do sprawozdawania za pomocą aplikacji SHRiMP zobowiązane były już wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Szerzej o tym: K. Gałązka, *Budowa elektronicznej administracji...*, [w:] Prawo Pomocy Publicznej 2011, nr 6, s. 13-14.

214 Dz.U. z 2010 r. nr 6, poz. 32 ze zm.

215 Szerzej o nich: K. Gałązka, *Budowa elektronicznej administracji...*, [w:] Prawo Pomocy Publicznej, 2011, nr 6, s. 14.

216 Dotyczyć ono będzie przede wszystkim przedsiębiorców publicznych, beneficjentów programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych, beneficjentów Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz beneficjentów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, K. Gałązka, *Budowa elektronicznej administracji...*, [w:] Prawo Pomocy Publicznej 2011, nr 6, s. 14.

wartości udzielonej pomocy lub zrealizowanych płatności (dotyczy to podmiotów korzystających z aplikacji SHRiMP) albo uwzględnić zmiany w sprawozdaniu rocznym - w przypadku jednostek przesyłających sprawozdania w systemie kwartalnym i rocznym. Jeśli zmiana dotyczy pomocy *de minimis* - ze względu na limitowanie wielkości tego rodzaju wsparcia przez trzy lata – obowiązek dokonywania korekt dotyczy jedynie przypadków udzielonych nie wcześniej niż w tym właśnie okresie.

Podmioty udzielające pomocy na realizację dużego projektu inwestycyjnego, która przyznawana jest w ramach programu pomocowego i nie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej²¹⁷, są zobowiązane do przesłania Prezesowi UOKiK dodatkowego sprawozdania, na którym obok danych, zawartych w standardowym sprawozdaniu o udzielonej pomocy, zamieszczone będą informacje o rodzaju realizowanego projektu, planowanym terminie jego zakończenia, intensywności wsparcia, kosztach kwalifikowanych do objęcia pomocą, warunkach, jakie musiał spełnić przedsiębiorca, aby otrzymać wsparcie, oraz dane o gminie, na której terenie realizowany jest projekt (wzór formularza sprawozdawczego z tego zakresu zawarty został w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej). Zgodnie z § 7 aktu termin na złożenie tego rodzaju sprawozdania wynosi 14 dni od momentu udzielenia pomocy.

Dodatkowe obowiązki sprawozdawcze mają także podmioty udzielające pomocy w ramach programu pomocowego na projekty badawczo-rozwojowe, jeśli jej wartość przekracza 3 mln euro. Zgodnie z załącznikiem nr 2a do rozporządzenia w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w tego rodzaju sprawozdaniu także dodatkowo należy przekazać informacje o rodzaju projektu, kosztach kwalifikowanych do objęcia wsparciem, informacje o intensywności pomocy, warunkach, które musiał spełnić przedsiębiorca, aby otrzymać dofinansowanie, i terminie realizacji projektu. Termin na złożenie tego sprawozdania również wynosi 14 dni od dnia udzielenia wsparcia.

Dodatkowe sprawozdania zobowiązane są także składać podmioty udzielające pomocy na restrukturyzację należności dla małych i średnich przedsiębiorców. Oprócz sprawozdania o pomocy publicznej powinny one w terminie 60 dni po zakończeniu roku przesłać Prezesowi UOKiK sprawozdanie zawierające szczegółowe dane nt. beneficjentów, którym takiego wsparcia udzieliły²¹⁸. Obowiązek ten wynika z § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 września 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania małym i średnim przedsiębiorstwom pomocy

217 Zgodnie z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej w zależności od wielkości pomocy przeznaczonej na realizację dużych projektów inwestycyjnych musi być ona notyfikowana Komisji Europejskiej w celu uzyskania decyzji o zgodności z wspólnym rynkiem - w przypadku Polski chodzi o wsparcie przekraczające 22,5 mln euro dla województw o 30-proc. maksymalnej intensywności regionalnej pomocy inwestycyjnej, 30 mln euro dla województw o 40-proc. progu intensywności tego wsparcia oraz 37,5 mln euro dla regionów o maksymalnej intensywności wynoszącej 50 proc. - lub - w sytuacji nieprzekroczenia tych wartości - podlega jedynie zgłoszeniu Komisji, z czym wiąże się właśnie wypełnienie i przesłanie do Prezesa UOKiK omawianego formularza sprawozdawczego.

218 Informacje, które należy przekazać, są określone w punkcie 86 wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. Zgodnie z tym punktem podmiot udzielający pomocy zobowiązany jest przekazać m.in. informacje nt. liczby pracowników przedsiębiorstwa, rocznego obrotu oraz wartości bilansu, a także informację o tym, czy przedsiębiorca przed końcem okresu restrukturyzacji uległ likwidacji lub poddał się procesowi upadłościowemu.

publicznej na restrukturyzację niektórych należności publicznoprawnych²¹⁹. Wzór formularza, który w formie elektronicznej należy przelać do UOKiK, udostępniany jest, zgodnie z powyższym przepisem, przez Prezesa Urzędu w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej (znajduje się on na stronie internetowej UOKiK w zakładce dotyczącej sprawozdań organów restrukturyzacyjnych)²²⁰.

Zgodnie z pkt. 49 wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw co najmniej raz w roku należy przekazywać Komisji Europejskiej także sprawozdania z wdrażania notyfikowanych planów restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw²²¹.

Sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej dla przedsiębiorców, które trafiają do Prezesa UOKiK, po ich zweryfikowaniu i ewentualnym wyjaśnieniu nieprawidłowości wgrywane są do systemu SHRiMP (za którego pośrednictwem część jednostek sprawozdaje już bezpośrednio, o czym mowa była wcześniej), aby utworzyć jedną, wspólną bazę danych. Stanowi ona podstawę do tworzenia różnego rodzaju raportów. Najważniejszym krajowym dokumentem w tym względzie jest raport o pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w danym roku, przyjmowany corocznie przez Radę Ministrów na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Przedstawiany jest on Sejmowi oraz przekazywany Komisji Europejskiej. Zgodnie z ustawą zawiera w szczególności informacje o wielkości, formach i przeznaczeniach pomocy oraz ocenę skutków udzielonego wsparcia w sferze konkurencji.

Innymi krajowymi dokumentami tworzonymi przez Prezesa UOKiK na podstawie zgromadzonych danych są coroczny raport w sektorze górnictwa kamiennego²²² i półroczne wyniki monitorowania pomocy publicznej udzielanej spółkom motoryzacyjnym prowadzącym działalność na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Do przedstawiania tego ostatniego Polska zobowiązała się już w załączniku XII Aktu Przystąpienia do Unii Europejskiej²²³, by zapewnić przejrzystość udzielania zwolnień z podatku dochodowego beneficjentom z sektora motoryzacyjnego, którzy zezwolenie na prowadzenie działalności w specjalnej strefie ekonomicznej uzyskali na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²²⁴ przed 1 stycznia 2001 r.²²⁵.

219 Dz.U. z 2006 r. nr 169, poz. 1202 ze zm.

220 http://www.uokik.gov.pl/sprawozdania_organow_restrukturyzacyjnych.php [dostęp dnia 26 stycznia 2012 r.].

221 Pkt 49-51 wytycznych.

222 Jest to tzw. raport węglowy, tworzony obecnie na podstawie decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE).

223 Dz.Urz. UE L 236 z dnia 23 września 2003 r., s. 875.

224 Tekst jednolity, Dz.U. z 2007 r. nr 42, poz. 274 ze zm.

225 Zestawienie, tworzone na podstawie załącznika XII do Aktu Przystąpienia, sporządza się oddzielnie od krajowego raportu o pomocy publicznej ze względu na specyfikę pomiaru wartości tego wsparcia i specyfikę samego wsparcia - przedstawia ono wartość pomocy otrzymanej przez przedsiębiorców motoryzacyjnych, którzy zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej uzyskali przed 1 stycznia 2001 r., w okresie od 1 stycznia 2001 r. do dnia, na który raport jest sporządzany. Całkowita wielkość pomocy dla poszczególnych beneficjentów nie może przekroczyć w tym okresie 30 proc. wartości kwalifikujących się do objęcia pomocą kosztów inwestycyjnych określonych

Ponadto w 2010 r. zainicjowane zostało także sporządzanie corocznych zestawień na temat pomocy *de minimis* dla przedsiębiorców²²⁶.

Prezes UOKiK sporządza także w terminie do 30 czerwca każdego roku raport w formie elektronicznej dotyczący wielkości pomocy publicznej udzielonej w ramach wszystkich istniejących w kraju programów pomocowych (zgodnie z art. 21 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE oraz art. 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia nr 659/1999). Zestawienie to, tzw. spreadsheet, do 2011 r. przekazywane było przez Polskę na formularzu w arkuszu programu Excel, jednak począwszy od 2012 r. dane w tym zakresie przekazywane są przez wszystkie państwa członkowskie UE za pośrednictwem elektronicznego systemu SARI (ang. State Aid Reporting Interactive), z którego we wcześniejszych latach korzystało już kilka państw²²⁷. Na podstawie danych uzyskiwanych corocznie przez Komisję tworzony jest zbiorczy raport na temat pomocy publicznej udzielonej w całej Unii Europejskiej - tzw. State Aid Scoreboard²²⁸, dzięki któremu Komisja monitoruje sytuację zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i w całej Unii (na raport Komisji oprócz danych o pomocy publicznej dla przedsiębiorców składają się także informacje o pomocy w rolnictwie i rybołówstwie, gromadzone, przetwarzane i przekazywane zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej przez ministra właściwego ds. rolnictwa).

Podmioty udzielające pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz beneficjenci wsparcia państwa zobowiązani są także do przekazywania Prezesowi UOKiK informacji na ten temat na żądanie tego organu (zgodnie z art. 33 i 39 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej).

Oprócz opisanych powyżej kompetencji Prezesa UOKiK w zakresie monitorowania pomocy publicznej jest on także organem, który zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej udostępnia w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej formularze, na jakich organy właściwe do poboru świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych przedstawiają informacje o zaległościach przedsiębiorców w tym zakresie²²⁹. Sprawozdania te, których wzór określa załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, przesyłane są do ministra ds. finansów publicznych.

zgodnie z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej, *Wyniki monitorowania pomocy publicznej udzielonej spółkom motoryzacyjnym prowadzącym działalność gospodarczą na terenie specjalnych stref ekonomicznych (stan na 31 grudnia 2011 r.)*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, luty 2012, s. 2-3, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php [dostęp dnia 2 marca 2012 r.].

226 http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php [dostęp dnia 2 marca 2012 r.].

227 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/reporting_instructions_pl.pdf [dostęp dnia 26 stycznia 2012 r.].

228 *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 37.

229 Wzór formularza o zaległościach przedsiębiorców zamieszczony jest na stronie internetowej UOKiK w zakładce dotyczącej sprawozdawczości organów właściwych do poboru należności: http://www.uokik.gov.pl/sprawozdawczosc_organow_wlasciwych_do_poboru_naleznosci.php [dostęp dnia 26 stycznia 2012 r.].

3.6. Uprawnienia Prezesa UOKiK w postępowaniu dotyczącym obowiązku zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem

Prezes UOKiK jest organem właściwym w kwestii egzekwowania decyzji Komisji w sprawie obowiązku zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem, o czym mowa będzie szerzej w następnym rozdziale. Zgodnie z zawiadomieniem Komisji – Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej ze wspólnym rynkiem²³⁰, o którym również mowa będzie dalej, państwo członkowskie w szczególności musi przedstawić Komisji pełne informacje dotyczące beneficjentów pomocy przyznanej bezprawnie, kwot tej pomocy (decyzje Komisji w tej sprawie nie zawsze bowiem zawierają informacje na ten temat) oraz zastosowanych w celu windykacji procedur krajowych. Ponadto konieczne jest przedstawienie dokumentacji świadczącej o tym, że beneficjent bezprawnego wsparcia został poinformowany o obowiązku zwrotu pomocy²³¹.

