



UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE

KRAKOWSKA SZKOŁA BIZNESU

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Anna Hołysz

**Warunki udzielania pomocy publicznej w krajach UE –
regulacje prawne jako forma przeciwdziałania
selektywnego wspierania konkurencyjności**

**Praca pisana pod kierunkiem
dr Marty Wajda-Lichy**

Kraków 2016

Spis treści

Wstęp.....	3
1. Władza publiczna jako inicjator transferu zasobów	4
1.1. Państwo i środki publiczne	4
1.2. Możliwe formy transferu	5
1.3. Zasady funkcjonowania wspólnego rynku	5
1.4. Przesłanki selektywności pomocy publicznej	6
2. Pojęcie i warunki udzielania pomocy publicznej.....	8
2.1. Idea pomocy publicznej.....	8
2.2. Definicja pomocy publicznej.....	8
2.3. Formy pomocy publicznej	10
3. Istota i rola prawa o pomocy publicznej	13
3.1. Podstawowe regulacje prawne.....	13
3.2. Rodzaje pomocy publicznej w Unii Europejskiej	15
3.2.1. Obowiązek notyfikacji pomocy oraz konstrukcja wyłączeń grupowych.....	16
3.2.2. Pomoc de minimis	17
3.3. Pomoc publiczna w polskim systemie prawnym.....	17
Podsumowanie	19
Literatura	21

Wstęp

Jednym z najistotniejszych zagadnień zarówno w ekonomii, polityce, jak i w prawie gospodarczym jest kwestia zakresu, jakim państwo powinno ponosić odpowiedzialność za przebieg procesów gospodarczych. Odpowiedź na pytanie o rolę państwa w gospodarce jest zatem warunkowana względami ideologicznymi, badaniami empirycznymi, ale ostatecznie jest odzwierciedlone w treści konkretnych norm prawnych, dopuszczających bądź wykluczających określoną aktywność podmiotów reprezentujących państwo. Głównym, deklarowanym przez jej zwolenników celem udzielania pomocy publicznej jest korygowanie niedoskonałości rynku. Istnieje wiele sytuacji, w których państwo musi wręcz substytuować mechanizm wolnorynkowy i wpływać na decyzje uczestników obrotu gospodarczego. W krajach Unii Europejskiej działania te przyjmują formę pomocy publicznej, która jest szczegółowo uregulowana, ponieważ oznacza korzyści dla jej beneficjentów, a więc narusza reguły konkurencji rynkowej. W związku z tym udzielanie pomocy publicznej jest kontrowersyjne, gdyż potencjalnie wpływa niekorzystnie na politykę konkurencji prowadzoną w Unii Europejskiej.

1. Władza publiczna jako inicjator transferu zasobów

1.1. Państwo i środki publiczne

Państwo jako element systemu społecznego jest obecne we wszystkich jego podsystemach: ekonomicznym, prawnym, politycznym. Ta obecność wiąże się z ustaleniem reguł funkcjonowania w poszczególnych podsystemach, czyli ze sferą regulacyjnej aktywności państwa, w skład której wchodzi sfera finansowa. Konsekwencją jest to, iż państwo oddziałuje z różną intensywnością na publiczny i rynkowy system finansowy, jak również na podmioty niefinansowe. W gospodarce rynkowej władze publiczne realizują zadania ekonomiczne i społeczne w różnych dziedzinach, a w szczególności podejmują działania zmierzające do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, stabilnych cen i wzrostu gospodarczego. Zadania te realizowane mogą być poprzez oddziaływanie za pomocą makroekonomicznych instrumentów finansowych lub w wyniku zaangażowania środków publicznych zgodnie z celami polityki gospodarczej.

Definicję środków publicznych można znaleźć w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 5 niniejszej ustawy: *środkami publicznymi są dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych, przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł*¹. Jednak bardziej pomocna staje się definicja, iż przedmiotem nauki o finansach publicznych są zjawiska oraz procesy związane z powstaniem i rozdysponowywaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego². W aspekcie prawnym finansami publicznymi nazywamy środki pieniężne pozostające w dyspozycji organów państwa i samorządu terytorialnego, czyli podmiotów publicznych będących w legalnym, czyli określonym prawnie, obiegu. Finanse publiczne obejmują obok środków budżetu państwa

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240

² S. Owsiak, *Finanse publiczne Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s.5.

(centralnego) i budżetów samorządowych, także inne środki finansowe, które pozwalają państwu na realizację jego podstawowych zadań. Finanse publiczne muszą podlegać ściśle określonym regulacjom prawnym, czyli regułom, które powinny być przestrzegane w całym procesie gromadzenia, przechowywania i wydawania środków publicznych, a także przepływu między podmiotami tzw. sektora publicznego. To powoduje, że wydatkowanie pieniędzy (środków) publicznych na cele związane z indywidualnymi projektami określonych jednostek, musi być ściśle reglamentowane i poddane określonym zasadom.

