

Lidia Owczarek

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

**PRAWNE INSTRUMENTY
WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCÓW
PRZEZ SAMORZĄDY**

Streszczenie: Lokalny rozwój gospodarczy powinien być stymulowany przez samorząd terytorialny, gdyż może zaspokajać istotne lokalne potrzeby. Jednym z instrumentów jest udzielanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Samorząd terytorialny udziela pomocy publicznej na podstawie dwóch reżimów prawnych – wspólnotowego i krajowego. Regulacjom tym przyświeca cel nadrzędny, by udzielona pomoc prawna pobudzała rozwój gospodarki. W założeniu ma to zapobiegać sytuacjom, w których dochodzi do naruszenia zasad swobody konkurencji.

Podstawą gospodarki rynkowej stała się uczciwa i nieskrępowana konkurencja. Stąd też jej ograniczenie ze strony władz publicznych, przez świadczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorców, może być realizowane w określonych prawem, ale i uzasadnionych przypadkach. Regulacje dotyczące pomocy publicznej zajmują istotne miejsce w prawie Unii Europejskiej i w prawie państw członkowskich. Ponieważ zasady wolnej konkurencji wykluczają możliwość ingerencji państwa w działalność przedsiębiorców, pojawiła się konieczność wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa przepisów reglamentujących udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom [Fabin, Lachiewicz 2002, s. 21]. Przyjmuje się, że spośród instrumentów wspierania przedsiębiorców najbardziej złożona jest problematyka prawna odnosząca się do instrumentów mających charakter pomocy publicznej [Dziemianowicz i in. 2000, s. 34]. Podstawowe dla naszego kraju reguły dotyczące pomocy publicznej dla przedsiębiorców do 2001 r. wyrażane były jedynie w przepisie art. 63 ust. 1 pkt III Układu Europejskiego (DzU 1994 nr 11, poz. 38 z późn. zm.), w myśl którego Rzeczpospolita Polska zobowiązała się eliminować wszelką pomoc publiczną dla przedsiębiorców, jeśli zniekształca ona konkurencję lub grozi zniekształceniem konkurencji. Aż do roku 2000 nie istniał w Polsce jeden akt prawny grupujący przepisy odnoszące się do pomocy publicznej, nie było również jasnej definicji samej pomocy. Uporządkowanie prawa w tej niezwykle istotnej kwestii

przyniosła dopiero Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU 2000 nr 60, poz. 704; 2001 nr 125, poz. 1363; 2002 nr 41, poz. 363). Obowiązywała ona od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 5 października 2002 r. [Burzyński 2001, s. 58]. W dniu 6 października 2002 r. zastąpiona została nową ustawą o tym samym tytule. Chodzi tu o Ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU 2002 nr 141, poz. 1177; 2003 nr 159, poz. 1537).

Analizując przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r., jak i ustawy z dnia 27 lipca 2002 r., która ją zastąpiła, należy zauważyć, że ustawowo określony zakres pomocy publicznej był szerszy od potocznego rozumienia tego pojęcia, sprowadzającego z reguły pomoc publiczną do udzielania dotacji, ulg i zwolnień podatkowych. Za pomoc publiczną uznaje się także takie instrumenty wspierania przedsiębiorczości, jak np.: bezpłatne udostępnienie pomieszczeń, dofinansowanie – w dowolnej formie – kosztów promocji produktów (usług) konkretnych przedsiębiorców, dotowanie lokalnych instytucji finansowych udzielających preferencyjnych pożyczek, bezpłatne udzielanie gwarancji i poręczeń.

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o pomocy publicznej dopuszczała funkcjonujące do dziś trzy podstawowe rodzaje pomocy – regionalną, horyzontalną i sektorową. Od 1 maja 2004 r. – od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej – regulacja ustawowa w odniesieniu do problematyki pomocy publicznej uległa zasadniczym zmianom. W zakresie warunków dopuszczalności pomocy przedsiębiorcom obowiązują przepisy art. 87 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, a także wydane na jego podstawie akty wykonawcze, tj. rozporządzenia komisji i rady. Należy wymienić te podstawowe, a szczególnie:

1) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw,

2) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis*,

3) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy na szkolenia (DzUrz WE L 10 z 13 stycznia 2001 r.).

4) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa na zatrudnienie (DzUrz WE L 337 z 13 grudnia 2002 r.),

5) Wytyczne KE o krajowej pomocy regionalnej (DzUrz WE C 74 z 10 marca 1998 r.),

6) Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wielosektorowych ram prawnych dotyczących pomocy regionalnej przeznaczonej na realizację dużych projektów inwestycyjnych (DzUrz WE C 74 z 19 marca 2002 r.).