Oprócz przekazania decyzji Komisji zainteresowanym podmiotom Prezes UOKiK jest zobowiązany zamieścić ją w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej²³². Zamieszcza tam także informacje o dokonaniu zwrotu pomocy. Zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w zakresie procedur dotyczących obowiązku windykacji pomocy publicznej przed sądami krajowymi (jeżeli wszczęte zostanie takie postępowanie) Prezesowi UOKiK przysługują uprawnienia prokuratora, co ma zapewnić skuteczność i efektywność unijnych regulacji.

Prezes UOKiK jest zobowiązany do zapewnienia skuteczności decyzji Komisji, a w szczególności do monitorowania, by do czasu wykonania decyzji przez przedsiębiorcę nie było mu udzielane lub wypłacane (jeżeli udzielenie nastąpiło przed decyzją Komisji) żadne wsparcie ze środków publicznych.

Prezes UOKiK jest również organem właściwym do zapewnienia Komisji Europejskiej odpowiednich warunków do przeprowadzania kontroli wykonywania jej decyzji przez beneficjentów pomocy publicznej, co szczególnie dotyczy kontroli podczas postępowania w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem, a także po wydaniu decyzji o obowiązku zwrotu otrzymanej pomocy. Ma on również możliwość zgłaszania swoich zastrzeżeń przy prowadzeniu kontroli oraz możliwość skorzystania z pomocy funkcjonariuszy administracji rządowej uprawnionych do dokonywania kontroli, a także w razie konieczności z pomocy policji (art. 42 i 43 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej). Ponadto ma również kompetencję do nakładania kar pieniężnych

230 Dz.Urz. UE C 272 z dnia 15 listopada 2007 r., s. 4-17.

231 Pkt 47-48 zawiadomienia Komisji.

232 Na stronie internetowej UOKiK zamieszczono odesłanie do strony dotyczącej decyzji Komisji: http://www.uokik.gov.pl/informacje_o_decyzjach_komisji_europejskiej2.php [dostęp dnia 26 stycznia 2012 r.].

w przypadku braku współpracy z nim zobowiązanych do tego podmiotów.

Zgodnie z art. 29 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w uzasadnionych przypadkach Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za zgodą Rady Ministrów może również wnosić odwołania do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu od decyzji Komisji Europejskiej o pomocy publicznej, a następnie reprezentuje Polskę w tych postępowaniach.

Rozdział IV

Postępowania przed Komisją Europejską w zakresie pomocy publicznej

4.1. Postępowanie notyfikacyjne przed Komisją Europejską

Komisja Europejska odgrywa kluczową rolę w zakresie postępowań dotyczących pomocy publicznej. Jest organem, do którego należy ostateczna decyzja o zgodności środków pomocowych z wspólnym rynkiem, i organem nadzorującym wsparcie udzielane przedsiębiorcom na terenie całej Unii Europejskiej²³³.

Podstawowymi aktami, normującymi postępowanie notyfikacyjne przed Komisją, są rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (obecnego art. 108 TFUE) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Duże znaczenie mają także akty niewiążące, m.in. Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa²³⁴.

Art. 108 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera przepis mówiący o tym, że Komisja we współpracy z państwami członkowskimi stale bada systemy pomocy w nich istniejące. Proponuje im ona stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zgodnie z rozporządzeniem 659/1999 Komisja na podstawie art. 108 TFUE ma szczególną kompetencję decydowania o zgodności pomocy państwa z wspólnym rynkiem²³⁵. Chodzi tu zarówno o przypadki nowej pomocy, jak i te już istniejące. W tej części pracy omówione zostanie postępowanie dotyczące zgłaszania Komisji nowego wsparcia lub istotnych zmian w programach istniejących (traktowanych również jako nowe wsparcie).

Zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 794/2004 notyfikacja pomocy dokonywana jest przez wprowadzenie wszystkich wymaganych danych o planowanym wsparciu do systemu SANI (ang. State Aid Notifications Interactive)²³⁶. Ich zatwierdzenie dokonywane jest przez Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Komisja potwierdza otrzymanie zgłoszenia i nadaje sprawie odpowiedni numer²³⁷, co nie jest jeszcze równoznaczne z zatwierdzeniem programu

233 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 90.

234 Dz.Urz. UE C 136 z dnia 16 czerwca 2009 r., s. 13.

235 Pkt 1 preambuły rozporządzenia.

236 Zgodnie z zapisami rozporządzenia nr 794/2004 do końca 2005 r. państwa członkowskie były zobowiązane do dokonywania notyfikacji w formie papierowej na załączonych do aktu formularzach. Od 2006 r. notyfikacja dokonywana jest jedynie drogą elektroniczną, chyba że Komisja i państwo ustalą inaczej.

237 Do listopada 2010 r. numer sprawy składał się z czterech części (liter /y, numeru i roku oraz opcjonalnie litery przy numerze), po których łatwo można było wywnioskować, jaki rodzaj

- na ostateczną decyzję Komisji czekać można nawet wiele miesięcy, podczas których obowiązuje tzw. klauzula zawieszająca, wynikająca z art. 108 TFUE oraz art. 3 rozporządzenia Rady nr 659/1999. Wedle niej nowa pomoc podlegająca obowiązkowi zgłoszenia nie może zostać przekazana przedsiębiorcom do czasu wydania przez Komisję decyzji zatwierdzającej środek jako zgodny z wspólnym rynkiem (wyjątkiem będzie tu oczywiście wsparcie w ramach wyłączeń grupowych, które z góry uznane jest za zgodne z unijnym rynkiem i o którym Komisja jest jedynie informowana).

Pierwszą fazą postępowania notyfikacyjnego przed Komisją jest badanie wstępne, które zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 659/1999 trwa maksymalnie dwa miesiące od otrzymania kompletnego wniosku. Państwo członkowskie ma obowiązek dostarczyć Komisji wszystkich żądanych informacji na temat planowanego środka pomocowego niezbędnych do wydania decyzji w jego kwestii, które przekazywane są za pośrednictwem Prezesa UOKiK będącego w tym względzie organem właściwym na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Dopiero przesłanie wszystkich informacji do Komisji uważa się za zgłoszenie kompletne (zgodnie z rozporządzeniem Rady dzieje się tak wówczas, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od dokonania notyfikacji lub od przekazania ostatnich dodatkowych informacji Komisja nie żąda już dalszych danych). Jeśli żądane informacje nie zostaną dostarczone w wyznaczonym terminie, notyfikację uważa się

procedury został zastosowany i w którym roku sprawa się toczyła, a w niektórych wypadkach również czego dany program dotyczył i czy składało się na niego kilka mniejszych programów. Przykładowo numer programu N 235a/2010, którego podstawą jest ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. nr 123, poz. 835 ze zm.) (*Notyfikacje programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej*, http://www.uokik.gov.pl/informacje_o_decyzjach_komisji_europejskiej2.php [dostęp dnia 27 stycznia 2012 r.]), oznacza, że program był notyfikowany (N od ang. notified), zarejestrowany pod numerem 235 w 2010 r. oraz że składa się z kilku mniejszych programów, o czym świadczy litera „a” przy numerze. Innymi oznaczeniami nadawanymi przez Komisję do listopada 2010 r. były: NN (od ang. non-notified) - sprawa dotycząca pomocy bezprawnej, która nie była notyfikowana, lub sprawa była notyfikowana, ale pomoc została udzielona w ramach programu przed podjęciem ostatecznej decyzji przez Komisję, C (od ang. case) - program, który został zatwierdzony po wszczęciu formalnej procedury dochodzeniowej, o czym mowa będzie w dalszej części pracy, CR (od ang. case recovery) - pomoc, co do której Komisja nakazała jej zwrot, E (od ang. existing) - sprawa dotycząca pomocy istniejącej, X (od ang. exemption) - program pomocowy zgłoszony w ramach wyłączeń grupowych, w tym XE (od ang. employment) - dotyczący zatrudnienia, XS (od ang. small and middle-sized) - dotyczący wsparcia dla sektora MŚP oraz XT (od ang. training) - dotyczący pomocy na szkolenia. Co ciekawe, numery poszczególnych programów mogły ulegać zmianom w zależności od okoliczności pojawiających się podczas postępowania (z wyjątkiem numerów programów w ramach wyłączeń grupowych), np. litera „N” związana z notyfikacją mogła być zmieniona na literę „C” po podjęciu przez Komisję formalnego dochodzenia (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/register_explanations.pdf [dostęp dnia 27 stycznia 2012 r.]).

Pod koniec 2010 r. Komisja ujednoliciła sposób numeracji notyfikowanych jej spraw - przykładowym programem pomocowym z aktualną numeracją jest SA.32222(2011/X) dotyczący pomocy publicznej udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz.U. z 2010 r. nr 239, poz. 1598 ze zm.) (*Lista programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej w ramach wyłączeń grupowych*, http://www.uokik.gov.pl/informacje_o_decyzjach_komisji_europejskiej2.php [dostęp dnia 27 stycznia 2012 r.]).

za wycofaną, chyba że Prezes UOKiK skieruje do Komisji uzasadnione oświadczenie o kompletności wniosku.

Badanie wstępne może zostać zakończone decyzją ostateczną o tym, że środek pomocowy nie stanowi pomocy w rozumieniu Traktatu, o tym, że stanowi pomoc publiczną, ale zgodną z rynkiem wewnętrznym Unii (tzw. decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń) lub decyzją o otwarciu formalnej procedury dochodzenia, jeżeli Komisja stwierdzi, że istnieją wątpliwości co do zgodności planowanego wsparcia z wspólnym rynkiem (rodzaje możliwych decyzji Komisji w pierwszej fazie postępowania wymienia art. 4 rozporządzenia Rady). Jeżeli jedna z wymienionych powyżej decyzji nie zostanie podjęta przez Komisję w terminie dwóch miesięcy przeznaczonych zgodnie z rozporządzeniem nr 659/1999 na zakończenie badania wstępnego, pomoc uznaje się za dozwoloną, wobec czego zainteresowane państwo może jej udzielać po uprzednim poinformowaniu o tym Komisji (organ ten ma jednak prawo do podjęcia decyzji w tej kwestii w ciągu 15 dni od otrzymania takiej informacji).

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 659/1999 decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zawiera wstępną ocenę projektu wsparcia pod względem ekonomicznym i prawnym oraz określa wątpliwości co do zgodności środka z wspólnym rynkiem. Jednocześnie zawiera wezwanie państwa członkowskiego oraz inne zainteresowane podmioty do przedstawienia swoich uwag w wyznaczonym terminie. Procedura formalnego dochodzenia powinna zamknąć się w terminie 18 miesięcy wydaniem ostatecznej decyzji co do planowanego środka pomocowego (zgodnie z Kodeksem najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli państwa Komisja powinna starać się podjąć ją w maksymalnie cztery miesiące od dnia, w którym państwo członkowskie przedłożyło ostatnią informację o środku pomocowym lub w którym termin ostateczny upłynął, a informacja nie została przedłożona²³⁸). Zgodnie z art. 7 rozporządzenia 659/1999 Komisja może orzec o niestanowieniu pomocy publicznej przez notyfikowany środek, o zgodności planowanej pomocy z wspólnym rynkiem (gdy wątpliwości co do niej zostały usunięte podczas postępowania - tzw. decyzja pozytywna), może zostać wydana także tzw. decyzja warunkowa, w której Komisja wyznacza warunki, jakie należy spełnić, by wsparcie mogło być udzielane w zgodzie z unijnymi regulacjami, albo decyzja negatywna, gdy środek pomocowy nie będzie zgodny z wspólnym rynkiem ani nie będzie mógł być wprowadzony w życie.