1.2. Możliwe formy transferu

Wydatki publiczne dzielimy na wydatki realne oraz wydatki transferowe³. Wydatki transferowe dokonywane są na rzecz innych podmiotów, co albo wiąże się z istniejącym systemem finansów publicznych, albo wynika z prowadzonej przez państwo polityki finansowej. Wyróżniamy transfery wewnętrzne, czyli transfery dokonywane wewnątrz systemu finansów publicznych, transfery zewnętrzne, czyli na rzecz podmiotów znajdujących się poza sektorem publicznym. Transfery wewnętrzne oznaczają wydatki publiczne jednych gestorów funduszy publicznych na rzecz innych gestorów funduszy publicznych. W wyniku tych transferów nie zmienia się ogólna wielkość środków publicznych, natomiast zmienia się struktura ich finalnego wydatkowania. Transfery zewnętrzne oznaczają zasilanie podmiotów prywatnych w pieniądź pochodzący ze środków publicznych; mogą one być związane z finansowym wspieraniem przez władze publiczne realizacji ważnych celów społecznych i gospodarczych. Można też rozróżnić takie odmiany transferów jak dotacja podmiotowa oraz dotacja przedmiotowa. Pierwszy rodzaj transferu ma charakter ogólny i jest związany z całokształtem działalności danego podmiotu. Drugi rodzaj transferu wiąże ilość środków publicznych z konkretnymi potrzebami lub celami wydatkowania.

1.3. Zasady funkcjonowania wspólnego rynku

Celem jednoczącej się Europy było zapewnienie integracji gospodarczej państw członkowskich. Podstawowym elementem miało być utworzenie wspólnego rynku. Miało to się dokonać przede wszystkim poprzez znoszenie barier taryfowych we wzajemnym handlu oraz uzgodnienie wspólnych stawek celnych w stosunku do krajów trzecich,

³ Begg D., Fischer S., Dornbusch R., Makroekonomia, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2003

a finalnie ustanowienie unii celnej. Oprócz tego istotne było również zapewnienie pełnego urzeczywistnienia swobód wspólnotowych. Istniało wiele czynników, które zakłócały wymianę towarów i środków produkcji. Źródłem zróżnicowania stanowiły między innymi obowiązujące standardy oraz regulacje prawne.

Definicja rynku wewnętrznego jest zapisana w art. 26 Traktatu o funkcjonowanie Unii Europejskiej⁴. Przepis ten precyzuje, iż: *rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów.*

Wszyscy uczestnicy wspólnego rynku dążą do osiągnięcia maksymalnych korzyści. Konkurencja na wspólnym rynku może zostać naruszona poprzez działania przedsiębiorców, jak również poprzez działania państwa. Zapewnienie odpowiednich warunków dla inicjowania i podtrzymywania zachowań konkurencyjnych możliwe jest przy wykorzystaniu sprawiedliwej polityki konkurencji, która wymaga stosowania odpowiednich instrumentów, tj. zasad pomocy państwa, przepisów antymonopolowych oraz przepisów dotyczących połączeń przedsiębiorstw⁵. W zintegrowanej Europie wspólny rynek, poprzez zapewnienie istnienia efektywnej konkurencji oraz uzyskiwanie korzyści skali, stymuluje wzrost gospodarczy. Interwencje rządów krajowych osłabiają ten cel i godzą w interes ponadnarodowy, zakłócając tym samym swobodny przepływ kapitału, towarów czy usług⁶.

Obecnie obok pojęcia wspólnego rynku podnosi się znaczenie koncepcji zrównoważonego rozwoju, która należy do najważniejszych wyzwań stojących przed współczesnym światem. Jednym z instrumentów kreowania zrównoważonego rozwoju może być pomoc publiczna⁷. Pomoc publiczna ma bowiem wpływ na sferę ekonomiczną, a także na środowiskową i społeczną.

1.4. Przesłanki selektywności pomocy publicznej

W rozwiniętej gospodarce wolnorynkowej podmioty gospodarcze powinny samodzielnie funkcjonować na rynku, a mechanizm konkurencji winien weryfikować ich zdolność do przetrwania i prowadzenia działalności gospodarczej. Rolą państwa nie jest

⁴ Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.,

⁵ J.Działo, *Pomoc publiczna a polityka konkurencji w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego*, *Ekonomia i Prawo* Vol.13, No. 1/2014, 2014,

⁶ M.Błachucki, *Ekonomiczne podstawy prawa pomocy publicznej*, *Ekonomia i Prawo*, 2010,

