

Przemysław Siudak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Legnicy

POWSTANIE I EWOLUCJA POLSKIEGO PRAWA DOTYCZĄCEGO POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

1. Wstęp

Pomoc publiczna kierowana do przedsiębiorców jest nieodzownym elementem polityki ekonomicznej każdego państwa. Jej zakres oraz możliwe formy są przedmiotem burzliwych dyskusji prowadzonych już od wielu lat, także w krajach Unii Europejskiej, co pozwoliło na wypracowanie wspólnego stanowiska w tym obszarze. Dla Polski jedną z podstawowych przesłanek ubiegania się o członkostwo w UE było zharmonizowanie obowiązujących regulacji prawnych. Celem niniejszej pracy jest zobrazowanie procesu ustanawiania, a następnie dostosowywania prawodawstwa polskiego do regulacji UE w zakresie pomocy publicznej. Należy mieć na względzie, że dostosowywanie prawa jest procesem trudnym i rozłożonym w czasie, poprzedzonym szeroką analizą istniejących rozwiązań.

2. Regulacje UE

Traktat Rzymski (TR/TWE/Traktat) ustanawiający Wspólnotę Europejską, który wszedł w życie 1 stycznia 1958 r. i objął sześciu członków założycieli, opiera się na czterech podstawowych prawach: swobodnego przepływu osób, usług, towarów i kapitału. Już 3 art. TWE (ust. 1 lit. g) stanowi, że ochrona konkurencji jest nieodzownym warunkiem wolnego rynku, dlatego też działalność Wspólnoty obejmuje ustanowienie systemu chroniącego przed naruszeniem konkurencji. Ta zaś może być narażona na zniekształcenia poprzez zachowania zarówno przedsiębiorców, jak i władzy publicznej. Podział ten jest odzwierciedlony również w postanowieniach Traktatu. Artykuły 81-86 dotyczą zachowań przedsiębiorców, natomiast art. 87-89 regulują postępowanie władzy publicznej (państw członkow-

skich). Artykuły regulujące postępowanie przedsiębiorców nazywane są tradycyjnie prawem antymonopolowym, gdyż obejmują swoim zakresem takie zachowania przedsiębiorców, które mają na celu ograniczenie lub wyłączenie konkurencji. Są to tzw. praktyki monopolistyczne, do których zalicza się: porozumienia, uzgodnione działania, decyzje zrzeszeń, nadużycie pozycji dominującej i nadmierną koncentrację na skutek fuzji¹.

Problematyka pomocy publicznej ujęta pod względem zarówno materialnym, jak i formalnym w art. 87-89 (92-94)² TWE osadzona jest w głębszym kontekście normatywnym, wynikającym z przepisów rozdziału I – Zasady konkurencji, umieszczonego w Tytule VI – Wspólne zasady konkurencji, opodatkowania i zbliżania ustawodawstw. Prawodawca europejski, umieszczając w postanowieniach prawa pierwotnego reguły konkurencji, nadał im tym samym walor jednego z podstawowych środków prowadzących do urzeczywistnienia celów Wspólnoty. Poza cytowanym już art. 3, Traktat w art. 4 ust. 1 *expressis verbis* mówi o przyjęciu polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityki gospodarczej członków, Rynku Wewnętrznym i określeniu wspólnych celów oraz o konieczności stosowania zasad gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji [2, s. 15].

Konstrukcja przepisów art. 87-89 (92-94) TWE wydaje się stosunkowo prosta. Art. 87 (92) TWE zawiera ogólny zakaz udzielania przez państwa członkowskie pomocy uprzywilejowującej niektóre przedsiębiorstwa – a przez to zakłócającej konkurencję lub grożącej jej zakłóceniem – w zakresie, w jakim narusza to wymianę handlową między państwami członkowskimi. Dwa zaś kolejne ustępy tego artykułu ustanawiają wyjątki od tego zakazu o charakterze bądź obligatoryjnym (ust. 2), bądź fakultatywnym (ust. 3). Na art. 88 (93) TWE składają się z kolei zasadniczo przepisy o charakterze proceduralnym, dotyczące postępowania przed Komisją Europejską w sprawach pomocy państwa, przy czym ust. 3 stanowi, iż państwo członkowskie nie może przystąpić do realizacji projektowanych środków o charakterze pomocowym, dopóki w odpowiednim postępowaniu przed Komisją nie zostanie podjęta ostateczna decyzja [1, s. 42].

Poza podstawowymi przepisami prawa wspólnotowego dotyczącymi pomocy państwa dla przedsiębiorstw, zamieszczonymi w art. 87-89 (92-94), Traktat zawiera również regulacje szczególne w tym zakresie, odnoszące się m.in. do takich dziedzin, jak: rolnictwo – art. 36 (42) TWE, transport – art. 73 (77), art. 76 (80) ust. 1, art. 78 (82) TWE, i wspólna polityka handlowa – art. 132 (112) ust. 1 TWE.

¹ Ze względu na temat niniejszej pracy zakłócenia konkurencji na skutek zachowań przedsiębiorców nie będą przedmiotem dalszej analizy.

² W związku ze zmianą numeracji artykułów traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dokonaną na mocy art. 12 Traktatu Amsterdamskiego, w pracy powoływane są już zasadniczo nowe oznaczenia, przy czym poprzednie oznaczenia zostały jednocześnie umieszczone w nawiasach. W miejscach, gdzie jest to uzasadnione, powoływane są wyłącznie nowe lub wyłącznie stare oznaczenia, z tym że te ostatnie zawsze w nawiasach.