Jeżeli Komisja nie podejmie ostatecznej decyzji w terminie 18 miesięcy, zainteresowane państwo członkowskie powinno wystąpić z wnioskiem o jej podjęcie na podstawie wszystkich przekazanych do tej pory informacji. Od tego momentu Komisja ma dwa miesiące na jej wydanie – jednak w przypadku niewystarczającej ilości danych na temat środka pomocowego będzie to decyzja negatywna, od której państwu przysługuje odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu.

Komisja, podejmując wszystkie swoje decyzje w zakresie pomocy państwa, kieruje się przede wszystkim kryteriami ekonomicznymi - „rozstrzyganie w kwestii konkretnego środka pomocowego polega na dokonaniu bilansu jego następstw korzystnych i niekorzystnych” (jest to tzw. test bilansujący). „Aby pomoc publiczna mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, musi być konieczna

238 Pkt 44 kodeksu.

oraz proporcjonalna do konkretnego celu leżącego we wspólnym interesie”, jak wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, zwiększenie spójności czy ochrona środowiska. Komisja akceptuje przede wszystkim te cele, które korygują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku przy założeniu, że nie dałoby się ich osiągnąć innymi środkami niż pomoc publiczna²³⁹.

Decyzja podjęta przez Komisję w postępowaniu notyfikacyjnym może zostać zastąpiona nową, gdy zgodnie z art. 9 rozporządzenia 659/1999 czynnikiem decydującym o jej podjęciu były nieprawidłowe informacje przekazane przez państwo. Nowa decyzja wydawana jest zgodnie z zasadą *mutatis mutandis* po przeprowadzeniu kolejnego formalnego dochodzenia, podczas którego państwo ma prawo przedstawiać swoje uwagi.

Na każdym etapie postępowania przed Komisją Europejską państwu członkowskiemu przysługuje prawo do wycofania notyfikacji środka pomocowego (art. 9 rozporządzenia 659/1999). Jeżeli jednak została już wydana ostateczna decyzja co do wsparcia, państwo ma obowiązek się do niej zastosować (dotyczy to szczególnie decyzji negatywnej lub warunkowej). W przeciwnym wypadku Komisja może podjąć decyzję o wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE.

4.2. Procedura uproszczona

Postępowanie notyfikacyjne przed Komisją Europejską jest procesem sformalizowanym i może trwać nawet prawie dwa lata. Aby uprościć i przyspieszyć procedury, zdecydowano się więc zamieścić w rozporządzeniu 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady nr 659/1999 regulacje pozwalające na skorzystanie w niektórych sytuacjach z procedury uproszczonej. W kwestii tej wydane zostało także zawiadomienie Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa²⁴⁰, które wraz z Kodeksem najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa obowiązuje od 1 września 2009 r.²⁴¹. Zgodnie z zawiadomieniem Komisji procedurę uproszczoną stosuje się w oczywistych przypadkach, tzn. gdy dany środek pomocowy jest ewidentnie zgodny z wspólnym rynkiem oraz przekazane zostały wszelkie niezbędne informacje na temat pomocy. Podlega jej m.in. zgłaszanie istotnych zmian w programach już uprzednio zatwierdzonych przez Komisję (wyjątek od możliwości zastosowania w tej sytuacji procedury uproszczonej będzie miał miejsce, gdy państwo członkowskie nie przekazało Komisji rocznego sprawozdania o pomocy udzielonej w ramach istniejących programów pomocowych, zawierającego m.in. informacje nt. programu, w którym nastąpiła ta zmiana, chyba że sprawozdanie to zostanie przekazane wraz z jej notyfikacją).

²³⁹ *Pomoc publiczna*, Urząd Ochrony Konkurencji..., s. 36.

²⁴⁰ Dz.Urz. UE C 136 z dnia 16 czerwca 2009 r., s. 3.

²⁴¹ Oba akty składają się na tzw. pakiet działań upraszczających, przyjęty w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego (COM(2005)535, final) i mający sprawić, że procedury dotyczące pomocy publicznej staną się bardziej przewidywalne i przejrzyste.

Ponadto, zgodnie z zawiadomieniem, gdy nie występują żadne szczególne aspekty, w procedurze uproszczonej można rozpatrywać środki pomocy, które podlegają „standardowej ocenie” lub równoważnemu rodzajowi oceny według wytycznych horyzontalnych i ramowych, czyli środki stanowiące tzw. bezpieczne obszary, co do których jeszcze przed zgłoszeniem Komisji nie ma wątpliwości, że są zgodne z wspólnym rynkiem. W szczególności odnosi się to do środków pomocy (spełniających wymogi do takiego zgłoszenia z dotyczących je wytycznych) z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka, pomocy inwestycyjnej na ochronę środowiska, pomocy dla młodych, innowacyjnych przedsiębiorców, dla klastrów innowacyjnych, pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, regionalnej pomocy *ad hoc*, która nie przekroczyła określonej wartości, pomocy na ratowanie przedsiębiorców działających w sektorze wytwórczym i usługowym (z wyjątkiem sektora finansowego, gdzie każde wsparcie powinno być zbadane szczegółowo), programów pomocy na ratowanie i restrukturyzację małych przedsiębiorców, pomocy indywidualnej na restrukturyzację małych i średnich przedsiębiorstw, kredytów eksportowych w sektorze przemysłu stoczniowego oraz programów na rzecz wsparcia produkcji audiowizualnej. Powyższy katalog, jak zaznaczone jest w samym zawiadomieniu Komisji, jest tylko przykładowy i w miarę rozwoju unijnej gospodarki może ulegać zmianom.

Procedura uproszczona obejmuje także przypadki mające takie same cechy jak środki zatwierdzane już wcześniej przez Komisję jako zgodne z rynkiem wewnętrznym, tj. według jej zawiadomienia istnieją co najmniej trzy decyzje poprzedzające w analogicznych sprawach, zatwierdzone w ciągu ostatnich dziesięciu lat, zawierające te same elementy co zgłaszany przypadek. W szczególności dotyczą one m.in. takich samych celów, struktury planowanego środka, rodzaju beneficjentów, kosztów kwalifikowanych i intensywności planowanej pomocy. Zawiadomienie Komisji wymienia przykładowe rodzaje wsparcia, co do których wydawane są analogiczne decyzje – są to m.in. środki pomocy przeznaczone na rzecz zachowania narodowego dziedzictwa kulturowego (jak historyczne obiekty czy pomniki narodowe), programy na rzecz działalności teatralnej, tanecznej i muzycznej, na rzecz promocji języków mniejszościowych, branży wydawniczej, wprowadzania połączeń szerokopasmowych na obszarach wiejskich, programy gwarancji na rzecz finansowania budowy statków oraz zmiany obowiązujących programów pomocowych.

Zgodnie z wytycznymi wspólnotowymi dotyczącymi pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw procedurę uproszczoną stosuje się także w sytuacji notyfikowania Komisji pomocy na ratowanie i restrukturyzację, jeżeli spełnia ona warunki wymienione w powyższym akcie²⁴², o czym mowa była przy omawianiu tego rodzaju wsparcia.

Postępowanie uproszczone powinno zostać zamknięte wydaniem ostatecznej decyzji (w związku z charakterem procedury będzie to decyzja o niestanowieniu pomocy publicznej w rozumieniu Traktatu lub decyzja o zgodności środka z wspólnym rynkiem) podjętej w ciągu 20 dni roboczych od kompletnego zgłoszenia (Komisja nie zastosuje procedury uproszczonej w przypadku zgłoszenia niekompletnego lub nieprawidłowego).

242 Pkt 30 wytycznych.

Wyłączone z możliwości zastosowania procedury uproszczonej są postępowania w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem oraz zgłoszenia środków pomocowych w sektorze rybołówstwa, akwakultury, produkcji podstawowej produktów rolnych oraz przetwórstwa produktów rolnych i wprowadzania ich do obrotu. Procedurze uproszczonej nie będzie podlegać także zgłoszenie wsparcia co do zasady spełniającego przesłanki objęcia nią, jeżeli występują szczególne okoliczności, tj. głównie gdy notyfikowany środek stanowi niezbadaną dotychczas przez Komisję formę pomocy, zawiera nowe zagadnienia techniczne lub istnieją wątpliwości co do jego zgodności z wspólnym rynkiem.

Procedura uproszczona może zostać zastosowana zarówno przy notyfikacji, jak i zgłoszeniu prenotyfikacyjnym, o którym mowa będzie w dalszej części pracy. Ze względu jednak na ograniczenia czasowe związane z postępowaniem uproszczonym Komisja sugeruje państwom członkowskim chcącym skorzystać z tej procedury przekazywanie wszystkich informacji potrzebnych do wydania decyzji na etapie przedzgłoszeniowym, co sprawi, że 20 dni roboczych przeznaczonych na rozpatrzenie sprawy w procedurze uproszczonej będzie terminem realnym. Jeżeli w zgłoszeniu prenotyfikacyjnym Komisja uzna, że środek będzie się kwalifikował do rozpatrzenia w procedurze uproszczonej, państwo ma dwa miesiące na dokonanie takiej notyfikacji. Zgłoszenia dokonuje się na standardowym formularzu poprzez system SANI.

Postępowanie uproszczone może zostać zastąpione zwykłą procedurą notyfikacyjną w sytuacji, gdy pojawią się uzasadnione obawy, że zgłoszony środek pomocowy może spowodować problemy dotyczące konkurencji, co powinno być dogłębniej zbadane. Zainteresowane państwo jest wówczas informowane o zmianie procedury i ma możliwość zgłoszenia swoich uwag w tej kwestii.

4.3. Prenotyfikacja

W zawiadomieniu Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa mowa jest o tym, że Komisja uznaje za korzystne kontakty przedzgłoszeniowe z państwem członkowskim nawet w pozornie nieskomplikowanych sprawach. Tzw. prenotyfikacja pozwala na bardzo wczesnym etapie zgromadzić potrzebne w procedurze notyfikacyjnej informacje na temat zgłaszanego środka pomocowego oraz wstępnie określić, jaka zapadnie decyzja w jego sprawie. Wyjaśnia się wówczas także, czy możliwe będzie skorzystanie z procedury uproszczonej.

Prenotyfikacji dokonuje się za pomocą systemu SANI na wstępnej wersji formularza zgłoszeniowego – zgodnie z postanowieniami zawiadomienia w sprawie uproszczonej procedury państwo może uzgodnić z Komisją, że niektóre informacje nie muszą jeszcze wówczas zostać przekazane. Ponadto w pewnych sytuacjach (np. gdy sprawa ma powtarzalny charakter) w ramach kontaktu przedzgłoszeniowego można zwolnić państwo z obowiązku wstępnego wypełniania formularza, a gdy Komisja uzna, że nie ma potrzeby szczegółowego omawiania środka pomocowego, państwo może zostać poproszone o pominięcie tej procedury.

Pierwszy kontakt przedzgłoszeniowy ze strony Komisji powinien nastąpić w ciągu dwóch tygodni od otrzymania wstępnego formularza na temat środka pomocowego – preferowane jest komunikowanie się w tej kwestii drogą elektroniczną za pośrednictwem poczty elektronicznej i telekonferencji, co wpływa na szybkość tego rodzaju postępowania. Na wniosek państwa możliwe jest także zorganizowanie spotkania lub kierowanie wyjaśnień na piśmie. W ciągu pięciu dni od ostatniego kontaktu prenotyfikacyjnego państwo jest informowane o tym, czy dana pomoc będzie się kwalifikowała do rozpatrzenia w procedurze uproszczonej (uznaje się wówczas, że informacje przekazane na etapie prenotyfikacji są już kompletne i wystarczają do wydania ostatecznej decyzji), czy będzie podlegać zwykłej procedurze notyfikacyjnej.