Zgodnie z art. 87 TWE należy wymienić dopuszczone przez Unię Europejską następujące rodzaje pomocy:

1) pomoc regionalną, której zadaniem jest doprowadzenie do rozwoju regionów o bardzo niskim poziomie życia lub takich, w których występuje znaczne bezrobocie,

2) pomoc na promowanie projektów mających znaczenie ogólnoeuropejskie lub na zapobieżenie poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego,

3) pomoc horyzontalną przeznaczoną na określone zamierzenia, np. przywrócenie firmie zdolności do konkurowania na rynku, na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, na ochronę środowiska, na badania i rozwój, na restrukturyzację,

4) pomoc sektorową przeznaczoną dla grup przedsiębiorców z poszczególnych sektorów gospodarki, np. hutnictwa,

5) pomoc na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego,

6) pomoc o charakterze socjalnym,

7) pomoc dla naprawienia szkód powstałych na skutek klęski żywiołowej i innych nadzwyczajnych wydarzeń (art. 87 (3) (a) – (d) TWE, wytyczne KE w sprawie krajowej pomocy regionalnej – OJ.C 74 z 10 marca 1998 r., s. 9).

Oprócz obowiązujących w tym względzie rozległych przepisów wspólnotowych obowiązują nas również rozbudowane regulacje krajowe. Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP (DzU nr 78, poz. 483) przepisy unijne wchodzi w skład polskiego porządku prawnego. W związku z tym zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom regulują przepisy wspólnotowe i krajowe. Przepisy wspólnotowe regulują kwestie merytoryczne dotyczące możliwości i warunków udzielania pomocy publicznej, natomiast krajowe normują kwestie proceduralne, takie jak: postępowanie w sprawie udzielenia pomocy, sporządzanie sprawozdań o udzielonej pomocy i o zaległościach, przeliczanie wartości udzielonej pomocy na ekwiwalent dotacji brutto, przekazywanie spraw do notyfikacji, a także formę i tryb wydawania zaświadczeń o udzielonej pomocy *de minimis* [Zenc 2007].

Realizując przesłanki określone w art. 87 ust. 1 TWE, w dniu 31 maja 2004 r. opublikowano Ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniach w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU nr 123), która z dniem 31 maja 2004 r. zastąpiła Ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU nr 141 ze zmianami). Powyższa ustawa określa:

1) postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację,

2) zasady współpracy prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami pomocy – w zakresie pomocy publicznej,

3) zasady reprezentowania RP przed TS i Sądem Pierwszej Instancji w sprawach z zakresu pomocy publicznej,

4) zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej,

5) zasady monitorowania pomocy publicznej.

Podkreślić należy, że zarówno poprzednie, jak i nowe przepisy ustaw nie stanowiły i nie stanowią samoistnej podstawy udzielania pomocy przedsiębiorcom. Przedsiębiorcy nie mogą żądać skutecznie udzielenia określonych w nich form i środków pomocy, powołując się na te przepisy. Wprost przeciwnie – generalnie istnieje zakaz udzielania pomocy ze środków publicznych, które ze względu na wielkość i częstotliwość mogą wyeliminować albo istotnie ograniczyć konkurencję lub ograniczyć powstanie konkurencji. Wynika to z jednej z zasad wspólnego rynku, jaką jest zakaz udzielania antykonkurencyjnej pomocy przez państwo przedsiębiorcom ze środków publicznych [Burzyński 2008, s. 98]. Natomiast celem pomocy publicznej jest, aby stymulowała rozwój całej gospodarki z uwzględnieniem słabszych ekonomicznie regionów.

Od stycznia 2007 r. znacznej zmianie uległy przepisy wspólnotowe oraz krajowe dotyczące pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Nowe i zmienione przepisy są konsekwencją zapowiedzianej przez Komisję Europejską reformy pomocy „Plan działań w zakresie pomocy państwa na lata 2005-2009” [Internet 1]. W zakresie przepisów krajowych dotyczących pomocy publicznej dla przedsiębiorców zmiany dokonano Ustawą z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o postępowaniach w sprawach dotyczących pomocy publicznej i niektórych innych ustaw (DzU nr 145, poz. 1775). W ten sposób dokonano zmian porządkujących wiele kwestii, doprecyzowujących szereg przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. w świetle wniosków z praktyki jej stosowania. Obowiązujące przepisy prawa wspólnotowego, polskiego i lokalnego wskazują, że pomoc publiczna dla przedsiębiorstw może być udzielana przez naczelne i regionalne organy państwa oraz samorządy terytorialne. Samorząd terytorialny może udzielać pomocy publicznej niezależnie od aparatu państwowego. Podlega on oczywiście jego kontroli i nadzorowi, ale ma możliwość kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji oraz stanowienia prawa lokalnego odnośnie do udzielania pomocy publicznej. W zależności od potrzeb inwestycyjnych poszczególnych województw, powiatów czy gmin stosuje się odpowiednie rodzaje pomocy.