Odrębne miejsce w szeroko rozumianym wspólnotowym prawie konkurencji mają również przedsiębiorstwa publiczne i pozostałe przedsiębiorstwa wskazane w art. 86 (90) TWE. Kwestie objęte tymi przepisami nie będą jednak dalej omawiane, z wyjątkiem przedsiębiorstw publicznych.

3. Konstrukcja wspólnotowego systemu regulacji pomocy publicznej

Konstrukcja wspólnotowego systemu regulacji pomocy publicznej opiera się na art. 87 TWE. Stanowi on, że: „z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w niniejszym Traktacie, jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem – w zakresie, w jakim narusza wymianę między członkami Wspólnoty – wszelka pomoc udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych, która poprzez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji wypacza konkurencję lub grozi jej wypaczeniem”.

Opierając się jedynie na tym przepisie państwa członkowskie, nie mogą mieć pewności aprobaty Komisji Europejskiej w konkretnych przypadkach udzielania pomocy, ponieważ postanowienia tego artykułu odznaczają się zbytnią ogólnością. Reguły te są dopiero precyzowane w innych dokumentach wydawanych przez Komisję, którymi w szczególności są: wytyczne, zasady ramowe, kodeksy, komunikaty, listy i noty. Zgodnie z art. 249 TWE, dokumenty te nie stanowią prawa obowiązującego [6, s. 13], jednak państwa członkowskie, jeśli chcą mieć pewność, że Komisja zatwierdzi konkretne projekty pomocowe, powinny się stosować do ich postanowień.

Omawiany przepis poza jego ogólnością nie zawiera definicji pomocy publicznej. Nie wynika z niego, które działania państwa są pomocą z jego strony, a które przejawami pozostałej aktywności, np. normalnych praktyk inwestycyjnych czy stosowania środków systemowych. Z art. 87 ust. 1 TWE wynika jedynie, że stosowanie danego środka jest zakazane ze względu na jego: 1) przedmiot (tzn. musi on stanowić pomoc, przy czym nie ma znaczenia forma prawna tej pomocy), 2) źródło pochodzenia (udzielany jest przez państwo lub ze źródeł państwowych), 3) selektywny charakter (uprzywilejowuje niektóre przedsiębiorstwa lub wybrane gałęzie produkcji), 4) skutek dla konkurencji (zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem), 5) wymiar wspólnotowy (narusza wymianę handlową między członkami Wspólnoty). Kumulatywne spełnienie tych pięciu przesłanek konstituuje zakazaną (nielegalną) pomoc państwa [12, s. 34].

4. Europejskie uwarunkowania polskiego ustawodawstwa dotyczącego pomocy publicznej

Jednym z warunków członkostwa Polski w Unii Europejskiej była harmonizacja prawa. Dotyczyła ona także przepisów określających warunki dopuszczalności udzielania pomocy publicznej, które są częścią wspólnotowego prawa konkurencji. Pierw-

szym krokiem w tym kierunku było zawarcie sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego [13], ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej. Układ Europejski zastąpił umowę o wspólnym handlu oraz o współpracy handlowej i gospodarczej z 19 września 1989 r. Ze względu na to, że zawarcie Układu wymagało jego ratyfikacji, ostatecznie wszedł on w życie dopiero 1 lutego 1994 r. Wraz z Układem Europejskim zawarto Umowę Przejściową. Umowa ta oraz art. 122 Układu zapewniały, że niektóre jego postanowienia weszły w życie 1 marca 1992 r. Należały do nich m.in. postanowienia dotyczące konkurencji. Strona polska zadeklarowała, że polskie prawo zostanie dostosowane do *acquis* z dniem 31 grudnia 2001 r., co zostało wyrażone w polskich stanowiskach negocjacyjnych. Art. 63 Układu Europejskiego stanowi, że niezgodne z właściwą jego realizacją jest udzielanie pomocy publicznej, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów. W ust. 2 tego artykułu zastrzeżono, iż wszelkie postępowanie niezgodne z dyspozycją zawartą w tym przepisie będzie oceniane na podstawie kryteriów wynikających z zastosowania przepisów art. 87 TWE. Właśnie to oznaczało, że reżim wspólnotowy w zakresie reguł dopuszczalności pomocy publicznej musi być przyjęty do polskiego porządku prawnego jeszcze przed akcesją. Był to warunek *sine qua non* wykonania zobowiązania wynikającego z umowy międzynarodowej.

5. Powstanie i ewolucja polskiego ustawodawstwa dotyczącego pomocy publicznej

W gospodarce centralnie planowanej udzielanie pomocy przedsiębiorcom ze środków publicznych było normalną praktyką. Jak pisze W. Szpringer: „przedsiębiorstwa państwowe były [...] dotowane w tym sensie, że państwo utożsamiało się z nimi, np. akceptując ich kalkulację kosztów, ceny, czy ulegało im, np. ustalając dla nich zbyt niskie zadania i zbyt wysokie środki, nie dopuszczając konkurencji, kredytując bez ograniczeń itp.” [11, s. 192]. Przejście do gospodarki rynkowej oraz włączenie Polski do europejskich systemów współpracy gospodarczej spowodowały, że udzielanie przez państwo pomocy przedsiębiorcom przestało mieć charakter wyłącznie wewnętrzny. Gospodarka polska, otwarta dla zagranicznych inwestorów, musiała zacząć przestrzegać międzynarodowych standardów konkurencji.

