

Krzysztof Winiarski

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce na tle prawa Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane

1. Uwagi wstępne

Podpisanie 16 grudnia 1991 roku Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi (Układ Europejski — Dz.U. z 1994 roku, nr 11, poz. 38) oznaczało dla naszego kraju ostateczne wyznaczenie kierunku dalszego rozwoju gospodarczego. Szczególne znaczenie mają te przepisy Układu stowarzyszeniowego, które traktują o potrzebie zbliżania regulacji prawnych (art. 68 i nast.) Tym samym Polska przyjęła na siebie zobowiązanie zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem istniejącym we Wspólnocie, podniesienia poziomu prawa polskiego do standardów przyjętych w UE.

Jednym z tych standardów, działów zajmujących szczególną pozycję w systemie wspólnotowego prawa, jest prawo konkurencji. Wśród wielu dziedzin prawa ujętych w art. 69 Układu stowarzyszeniowego, w których ma nastąpić zbliżenie regulacji, wymienia się właśnie zasady konkurencji. Punktem wyjścia wszelkich rozwiązań legislacyjnych związanych z prawem konkurencji jest przyjęcie jako podstawowej, zasady zapewnienia istnienia wolnej konkurencji. Wolnej, to znaczy niezależnej od ograniczeń o charakterze prywatnym lub publicznym, zapewniającej podmiotom gospodarczym istnienie jednakowych warunków konkurencji.

Zasady dotyczące konkurencji ustalone zostały w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE). Dzielią się one na:

- 1) zasady dotyczące przedsiębiorstw (art. 81 – 86),
- 2) zasady dotyczące pomocy publicznej udzielanej przez państwa (art. 87 – 94).

Zadaniem powyższych regulacji jest zapobieganie następstwom istnienia monopolu gospodarczych oraz nadmiernej ingerencji państwa w życie gospodarcze.

W pierwszym z wyżej wymienionych przypadków, prawo wspólnotowe stara się zapobiegać uzyskaniu znacznej siły gospodarczej na rynku w drodze porozumień między przedsiębiorstwami oraz nadużyciu tej siły (ograniczenia konkurencji o charakterze prywatnoprawnym). Nadużycie siły gospodarczej zagraża optymalnej alokacji zasobów, narusza konkurencję, umożliwia wyzysk partnerów handlowych, a co za tym idzie jest szkodliwe dla rynku oraz zagraża dobru publicznemu. Wprowadza się zatem kontrolę koncentracji przedsiębiorstw o wymiarze wspólnotowym, co do zgodności z regulami TWE, w szczególności tych obszarów gospodarki, które tradycyjnie są opanowane przez mono-

pole (telekomunikacja, energetyka, transport i in.). Prawo wspólnotowe dąży do objęcia kontrolą procesów tworzenia siły gospodarczej na rynku w drodze koncentracji przedsiębiorstw, a jeśli taka siła już istnieje, prawo wspólnotowe ma zapobiegać jej nadużyciu. Kontrola ta jednak nie zamyka zupełnie możliwości tworzenia przez przedsiębiorstwa siły gospodarczej przez porozumienia kartelowe czy inne formy koncentracji gospodarczej. Art. 81 ust. 3 TWE wprowadza wyjątek od powyższych ograniczeń, przewidując możliwość tworzenia porozumień, pod warunkiem, iż nie dochodzi do uzyskania pozycji dominującej na rynku.

Ochrona niezakłóconej konkurencji jest także celem kontroli pomocy udzielanej przez państwa (art. 87 i nast. TWE). Działania te podlegają kontroli co do zgodności z zasadami wolnego rynku, jako że pomoc udzielana poszczególnym przedsiębiorstwom przez aparat państwa prowadzi zazwyczaj do polepszenia ich sytuacji w stosunku do konkurentów. Udzielanie przez państwo pomocy przedsiębiorstwom będzie zatem oznaczało ograniczanie zasady wolnej konkurencji poprzez stosowanie środków o charakterze publicznoprawnym.