Postępowania prenotyfikacyjnego dotyczy także Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa, który powstał na podstawie praktyki stosowania rozporządzenia Rady 659/1999 i analiz Komisji w zakresie długotrwałości postępowań na szczeblu unijnym, tak by zwiększyć skuteczność, przejrzystość, wiarygodność oraz przewidywalność systemu pomocy państwa²⁴³. Jest on aktem prawa niewiążącego stanowiącym uzupełnienie podstawowych regulacji postępowań dotyczących pomocy publicznej. Dzięki kodeksowi procedury mają stać się bardziej produktywne i efektywne dla wszystkich zainteresowanych stron oraz mają przyczynić się do szybszego, przejrzystszeo i bardziej przewidywalnego ich realizowania. Prenotyfikacja daje bowiem możliwość nieformalnego i poufnego przedyskutowania prawnych i ekonomicznych aspektów projektu pomocy jeszcze przed jego formalnym zgłoszeniem, dzięki czemu lepsza jest jego jakość (wniosek co do zasady będzie wówczas kompletny już na etapie zgłoszenia), notyfikacja (lub omawiana w poprzednim podrozdziale procedura uproszczona) trwa krócej, a państwo może przewidzieć ostateczną decyzję Komisji²⁴⁴.

Zgodnie z treścią kodeksu odformalizowane postępowanie prenotyfikacyjne ma także zastosowanie w przypadkach trudnych i precedensowych oraz przy projektach wymagających dużych poprawek, co pozwala na zgromadzenie dość dużej ilości informacji na temat planowanego środka pomocy jeszcze przed etapem notyfikacyjnym, który bez procedury przedzgłoszeniowej mógłby się okazać w takiej sytuacji bardzo długotrwały. Prenotyfikacja daje bowiem państwu członkowskiemu czas na wykonanie niezbędnych analiz i ekspertyz oraz dokonanie ewentualnych zmian projektu wsparcia, gdy okaże się, że aby mógł on zostać zaakceptowany przez Komisję, musi zostać znacząco zmodyfikowany. Ponadto prenotyfikacja pozwala na wstępną weryfikację precedensowego rodzaju pomocy co do jego zgodności z wspólnym rynkiem i pozwala oszczędzić zainteresowanym stronom wielu formalności, jeżeli już na tym etapie okaże się, że decyzja Komisji w przypadku zgłoszenia notyfikacyjnego byłaby negatywna.

Zgodnie z Kodeksem najlepszych praktyk Komisja powinna zakończyć postępowanie prenotyfikacyjne w dwa miesiące (w zależności od stopnia złożoności sprawy okres ten może wydłużyć się nawet do kilku miesięcy), po którym nastąpić powinno kompletne zgłoszenie środka pomocowego. Prenotyfikacja powinna zakończyć się

243 Pkt 1 kodeksu.

244 Pkt 2, 9-10, 12 kodeksu.

wstępną, nieformalną oceną projektu co do jego zgodności z wspólnym rynkiem²⁴⁵, która jednak nie jest decyzją ostateczną ani nie wiąże Komisji w dalszym postępowaniu²⁴⁶.

Co istotne, zgodnie z kodeksem, w konstruktywnej dyskusji nad prenotyfikowanymi projektami pomocy istotny udział obok Komisji Europejskiej oraz podmiotu/podmiotów udzielających pomocy, szczególnie w przypadkach pomocy indywidualnej, powinien mieć także beneficjent planowanego wsparcia²⁴⁷. Ponadto w przypadkach precedensowych, wyjątkowych, pilnych i mających liczne nowe aspekty, gdy Komisja nie jest w stanie dokonać wstępnej oceny środka pomocowego na koniec etapu przedzgłoszeniowego, proponowane jest tzw. wspólne uzgodnione planowanie - kooperacja w zakresie ustalenia przebiegu i czasu trwania postępowania wyjaśniającego, która poprzedza etap formalnego zgłoszenia projektu pomocy do oceny²⁴⁸.

4.4. Postępowanie w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem

Kompetencje Komisji w dziedzinie procedury dotyczącej pomocy przyznanej bezprawnie lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem reguluje rozporządzenie Rady nr 659/1999, wedle którego pomocą przyznaną bezprawnie jest nowa pomoc, wprowadzona w życie z naruszeniem artykułu 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. z naruszeniem obowiązku notyfikacyjnego, a pomocą świadczoną niezgodnie z przeznaczeniem jest wsparcie wykorzystane przez przedsiębiorcę z naruszeniem decyzji Komisji podjętej podczas procedury zgłoszeniowej.

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 659/1999, jeżeli Komisja znajdzie się w posiadaniu informacji na temat wsparcia przyznanego bezprawnie, bezzwłocznie przystępuje do zbadania sprawy, które rozpoczyna się wyznaczeniem zainteresowanemu państwu członkowskiemu terminu na przekazanie wyjaśnień w tej kwestii - jeżeli państwo nie zastosuje się do żądań Komisji lub przedstawione informacje będą niekompletne, stosowany jest tzw. nakaz udzielenia informacji. Jednocześnie Komisja może wydać decyzję o nakazie zawieszenia udzielania takiego wsparcia do czasu zbadania jego zgodności z wspólnym rynkiem. Ponadto, jeżeli nie ma wątpliwości co do tego, że zastosowany środek stanowi pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu, jeżeli wymagane jest pilne działanie oraz możliwe jest zaistnienie poważnej i nieodwracalnej szkody po stronie konkurenta beneficjanta bezprawnego świadczenia, Komisja może wydać nakaz tymczasowej windykacji takiego wsparcia²⁴⁹. Niezastosowanie się do powyższych decyzji może być przyczyną

²⁴⁵ Pkt 14 kodeksu.

²⁴⁶ Pkt 16 kodeksu.

²⁴⁷ Pkt 15 kodeksu.

²⁴⁸ Pkt 19-24 kodeksu.

²⁴⁹ Nakaz zawieszenia lub windykacji może dotyczyć jedynie wsparcia bezprawnego, które zostało udzielone po wejściu w życie rozporządzenia 659/1999, nie może natomiast dotyczyć pomocy wcześniej istniejącej.

wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z tytułu naruszenia przez państwo przepisów Traktatu.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie Komisja podejmuje ostateczną decyzję co do środka pomocowego z zastosowaniem klauzuli *mutatis mutandis*. Jeśli po przeanalizowaniu wszystkich niezbędnych wyjaśnień stwierdzone zostanie, że dany środek pomocowy nie jest zgodny z wspólnym rynkiem, podejmowana jest decyzja, w której zobowiązuje się państwo członkowskie do jego windykacji - jej zasad dotyczy zawiadomienie Komisji – Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej z wspólnym rynkiem, które stworzone zostało z powodu posiadanych przez Komisję informacji o częstym, nieterminowym wykonywaniu decyzji przez państwa w tej dziedzinie. W zawiadomieniu Komisja podkreśla, że dla zachowania spójności systemu pomocy państwa decyzje nakazujące windykację bezprawnie przyznanej pomocy muszą koniecznie być wykonywane bezzwłocznie i skutecznie, bowiem tylko taka windykacja zapewni osiągnięcie celu, jakim jest przywrócenie warunków konkurencji panujących na rynku przed przyznaniem nielegalnego wsparcia²⁵⁰.

Procedura formalnego dochodzenia wszczynana jest również w sytuacji, gdy Komisja znajdzie się w posiadaniu informacji o pomocy, która świadczona jest niezgodnie z zatwierdzonym dla niej przeznaczeniem i w której przypadku również wydane mogą być decyzje o zawieszeniu udzielania, tymczasowej windykacji, a ostatecznie również o obowiązku zwrotu takiego wsparcia.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 659/1999 zwrot pomocy obejmuje również odsetki, które naliczane są według stopy procentowej ustalonej przez Komisję²⁵¹. Nie może ona jednak żądać windykacji w sytuacji, gdy będzie to sprzeczne z ogólnymi zasadami prawa, jak ochrona uzasadnionych oczekiwań czy zasada pewności prawa²⁵². Ponadto, zgodnie z art. 15 rozporządzenia 659/1999, roszczenia Komisji w stosunku do nielegalnie przyznanej pomocy przedawniają się z upływem dziesięciu lat od dnia przyznania jej przedsiębiorcy, przy czym jakiegokolwiek działanie ze strony Komisji lub państwa podejmowane, by odzyskać te środki, przerywa bieg tego terminu.

Zgodnie z art. 108 TFUE decyzję co do zgodności udzielonej pomocy z wspólnym rynkiem może na wniosek państwa członkowskiego podjąć także Rada, która – jeżeli wyjątkowe okoliczności to uzasadniają – decyduje o tym jednomyślnie. W sytuacji wystąpienia zainteresowanego państwa z takim wnioskiem do Rady, procedura wszczęta w tej sprawie przed Komisją (jeżeli została już wszczęta) jest zawieszana do czasu zajęcia stanowiska przez Radę. Jeżeli jednak nie wyda ona ostatecznej decyzji w tej kwestii w terminie trzech miesięcy od wystąpienia do niej z wnioskiem, postępowanie wraca przed Komisję Europejską.

250 Pkt 3, 13-15 zawiadomienia.

251 Chodzi tu o stopę obowiązującą w dniu, w którym beneficjent otrzymał bezprawną pomoc. Informacje o stopie zwrotu pomocy wylicza się zgodnie z wytycznymi zawartymi w komunikacie Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.Urz. UE C 14 z dnia 19 stycznia 2008 r., s. 6) oraz według publikowanej przez Komisję stopy bazowej będącej podstawą tych obliczeń.

252 Pkt 17 zawiadomienia Komisji.

Skuteczność windykacji pomocy nielegalnej lub świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem mają zapewnić odpowiednie procedury i organy krajowe. Państwa na zasadzie autonomii proceduralnej mają swobodę w wyborze odpowiednich w tym względzie środków, jednak ogranicza ją zasada skuteczności i efektywności prawa krajowego w wykonywaniu regulacji unijnych, co zostało podkreślone przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie bezprawnej pomocy przyznanej przez Grecję przedsiębiorcy Olympic Airways²⁵³, w którym Komisja Europejska zaznaczyła, że zastosowanie procedur krajowych musi skutkować rzeczywistym odzyskaniem nielegalnej pomocy. Ponadto w wyroku z dnia 5 października 2006 r. dotyczącym odzyskania bezprawnej pomocy przyznanej przez Francję przedsiębiorcy Scott Paper SA/Kimberly-Clark²⁵⁴ TSUE podkreślił, że dla skutecznego wykonania decyzji windykacyjnych istotę stanowi terminowość. Ich celem jest bowiem „konieczność natychmiastowego zatrzymania procesu zakłócania konkurencji”²⁵⁵.

Zgodnie z zawiadomieniem Komisji w sprawie skutecznego wykonywania jej decyzji jedynym wyjątkiem od obowiązku dokonania windykacji bezprawnej pomocy przez państwo jest sytuacja, gdy w związku z zaistnieniem wyjątkowych okoliczności nie można wykonać decyzji prawidłowo. Nie wystarczy tu jednak zwykłe założenie, że taka niemożność zachodzi - państwo musi wykazać, że w dobrej wierze podejmowało działania w kierunku odzyskania od przedsiębiorcy przyznanego mu wsparcia, przy czym nie może się powoływać na jego ekonomiczną sytuację czy nieskuteczne procedury krajowe. W sytuacji niewypłacalności przedsiębiorcy dopuszczalną alternatywą dla windykacji pomocy będzie zgodnie z zawiadomieniem Komisji przeprowadzenie jego likwidacji i sprzedaż aktywów po cenach rynkowych. W wyroku TSUE z 2002 r. dotyczącym odzyskania pomocy przyznanej bezprawnie przez Hiszpanię przedsiębiorcy Magefesa²⁵⁶ podkreślono, że „jedyną przesłanką całkowitej niemożności windykacji pomocy jest wykazanie przez państwo członkowskie braku aktywów podlegających windykacji”²⁵⁷.