Brak w polskim systemie prawa rozwiązań kompleksowych, a w szczególności przejrzystych zasad dotyczących pomocy publicznej i jej możliwości oddziaływania na rynek powodował, że dopuszczalne było w praktyce udzielanie pomocy selektywnej, co w efekcie oznaczało nierówność przedsiębiorstw w dostępie do pomocy publicznej, a tym samym naruszenie zasady konkurencyjności [4]. Postępowanie to sprzyjało również marnotrawieniu publicznych pieniędzy oraz stało w sprzeczności z normami stosowanymi w gospodarce światowej [3].

Stąd też, mając na względzie ograniczenie niekorzystnych tendencji, racjonalność wydatkowania środków publicznych, stworzenie systemu monitorowania i nadzorowania pomocy udzielanej przedsiębiorcom z tych środków oraz zharmonizowanie prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej oraz standardami międzynarodowymi, Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce w czerwcu 1999 r.; ustawa, uchwalona 30 czerwca 2000 r., po półrocznym *vacatio legis* weszła w życie 1 stycznia 2001 r.

Poza zasadniczymi, wymienionymi już celami, ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców miała olbrzymi walor edukacyjny. Jej wejście w życie przed przystąpieniem Polski do UE wymusiło bowiem poznanie reguł, które w odniesieniu do udzielania i korzystania z pomocy publicznej miały mieć zastosowanie w Polsce wtedy, gdy będzie ona już członkiem UE. Ze względu na uwagi na restrykcyjność tych reguł oraz utarty na przestrzeni lat w polskiej świadomości pogląd, że udzielanie pomocy publicznej nie jest obwarowane żadnym systemem ograniczeń, obowiązywanie ustawy o pomocy publicznej zminimalizowało zaskoczenie przedsiębiorców i organów udzielających pomocy, jakie zostałyby wywołane na skutek przyjęcia do naszego systemu prawnego wszystkich reguł udzielania pomocy publicznej w dniu akcesji [6, s. 9-10].

Polski ustawodawca, chcąc doprowadzić do zgodności polskich i wspólnotowych reguł dopuszczalności pomocy publicznej, zawarł te reguły w jednym akcie prawnym. Był to zabieg bardzo trudny w realizacji, ogólny bowiem charakter zarówno zakazu udzielania pomocy publicznej, jak i wyjątków od niego, zawartych w art. 87 TWE, wymaga posilkowania się regułami zawartymi w innych dokumentach wydawanych przez Komisję³. Trudność w tym przypadku polegała jednak na tym, że harmonizacja sprowadzała się do przeniesienia do naszego porządku prawnego nie przepisów prawnych, ale reguł, które mają charakter dynamiczny [9, s. 8]. Ponadto nie chodziło o zgodność polskich i wspólnotowych reguł dopuszczalności pomocy publicznej w sensie literalnego sensu poszczególnych przepisów prawnych, ale przede wszystkim o jednolitość stosowania tych reguł w praktyce. Wytyczne, zasady ramowe, kodeksy, komunikaty, listy i noty są wydawane przez Komisję przy analizie konkretnych przypadków pomocowych, dotyczących różnych stanów faktycznych. Komisja w takich przypadkach stosuje oczywiście określone reguły interpretacyjne, ale i one ulegają modyfikacji wskutek pojawiania się nowych problematycznych zagadnień. W przypadku implementacji do krajowego systemu prawnego ogółu reguł obowiązujących w Unii Europejskiej ustawodawca narzucił na siebie obowiązek podążania za zmianami

³ Jak już wcześniej wspomniano, dokumenty te nie stanowią, zgodnie z art. 249 TWE, prawa obowiązującego, jednak państwa członkowskie, chcąc mieć pewność, że Komisja zatwierdzi konkretne projekty pomocowe, powinny się stosować do ich postanowień.

w regułach wspólnotowych [9, s. 8]. Wybranie takiej drogi przez ustawodawcę krajowego wiązało się z ryzykiem, że prawo krajowe przez jakiś czas będzie niezgodne z prawem wspólnotowym, a nieuchronną reakcją na to będą musiały być częste nowelizacje ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Znamienne było to, że poza Polską żadne państwo ubiegające się o członkostwo w UE nie wydało jednego aktu prawnego, który opierałby się na całym dorobku wspólnotowym z obszaru pomocy publicznej.

Polska ustawa w przeciwieństwie do prawa wspólnotowego, które jako kryterium dopuszczalności pomocy przyjęło wpływ pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, odwoływała się do konkurencji jako takiej, bez bezpośredniego określenia zasięgu – potencjalnego lub rzeczywistego – jej zniekształcenia [5, s. 10]. Ustawa na wzór rozwiązań UE wprowadzała w rozdziale 2 zasady o charakterze generalnym (art. 9), które powinny były być uwzględniane przez organy udzielające pomocy w procesie decyzyjnym. Zaliczono do nich następujące zasady:

- państwo nie może zastępować przedsiębiorcy, z tego więc względu środki publiczne przeznaczone na wsparcie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy mogą jedynie uzupełniać środki angażowane przez przedsiębiorcę,

- udzielana pomoc musi być proporcjonalna do rangi rozwiązywanego problemu oraz służyć wspieraniu projektów w stopniu, w zakresie oraz czasie niezbędnym do osiągnięcia założonego celu,

- korzyści społeczne z tytułu udzielonej pomocy powinny być większe niż koszty możliwe do uzyskania bez jej udzielenia,

- pomoc musi być przejrzysta; powinna być przyznawana w taki sposób, aby możliwa była ocena jej zgodności z ustawą o pomocy publicznej.