2. Pojęcie i reguły pomocy publicznej w prawie unijnym

Potrzebę uregulowania zakresu dopuszczalnej pomocy publicznej dostrzeżono w państwach Europy Zachodniej stosunkowo wcześniej. Zapisy dotyczące regul prawa konkurencji, kierowane do władz publicznych pojawiły się już w podpisanym w Paryżu 18 kwietnia 1951 Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (art. 4 i 54). Przepisy te przejęto w Traktacie o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, sygnowanym w Rzymie 25 marca 1957 roku. Przyjęcie w Maastricht 7 lutego 1992 roku Traktatu konstytuującego Unię Europejską nie zakończyło bytu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz regulacji traktatowych związanych z jej powołaniem. Dla EWG ustanowiona została jednakże nazwa „Wspólnoty Europejskiej” (liczba pojedyncza), stąd też traktat stanowiący podstawę jej funkcjonowania (po wprowadzeniu szeregu zmian) określa się obecnie jako Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE). Ponieważ, począwszy od 2002 roku, nie będzie obowiązywał Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, w dalszej części opracowania analizie poddane zostaną główne postanowienia TWE.

Pojęcie pomocy państwowej nie zostało w TWE jasno zdefiniowane. W art. 87 TWE mówi się o konieczności zapobiegania naruszania handlu pomiędzy państwami członkowskimi w drodze korzyści udzielanych ze źródeł państwowych. Art. 87 ust. 1 TWE wyraźnie podkreśla, iż chodzi o wszelkie formy pomocy udzielanej przedsiębiorstwom przez państwo. Pojęcie pomocy obejmować więc będzie:

- a) świadczenia o charakterze pozytywnym (np. subwencje),
- b) zaniechania (środki w różny sposób zmniejszające obciążenia, które zazwyczaj muszą ponosić przedsiębiorstwa).

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości utarł się pogląd, iż o pomocy publicznej, w rozumieniu TWE, będziemy mogli mówić w przypadku stosowania wszelkich państwowych lub pochodzących z środków państwowych form pomocy, bez względu czy udziela je bezpośrednio państwo, czy utworzone przez nie — dla realizacji pomocy — instytucje publiczne. Dodatkowymi warunkami pozwalającymi na ocenę, czy mamy do czynienia z pomocą publiczną, będzie zaistnienie następujących okoliczności:

- a) obciążenie budżetu państwa,
- b) uprzywilejowanie konkretnych przedsiębiorstw.

Nie będzie zatem pomocą publiczną stosowanie przez państwo określonych środków polityki gospodarczej, podatkowej o charakterze powszechnym, odnoszącym się do ogółu podmiotów gospodarczych, a nie poszczególnych przedsiębiorstw.

Stosownie do warunków TWE pomoc publiczna będzie niedopuszczalna, jeżeli może spowodować zakłócenie konkurencji lub naruszenie handlu. Pomoc musi mieć jednak skutek ponadpaństwowy.

Art. 87 ust. 2 i 3 TWE określa dopuszczalne wyjątki od zasady całkowitego zakazu pomocy publicznej zakłócającej konkurencję lub naruszającej handel między państwami wspólnoty. Przewiduje się przy tym formy pomocy, które niejako z góry (z mocy prawa) uznaje się za zgodne z regułami wspólnego rynku oraz te, które mogą zostać uznane za zgodne z powyższymi regułami.

Z mocy prawa, za zgodną z regułami wspólnego rynku, została uznana:

- a) pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów,
- b) pomoc udzielana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne wydarzenia,
- c) pomoc dla terenów byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Komisja Europejska w drodze decyzji może uznać za zgodną z regułami wspólnego rynku następujące formy pomocy:

- a) pomoc dla regionów, w których poziom życia jest bardzo niski lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie,
- b) pomoc przeznaczona na realizację projektów o ogólnoeuropejskim znaczeniu lub na zapobieżenie poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego,
- c) pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju pewnych form działalności lub pewnych regionów gospodarczych, jeżeli nie zmienia ona warunków wymiany,
- d) pomoc na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego,
- e) inne rodzaje pomocy, które ustalone zostaną decyzją Rady, podjętą na wniosek Komisji Europejskiej.