⁷ B.Bartniczak, *Szkodliwa dla zrównoważonego rozwoju pomoc publiczna – próba wskazania metod identyfikacji*, *Oeconomia Copenicana* nr 2, 2011

udzielanie wsparcia w celu przetrwania na rynku. Zgodnie z pierwszym założeniem ekonomii dobrobytu każda równowaga konkurencyjna, czyli kształtująca się na wolnym, niebędącym przedmiotem jakichkolwiek interwencji zewnętrznych, jest efektywna w rozumieniu Pareto⁸. O efektywnej alokacji w rozumieniu Pareto mówi się wtedy, gdy nie ma możliwości poprawy sytuacji wszystkich zaangażowanych w proces wymiany albo też nie można poprawić sytuacji choćby jednej z tych osób, bez pogarszania jednocześnie sytuacji kogoś innego. Skoro więc mechanizm wolnego rynku zapewnia najefektywniejszą alokację środków produkcji oraz maksymalizuje społeczny dobrobyt, to interwencja ze strony państwa może przyczynić się do zniekształcenia tego sprawnego mechanizmu. Jednakże należy wskazać, że rynek jest efektywny tylko w sytuacji gdy spełnione są określone warunki i dlatego można wskazać sytuacje, kiedy ten, sprawny mechanizm nie funkcjonuje w sposób prawidłowy, co jest wynikiem istnienia sytuacji, określanych zbiorczo mianem *zawodności rynku*⁹ (ang. *market failures*). Zawodność rynku występuje wtedy, kiedy równowaga wolnokonkurencyjna nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów. Występująca niesprawność rynku uniemożliwia więc działanie „niewidzialnej ręki” rynku i prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów¹⁰. Istnienie tych zawodności uzasadnia interwencję państwa, które przy użyciu środków publicznych może niwelować negatywne efekty istniejących niesprawności rynku. Niezwykle ważna jest kwestia prawidłowego wyznaczenia i sprecyzowania tych działań państwa, które można kwalifikować do kategorii pomocy publicznej.

⁸ H. R. Varian, Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 547.

⁹ J. E. Stiglitz, Ekonomia sektora publicznego, PWE, Warszawa 2004, s. 91.

¹⁰ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Mikroekonomia, PWE, Warszawa 2003, s. 442.

2. Pojęcie i warunki udzielania pomocy publicznej

2.1. Idea pomocy publicznej

W prawie Unii Europejskiej obowiązuje generalny zakaz udzielania pomocy ze środków publicznych - w jakiegokolwiek formie - która grozi zakłóceniem konkurencji oraz jest niezgodna z regułami wspólnego rynku w zakresie, w jakim narusza wymianę handlową. Interwencja państwa w gospodarkę jest sprzeczna z ideą integracji europejskiej, ponieważ osłabia konkurencję, powodując zakłócenia w mechanizmach jej działania zarówno na rynkach krajowych, jak i na rynku wspólnym. Unia Europejska musiała określić zasady obecności państwa w gospodarce krajów członkowskich w taki sposób, aby nie pozostawały one w sprzeczności ze wspólną polityką konkurencji oraz zapewniały ochronę jednolitego rynku. Prawna regulacja problematyki pomocy państwa stanowi element ochrony mechanizmu konkurencji, który został uznany w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹ za jedno z podstawowych narzędzi realizacji wytyczonych w nim zadań.

2.2. Definicja pomocy publicznej

Punktem wyjścia do określenia pojęcia pomocy publicznej jest art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹². Przepis ten nie zawiera legalnej definicji pomocy publicznej, lecz wskazuje następujące przesłanki, których łączne spełnienie powoduje, iż dane wsparcie, udzielane podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, zostaje zakwalifikowane do kategorii pomocy publicznej:

1. pomoc publiczna musi być udzielana ze środków publicznych (budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego, agencji rządowej itp.); inaczej mówiąc, dokonywany jest transfer środków publicznych,
2. pomoc publiczna musi stanowić korzyść ekonomiczną dla jej beneficjenta, która narusza konkurencję lub grozi jej naruszeniem,
3. pomoc publiczna uprzywilejowuje określone podmioty lub uprzywilejowuje produkcję określonych dóbr / świadczenie określonych usług (selektywność, transfer selektywny),
4. pomoc publiczna wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

¹¹ Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.

¹² Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.

Niewystąpienie, co najmniej jednej z wymienionych przesłanek powoduje wykluczenie danego wsparcia spod przepisów dotyczących pomocy publicznej. Jeśli wszystkie te przesłanki są w danym przypadku spełnione wówczas dane wsparcie podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej. Ustalenie, czy w określonej transakcji występuje pomoc publiczna polega na zbadaniu czy jednocześnie występują wszystkie wymienione wyżej przesłanki. Taką metodę nazywamy testem pomocy publicznej. Metoda ta jest stosowana przez Komisję Europejską. Należy pamiętać, iż o tym czy dana forma wsparcia stanowi pomoc publiczną, czy też nie, może zostać finalnie i skutecznie rozsądzone tylko przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, do którego ostatecznie trafiają spory na tym tle pomiędzy Komisją Europejską, a Państwem Członkowskim. Opierając się na orzecznictwie¹³ można określić pomoc publiczną jako wydatkowanie środków publicznych (np.: poprzez udzielanie dotacji, pożyczek preferencyjnych) lub uszczuplenie wpływów publicznych (np.: poprzez zaniechanie poboru danin publicznych takich jak podatki czy składki na powszechne ubezpieczenie społeczne) w celu wspierania wybranych przedsiębiorców lub produkcji określonych towarów, stanowiące korzyść ekonomiczną dla jego odbiorcy.