Zasady te muszą być spełnione przez każdą pomoc, i to niezależnie od jej przeznaczenia. Ponadto w rozdziałach 3-5 określone zostały warunki dopuszczalności pomocy regionalnej, sektorowej i horyzontalnej, odpowiadające ich specyficznemu charakterowi⁴.

Rozdział 6 poświęcony został nadzorowaniu pomocy przez prezesa UOKiK. Przepisy tego rozdziału określały, jakie czynności wchodziły w zakres nadzorowania, a także regulowały jego procedurę. Znajdowały się w nim również przepisy określające konsekwencje nieprzestrzegania reguł dopuszczalności pomocy publicznej, a także wykorzystywania pomocy niezgodnie z przeznaczeniem.

Wbrew treści art. 1 Ustawy⁵, nie określała ona zasad udzielania pomocy, ta bowiem udzielana była (jest) na podstawie przepisów odrębnych, zawartych w

⁴ Udzielenie pomocy zakwalifikowanej do jednego z rodzajów pomocy wiąże się z koniecznością spełnienia przez nią zarówno odpowiednich warunków szczególnych, jak i warunków ogólnych.

⁵ Art. 1. Ustawa określa warunki dopuszczalności, zasady udzielania oraz nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

prawie 50 aktach prawnych⁶. Chodzi przede wszystkim o źródła prawa podatkowego, obejmujące regulację ulg podatkowych, zaniechania ustalania zobowiązania podatkowego lub poboru podatku, odroczenia, rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowej (art. 4 pkt 1 lit. a oraz e Ustawy) [14-16]. Przykładami mogą być: Ustawa „Prawo ochrony środowiska” (której art. 317-319 stanowią podstawę odraczania terminu płatności i zmniejszania opłat za korzystanie ze środowiska) czy też Ustawa o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (przewiduje ona konkretną formę działania wspierającego przedsiębiorców, a mianowicie gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia eksportowe⁷).

Wśród źródeł prawa normujących udzielanie pomocy publicznej należy wymienić także Ustawę z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Zarówno geneza tej instytucji⁸, jak i jej charakter prawny (art. 1), cele (art. 4 ust. 1), a zwłaszcza formy udzielanego przedsiębiorcom wsparcia finansowego, świadczą o tym, że do zadań Agencji należy także udzielanie pomocy publicznej. Przepisy wykonawcze precyzują to zadanie jako finansowanie części ponoszonych przez przedsiębiorców kosztów, formą zaś realizacji tego zadania są dotacje⁹.

Wymieniając źródła prawa określające reguły udzielania pomocy publicznej, nie można pominąć Ustawy z 15 lutego 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji, która nadaje ramy organizacyjne pomocy publicznej, nie mieszczącej się w zakresie regulacji ustaw szczególnych, zwłaszcza ustawy o utworzeniu PARP. Ustawa ta, określając zasady i formy udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, dokonującym nowych inwestycji lub tworzącym nowe miejsca pracy związane z podejmowaną inwestycją, nawiązuje do ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej, która do pozytywnych przesłanek udzielania pomocy zalicza właśnie realizowanie nowych inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy (art. 8 ust. 1 Ustawy). Ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji także w innych miejscach odsyła do ustawy o pomocy publicznej; B. Popowska stwierdza, że: „jest z tą ostatnią funkcjonalnie związana” [8, s. 3]. Autorka pisze

⁶ Liczbę aktów prawnych będących podstawą udzielania pomocy publicznej podają za [7, s. 3].

⁷ To jednak, czy forma ta będzie jednocześnie formą pomocy publicznej, zależy każdorazowo od zasad jej zastosowania. Chodzi o to, czy ubezpieczenie eksportowe udzielane jest na takich zasadach, które spowodują uprzywilejowanie beneficjenta w stosunku do innych przedsiębiorców, czy na takich, jakie są oferowane na rynku.

⁸ Została utworzona w miejsce Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

⁹ Zadania PARP-u wykraczają poza udzielanie pomocy publicznej, część bowiem z nich nie polega na przysparzaniu korzyści finansowych przedsiębiorcom, lecz ma tylko charakter informacyjno-szkoleniowo-organizacyjny (np. organizowanie przedsięwzięć informacyjnych, promocyjnych, targowych i wystawienniczych w kraju i za granicą – art. 6 ust. 1 pkt 3 Ustawy o utworzeniu PARP).

dalej, że: „ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji zawiera nową materię, »uzupełniając« niejako ustawę o pomocy publicznej o regulacje szczegółowych warunków udzielania tej pomocy”¹⁰. Znaczenie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji przejawia się nie tylko w określaniu warunków, których spełnienie umożliwia przedsiębiorcom – choć nie gwarantuje – uzyskiwanie wsparcia finansowego, ale również w tym, że minister gospodarki zyskał podstawę kompetencyjną do prowadzenia polityki gospodarczej wspierającej przedsiębiorców [8, s. 4].

Chociaż warunki dopuszczalności udzielania pomocy publicznej wymienione w wyżej scharakteryzowanych aktach prawnych są pominięte w Ustawie o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 30 czerwca 2000 r., muszą być one spełnione na równi z warunkami określonymi w tej ustawie. O ich równorzędności przesądza obowiązek kumulatywnego spełnienia wszystkich obowiązujących warunków dopuszczalności¹¹.