W Polsce procedury dotyczące obowiązku zwrotu nielegalnej pomocy i pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem uregulowane zostały w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Organem właściwym w tej kwestii jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, o czym mowa była w rozdziale dotyczącym postępowań krajowych.

253 Orzeczenie TSUE z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-415/03 Komisja przeciwko Grecji, [2005] ECR I-3875. Sprawa dotyczyła niewykonywania przez Grecję obowiązku skutecznej windykacji pomocy udzielonej przedsiębiorcy Olympic Airways udzielonej na restrukturyzację przedsiębiorstwa, która ze względu na niedopełnienie decyzji warunkowej Komisji oraz stwierdzone nadużycia została uznana za bezprawą.

254 Orzeczenie TSUE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-232/05 Komisja przeciwko Francji, [2006] ECR I-10071. Sprawa dotyczyła niezagwarantowania przez Francję odpowiednich procedur krajowych pozwalających na terminowe odzyskanie bezprawnej pomocy.

255 Pkt 62 zawiadomienia Komisji.

256 Orzeczenie TSUE z dnia 2 lipca 2002 w sprawie C-499/99 Komisja przeciwko Hiszpanii [2002] Rec. I-06301. Sprawa dotyczyła uchybienia zobowiązaniom ciążącym na Hiszpanii w związku z decyzją Komisji w sprawie bezprawnie przyznanej pomocy na rzecz przedsiębiorcy Magefesa, producenta przyborów kuchennych ze stali nierdzewnej i małych urządzeń elektrycznych.

257 Pkt 18-20, 60-61 zawiadomienia.

4.5. Procedura dotycząca istniejących programów pomocowych

Na podstawie sprawozdań przekazywanych przez państwa członkowskie Komisja ma możliwość weryfikacji istniejących programów pomocowych pod względem ich zgodności z wspólnym rynkiem i z wydanymi przez siebie decyzjami. Zgodnie z art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja stale bada systemy pomocy istniejące w państwach członkowskich i proponuje im stosowne środki ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Cytując J.W. Wiktora, „stały przegląd systemów pomocy państwowej dla gospodarki i określony zestaw sankcji na wypadek pomocy niezgodnej lub przekraczającej reguły wspólnego rynku” jest ważnym elementem jego funkcjonowania²⁵⁸.

Zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, jeśli po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag Komisja stwierdzi, że przyznana pomoc przestała być zgodna z wspólnym rynkiem lub jest ona nadużywana, zapada decyzja o jej zniesieniu lub zmianie w wyznaczonym przez Komisję terminie. Przepis art. 108 TFUE precyzowany jest w art. 17 rozporządzenia Rady nr 659/1999, z którego wynika, że Komisja w takiej sytuacji wydaje opinię wstępną co do wątpliwego środka pomocowego oraz wyznacza zainteresowanemu państwu członkowskiemu miesięczny termin (w uzasadnionych przypadkach może on być przedłużony) na przedstawienie wyjaśnień w tej kwestii.

Wedle art. 18 rozporządzenia nr 659/1999, gdy w świetle otrzymanych od państwa informacji istniejący program pomocowy okazuje się niezgodny z wspólnym rynkiem, Komisja wydaje zalecenie zawierające propozycję zmian środka pomocowego, wprowadzenia odpowiednich zmian proceduralnych albo wycofania wsparcia. Państwo powinno poinformować Komisję o podjętych w tym względzie działaniach, a jeżeli nie zastosuje się do zalecenia i Komisja nie przychyli się do argumentów kraju, wszczynana jest formalna procedura dochodzeniowa w sprawie pomocy zakończona jedną z ostatecznych decyzji, o których mowa była wcześniej.

Niewykonywanie przez państwo decyzji Komisji (zwłaszcza negatywnych, warunkowych czy o obowiązku windykacji udzielonego wsparcia) skutkować może wniesieniem skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto Komisja Europejska zgodnie z rozporządzeniem 659/1999 ma kompetencje do przeprowadzania kontroli bezpośrednio u beneficjentów pomocy publicznej (po uprzednim poinformowaniu o tym państwa członkowskiego), by zweryfikować, czy jej decyzje są wykonywane prawidłowo.

Wszelkie decyzje, które zapadają w postępowaniach na szczeblu unijnym, dotyczące pomocy publicznej, publikowane są (z poszanowaniem tajemnicy zawodowej) w Dzienniku Urzędowym Unii, co ma sprzyjać większej pewności co do charakteru notyfikowanych środków pomocowych oraz ułatwiać państwom przyjmowanie takich regulacji, które przez Komisję będą akceptowane.

258 J.W. Wiktor, *Rynek...*, s. 112.

Rozdział V

Fakty dotyczące pomocy publicznej w Polsce

5.1. Dane wynikające z raportów o pomocy publicznej

Do analizy sytuacji dotyczącej udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom służą przede wszystkim różnego rodzaju raporty przygotowywane na podstawie sprawozdań o udzielonym wsparciu, o czym mowa była w rozdziale dotyczącym monitorowania pomocy publicznej przez Prezesa UOKiK.

Głównym krajowym dokumentem w tej dziedzinie, o czym również mowa była wcześniej, jest coroczny raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom. Na wstępie trzeba niestety zauważyć mankament tego dokumentu - ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej nie określa terminu, do którego ma on powstawać, i do tej pory publikowany był zawsze bardzo późno, bo na koniec roku następującego po roku, z którego dane zawiera. To sprawia, że spełnia on w zasadzie jedynie funkcję informacyjną, zamiast stanowić podstawę do podejmowania odpowiednich działań w kreowaniu polityki gospodarczej kraju przez władzę ustawodawczą, co zwłaszcza dotyczy stanowienia budżetu na przyszły rok, którego projekt zgodnie z art. 222 Konstytucji RP jest przedkładany Sejmowi przez Radę Ministrów najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Jak słusznie zauważają I. Postuła i A. Werner, udzielanie wsparcia publicznego ma sens tak naprawdę tylko wtedy, jeżeli rzeczywiście realizuje cele wyznaczone przez państwo, a raport może być do tego bardzo dobrą podstawą. „Bez wyznaczenia celu nie można się dowiedzieć, czy pomoc publiczna osiąga jakieś skutki, a co za tym idzie, niemożliwa jest weryfikacja jej efektywności i skuteczności. Dlatego też, aby pomoc publiczna była skutecznym i efektywnym instrumentem polityki gospodarczej, zgodnie z teorią planowania gospodarczego, wyznaczenie *ex ante* jej celów jest warunkiem koniecznym”²⁵⁹. W Polsce założenia te nie są niestety w ten sposób realizowane.

Ze względu na to, że aktualnych danych liczbowych na temat wsparcia udzielanego w Polsce dostarczają co roku kolejne raporty o pomocy publicznej udostępniane na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁶⁰, w tym miejscu, na podstawie ostatniego na chwilę obecną raportu, tj. raportu za 2010 r., przedstawione zostaną jedynie najważniejsze informacje i tendencje dotyczące pomocy publicznej w Polsce.

Całkowita, faktyczna wartość pomocy publicznej (tj. wartość brutto) udzielona przedsiębiorcom w 2010 r. wyniosła zgodnie z danymi zawartymi w raporcie ok. 24 mld zł (publicznego wsparcia udzieliło ok. 850 organów, a skorzystało z niego ok. 90 tys. beneficjentów). Wartość ta, jak pokazuje dotychczasowa tendencja, co roku wzrasta o kilka miliardów zł (w porównaniu z 2009 r. jest to wzrost o ok.

²⁵⁹ I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 314, 326-327.

²⁶⁰ http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php [dostęp dnia 3 stycznia 2012 r.].

5 mld zł), przy czym największy skok zanotowano do tej pory między 2007 r. (ok. 6,5 mld zł całkowitej wartości pomocy) a 2008 r. (ponad 14 mld zł), co wynika z tego, że dane do 2007 r. (włącznie) uwzględniają wyłącznie środki pochodzące ze źródeł krajowych, natomiast od 2008 r. w ogólnej wartości publicznego wsparcia zaczęto uwzględniać także środki z funduszy europejskich²⁶¹. W dużej mierze wyjaśnia to więc tendencję wzrostową udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej, którzy na szeroką skalę wykorzystują instrumenty europejskie w finansowaniu swojej działalności.

Jak wynika z raportu, najczęściej stosowaną formą pomocy w Polsce (jak co roku) są dotacje, refundacje oraz ulgi i zwolnienia. Dużą tendencję wzrostową w 2010 r. odnotowano także we wnoszeniu publicznego kapitału oraz udzielaniu poręczeń i gwarancji. Udział dotacji i refundacji w ogólnej wartości wsparcia systematycznie rośnie głównie ze względu na udzielanie ich w dużej ilości przez marszałków województw w ramach regionalnych programów operacyjnych (są to najwięksi dysponenti pomocy publicznej). Jednymi z największych dysponentów środków publicznych są również Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i organy podatkowe²⁶².

W 2010 r. największy udział w całkowitej wartości pomocy miało wsparcie regionalne (utrzymujące się corocznie na wysokim poziomie - w 2010 r. stanowiło ponad 50 proc. ogólnej wartości pomocy), w tym głównie pomoc przeznaczona na wspieranie nowych inwestycji. Wynika to przede wszystkim z korzystania ze zwolnień podatkowych przez przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie specjalnych stref ekonomicznych oraz udzielania pomocy przez marszałków województw w ramach regionalnych programów operacyjnych²⁶³.

Drugim rodzajem wsparcia, które miało największy udział (prawie 30 proc.) w całkowitej wartości pomocy publicznej udzielonej w Polsce w 2010 r., była pomoc horyzontalna, również utrzymująca się corocznie na wysokim poziomie, wśród której w 2010 r. największe znaczenie miało wsparcie na zatrudnienie, ochronę środowiska, prace badawczo-rozwojowe i szkolenia. W związku z omawianym wcześniej znaczeniem pomocy regionalnej i horyzontalnej ich udział w ogólnej wartości pomocy udzielanej w Polsce uznać należy za korzystne dla gospodarki zjawisko²⁶⁴.

Jeśli chodzi o wielkość pomocy na ratowanie i restrukturyzację oraz pomocy sektorowej, charakterystyczna jest jej zmienność, co uzależnić należy od zmienności sytuacji poszczególnych przedsiębiorców i warunków panujących w danym czasie w określonych sektorach²⁶⁵.

Największa ilość publicznego wsparcia przyznawana jest corocznie przedsiębiorcom z województwa mazowieckiego (w 2010 r. wartość ta wyniosła 22,5 proc. ogólnej wartości pomocy - w porównaniu z poprzednim rokiem odnotowano jej dwukrotny wzrost) i śląskiego (ok. 15 proc. całkowitej wartości pomocy udzielonej w 2010 r.).

²⁶¹ *Raport o pomocy...*, s. 5, 11, 50-51.

²⁶² *Raport o pomocy...*, s. 12-14, 23, 50-52.

²⁶³ *Raport o pomocy...*, s. 17-20, 50.

²⁶⁴ *Raport o pomocy...*, s. 16-20.

²⁶⁵ *Raport o pomocy...*, s. 20, 51.

Stale na wysokim poziomie wielkość ta utrzymuje się także na terenie województwa wielkopolskiego, dolnośląskiego, pomorskiego i podkarpackiego, a w 2010 r. znaczny wzrost wsparcia odnotowano także w województwie zachodniopomorskim i łódzkim. Najmniej z pomocy publicznej korzystają przedsiębiorcy z województwa lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego (jak wynika z raportu, w 2010 r. pomoc udzielona w każdym z tych regionów nie przekroczyła 2,5 proc. ogólnej wartości wsparcia)²⁶⁶. Powyższe wartości świadczą o dużym zróżnicowaniu w rozwoju poszczególnych regionów w Polsce.