Wykonanie postanowień TWE dotyczących pomocy publicznej wiąże się ze szczególnymi funkcjami przydanymi Komisji Europejskiej. Art. 87 ust. 3 nakłada na państwa UE obowiązek zawiadamiania Komisji o projektach przyznanej pomocy lub zmiany pomocy już udzielonej. Komisja może zakazać udzielania pomocy, jeżeli oceni, iż jest ona sprzeczna z regułami art. 87 TWE. Komisja prowadzi stałe monitorowanie pomocy publicznej udzielanej przez państwa. Obowiązek monitorowania pomocy dotyczy zarówno okresu przed, jak i po jej udzieleniu (Art. 88 TWE). W utrwalonej praktyce Komisja nie bada pomocy, jeżeli ta, w odniesieniu do konkretnego adresata i w okresie trzyletnim nie przekracza 100.000 EURO. W wypadku podjęcia przez Komisję decyzji o zaniechaniu pomocy, jako sprzecznej z prawem wspólnotowym beneficjent, dla przywrócenia konkurencji na rynku, obowiązany jest ją zwrócić.

3. Pomoc publiczna w Polsce

Regulacje dotyczące zakresu dopuszczalnej pomocy udzielanej przez państwo przedsiębiorstwom stanowią istotny element prawa gospodarczego w krajach członkowskich

UE i powoli stają się takim w Polsce oraz innych państwach budujących zręby gospodarki rynkowej. Warto w tym miejscu jednak przypomnieć o różnych drogach prowadzących do ukształtowania określonych reguł rządzących rynkiem.

W krajach o ukształtowanej gospodarce rynkowej to właśnie działania monopolistyczne przedsiębiorstw w sposób pierwotny wpływały na ograniczanie zasady wolnej konkurencji. Problem oddziaływania państwa na gospodarkę narastał w miarę oddalania się od koncepcji pełnego liberalizmu gospodarczego. W Polsce po II wojnie światowej oraz krajach byłego bloku socjalistycznego, rzecz wyglądała zupełnie inaczej. System gospodarczy zbudowany był w sposób eliminujący funkcjonowanie jakiejkolwiek konkurencji między przedsiębiorstwami. One same, generalnie reprezentujące państwowy sektor własności, przez całe dziesięciolecia działały w trybach centralnie ustalonej gospodarki planowej. Zmiana ustroju państwa, stopniowe zwiększanie udziału sektora prywatnego w gospodarce, wdrażanie reguł rynkowych musiało jednocześnie spowodować przyjmowanie regulacji zmniejszających funkcję państwa w kształtowaniu procesów gospodarczych.

W Polsce, praktycznie do roku 1991, nie posługiwano się określeniem pomocy publicznej. Określenie to po raz pierwszy pojawiło się w art. 63 podpisanego 16 grudnia 1991 roku przez Polskę Układu Europejskiego. Przepis ten wyraźnie uznaje za niezgodne z właściwą realizacją Układu wszelkie formy pomocy publicznej, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów (art. 63 ust. 1 (iii)). Wystarczająca jest w tym przypadku możliwość zakłócenia konkurencji. Odczuwalność nie jest konieczna.

Z art. 68 Układu Europejskiego wynika zobowiązanie Polski do dostosowania prawa wewnętrznego do prawa Unii, przy czym dostosowanie przepisów w dziedzinie konkurencji, w odróżnieniu od innych dziedzin prawa, winno być nastąpić niezwłocznie po wejściu w życie układu. Było to ważne zastrzeżenie, wskazujące jak istotną rangę Wspólnota przykłada do regulacji zabezpieczających respektowanie zasady właściwej konkurencji. Element ten jest tym bardziej istotny, iż w powszechnej świadomości funkcjonował obraz polskiej gospodarki sterowanej przez państwo. Regulacje prawne limitujące zakres dopuszczalnej pomocy publicznej są wreszcie o tyle istotne, że jeszcze obecnie, np. pod wpływem nacisków różnych grup społecznych lub politycznych, państwo jest skłonne podejmować działania zakłócające konkurencję choćby poprzez stosowanie w stosunku do konkretnych przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw różnego rodzaju ulg podatkowych, zaniechań poboru podatku, gwarancji itp.