Pomocnym w rozstrzygnięciu czy dane działanie stanowi pomoc państwa staje się kryterium prywatnego podmiotu gospodarczego działającego na zasadach rynkowych¹⁴. Pomoc publiczna dotyczy tylko tych przedsięwzięć, które ze względu na kryterium opłacalności nie były finansowane przez inwestorów prywatnych, dążących w perspektywie długookresowej do zwrotu zainwestowanego kapitału z odpowiednim zyskiem¹⁵. Zasadność takiej interpretacji należy rozważać w świetle zasady równego traktowania przedsiębiorstw prywatnych i publicznych. Biorąc pod uwagę relacje pomiędzy państwem, jako podmiotem wywierającym dominujący wpływ na przedsiębiorstwo publiczne, a danym przedsiębiorstwem publicznym, zasada inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej oznacza, że za pomoc państwa uznawana jest różnica między warunkami, na jakich państwo udostępnia przedsiębiorstwu publicznemu zasoby publiczne, a warunkami na jakich prywatny inwestor udostępniłby porównywalne zasoby podmiotowi prywatnemu. W takim rozumieniu pomoc publiczna oznacza wsparcie finansowe ze środków publicznych w takich sytuacjach, gdy

¹³ między innymi: wyrok ETS z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99,

¹⁴ P. Podsiadło, *Pomoc publiczna na wspieranie rozwoju sieci szerokopasmowych w Unii Europejskiej*, Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 2013,

¹⁵ R.M. D'Sa, *When is Aid not State Aid?: The Implications of the English Partnerships Decision for European Competition Law and Policy*, *European Law Review* 2, 2000, vol.25, s.139,

zaangażowanie środków prywatnych nie byłoby opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia.

Pomoc publiczna jest instrumentem oddziaływania państwa na przedsiębiorstwa. Do udzielania pomocy publicznej uprawnione są organy administracji publicznej lub inny podmiot, który został do tego upoważniony. W związku z tym pod pojęciem pomocy publicznej należy rozumieć pomoc udzielaną przez organy administracji publicznej (centralne, regionalne, lokalne), a także wszelkie podmioty publiczne lub prywatne, które są kontrolowane przez państwa członkowskie lub którym powierzono administrowanie lub zarządzanie środkami publicznymi¹⁶. Podstawę stanowi zatem precyzyjne określenie źródła pochodzenia środków, a kwestią drugorzędną stają się określenie instytucji odpowiedzialnej za redystrybucję. Mówimy zatem o wszelkiej pomocy przysparzającej określonej podmiotowi korzyści w sposób bezpośredni przez państwo, jak również pośredni przez publiczne lub prywatne podmioty, które administrują zgodnie z wolą państwa środkami publicznymi.

2.3. Formy pomocy publicznej

Pomoc publiczna może być przyznawana w rozmaitych formach. Dla celów analitycznych przyjęto spójną klasyfikację. System monitorowania pomocy publicznej w Polsce posługuje się unijną klasyfikacją form pomocy, według której wyróżnia się cztery grupy pomocy publicznej oznaczone literami A, B, C i D. W ramach każdej grupy pomoc dodatkowo dzieli się na czynną, w postaci bezpośrednich wydatków (oznaczoną cyfrą 1) i bierną, w postaci uszczupień wpływów do budżetu i innych funduszy publicznych (oznaczoną cyfrą 2)¹⁷.

Wyróżnia się cztery podstawowe grupy form udzielania pomocy publicznej.

Grupa A – pomoc zaklasyfikowana do tej grupy może być udzielana bezpośrednio z budżetu lub poprzez uszczuplenie należności budżetu,

Grupa B – obejmuje formy zaangażowania kapitałowego państwa w kapitale przedsiębiorstw,

¹⁶ P. Podsiadło, *Pomoc publiczna w państwach strefy euro*, Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 2011,

¹⁷ B. Woźniak, *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie Finanse i Marketing, Nr 4 (53), 2010,

Grupa C – w tej grupie mieszczą się transfery środków finansowych w postaci kredytów preferencyjnych oraz odroczenia terminu płatności i rozłożenia na raty należności stanowiących środki publiczne.

Grupa D – obejmuje gwarancje i poręczenia.

Tabela 1. Formy pomocy publicznej.

<i>Grupa</i>	<i>Kod</i>	<i>Forma pomocy</i>
Grupa A	A1.1	dotacja
	A1.2	dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców)
	A1.3	inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych
	A1.4	refundacja
	A1.5	rekompensata
	A2.1	zwolnienie z podatku
	A2.2	odliczenie od podatku
	A2.3	obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku
	A2.4	obniżenie wysokości opłaty
	A2.5	zwolnienie z opłaty
	A2.6	zaniechanie poboru podatku
	A2.7	zaniechanie poboru opłaty
	A2.8	umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami
	A2.9	umorzenie odsetek od zaległości podatkowej
	A2.10	umorzenie opłaty (składki, wpłaty)
	A2.11	umorzenie odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty)
	A2.12	umorzenie kar
A2.13	oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku	
A2.14	zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku	
A2.15	umorzenie kosztów egzekucyjnych	
A2.16	jednorazowa amortyzacja	
A2.17	umorzenie kosztów procesu sądowego	
Grupa B	B1.1	wniesienie kapitału
	B2.1	konwersja wierzytelności na akcje lub udziały
Grupa C	C1.1	pożyczka preferencyjna
	C1.2	kredyt preferencyjny
	C1.3	dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków)
	C1.4	pożyczki warunkowo umorzone