Beneficjentami największej ilości wsparcia publicznego są w Polsce corocznie duzi przedsiębiorcy (w 2010 r. udział przyznanego im wsparcia wyniósł ok. 55 proc. ogólnej wartości pomocy), co uznać należy za niekorzystne dla gospodarki zjawisko, ponieważ przyznawanie pomocy podmiotom dużym, a w związku z tym mającym silniejszą pozycję na rynku, stanowi większe zagrożenie dla konkurencji niż wsparcie dla mniejszych przedsiębiorców²⁶⁷. Jak jednak wynika z dalszej części pracy, już sama lepsza pozycja na rynku dużych podmiotów warunkuje taki stan rzeczy ze względu na większe możliwości pozyskiwania przez nie informacji o środkach publicznych i przez to lepszą znajomość regulacji w tej dziedzinie.

Wartość pomocy przyznawanej średnim, małym i mikroprzedsiębiorcom jest niższa i rozkłada się proporcjonalnie - w 2010 r. odnotowano niewielki wzrost wsparcia udzielanego mikroprzedsiębiorcom (o ok. 3 proc. w porównaniu z 2009 r. - w 2010 r. wsparcie to wyniosło ok. 12 proc. ogólnej wartości pomocy), utrzymywanie się na stałym poziomie pomocy dla małych przedsiębiorców (ok. 15 proc. ogólnej wartości wsparcia) oraz tendencję spadkową pomocy udzielanej średnim przedsiębiorcom (spadek o ok. 3 proc. w porównaniu z 2009 r. - w 2010 r. wartość ta wyniosła ok. 18 proc. całkowitej wielkości wsparcia). Jak jednak podkreślone zostało w raporcie o pomocy publicznej, wskazanie na niską wartość wsparcia dla sektora MŚP wynika przede wszystkim stąd, że duża część środków przyznawanych mu jest w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, czyli jest wsparciem niestanowiącym pomocy *stricto* na rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorców²⁶⁸.

Zgodnie z raportem o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r. beneficjentami ok. 70 proc. wartości wsparcia publicznego w Polsce są przedsiębiorcy prywatni (udzielana im pomoc stale utrzymuje się na wysokim poziomie), co należy ocenić pozytywnie z uwagi na to, że w założeniu wykorzystują oni wsparcie efektywniej niż spółki z udziałem kapitału publicznego²⁶⁹ oraz istnieje większa przejrzystość w zakresie przyznawanych im środków.

W raporcie zwrócono również uwagę na przeregulowanie w kwestii tworzenia programów pomocowych - tak jak w poprzednich latach w 2010 r. ponad połowa ogólnej wartości pomocy publicznej przyznana została przedsiębiorcom na podstawie tylko kilku z ponad 100 istniejących programów - w ramach pozostałych udzielono jej znacznie mniej bądź wcale (regulacje, z których w ogóle nie skorzystano stanowiły w 2010 r. ok. 1/3 wszystkich programów)²⁷⁰. Jak słusznie zauważają I. Postuła

²⁶⁶ Raport o pomocy..., s. 22.

²⁶⁷ Raport o pomocy..., s. 31, 51.

²⁶⁸ Raport o pomocy..., s. 31, 34.

²⁶⁹ Raport o pomocy..., s. 32, 51.

²⁷⁰ Raport o pomocy..., s. 51-52, 56-84.

i A. Werner, brak jest w Polsce planowania priorytetów pomocy publicznej. Jak stwierdzają, „przed planowaniem polityki udzielania pomocy publicznej w Polsce stoi bardzo ważne zadanie, jakim jest osiągnięcie zgodności między priorytetami faktycznymi udzielanej pomocy a priorytetami planowanymi, czyli opierającymi się na analizie potrzeb i możliwości”²⁷¹.

Na koniec warto także odnotować stały, systematyczny wzrost udzielanej w Polsce pomocy *de minimis*, co pokazują tworzone od kilku lat z tego powodu coroczne raporty - ostatnim dokumentem w tej dziedzinie jest raport o pomocy *de minimis* udzielonej w Polsce w 2010 r. Zgodnie z nim ogólna wartość tego rodzaju wsparcia wyniosła w roku 2010 ok. 4,6 mld zł, z czego ok. 90 proc. stanowiły dotacje. Przyczyną tendencji wzrostowej wsparcia *de minimis* jest w dużej mierze, tak jak i w przypadku wzrostu ogólnej wartości pomocy publicznej, korzystanie ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych²⁷².

Ok. 60 proc. wartości pomocy *de minimis* w 2010 r. udzielone zostało przez organy jednostek samorządu terytorialnego (największego wsparcia udzielili tu starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁷³). Najwięcej pomocy *de minimis* przyznano w 2010 r. przedsiębiorcom z najbardziej zaludnionych województw, tj. z województwa mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego. Najmniej otrzymały natomiast jednostki z województwa świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego, podlaskiego i lubuskiego²⁷⁴.

Co istotne, w 2010 r. ok. 95 proc. pomocy *de minimis* trafiło do sektora MŚP (ok. 77 proc. do mikroprzedsiębiorców), co – jak wynika z raportu – świadczy o tym, że limity kwotowe przewidziane dla tego rodzaju wsparcia ograniczają zainteresowanie nim głównie do mniejszych podmiotów²⁷⁵.

5.2. Znajomość zasad udzielania pomocy publicznej wśród polskich przedsiębiorców

Z badania przeprowadzonego w 2009 r. na zlecenie Prezesa UOKiK w ramach projektu Transition Facility 2006/018-180.02.02 „Polityka ochrony konkurencji i konsumentów”²⁷⁶, którego wyniki opisane zostały w raporcie dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁷⁷, wynika, że znajomość zasad udzielania pomocy

271 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 329-330.

272 *Pomoc de minimis w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2010 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, s. 4-5, 7-9, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php [dostęp dnia 7 marca 2012 r.].

273 Tekst jednolity, Dz.U. z 2008 r. nr 69, poz. 415 ze zm.

274 *Pomoc de minimis w Polsce...*, s. 9-10.

275 *Pomoc de minimis w Polsce...*, s. 13.

276 Transition Facility, czyli tzw. środki przejściowe, które stanowiły kontynuację unijnej pomocy przedakcesyjnej - skierowane do administracji publicznej w celu dalszej harmonizacji prawa wewnętrznego w wyszczególnionych obszarach z regulacjami UE, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/A83CCCB62530403C125711C004AC8E7/\\$file/Transition_facility.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/A83CCCB62530403C125711C004AC8E7/$file/Transition_facility.pdf) [dostęp dnia 10 lutego 2012 r.].

277 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 3.

publicznej wśród polskich przedsiębiorców jest coraz większa. Ankietowanymi były osoby zajmujące kierownicze stanowiska w 1200 przedsiębiorstwach z różnych sektorów gospodarki - m.in. z sektora przemysłu, budownictwa, transportu i komunikacji, usług oraz handlu. Wadą projektu było jednak to, że struktura respondentów, wśród których przeważali duzi i średni przedsiębiorcy²⁷⁸, nie odzwierciedlała rzeczywistej struktury na rynku w Polsce, gdzie przeważa sektor małych i mikroprzedsiębiorców mających z tego powodu kluczowe znaczenie dla gospodarki w kraju.

Oprócz wykazania poziomu wiedzy na temat znajomości zasad udzielania pomocy publicznej celem badania z 2009 r. było również zebranie informacji na temat przeszkód stojących na drodze do ubiegania się o nią, a także wykazanie rzeczywistego poziomu skłonności do wnioskowania o dofinansowanie działalności gospodarczej ze środków publicznych²⁷⁹.

Z badania wynika, że prawie 2/3 przepytanych przedsiębiorców słyszało o programach pomocowych, a 1/4 nawet poszukiwało informacji na ten temat. Wiedza o tym okazała się tym większa, im większe było przedsiębiorstwo, a tym samym szerszy był zasięg jego działania. Wpływ na wiedzę o tym miało także wykształcenie i wiek badanych. Przedsiębiorcy, którzy ubiegali się o wsparcie ze środków publicznych (z odpowiedzi wynikało, że są to w większości przedsiębiorcy duzi), najczęściej je otrzymywali. Jako główną barierę na drodze do otrzymania pomocy publicznej wskazywano trudne do przejścia, długotrwałe i nieprzejrzyste procedury, chociaż w porównaniu z 2006 r., kiedy wykonane było poprzednie badanie, opinie w tej kwestii nieco się poprawiły – niekorzystnie oceniono zwłaszcza współpracę z Komisją Europejską, natomiast pozytywnie odnoszono się do postępowania przed Prezesem UOKiK. Procedury okazały się szczególnie trudne dla przedsiębiorców małych i mikro, wśród których jedynie co dziesiąte ubiegało się o pomoc publiczną²⁸⁰.

Wedle wyników badania o wsparcie ze środków publicznych ubiegano się najczęściej w powiatowych i wojewódzkich urzędach pracy oraz ochotniczych hufcach pracy. Przedsiębiorcy wiedzą, że przysługuje im prawo do ubiegania się o pomoc publiczną, jednak swoją wiedzę o tym oceniają na przeciętnym poziomie. Zależy ona od czynników, o których mowa była wcześniej, tj. od wielkości przedsiębiorcy, a co za tym idzie – od dostępności do informacji na rynku, a także od wykształcenia kadry kierowniczej i pracowników oraz wieku zarządzających przedsiębiorstwem. Na znajomość zagadnień związanych z pomocą publiczną wśród polskich przedsiębiorców ma wpływ przede wszystkim to, że jest to dziedzina stosunkowo nowa w Polsce i tak naprawdę dopiero rozwijająca się na szeroką skalę głównie dzięki możliwości korzystania z funduszy unijnych. Jak była bowiem mowa wcześniej, regulacje dotyczące pomocy publicznej pojawiły się w Polsce dopiero w okresie przedakcesyjnym. Co jednak istotne, w porównaniu z 2006 r., kiedy wykonane było poprzednie badanie dla UOKiK, wiedza polskich przedsiębiorców o publicznym wsparciu oraz kompetencjach Prezesa UOKiK w tym obszarze uległa widocznej poprawie²⁸¹.

278 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 6.

279 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 5.

280 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 15, 47-48, 52, 55.

281 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 11, 27, 52, 55.

Z przeprowadzonego w 2009 r. badania wywnioskować można przede wszystkim o istnieniu na polskim rynku znacznych dysproporcji między przedsiębiorcami mikro i małymi, wśród których znajomość zasad udzielania pomocy publicznej jest najmniejsza, a przedsiębiorcami średnimi oraz zwłaszcza dużymi²⁸². Główną konkluzją powinno być więc to, że wsparcie ze strony państwa powinno być przede wszystkim ukierunkowane na sektor MŚP, który ma kluczowe znaczenie dla wspólnego rynku Unii Europejskiej ze względu na to, że stanowi na nim główne źródło zatrudnienia²⁸³. Jak słusznie zauważa P. Marquardt, „praktycznie nie istnieje dziedzina czy też miejsce, w których małe i średnie przedsiębiorstwa nie byłyby obecne”²⁸⁴. Jest to ponadto sektor, który ze względu na swoją mobilność stanowi „istotną siłę napędową gospodarki” oraz „stymulator rozwoju gospodarczego”²⁸⁵. Ma on jednak ograniczone możliwości dostępu do informacji na rynku w porównaniu z przedsiębiorcami dużymi o większym zasięgu działania. Jak słusznie zauważa C. Kosikowski, polscy przedsiębiorcy, z których 95 proc. stanowią tzw. mikroprzedsiębiorcy, nie mają odpowiednich instytutów badawczo-rozwojowych, dzięki którym na szeroką skalę mogliby mieć dostęp do informacji o rynku²⁸⁶. Jak zatem wynika z powyższego i o czym piszą liczni autorzy publikacji na temat pomocy publicznej, potencjał sektora MŚP w Polsce nie jest wykorzystywany w odpowiednim stopniu, co negatywnie wpływa na całą gospodarkę²⁸⁷.