Ustawa o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej, nie będąc podstawą udzielania pomocy, była *de facto* – jak pisze E. Modzelewska-Wąchal – „jedynie zbiorem dodatkowych kryteriów o charakterze prawno-ekonomicznym, które musiały być uwzględniane przez organy udzielające pomocy przy podejmowaniu rozstrzygnięć o udzieleniu lub nieudzieleniu pomocy przedsiębiorcom. W ustawie uregulowane zostały zasady weryfikacji przez prezesa UOKiK, planowanej przez inne organy pomocy z punktu widzenia warunków dopuszczalności wynikających z jej przepisów, i to tylko w przypadku spełnienia dodatkowych kryteriów ustawowych” (w przypadku przekroczenia pułapu bagatelności organy te zobowiązane były w toku postępowania w sprawie udzielenia pomocy poddać projektowaną pomoc procedurze nadzorowania *ex ante* przez prezesa UOKiK) [5, s. 11].

Pierwszy rok stosowania przepisów ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców wykazał, że główne problemy nie wynikają, wbrew wzmiankowanym obawom, z ustawowego, sztywnego ujęcia przepisów – ze swej natury zmieniającego się *acquis communautaire* dotyczącego pomocy publicznej. Natomiast były nimi niektóre postanowienia samej ustawy, które stwarzały znaczne trudności interpretacyjne. Wiązało się to głównie z nieprecyzyjnością definicji, takich jak „pomoc publiczna” i „organ udzielający pomocy”, niezbyt

¹⁰ Ustawa z 15 lutego 2002 r. określa kryteria, które musi spełnić przedsiębiorca, by otrzymać wsparcie finansowe (art. 3), określa maksymalną wielkość wsparcia finansowego (art. 5 ust. 1 pkt 2) oraz procedurę przyznawania wsparcia finansowego nowej inwestycji (rozdz. 3). W tym ostatnim zakresie wskazane są organ udzielający wsparcia: minister właściwy do spraw gospodarki (art. 7) oraz forma udzielania wsparcia, jaką jest umowa (art. 11). Unormowane są ponadto takie zagadnienia, jak kontrola realizacji zobowiązań będących podstawą udzielania wsparcia (art. 14) oraz konsekwencje niewywiązywania się przedsiębiorcy z zobowiązań inwestycyjnych zawartych w umowie.

¹¹ Wyjątkiem jest to, że spełnianie warunków wynikających z przepisów odrębnych nie było jednak kryterium nadzorowania prowadzonego przez prezesa UOKiK w trybie ustawy o pomocy publicznej.

dokładnie określonym sposobem przeliczania pomocy wyrażonej w złotych na euro czy z ustaleniem obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców. Powodowało to problemy z udzieleniem wsparcia firmom, które o nie występowały. Wiele wątpliwości dotyczyło również kwestii, czy ustawie podlegają np. gminy, spółki cywilne, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, spółdzielnie mieszkaniowe, rolnicy oraz stowarzyszenia i fundacje.

Wszystkie te czynniki, a także konieczność pełniejszego dostosowania obowiązujących przepisów do regulacji wspólnotowych, doprowadziły do uchwalenia 27 lipca 2002 r. nowej ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która weszła w życie 6 października 2002 r. (DzU nr 141, poz. 1177).

Nowa ustawa miała zastosowanie do przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, jednak jej zakres podmiotowy został rozszerzony o spółkę cywilną. Było to uzasadnione ze względu na problemy występujące przy udzielaniu spółce ulg w podatku VAT. Przyjęte rozwiązanie wyeliminowało wątpliwości interpretacyjne.

Podobnie jak poprzednio, ustawa regulowała udzielanie pomocy przekraczającej w ciągu kolejnych trzech lat 100 tys. euro. Od tej zasady były jednak wyjątki. Dla takich sektorów, jak: górnictwo węglowe, hutnictwo żelaza i stali czy też transport, ustawę stosowało się w pełnym zakresie bez względu na wielkość pomocy. Podobnie jak poprzednia, nowa ustawa również nie była podstawą wspierania przedsiębiorców. Określała ona jedynie warunki dopuszczalności oraz nadzorowania przyznanej pomocy. Wsparcie udzielane jest, jak wcześniej wskazano, na podstawie innych aktów normatywnych, np. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W przeciwieństwie do poprzedniej regulacji, nowe przepisy określały szczegółowe warunki dopuszczalności pomocy wspierającej rozwój małych i średnich przedsiębiorców. W odniesieniu do tych podmiotów warunki te zostały określone mniej rygorystycznie niż w stosunku do pozostałych. W nowej ustawie doprecyzowano też sposób przeliczania ustawowych wielkości pomocy wyrażonych w złotych na euro¹². Ponadto określono zasady ustalania wielkości pomocy dla spółek osobowych oraz małżonków prowadzących działalność gospodarczą, co pozwoliło uniknąć dotychczasowych problemów interpretacyjnych.

Ustawa doprecyzowała, w jakich sytuacjach jej przepisy nie miały zastosowania albo miały je w ograniczonym zakresie. Dotyczyło to:

- przysporzenia przedsiębiorcy korzyści finansowej w celu usunięcia wyrządzonej mu szkody na skutek zastosowania się przez niego do urzędowej interpretacji prawa podatkowego lub informacji organu podatkowego o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego,

¹² Należy to czynić według średniego kursu walut obcych z dnia udzielenia pomocy, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski.

– pomocy udzielanej przedsiębiorcom zatrudniającym niepełnosprawnych, w formie dofinansowania lub refundacji wynagrodzeń osób niepełnosprawnych lub składek na ubezpieczenie społeczne od tych wynagrodzeń¹³.