	C2.1	odroczenie terminu płatności podatku
	C2.1.2	odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami
	C2.2	rozłożenie na raty płatności podatku
	C2.3.1	rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami
	C2.4	odroczenie terminu płatności opłaty (składki, wpłaty)
	C2.4.1	odroczenie terminu płatności zaległej opłaty (składki, wpłaty) lub zaległej opłaty (składki, wpłaty) wraz z odsetkami
	C2.5	rozłożenie na raty opłaty (składki, wpłaty)
	C2.5.1	rozłożenie na raty płatności zaległej opłaty (składki, wpłaty) lub zaległej opłaty (składki, wpłaty) wraz z odsetkami
	C2.6	odroczenie terminu płatności kary
	C2.7	rozłożenie na raty kary
	C2.8	rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych
	C2.9	rozłożenie na raty odsetek
	C2.10	odroczenie terminu płatności kosztów egzekucyjnych
	C2.11	odroczenie terminu płatności odsetek
	C2.12	odroczenie terminu płatności kosztów procesu sądowego
	C2.13	rozłożenie na raty kosztów procesu sądowego
Grupa D	D1.1	poręczenie
	D1.2	gwarancja
Grupa E	E	inne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia 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. Nr 153 z 2008r., poz. 952).

3. Istota i rola prawa o pomocy publicznej

3.1. Podstawowe regulacje prawne

Regulacje prawne obowiązujące w Unii Europejskiej i w Polsce, dotyczące dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej, podporządkowane są realizacji zasad generalnych, które legły u podstaw europejskiego porządku prawnego. Zasady te to: przejrzystość, subsydiarność, proporcjonalność i spójność¹⁸.

Zasada przejrzystości oznacza, że udzielona pomoc jest łatwa do skontrolowania oraz łatwo określić jej wysokość¹⁹. Zgodnie z tą zasadą wnioski o udzielanie wsparcia ze źródeł publicznych muszą być przedstawione Komisji Europejskiej.

Zasada subsydiarności jest jedną z najważniejszych zasad prawa wspólnotowego. Oznacza, że każde państwo jest odpowiedzialne za większość działań realizowanych na jej terytorium, a na szczeblu wspólnotowym powinny być podejmowane jedynie takie działania, które zapewniają większą skuteczność.

Zasada spójności, zwana również zasadą solidarności europejskiej, polega na dążeniu do wyrównania poziomu życia między poszczególnymi krajami członkowskimi i regionami Europy. Na tej zasadzie opiera się polityka regionalna Unii oraz wynikające z niej kryteria oceny pomocy regionalnej stosowane przez Komisję.

Zasada proporcjonalności jest dochowana wtedy, gdy wielkość, czas trwania oraz zakres wsparcia są proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu. Pomoc państwa nie może również przekroczyć maksymalnych, ustanowionych w prawie wspólnotowym pułapów pomocy dla poszczególnych jej rodzajów, form i sektorów gospodarki.

Mimo formalnego zakazu udzielania pomocy publicznej, pomoc taka jest udzielana, stanowiąc w niektórych wypadkach, jeden z kluczowych elementów polityki gospodarczej. Interwencja władz publicznych na rynku jest wspólną cechą współczesnych państw i może przybierać różne formy, realizować wiele zadań oraz przynosić zróżnicowane skutki²⁰. Zakaz udzielania pomocy publicznej nie jest bezwzględny ani bezwarunkowy. Wyjątki od niego zawarte są w ust. 2 i 3 art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Można je podzielić na automatyczne i fakultatywne.

¹⁸ <http://www.ppr.pl/ekonomia/legislacja/to-mit-ze-wspolna-polityka-rolna-rozwiaz-nasze-problemy-152186>,

¹⁹ m.in. *Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013*,

²⁰ A. Knaul, F. Perez Flores, *State Aid*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 1705,

Automatyczne wyjątki od zakazu udzielania pomocy publicznej zostały zdefiniowane w art. 107 ust.2, który stanowi, iż: „zgodna z rynkiem wewnętrznym jest:

- a) *pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,*
- b) *pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,*
- c) *pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem (...)*”

Pomoc tego rodzaju powinna być za każdym razem zgłaszana Komisji Europejskiej, która obowiązana jest wydać decyzję o jej zgodności z rynkiem wewnętrznym. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny.