Warto również wspomnieć, na co zwracają uwagę I. Postuła i A. Werner, że w Polsce istnieje powszechne przekonanie, „że obowiązkiem państwa jest wspieranie przedsiębiorców bez względu na to, czy jest to opłacalne i jak wpływa na konkurencję”, które jest efektem praktyk stosowanych przed przystąpieniem Polski do UE. Tymczasem, jak słusznie twierdzą Postuła i Werner, „pomoc publiczna powinna być postrzegana raczej jako aktywna partycypacja państwa w procesach gospodarki rynkowej, jak to się właśnie dzieje w Unii Europejskiej”²⁸⁸.

5.3. Dane dotyczące postępowań w zakresie pomocy publicznej

Coroczne sprawozdania z działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dostarczają konkretnych informacji o omawianych wcześniej procedurach dotyczących pomocy publicznej. Ze sprawozdania sporządzonego w 2011 r. z działalności UOKiK w 2010 r. wynika, że w tym czasie Prezes Urzędu wydał 33 opinie o programach pomocowych, w tym m.in. dotyczące regionalnej pomocy inwestycyjnej, 43 opinie w sprawie pomocy indywidualnej, m.in. o w zakresie

282 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 52, 55.

283 *Nowa definicja MŚP. Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia*, Komisja Europejska, 2005, s. 3.

284 P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych...*, s. 101.

285 *Prawo gospodarcze publiczne*, red. S. Piątek, I. Postuła, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 105.

286 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 177.

287 *Prawo gospodarcze publiczne*, red. S. Piątek, I. Postuła..., s. 106.

288 I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna...*, s. 64.

inwestycjach infrastrukturalnych, a także dziesięć opinii dotyczących pomocy indywidualnej na restrukturyzację²⁸⁹.

Zgodnie ze sprawozdaniem w 2010 r. do UOKiK wpłynęło ponad 400 wniosków o wydanie interpretacji przepisów dotyczących pomocy publicznej, a także ponad 700 projektów rządowych w celu ich przeanalizowania pod względem ewentualnego wystąpienia w nich pomocy państwa (oprócz aktów normatywnych były to także różnego rodzaju strategie, programy i raporty)²⁹⁰.

Ponadto w 2010 r. Prezes UOKiK dokonał ponad 60 zgłoszeń środków pomocowych do Komisji Europejskiej – ok. 1/3 stanowiły zgłoszenia pomocy udzielonej zgodnie z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych, a ponad połowę projekty zgłoszone w ramach procedury notyfikacyjnej. Kilukrotnie korzystano także z prenotyfikacji, procedury uproszczonej oraz zgłoszono kilka projektów badawczo-rozwojowych, których wartość przekracza 3 mln euro²⁹¹.

Dla porównania w 2011 r. dokonano ponad 80 zgłoszeń do Komisji, z czego ok. 1/4 zgłoszeń dotyczyła wsparcia udzielonego w ramach wyłączeń grupowych, w ramach procedury notyfikacyjnej zgłoszono ponad 30 projektów planowanej pomocy oraz kilka w ramach procedury uproszczonej. Korzystano także z prenotyfikacji, dokonano kilkunastu zgłoszeń dużych projektów inwestycyjnych oraz kilku projektów badawczo-rozwojowych, których wartość przekracza 3 mln euro²⁹².

5.4. Udzielanie pomocy publicznej przez Prezesa UOKiK

Ciekawą kwestią poruszoną w badaniu, o którym mowa była w poprzednim podrozdziale, było pytanie o możliwość udzielania pomocy publicznej przez organ monitorujący tę dziedzinę w Polsce, tj. przez Prezesa UOKiK. W publikacji opisującej wyniki badania niesłusznie wyciągnięto wnioski, iż przedsiębiorcy bezzasadnie stwierdzają, że organowi temu również przysługuje prawo do udzielania pomocy publicznej²⁹³.

Logicznie rzecz biorąc, uprawnienie do udzielania pomocy publicznej przez organ, który ma kompetencje do prowadzenia postępowań w tej dziedzinie, mogłoby się rzeczywiście wydawać sprzeczne. *De facto* jednak znany jest obecnie przypadek udzielenia wsparcia *de minimis* w 2010 r. właśnie przez Prezesa UOKiK. Chodzi tu o rozłożenie na raty kary, która została nałożona na spółkę PKP Cargo SA²⁹⁴.

Podstawę prawną dla powyższego działania stanowi art. 113 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z przepisem Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może na wniosek przedsiębiorcy lub osób, o których

289 *Sprawozdanie z działalności 2010*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2011, s. 32, http://www.uokik.gov.pl/sprawozdania_z_dzialalnosci_urzedu.php [dostęp dnia 7 marca 2012 r.].

290 *Sprawozdanie z działalności...*, s. 32.

291 Dane pochodzą z systemu SANI [dostęp dnia 17 lutego 2012 r.].

292 Dane pochodzą z systemu SANI [dostęp dnia 17 lutego 2012 r.].

293 *Znajomość prawa o ochronie...*, s. 11, 27.

294 Wartość nominalna pomocy wyniosła 5 942 367,91 zł, a wartość brutto (faktyczna wartość wsparcia) – 439 552,34 zł (dane pochodzą z systemu SHRiMP [stan na dzień 23 grudnia 2011 r.]).

mowa w art. 108 aktu²⁹⁵, wydać postanowienie (na które nie przysługuje zażalenie) o odroczeniu uiszczenia kary pieniężnej albo o rozłożeniu jej na raty ze względu na ważny interes wnioskodawcy.

Działanie na podstawie art. 113 może dotyczyć przedsiębiorcy, jak stało się to w przypadku spółki PKP Cargo SA - spełniona jest więc pierwsza przesłanka z art. 107 TFUE. Odroczenie spłaty lub rozłożenie na raty kary zawsze będzie stanowić wsparcie ze źródeł publicznych, co wynika z art. 112 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w którym zapisane zostało, że środki pochodzące z kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK stanowią dochód budżetu państwa. Ponadto kompetencja jest uznaniowa – Prezes Urzędu ma możliwość, a nie obowiązek działania – decyzja o odroczeniu zapłaty lub rozłożeniu kary na raty jest zależna od jego woli - nie dotyczy z góry wszystkich, którzy mają w tym ważny interes. Spełniona jest wobec tego kolejna przesłanka - selektywność. Co więcej z art. 112 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynika, że w przypadku nieterminowego uiszczenia kary pieniężnej nie pobiera się odsetek, wobec czego przedsiębiorca jest uprzywilejowany w stosunku do innych działających na rynku i tym samym uzyskuje korzyść ekonomiczną. W normalnych, rynkowych warunkach byłby zmuszony do spłaty długu wraz z odsetkami.

Przesłanka dotycząca zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji na rynku unijnym również mogłaby zostać spełniona w przypadku zastosowania art. 113 ust. 1 przez Prezesa UOKiK, jak bowiem wynika z pracy, jest ona bardzo szeroko rozumiana. Jednak w sytuacji rozłożenia na raty kary spółce PKP Cargo SA uznano, że ze względu na niewielką kwotę warunek ten nie jest spełniony, wobec czego wsparcie potraktowane zostało jako pomoc *de minimis*.

Działanie Prezesa UOKiK na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznane zostało za udzielenie pomocy *de minimis*, czyli – jak była mowa wcześniej – za wsparcie niespełniające przesłanki zakłócenia lub groźby zakłócenia unijnego handlu, ale w związku z tym spełniające wszystkie pozostałe przesłanki z art. 107 TFUE. Śmiało należy więc stwierdzić, że art. 113 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi podstawę do udzielania pomocy publicznej przez organ, którego zadaniem jest jej monitorowanie i prowadzenie postępowań w tej dziedzinie.

Przypadek PKP Cargo SA, jak na razie jedyny w systemie monitorowania pomocy publicznej SHRiMP dotyczący wsparcia ze strony Prezesa UOKiK, świadczy o tym, że organ ten oprócz kompetencji do prowadzenia postępowań i monitorowania pomocy publicznej, ma również możliwość działania, które będzie spełniać przesłanki udzielenia publicznego wsparcia.

295 Tj. osób pełniących funkcje kierownicze lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy, na które została nałożona kara przez Prezesa UOKiK z powodu umyślnego lub nieumyślnego niewykonania decyzji, postanowień lub wyroków z zakresu praktyk ograniczających konkurencję, zbiorowych interesów konsumentów i koncentracji, z powodu niezgłoszenia zamiaru koncentracji, nieudzielania informacji lub wprowadzania w błąd podczas postępowania w wyżej wymienionych sprawach, a także osób upoważnionych przez kontrolowanych przez Prezesa UOKiK przedsiębiorców, które nie współdziałają podczas przeprowadzanej kontroli, nie udzielają żądanych informacji lub wprowadzają w błąd, oraz świadków, którzy bez uzasadnienia odmówili składania zeznań podczas postępowania.

Podsumowanie

Pomoc publiczna, czy też inaczej pomoc państwa, jest zjawiskiem niezwykle złożonym, na które składa się wiele aspektów i szereg pojęć. Problem mogą sprawić już same przesłanki wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, których spełnienie przesądza o istnieniu wsparcia publicznego. Zarówno bowiem pojęcie tego, co państwowe, tego, kogo uznajemy za przedsiębiorcę, jak i pojęcia selektywności, zakłócenia konkurencji oraz wpływu na unijną wymianę handlową są niezwykle szerokie, przez co często nie można jednoznacznie stwierdzić, że dane działanie będzie lub nie będzie uznane za pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu. Jak jednak wskazuje wielu autorów, raczej wyjątkowe są sytuacje, kiedy Komisja Europejska czy też unijne sądy uznają, że wsparcie nie spełnia któregoś z powyższych kryteriów. Stąd też ich dobra znajomość powinna być istotna zwłaszcza dla administracji współpracującej z przedsiębiorcami w zakresie dofinansowywania ich działalności gospodarczej, ale także i dla samych przedsiębiorców, którzy powinni być świadomi, jakie konsekwencje niesie za sobą korzystanie ze środków publicznych (kwestie sprawozdawcze, kontrolne, ewentualne limity itp.).

Pomoc publiczna jest mechanizmem, którego odpowiednie ukierunkowanie może wpływać na wzrost gospodarczy w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej oraz prowadzić do stopniowego niwelowania różnic między gospodarkami poszczególnych krajów UE. Największe znaczenie w tym względzie ma pomoc regionalna obejmująca kilka pomniejszych kategorii tego wsparcia. Duże znaczenie i najkorzystniejszy wpływ na rynek, jak wynika z pracy, ma pomoc przeznaczana na cele horyzontalne, w której mieszczą się przede wszystkim środki nakierowane na nowoczesne technologie i innowacje. Z kolei najmniej preferowanym wsparciem publicznym jest pomoc sektorowa oraz pomoc na ratowanie i restrukturyzację, co wiąże się przede wszystkim z ich doraźnym charakterem.