W związku z wątpliwościami doprecyzowano definicje ustawowe oraz dodano nowe. Zdefiniowanie krajowych środków publicznych wyłączyło spod obowiązku opiniowania decyzje lub umowy dotyczące pomocy udzielanej ze środków pochodzących z funduszy przedakcesyjnych WE. Wprowadzono definicję „dużego projektu inwestycyjnego”, wskutek czego na takie przedsięwzięcia można było dostać mniejsze wsparcie od innych ze względu na ryzyko naruszenia konkurencji. Nowa także była definicja: „przedsiębiorcy w trudnej sytuacji ekonomicznej”, do których wyłącznie kierowano pomoc restrukturyzacyjną i doraźną.

Ustawa zmodyfikowała niektóre warunki dopuszczalności udzielania pomocy publicznej, głównie horyzontalnej. Ważne były zwłaszcza zmiany dotyczące wsparcia na ochronę środowiska oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw. Szczegółowe warunki dopuszczalności zostały określone w rozporządzeniach Rady Ministrów. Do momentu wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2002 r. istniały wątpliwości, czy warunkiem uzyskania pomocy horyzontalnej na tworzenie kolejnych miejsc pracy było rozpoczęcie nowej inwestycji. Ustawa ta rozstrzygnęła, że nie. Wprowadzenie tych zmian wynikało z konieczności dostosowania dotychczasowych przepisów do uregulowań prawa wspólnotowego.

Nowa ustawa wprowadziła także rozwiązania, które miały na celu uproszczenie zasad ubiegania się o wsparcie. Najważniejsze zmiany dotyczyły wprowadzenia instytucji programu pomocowego oraz uproszczenia zasad sumowania wsparcia. Dotychczas niemal każdy wniosek dotyczący udzielania pomocy (powyżej 1 mln euro) musiał być opiniowany przez prezesa UOKiK, nawet jeśli chodziło o powtarzające się podobne przypadki. Przepisy ustawy z 27 lipca 2002 r. pozwoliły zaś organom administracji publicznej (w praktyce najczęściej konkretnym ministerstwom) pisać programy pomocowe¹⁴. Te ze swej natury dotyczą różnych dziedzin, np. wsparcia restrukturyzacyjnego małych i średnich przedsiębiorców, refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, pomocy dla zakładów opieki zdrowotnej, staży absolwenckich, wsparcia na tworzenie nowych miejsc pracy oraz szkolenia pracowników. Rozpatrywana ustawa wprowadziła zasadę, że gdy UOKiK zatwierdził taki program, nie było już potrzeby wysyłania poszczególnych przypadków pomocy do akceptacji. Skróciło to czas oczekiwania na wsparcie oraz zmniejszyło biurokrację.

¹³ Udzielenie tej pomocy nie było uzależnione od spełnienia warunków określonych w ustawie, ale podlegało m.in. sprawozdawczości.

¹⁴ Dokument taki, mający charakter abstrakcyjny i generalny, powinien ponadto zawierać podstawowe warunki dotyczące udzielania wsparcia: podstawy prawne, cel przeznaczenia pomocy (np. na szkolenia, ochronę środowiska, restrukturyzację itd.), jej formy (dotacja, rozłożenie płatności podatku, gwarancja, poręczenie itd.), warunki dopuszczalności (m.in. określenie maksymalnej wielkości pomocy), czas trwania programu, wykaz beneficjentów i organów udzielających wsparcia oraz zakres terytorialny udzielanej pomocy.

Ustawa przyniosła także uproszczenie zasad kumulacji, co miało istotne znaczenie z punktu widzenia przedsiębiorcy. Sumowaniu zaczęła bowiem podlegać wszelka pomoc uzyskana w ciągu trzech kolejnych lat, i to bez względu na to, z jakiego tytułu bądź w jakiej formie była udzielona. Dzięki temu przedsiębiorca mógł szybciej przygotować dokumenty niezbędne do ubiegania się o pomoc¹⁵. Do odbiurokratyzowania przyczyniły się również zmiany dotyczące sprawozdawczości, które polegały m.in. na utworzeniu elektronicznej bazy danych o pomocy publicznej.

Istotnym elementem, który ułatwił przedsiębiorcom ubieganie się o uzyskanie pomocy, było też złagodzenie niektórych warunków jej udzielania, zgodnie z prawem wspólnotowym. Dotyczyło to m.in. wsparcia procesu restrukturyzacji, pomocy regionalnej, pomocy horyzontalnej, wspierającej tworzenie nowych miejsc pracy.

Ustawa doprecyzowała również zasady zwrotu pomocy udzielonej bądź wykorzystywanej niezgodnie z przepisami. Przewidziana nią sankcja – zwrot wsparcia wraz z odsetkami – była łagodniejsza od unijnej, według której odsetki liczy się od dnia przekazania pomocy publicznej do dyspozycji beneficjenta. Uznano, mając na względzie sytuację gospodarczą i przewlekłą procedurę wzruszania wadliwych decyzji i umów, iż rozwiązanie wspólnotowe byłoby zbyt dotkliwe dla polskich przedsiębiorców.

Bez względu na wszystkie wskazane zalety ustawy z 27 lipca 2002 r., od momentu jej uchwalenia było wiadome, że utraci ona moc obowiązującą z chwilą akcesji. W nowej Ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU 2004 nr 123, poz. 1291) nie było konieczności odnoszenia się do warunków prawa wspólnotowego w zakresie dopuszczalności udzielania pomocy publicznej, przepisy te bowiem znajdują się bezpośrednio w samej ustawie. W prawie wspólnotowym regulacje w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorców zawarte są – jak to wcześniej mówiono – w przepisach art. 36, 73, art. 86-89 i art. 296 TWE oraz wydanych do nich rozporządzeń. Przepisy zawarte w rozporządzeniach, zgodne z art. 249 TWE, są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Nie wymagały one implementacji do prawa krajowego, gdyż z dniem akcesji zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stały się elementem polskiego systemu prawnego, w przypadku zaś kolizji pomiędzy przepisami wspólnotowymi a polskimi ustawami pierwszeństwo będą miały przepisy wspólnotowe.