Fakultatywne wyjątki od zakazu udzielania pomocy publicznej określa ust. 3 art. 107, który stanowi, iż: „za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana:

- a) *pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej.*
- b) *pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego,*
- c) *pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,*
- d) *pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,*
- e) *inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, na wniosek Komisji.*”

Decyzja Komisji o wyłączeniu od zakazu udzielania pomocy publicznej na podstawie art. 107 ust. 3 litery a-d jest decyzją dyskrecyjną i ma charakter konstytutywny. W związku

z powyższym, państwo członkowskie, które ma zamiar udzielić takiej pomocy, obowiązane jest zawsze zgłosić Komisji ten zamiar i uzyskać jej zgodę.

3.2. Rodzaje pomocy publicznej w Unii Europejskiej

Kryteria i sposób dokonywania wyłączeń spod zakazu udzielania pomocy publicznej zostały ukształtowane przez orzecznictwo. Koncepcje poszczególnych wyłączeń ewoluowały i doprowadziły do wyodrębnienia, w oparciu o katalog wyłączeń fakultatywnych, rodzajów dopuszczalnej pomocy publicznej.

Pomoc publiczna może być kierowana w odniesieniu do regionów państwa, sektorów gospodarki oraz kategorii przedsiębiorców, w zależności od przeznaczenia, wyróżnia się jej podstawowe rodzaje: pomoc regionalną, sektorową i horyzontalną.

Pomoc regionalna to pomoc państwa przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego określonych, niekorzystnie położonych regionów w Unii Europejskiej. Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) oraz art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu ten rodzaj pomocy Komisja uznaje za zgodny z rynkiem wewnętrznym. Szczegółowe zasady stosowania pomocy regionalnej przez państwa członkowskie ustalone zostały w unijnych wytycznych. Wytyczne przewidują możliwość udzielania przez państwa członkowskie pomocy dużym przedsiębiorstwom na inwestycje lub na pomoc operacyjną, przy czym obie formy pomocy przyznaje się konkretnym regionom w celu wyrównania różnic regionalnych. Pomoc może przyjmować różne formy, np. formę dotacji, niskoprocentowanej pożyczki lub obniżki oprocentowania, gwarancji państwa, zakupu pakietu udziałów/akcji lub alternatywną formę przekazania kapitału na preferencyjnych warunkach, zwolnienia z podatków lub ich obniżenia, zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne lub innych obowiązkowych opłat względnie ich obniżenia, przekazania gruntów, towarów lub usług po cenach preferencyjnych. Istotne jest zagwarantowanie, aby pomoc regionalna stanowiła zachętę do podejmowania inwestycji, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane w regionach objętych pomocą.

Pomoc sektorowa jest udzielana sektorom gospodarki, które napotykały trudności gospodarcze, pomoc ta ma charakter ochronny oraz charakter stymulujący wzrost produkcji. Pomoc sektorowa udzielana jest na podstawie szczególnych przepisów obowiązujących w niektórych sektorach gospodarki. Przepisy te znajdują się w wielu aktach prawnych różnej rangi. Pomoc w sektorach uznanych za wrażliwe ma na celu restrukturyzację sektorów, które samodzielnie nie mogą przystosować się do nowych

warunków panujących na rynku. Pomoc może być także przeznaczona na łagodzenie społecznych i gospodarczych kosztów zmian dokonujących się w określonych sektorach. Podstawowym warunkiem udzielenia pomocy w sektorach uznanych za wrażliwe jest wiarygodny i konsekwentnie realizowany program restrukturyzacji tak, aby pomoc była celowa, ograniczona w czasie i stopniowo zmniejszana. Do sektorów wrażliwych objętych szczególnymi regułami pomocy publicznej należą: sektor górnictwa węgla kamiennego, sektor stoczniowy, sektor hutnictwa żelaza i stali.

Pomoc horyzontalna kierowana jest do przedsiębiorców bez względu na sektor gospodarki oraz region i udzielana jest w szczególności na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, ochronę środowiska, szkolenia, jako pomoc inwestycyjna, na zatrudnienie dla małych i średnich przedsiębiorstw, na restrukturyzację, na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego i inne przeznaczenia. Pomoc horyzontalna oznacza wspieranie wybranych przedsięwzięć niezależnie od sektora i regionu, w którym działa odbiorca pomocy.

3.2.1. Obowiązek notyfikacji pomocy oraz konstrukcja wyłączeń grupowych

Celem regulacji unijnych jest określenie kryteriów, których spełnienie decyduje o dopuszczalności pomocy, pomimo generalnego zakazu jej udzielania. Kontrolowanie przestrzegania zasad udzielania pomocy odnosi się zarówno do projektów aktów normatywnych stanowiących podstawę udzielania pomocy, jak i do decyzji oraz umów w sytuacji, gdy pomoc nie uwzględnia kryteriów dopuszczalności określonych w regulacjach o pomocy publicznej. Zgodnie z treścią art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska jest organem właściwym w sprawach pomocy publicznej. Państwo członkowskie obowiązane jest poinformować Komisję, w czasie odpowiednim do przedstawienia przez nią uwag, o wszelkich planach przyznania pomocy publicznej lub zmian w jej zakresie. Pomoc może być zgłoszona Komisji jako program pomocowy lub jako pomoc indywidualna.