Mimo przyjęcia warunków zawartych w Układzie Europejskim, w polskim systemie prawa, praktycznie do roku 2000, brakowało kompleksowych rozwiązań prawnych dotyczących pomocy publicznej. Obowiązywało natomiast szereg aktów prawnych przewidyujących możliwość stosowania różnych form pomocy publicznej, chociaż określenie takie nie było używane.

Dalsze rozważania ograniczone zostaną do często wykorzystywanej w minionym okresie formy pomocy, przez stosowanie ulg i zwolnień podatkowych.

W chwili wejścia w życie Układu Europejskiego (rok 1994) obowiązywała wielokrotnie zmieniana ustawa z 19 grudnia 1990 roku o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. nr 27, poz. 11 z późn. zm.). Ustawa ta (art. 8 ust. 1 i 2) uprawniała Ministra Finansów oraz organy podatkowe do zarządzenia zaniechania w całości lub części ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków w przypadkach gospodarczo lub społecznie uzasadnionych, a także gdy wymagały tego inne, szczególne okoliczności. Z powyższych powodów

wymienione wyżej organy mogły również dokonać umorzenia zaległości podatkowych (art. 31 ust. 1). Użyte zatem w ustawie kryterium przyznania tak istotnej pomocy, jaką jest ulga podatkowa, było na tyle nieostre, iż dawało praktycznie szansę poprawnego uzasadnienia każdej decyzji podejmowanej w tej materii przez Urząd Skarbowy czy Ministra Finansów. Ustawa nie wprowadzała żadnych zapisów umożliwiających kontrolę przyznawanej pomocy, jak też choćby jej monitorowanie. Przywileje wypływające z powyższych regulacji, oparte o uznanie danego organu, były szczerze „rozdawane”, w szczególności przedsiębiorstwom będącym własnością państwa, co prowadziło do zakłócania konkurencji oraz utrudnień w prowadzeniu działalności przez podmioty, które z takich ulg nie korzystały.

Bardzo negatywnie Komisja Europejska przyjęła uchwaloną 20 października 1994 roku ustawę o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. nr 123, poz. 600 z późn. zm.). W założeniu strefy, z uwagi na swój charakter i obowiązujące na tylko ich terenie odrębne uregulowania prawne, miały być specjalnym instrumentem polityki gospodarczej państwa, dającym szansę na restrukturyzację określonych obszarów kraju tam, gdzie stosowanie innych instrumentów okazało się niewystarczające. Zgodnie z intencją ustawy o sse ich funkcjonowanie miało na celu spowodowanie przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju stanowiącym regionalne otoczenie lokalizacji stref. Ustawa wprowadziła szereg form pomocy dla przedsiębiorstw podejmujących działalność gospodarczą na terenie strefy:

- a) częściowe lub całkowite zwolnienie dochodów uzyskanych z działalności gospodarczej w strefie od podatku dochodowego, lub zamiennie,
- b) uprawnienie do zaliczania wydatków inwestycyjnych nie dotyczących nabycia środków trwałych do kosztów uzyskania przychodów i do stosowanie przyspieszonej amortyzacji środków trwałych,
- c) zwolnienie gruntów, budynków i budowli położonych na terenie strefy od podatków i opłat lokalnych,
- d) gwarancję trwałości ustalonych zezwoleń i preferencji w okresie ustanowienia strefy,
- e) ustanowienie zarządzającego strefą i wyposażenie go w szereg uprawnień z zakresu działania administracji publicznej, dla ułatwienia działającym w strefie korzystania z infrastruktury technicznej i gospodarczej (np. prawo do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu),
- f) skrócenie do jednego miesiąca okresu przeznaczanego na podjęcie decyzji o zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców.