W trakcie prac nad projektem ustawy, która ostatecznie przybrała postać obecnie obowiązującej, pojawiły się pytania o przyszłą rolę polskiego organu nadzorującego, albowiem jego funkcje nadzorcze po akcesji przejmowała KE.

¹⁵ Zanim weszła w życie ustawa z 27 lipca 2002 r., przedsiębiorcy często mieli problem z prawidłowym zakwalifikowaniem uzyskanej pomocy do tytułu przewidzianego przepisami ustawy. W konsekwencji postępowanie o udzielenie wsparcia wydłużało się ze względu na konieczność uzupełnienia wniosku.

Decyzja co do zakresu kompetencji prezesa UOKiK należała do strony polskiej, *acquis* bowiem „w żadnym razie nie ingeruje w to, jak państwa członkowskie kształtują swoją wewnętrzną politykę w zakresie pomocy publicznej tak długo, jak długo nie ma to wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi” [6, s. 203]. Jak dalej piszą P. Pełka i M. Stasiak: „swobodne kształtowanie zakresu obowiązków poszczególnych organów krajowych w zakresie nadzorowania pomocy publicznej może być [...] odczytywane jako przejaw zasady subsydiarności” [6, s. 203]. Wyrazem tego było niejako naturalne powtórzenie z ustawy z 27 lipca 2002 r. uprawnień prezesa UOKiK w zakresie opiniowania projektów programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej. Również analogicznie jak poprzednio prezes UOKiK jest organem monitorującym pomoc publiczną.

Konsekwencją przejścia nadzorowania pomocy publicznej udzielonej w Polsce przez KE jest zmiana roli, jaką odgrywa prezes UOKiK w przypadku przeprowadzania przez Komisję kontroli. Prezes urzędu jest teraz upoważniony do przedstawiania Komisji uwag co do przeprowadzania kontroli i zastrzeżeń co do wyboru biegłych. Ponadto ma on prawo upoważnienia osób, które mogą być obecne u beneficjenta w trakcie kontroli. W sytuacji zaś, gdy beneficjent pomocy sprzeciwia się przeprowadzeniu kontroli, prezes urzędu może skorzystać z pomocy funkcjonariuszy organów administracji rządowej, które są uprawnione do dokonywania kontroli, lub funkcjonariuszy policji jednostki właściwej ze względu na siedzibę beneficjenta pomocy.

Ponadto prezes urzędu dokonuje notyfikacji oraz uzupełnienia notyfikacji w odniesieniu do projektów programów pomocowych, pomocy indywidualnej oraz pomocy indywidualnej na restrukturyzację. Czyni to za pośrednictwem stałego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli. Prezes jest również organem właściwym w zakresie postępowania przed Komisją. Konsekwencją tego jest powinność ciążąca na organach, które opracowały projekty programów pomocowych, podmiotach udzielających pomocy, które opracowały projekty pomocy indywidualnej, oraz podmiotach ubiegających się o udzielenie pomocy, przedstawiania prezesowi urzędu, w wyznaczonym terminie, informacji niezbędnych do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji, wyjaśnień, uwag lub stanowisk. Odpowiedzi i wyjaśnienia te po konsultacjach z wymienionymi podmiotami są opracowywane przez prezesa na podstawie przekazanych informacji i przekazywane Komisji za pośrednictwem stałego przedstawiciela w Brukseli.

Innym zagadnieniem, praktycznie powtórzonym z ustawy z 27 lipca 2002 r., jest zobligowanie beneficjenta pomocy, bez względu na jego formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, do udzielenia organowi aktualnie udzielającemu pomocy oraz prezesowi UOKK, na każdorazowe ich żądanie, wszelkich niezbędnych informacji dotyczących uzyskanej dotychczas pomocy publicznej (zarówno pomocy *de minimis*, jak i pomocy innej niż *de minimis*). Poza tym w celu skutecznego monitorowania pomocy na beneficjencie ciąży także obowiązek okresowego

składania sprawozdań dotyczących otrzymanej pomocy publicznej¹⁶. Taki sam obowiązek ciąży na przedsiębiorstwach publicznych¹⁷.

W Polsce do źródeł prawa w zakresie pomocy publicznej, oprócz Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, należy zaliczyć jeszcze rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy i do Ustawy z dnia 19 września 2003 r. o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU 2003 nr 189, poz. 1850), które doprecyzowują jedynie przepisy unijne, określając procedurę udzielania pomocy oraz szczegółowe warunki formalne, jakie muszą spełniać wnioski o udzielenie pomocy. Do rozporządzeń tych należą:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy w zakresie niektórych ulg i zwolnień podatkowych w ramach pomocy *de minimis* (DzU nr 94, poz. 900),

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na szkolenia w zakresie niektórych ulg podatkowych (DzU nr 95, poz. 955),

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na zatrudnienie w zakresie niektórych ulg podatkowych (DzU nr 95, poz. 956),

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej (DzU nr 98, poz. 989),

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* w formie jednorazowej pożyczki przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej (DzU nr 98, poz. 990),

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycję służące dostosowaniu do wymogów najlepszych dostępnych technik (DzU nr 98, poz. 991).