Jedynym organem władnym wydawać wiążące decyzje co do zgodności publicznego wsparcia z wspólnym rynkiem Unii Europejskiej jest Komisja Europejska. Procedury krajowe stanowią jednak niezbędne, bardzo istotne uzupełnienie postępowań prowadzonych na szczeblu unijnym. Organy wewnętrzne poszczególnych państw członkowskich są bowiem najbardziej zorientowane w sytuacji przedsiębiorców działających na ich rynku, a ponadto mają realne możliwości zapewnienia skutecznego stosowania prawa UE w dziedzinie pomocy publicznej na terenie kraju. Organem właściwym do pośredniczenia we wszelkich sprawach związanych z pomocą państwa w Polsce jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Polska jest krajem, w którym zagadnienie pomocy państwa jest stosunkowo nowe, jednak wiedza o nim stopniowo wzrasta - największe problemy w tej dziedzinie mają mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, które – mimo że stanowią podstawę unijnej gospodarki – mają ograniczone możliwości zdobywania informacji o rynku w porównaniu z przedsiębiorstwami dużymi. Po przeanalizowaniu danych z różnego rodzaju raportów dotyczących pomocy publicznej wydaje się jednakże, że jest

to instrument wykorzystywany w Polsce coraz lepiej - świadczy o tym przede wszystkim największy udział w całkowitej wielkości wsparcia publicznego pomocy regionalnej i horyzontalnej, czyli środków o najkorzystniejszym wpływie na wspólny rynek. Minusem polskiej pomocy publicznej jest natomiast brak jego planowania - jak wynika z pracy, wiele istniejących programów pomocowych nie jest w ogóle wykorzystywanych w praktyce.

Pomoc publiczna jest instrumentem, który odpowiednio stosowany może przynieść gospodarce wiele korzyści, mimo generalnego założenia, że jest on niedozwolony. Żeby jednak był to mechanizm efektywny, konieczne jest jego skoordynowanie z pozostałymi instrumentami stymulowania gospodarki, np. odpowiednim prawodawstwem, i przede wszystkim skorelowanie celów pomocy państwa z głównymi założeniami finansowymi kraju w poszczególnych okresach. Aby móc skutecznie wykorzystywać pomoc publiczną, konieczne jest posiadanie odpowiedniej wiedzy na ten złożony temat i świadomości zagrożeń, jakie niesie za sobą nieodpowiednie lokowanie środków publicznych.

Akty prawne

Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie N 209/2001 - Housing Finance Agency (Dz.Urz. UE C 67 z dnia 16 marca 2002 r.).

Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie N 741/06 - Pomoc na budowę infrastruktury i zakup urządzeń dla Portu Lotniczego w Łodzi oraz w sprawie pomocy państwa N 743/06 - Wsparcie dla Portu Lotniczego w Łodzi - K(2007)1420 wersja ostateczna (Dz.Urz. UE C 157 z dnia 10 lipca 2007 r., s. 2-5).

Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państw w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 3).

Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2005 r. w sprawie programu pomocy państwa, który Niemcy planują wdrożyć na rzecz rozbudowy lokalnej infrastruktury służącej bezpośrednio przemysłowi zgodnie z pkt 7 części II wspólnego planu ramowego rządu federalnego i krajów związkowych „Poprawa regionalnej struktury gospodarczej” - Tworzenie lub rozbudowa centrów przedsiębiorczości, technologii oraz inkubatorów oferujących małym i średnim przedsiębiorstwom pomieszczenia i usługi (2004-2006) (Dz.Urz. UE L 295 z dnia 11 listopada 2005 r., s. 44-50).

Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE) (Dz.Urz. UE L 336 z dnia 21 grudnia 2010 r., s. 24).

Decyzja z dnia 15 października 2003 r. w sprawie pomocy państwa N 221/2003 - Aviodrome (Dz.Urz. UE C 301 z dnia 12 grudnia 2003 r., s. 7).

Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.Urz. UE L 318 z dnia 17 listopada 2006 r., s. 17).

Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (Dz.Urz. UE C 136 z dnia 16 czerwca 2009 r., s. 13).

Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 4).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Realizacja wspólnotowego

programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego (COM(2005)535 final).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej z dnia 12 maja 2004 r. (COM(2004)374 final).

Komunikat Komisji dotyczący przedłużenia okresu ważności Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.Urz. UE C 156 z dnia 9 lipca 2009 r., s. 3).

Komunikat Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (97/C 209/03) (Dz.Urz. UE C 209 z dnia 10 lipca 1997 r.).

Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz.Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 1).

Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.Urz. UE C 14 z dnia 19 stycznia 2008 r., s. 6).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 379 z dnia 28 grudnia 2006 r., s. 5).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.Urz. UE L 140 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.Urz. UE L 214 z dnia 9 sierpnia 2008 r., s. 3).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz.U. z 2010 r. nr 239, poz. 1598 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE L 154 z dnia 21 czerwca 2003 r., s. 1).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r., s. 25).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.Urz. UE L 83 z dnia 27 marca 1999 r.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. z 2004 r. nr 194, poz. 1983 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz.U. z 2006 r. nr 190, poz. 1402).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz.U. z 2007 r. nr 214, poz. 1573 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1998 r. nr 157, poz. 1031 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2007 r. nr 53, poz. 354 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2004 r. nr 33, poz. 289 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 257, poz. 1728).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej i informacji o nieudzieleniu takiej pomocy z wykorzystaniem aplikacji SHRiMP (Dz.U. z 2010 r. nr 6, poz. 32 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r. nr 251, poz. 1885 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie informacji przekazywanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej (Dz.U. z 2004 r. nr 246, poz. 2467 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2011 r. nr 34, poz. 174).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz.U. z 2010 r. nr 53, poz. 311).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania małym i średnim przedsiębiorstwom pomocy publicznej na restrukturyzację niektórych należności publicznoprawnych (Dz.U. z 2006 r. nr 169, poz. 1202 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2008 r. nr 153, poz. 952 ze zm.).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., s. 1).

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity, Dz.U. z 2010 r. nr 95, poz. 613 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. nr 50, poz. 331 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity, Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (tekst jednolity, Dz.U. z 2002 r. nr 175, poz. 1440 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity, Dz.U. z 2008 r. nr 69, poz. 415 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jednolity, Dz.U. z 2007 r. nr 42, poz. 274 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 2006 r. nr 191, poz. 1411 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. nr 123, poz. 835 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. z 2002 r. nr 141, poz. 1177 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity, Dz.U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. z 2000 r. nr 60, poz. 704 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity, Dz.U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity, Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47).

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 13).

Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (2006/C 54/08) (Dz.Urz. UE C 54 z dnia 4 marca 2006 r., s. 13).

Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.Urz. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r., s. 2).

Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (2003/361/WE) (Dz.Urz. UE L 124 z dnia 20 maja 2003 r.).

Załącznik XII Aktu Przystąpienia do Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 236 z dnia 23 września 2003 r., s. 875).

Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa dla przemysłu stoczniowego (Dz.Urz. UE C 364 z dnia 14 grudnia 2011 r., s. 9).

Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz.Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 15).

Zawiadomienie Komisji — Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej ze wspólnym rynkiem (Dz.Urz. UE C 272 z dnia 15 listopada 2007 r., s. 4-17).

Zawiadomienie Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa (Dz.Urz. UE C 136 z dnia 16 czerwca 2009 r., s. 3).

Orzeczenia sądowe

Orzeczenie TSUE z dnia 10 grudnia 1969 r. w sprawach C-6/69 i C-11/69 Komisja przeciwko Francji.

Orzeczenie TSUE z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster i inni przeciwko British Gas.

Orzeczenie TSUE z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-415/03 Komisja przeciwko Grecji.

Orzeczenie TSUE z dnia 13 lipca 1988 r. w sprawie C-102/87 Francja przeciwko Komisji.

Orzeczenie TSUE z dnia 14 października 1987 r. w sprawie C-248/84 Komisja przeciwko Niemcom.

Orzeczenie TSUE z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-501/00 Hiszpania przeciwko Komisji.

Orzeczenie TSUE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 Republika Francuska przeciwko Ladbroke Racine Ltd. i Komisji Wspólnot Europejskich.

Orzeczenie TSUE z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji.

Orzeczenie TSUE z dnia 2 lipca 1974 w sprawie C-173/73 Włochy przeciwko Komisji.

Orzeczenie TSUE z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie C-499/99 Komisja przeciwko Hiszpanii.

Orzeczenie TSUE z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85 Kwerkerij Gebroeders Van der Kooy BV i inni przeciwko Komisji.

Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany International BV przeciwko Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie.

Orzeczenie TSUE z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76 Steinike & Weinlig przeciwko Niemcom.

Orzeczenie TSUE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH.

Orzeczenie TSUE z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH.

Orzeczenie TSUE z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie C-310/85 Deufil przeciwko Komisji.

Orzeczenie TSUE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-76/97 Walter Tögel przeciwko Niederösterreichische Gebietskrankenkasse.

Orzeczenie TSUE z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-241/94 Francja przeciwko Komisji (Kimberly-Clark Sopalin).

Orzeczenie TSUE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-232/05 Komisja przeciwko Francji.

Orzeczenie TSUE z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Niemcom („Deggendorf”).

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., sygn. W 8/96.

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2003 r., sygn. I SA/Gd 1968/02.

Publikacje

Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji, red. C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006.

Cichowicz M., Dzierżanowski W., Stachowiak M., Zastona M., *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna. Szkolenia, ekspertyzy i publikacje w zakresie pomocy publicznej dla UOKiK w ramach programu Transition Facility PL2004/016-829.01.10 Rezerwa Elastyczna*.

Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.

Gałązka K., *Budowa elektronicznej administracji w zakresie monitorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, [w:] *Prawo Pomocy Publicznej* 2011, nr 6.

Grzegorzewska-Mischka E., Wyrzykowski W., *Przedsiębiorczość, przedsiębiorca, przedsiębiorstwo*, Book Market, Gdańsk 2009.

Konkurencja, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2004.

Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Michalski B., *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji. Budowa ładu konkurencyjnego w gospodarce światowej*, Difin, Warszawa 2009.

Muszyński M., Hambura S., *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Euratom. Załączniki, protokoły, deklaracje. Wersje skonsolidowane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Studio Sto, Bielsko-Biała 2010.

Nowa definicja MŚP. Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia, Komisja Europejska, 2005.

Nowe tendencje w prawie konkurencji UE, red. E. Piontek, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Pęczalska B., *Ochrona konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Pelka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.

Pomoc de minimis w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2010 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia, red. B. Kurcz, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Pomoc publiczna, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2009.

Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2009.

Postuła I., Werner A., *Pomoc publiczna*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.

Prawo gospodarcze publiczne, red. S. Piątek, I. Postuła, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2011.

Snażyk Z., Szafrński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Sprawozdanie z działalności 2010, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2011.

Szuster S., *Postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2004.

Unia Europejska. Tom I, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.

Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa, Komisja Europejska - Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, 30 wrzesień 2008.

Wiktor J.W., *Rynek Unii Europejskiej. Koncepcja i zasady funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

Wspólnotowe prawo gospodarcze, red. A. Cieśliński, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Wyniki monitorowania pomocy publicznej udzielonej spółkom motoryzacyjnym prowadzącym działalność gospodarczą na terenie specjalnych stref ekonomicznych (stan na 31 grudnia 2011 r.), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, luty 2012.

Znajomość prawa o ochronie konkurencji i zasad przydzielania pomocy publicznej wśród polskich przedsiębiorców. Raport dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, czerwiec 2009.

Strony internetowe

<http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl>

<http://ec.europa.eu>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://isap.sejm.gov.pl>

<http://lex.pl>

<http://www.uokik.gov.pl>

Wydawnictwo powstało w ramach serii „Biblioteka UOKiK – gromadzącej publikacje pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.



Karolina Gałązka, specjalista w Departamencie Monitorowania Pomocy Publicznej w UOKiK. Zajmuje się elektroniczną sprawozdawczością z pomocy publicznej dla przedsiębiorców – jest jednym z administratorów Systemu Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej (SHRiMP), od kilku lat uczestniczy w procesie jego wdrażania w całej Polsce. Wcześniejsze doświadczenia zawodowe zdobywała m.in.

w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie obroniła pracę magisterską pt. „Pomoc publiczna dla przedsiębiorców”.

Autorka artykułów dotyczących elektronicznej sprawozdawczości z pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa

tel. 22 55 60 800 < uokik@uokik.gov.pl

www.uokik.gov.pl

ISBN 978-83-60632-74-1