Jeśli chodzi o gminy, to oprócz przepisów normujących warunki dopuszczalności pomocy ze środków publicznych podstawę prawną do jej udzielania stanowią m.in. takie akty normatywne, jak:

1) Ordynacja podatkowa przewidująca możliwość stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez różne organy podatkowe, począwszy od ministra finansów, poprzez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast [Burzyński 2008, s. 159],

2) Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, przewidująca możliwość wprowadzenia przez radę innych zwolnień niż przewidziane w ustawie, tj. od podatków od nieruchomości, od środków transportowych,

- 3) Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, przewidująca możliwość wprowadzenia przez radę innych zwolnień niż przewidziane w ustawie,
- 4) Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym przewidująca możliwość wprowadzenia przez radę innych zwolnień niż przewidziane w ustawie,
- 5) Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kilkunastoletni okres transformacji wykazał, iż w praktyce wszelkie działania gminy mają bezpośredni wpływ na firmy lokalne. W sytuacji finansowej samorządów gminnych, których nie stać na takie formy pomocy, jak dokapitalizowanie czy udzielanie dotacji, najczęściej stosowaną formą pomocy w warunkach gmin są ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Przewidziane są one w przepisach Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*, w przepisach Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (DzU nr 165, poz. 1371). Obok ulg, gminy na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. (DzU nr 138, poz. 969) w sprawie udzielania pomocy przez gminy zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, mogą wprowadzić w drodze uchwały zwolnienie z podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją.

Wszelka pomoc publiczna dla przedsiębiorców udzielana przez gminy ma charakter uznaniowy (gminy mogą jej udzielić, lecz nie muszą tego robić). W związku z tym jako jednostki samorządu terytorialnego, które zostały wyposażone przez ustawodawcę w konkretne kompetencje umożliwiające prowadzenie kreatywnej polityki gospodarczej, winny z instrumentów pomocy publicznej korzystać. Warto zauważyć, iż stosując ulgi uznaniowe, gmina musi mieć na uwadze, że oznacza to jednocześnie rezygnację z określonych dochodów, które mogą zasilić jej budżet.

Jeśli chodzi o pomoc publiczną udzielaną przez samorządy województwa, kierowana jest ona na wydatki związane z transportem. W dalszej kolejności środki są przeznaczone na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, wsparcie zatrudnienia oraz szkolenia.

Niemal cała kwota pomocy publicznej udostępniona przez powiaty zostaje przeznaczona na walkę z bezrobociem.

W przypadku gmin zauważalny jest spadek środków przeznaczanych na pomoc publiczną. Spadek wynika z uściślenia kontroli i zwiększenia świadomości samorządowców w zakresie warunków udzielania pomocy. Nadzieją na poprawę sytuacji jest fakt, iż gminy będą miały mniej problemów z udzielaniem pomocy regionalnej. Ministerstwo Finansów we współpracy z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów opracowało ogólnopolski program pomocy regionalnej dla wszystkich gmin w Polsce. Zwalnia on gminę z częściowej procedury przyznawania pomocy publicznej. Jest to spore uproszczenie, które może zapoczątkować w przyszłych latach.

Literatura

- Burzyński J., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców – zasady udzielania i dokumentacje*, ODiDK, Gdańsk 2008.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000.
- Fabin B., Lachiewicz W., *Ulgi i zwolnienia z podatku od nieruchomości – jako forma udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom (wybrane problemy stosowania prawa)*, „Skarbnik” 2002 nr 6.
- Modzelewska-Wąchał E., Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie – przepisy i komentarz*, Warszawa 2001.
- Zenc R., *Reforma zasad udzielania pomocy publicznej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2007 nr 2.

Źródło internetowe

- [1] www.europa.int.

LEGAL INSTRUMENTS OF SUPPORT FOR ENTREPRENEURS DEVELOPED BY LOCAL GOVERNMENTS

Summary: Local government should stimulate local economic development because it is capable of satisfying fundamental local needs. One of the ways is to provide businessmen with public assistance.

Local government gives public aid on the basis of two legal systems. The first one is the community legal system and the second one is the domestic legal system. These regulations have been introduced in order to stimulate economic development. According to the plan it will prevent the possibility of violating the freedom of market competition.