6. Podsumowanie

Transpozycja regulacji wspólnotowych z zakresu pomocy publicznej dla przedsiębiorców do polskiego porządku prawnego była procesem skomplikowanym. Składało się na to wiele czynników. Pierwsze z nich były znaczenie, jakie przypisuje się do ochrony konkurencji w Unii Europejskiej, co znajduje potwierdzenie w

¹⁶ Szczegółowy zakres sprawozdań, okresy sprawozdawcze, terminy składania sprawozdań, wzory formularzy oraz kategorie beneficjentów pomocy zobowiązanych do składania sprawozdań określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. [10].

¹⁷ Szczegółowy zakres sprawozdawczości określony jest w rozporządzeniu opublikowanym w DzU 2004 nr 192, poz. 1964.

postanowieniach zarówno prawa pierwotnego, jak i dokumentów wydawanych przez Komisję Europejską przy analizie konkretnych przypadków pomocowych, i wynikający stąd wymóg, by reżim wspólnotowy w zakresie pomocy publicznej został przyjęty do polskiego porządku prawnego jeszcze przed akcesją.

Drugim czynnikiem było to, że przed wejściem w życie pierwszej w Polsce ustawy normującej zasady dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców nie było w polskim systemie prawa kompleksowych i przede wszystkim przejrzystych zasad dotyczących tej pomocy, a także jej wpływu na konkurencję.

Trzecim czynnikiem, który jako jedyny praktycznie był zależny wyłącznie od ustawodawcy polskiego, był wybór drogi doprowadzenia do zgodności polskich i wspólnotowych reguł dopuszczalności pomocy publicznej. Obawy budziło zwłaszcza rozwiązanie zakładające, że reguły te ustawodawca polski zawarł w jednym akcie prawnym. Dynamiczny charakter reguł dopuszczalności pomocy publicznej stwarzał zagrożenie, że prawo krajowe przez jakiś czas będzie niezgodne z prawem wspólnotowym, nieuchronną zaś reakcją na to będą musiały być częste nowelizacje ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Nowelizacje polskich przepisów nie wynikały jednak z tego, że polski ustawodawca nie nadążał za zmianami reguł wspólnotowych, ale głównie z tego, że wiele pojęć było niedoprecyzowanych. Inne pojęcia musiały zostać zmodyfikowane w celu ich przybliżenia do rozwiązań unijnych; niektóre nowo wprowadzone rozwiązania miały na celu uproszczenie zasad ubiegania się o wsparcie.

Uchwalenie pierwszej w Polsce ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców miało niewątpliwie znamiona sukcesu, gdyż miała ona, poza jej zasadniczymi celami, także walor edukacyjny. Pozwoliła bowiem na rozpoczęcie kształtowania wśród przedsiębiorców świadomości w zakresie udzielania i korzystania z pomocy publicznej. Kolejne jej modyfikacje były już tylko konsekwencją spełnienia wymogu spójności ustawodawstwa polskiego z ustawodawstwem wspólnotowym w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Literatura

- [1] Dudzik S., *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, „Państwo i Prawo” 2000 nr 7.
- [2] Jankowski B., *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001.
- [3] Kowalik A., *Pieniądze pod lupą. Pomoc dla przedsiębiorców*, „Rzeczpospolita”, 2 czerwca 1998.
- [4] Modzelewska-Wąchał E., *Blisko, coraz bliżej. Jak daleko mam do Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, 27 czerwca 2000.

- [5] Modzelewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarze*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- [6] Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
- [7] *Pomoc dla przedsiębiorców*, „Vademecum Rzeczypospolitej” 2002 nr 34.
- [8] Popowska B., *Rola państwa w obszarze pomocy publicznej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002 nr 8.
- [9] Postuła I., *Problemy implementacji wspólnotowych reguł dopuszczalności pomocy publicznej do prawa polskiego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004 nr 5.
- [10] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r., DzU 2004 nr 194, poz. 1984.
- [11] Szpringer W., *Równość konkurencji w gospodarce rynkowej. Aspekty instytucjonalne*, Warszawa 1996.
- [12] Szydło M., *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2002 nr 4.
- [13] *Układ Europejski*, DzU 1994 nr 11, poz. 11.
- [14] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2000 nr 14, poz. 176, z późn. zm.
- [15] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, DzU 2000 nr 54, poz. 654, z późn. zm.
- [16] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. „Ordynacja podatkowa”, DzU 1977 nr 137, z późn. zm.

CREATION AND EVOLUTION OF POLISH LAW CONCERNING STATE AID FOR ENTREPRENEURS

Summary

State aid for entrepreneurs is an integral element of economic policy of every country. Its range and possible forms are the subject of hard discussions carried out for many years, also in the EU countries, what allowed achieving the common attitude.

The Polish membership of the European Union was dependent on the harmonisation of the law, also in the field of State aid that is a part of the EU law of competition.

The transposition of the EU rules to Polish law wasn't an easy process. Passing in Poland the first bill concerning conditions of admittance and supervision of State aid for entrepreneurs was a success. Beside its main aims, such as reducing disadvantageous tendency in the range of State aid administration, increasing the rationality of public expenses, creating the system of monitoring and supervision of State aid for entrepreneurs and harmonisation of the Polish law with the EU law and international standards, it had also an educational purpose. It allowed initiating the process of shaping the awareness of State aid and its accessibility within entrepreneurs. Further modifications of the law were the consequence of the demand for cohesion conditions fulfilment in the range of State aid for entrepreneurs.