Program pomocowy to akt normatywny, na podstawie którego można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w sposób abstrakcyjny, a także każdy akt normatywny, na podstawie którego pomoc, niezwiązana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie.

Pomoc indywidualna to pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego. Za pomoc indywidualną uważana jest także pomoc przyznawana na

podstawie programu pomocowego, jeśli podlega obowiązkowi zgłoszenia wynikającemu z przepisów szczególnych.

Obok wspomnianych powyżej, kształtują się koncepcja wyłączeń grupowych. Opiera się ona na założeniu, że istnieje zbiór kryteriów dopuszczalności poszczególnych rodzajów pomocy spod obowiązku zgłaszania Komisji m.in. pomoc regionalna.

3.2.2. Pomoc de minimis

Obecna na gruncie prawa pomocy publicznej koncepcja pomocy *de minimis* wywodzi się z założenia, iż pomoc o stosunkowo niskiej wartości nie jest w stanie zagrozić naruszeniem konkurencji lub wywierać wpływu na handel między państwami członkowskimi. Pomoc tego rodzaju jest więc wyłączona spod zakazu wynikającego z art. 107 ust. 1 Traktatu i nie podlega zgłoszeniu do Komisji Europejskiej²¹.

3.3. Pomoc publiczna w polskim systemie prawnym

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało szereg istotnych zmian w polskim ustawodawstwie. W przypadku prawa pomocy publicznej zmiany te są zasadnicze. Od 1 maja 2004 roku podstawowe regulacje prawne z zakresu pomocy publicznej są uchwalane na poziomie europejskim, a system ich egzekwowania jest scentralizowany. Obecnie jedynymi organami właściwymi w zakresie kontroli udzielania pomocy są organy Unii Europejskiej. Najszerszy zakres uprawnień posiada Komisja Europejska²². Jest ona uprawniona do kontroli udzielania i wykorzystania pomocy publicznej. Bardzo ważną rolę odgrywają sądy unijne – Sąd i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Sądy orzekają w sprawach z odwołania od decyzji Komisji Europejskiej oraz udzielają odpowiedzi na pytania prawne sądów krajowych. Orzecznictwo sądów unijnych jest prawnie wiążące w podobnych sprawach, w związku z czym stanowi ważne źródło prawa pomocy publicznej. Komisji przysługuje prawo kontroli pomocy zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, co ma służyć ograniczeniu zniekształceń konkurencji i handlu na obszarze wspólnego rynku. W ocenie programów pomocy publicznej Komisja kieruje się interesem wspólnotowym, podczas gdy kraje członkowskie podejmując interwencję

²¹ 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. L z 2006 Nr 379, poz. 5),

²² T.Korbutowicz, *Pomoc publiczna UE w warunkach kryzysu gospodarczego*, w: Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy, red. J. Kundera, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2011, Wrocław, s. 410,

w gospodarce mają na uwadze partykularny interes określonych podmiotów lub sektorów gospodarki.

Po 1 maja 2004 roku znacznemu uszczupleniu uległy kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Obecnie posiada on uprawnienia opiniodawcze w zakresie oceny planów udzielenia pomocy państwa, a także dokonuje zgłoszenia nowej pomocy do Komisji Europejskiej²³. Prezes UOKiK reprezentuje Polskę w postępowaniu przed Komisją Europejską i przed sądami unijnymi. Ponadto, realizuje obowiązki sprawozdawcze nałożone na Polskę przez prawo europejskie.

²³ 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, z późn. zm),

Podsumowanie

Problematyka pomocy publicznej to prawdopodobnie jeden z najbardziej skomplikowanych obszarów prawa europejskiego. Liczne wątpliwości pojawiają się nie tylko na poziomie biorców pomocy, ale również dysponentów środków i podmiotów odpowiedzialnych za notyfikację. Mnogość stanowisk prezentuje również Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich wyrokach, podkreślając iż istotę stanowi indywidualne podejście do poszczególnych przypadków wystąpienia pomocy. Należy podkreślić, że decyzje w zakresie pomocy publicznej, szerokim echem odbijają się w mediach budząc kolejne dyskusję o formach ingerencji państwa w gospodarkę i uzasadnieniu interwencji w mechanizmy wolnorynkowe. Należy akcentować, iż w krajach Unii Europejskiej za dozwolone wsparcie państwa uznają się formy, które są zgodne z regulacjami wspólnego rynku i nie zniekształcają warunków konkurencji.

Przykładowo, w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*²⁴, której celem jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki oraz popieranie rozwoju firm z sektora wysokich technologii (hi-tech), w 2015 r. udzielono wsparcia 26 firmom. Aż 21 z nich stanowiły podmioty z kapitałem zagranicznym²⁵. Jedynie 5 polskich firm, tj: *Forte*, *Mlekpól*, *Ciech*, *Mlekovita* oraz spółka *SMT Software*, uzyskało wsparcie, którego głównym celem jest budowanie konkurencyjnej polskiej gospodarki. Należy podkreślić, iż środki finansowe przyznano polskim podmiotom na łączną kwotę 127 mln zł, a 80 mln zł otrzymały podmioty zagraniczne. Warto odnotować także, że proces przyznania pomocy jest długotrwały, wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej i stanowi jedynie przejściowe wsparcie.

Pomoc publiczna obejmuje wszelkie świadczenia pochodzące ze źródeł publicznych, które przysparzają korzyści określonym podmiotom. Istnienie różnych zawodności rynku uzasadnia interwencję państwa. Z jednej strony wolny rynek wymaga ochrony konkurencji i zakazu udzielania pomocy publicznej. Z drugiej strony istnieje potrzeba wspierania przez państwo pewnych dziedzin gospodarki i wspomaganie przemian strukturalnych. Regulacje pomocy publicznej są wynikiem przekonania, że instytucje państwowe wiedzą, kto powinien osiągnąć sukces rynkowy i w związku z tym mają prawo ingerować w wynik

²⁴ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-programu-rozwoju-pod-nazwa-program-wspierania.html>,

²⁵ <http://www.money.pl/gospodarka/statistica/arttykul/kto-dostaje-pomoc-publiczna-rzad-wspiera,135,0,2006919.html>,

rozgrywki pomiędzy podmiotami, tak aby przy pomocy określonego unormowania doprowadzić do założonego stanu. Jednakże z punktu widzenia zwolenników idei wolnego rynku, działania takie stanowią nieuzasadnione naruszenie praw podmiotów i reguł gry rynkowej. Państwo poprzez udzielane wsparcie uprzywilejowuje pewne zjawiska i zaburza naturalną równowagę. Możliwość otrzymania wsparcia rodzi zagrożenie, iż podmioty zamiast budować swoją stabilną pozycję rynkową w oparciu o zdobyte przewagi konkurencyjne, szukają możliwych form pomocy. Prowadzić to może do uzależnienia od decyzji politycznych, tworząc przy tym warunki dla rozwoju lobbingu i korupcji politycznej. Pomoc publiczna udzielana w sytuacji braku ekonomicznego uzasadnienia prowadzi do nieefektywnej alokacji środków i nie daje szans na budowanie stabilnej gospodarki. Uwzględniając powyższe argumenty należy podkreślić, że przewaga podmiotów gospodarczych na rynku europejskim powinna być budowana w oparciu o posiadane przewagi konkurencyjne, a nie być wynikiem przypadkowego, często będącego wynikiem nacisków politycznych czy społecznych, wsparcia ze środków publicznych na lokalnym rynku. Stąd regulacje prawne stworzone na poziomie ustawodawstwa unijnego stanowią zabezpieczenie dla równego traktowania podmiotów operujących na obszarze wspólnego rynku. Jednolitość podejścia we wszystkich krajach członkowskich ma służyć budowaniu gospodarki równych szans i przeciwdziałać selektywnemu wspieraniu podmiotów krajowych kosztem ograniczania zasad wolnej konkurencji.

Literatura

Bartniczak B. (2011), *Szkodliwa dla zrównoważonego rozwoju pomoc publiczna – próba wskazania metod identyfikacji*, *Oeconomia Copenicana* nr 2,

Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (2003), *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa,

Błachucki M. (2010), *Ekonomiczne podstawy prawa pomocy publicznej*, *Ekonomia i Prawo*,

D'Sa R.M. (2000), *When is Aid not State Aid?: The Implications of the English Partnerships Decision for European Competition Law and Policy*, *European Law Review* 2, vol.25,

Dziado J. (2014), *Pomoc publiczna a polityka konkurencji w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego*, *Ekonomia i Prawo* Vol.13, No. 1/2014,

Knaul A., Perez Flores F. (2007), *State Aid*, Oxford University Press, Oxford,

Korbutowicz T. (2011), *Pomoc publiczna UE w warunkach kryzysu gospodarczego, w: Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*, red. J. Kundera, *Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa*, Wrocław,

Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,

Podsiadło P. (2011), *Pomoc publiczna w państwach strefy euro*, *Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, Kraków,

Podsiadło P. (2013), *Pomoc publiczna na wspieranie rozwoju sieci szerokopasmowych w Unii Europejskiej*, *Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, Kraków,

Stiglitz J. E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWE, Warszawa,

Varian H.R. (2005), *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,

Woźniak B. (2010), *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, *Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie Finanse i Marketing*, Nr 4 (53),

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. L z 2006 Nr 379, poz. 5)

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. Nr 153 z 2008r., poz. 952),

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

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

Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013,

wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99,

www.money.pl/gospodarka/statistica/artukul/kto-dostaje-pomoc-publiczna-rzad-wspiera,135,0,2006919.html,

www.pois.gov.pl/Wiadomosci/Strony/Vademecum_POIG_pomoc_publiczna_30012009.aspx

www.ppr.pl/ekonomia/legislacja/to-mit-ze-wspolna-polityka-rolna-rozwiaze-nasze-problemy-152186

www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-programu-rozwoju-pod-nazwa-program-wspierania.html