Tak szeroki katalog przywilejów w znaczącym stopniu kreował nierówność sytuacji przedsiębiorstwa podejmującego działalność gospodarczą na terenie strefy i podmiotu realizującego taką działalność poza nią. Zastrzeżenia Komisji Europejskiej dotyczyły nie tylko samej koncepcji specjalnych stref ekonomicznych, które w krajach Unii są instytucją znaną (np. Irlandia), ile zakresu przyznawanych ulg, lokalizacji stref i braku jakiegokolwiek monitoringu pozwalającego na określenie faktycznych skutków gospodarczych funkcjonowania stref w wymiarze ponadregionalnym. Do października 1997 roku Rada Ministrów wydała 17 rozporządzeń o utworzeniu specjalnych stref ekonomicznych, z których większość nie została zlokalizowana na obszarach wymagających wsparcia z uwagi na trudniejsze warunki rozwojowe. Tworząc poszczególne strefy Polska nie skorzystała z możliwości wystąpienia do Komisji Europejskiej o skierowanie do Rady wniosku o wy-

danie indywidualnego zezwolenia na formalne dopuszczenie konkretnych rozwiązań, o której to możliwości wspomniano w rozdziale 2 niniejszego opracowania. Precedensy takie już miały miejsce w przypadku niektórych krajów członkowskich UE (np. zgoda Rady na udzielenie przez rząd Wielkiej Brytanii pomocy publicznej dla przemysłu samochodowego).

Dokonywane w drugiej połowie lat 90. nowelizacje prawa podatkowego w zasadzie uwzględniały dyrektywy unijne. Ustawa o zobowiązaniach podatkowych zastąpiona została uchwaloną 29 sierpnia 1997 roku ustawą ordynacja podatkowa (Dz.U. numer 137, poz. 926, z późn. zm.). Ordynacja znacząco zawężyła, z stosunku do przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych, uprawnienia organów państwa do udzielania pomocy publicznej poprzez stosowanie ulg i przywilejów podatkowych. Utrzymano wprawdzie uprawnienia Ministra Finansów oraz organów podatkowych do zaniechania w całości lub części ustalania zobowiązań podatkowych lub poboru podatków (art. 22 ustawy), istotnej zmianie uległy natomiast podstawy dysponowania takimi przywilejami. Kryterium uzasadniającym skorzystanie z prawa do zaniechania ustalenia zobowiązania podatkowego lub poboru podatku są jedynie:

- a) uzasadniony interes publiczny,
- b) ważny interes podatnika.

Te same przesłanki mogą stanowić również podstawę umorzenia istniejącego zobowiązania podatkowego (art. 67 ustawy).

Ordynacja nie definiuje jednak pojęcia interesu publicznego oraz interesu podatnika. Interpretacja tych pojęć dokonana została przez orzecznictwo. Za ważny interes podatnika uważa się sytuację, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków (np. klęska żywiołowa) podatnik nie jest w stanie należności podatkowych uregulować. Nie stanowi natomiast okoliczności uzasadniającej zastosowanie np. umorzenia zaległości podatkowej sytuacja braku zdolności płatniczych wywołanych niepowodzeniem finansowym w związku z prowadzoną działalnością. Ryzyko gospodarcze związane z określonym działaniem obciąża podatnika, a państwo w tym przypadku nie może brać na siebie konsekwencji wadliwego funkcjonowania rynku. Z drugiej strony, interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowej spowoduje konieczność sięgania przez podatnika lub osób z nim związanych do środków pomocy państwa, gdyż podatnik nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych.

Takie ujmowanie interesu publicznego oraz interesu podatnika, jako formalnych podstaw przyznanych ulg, zasadniczo odpowiada duchowi dopuszczalnej pomocy publicznej określonej przez TWE, jakkolwiek w treści ustawy ordynacja podatkowa nie pojawia się określenie pomocy publicznej.

Ordynacja podatkowa i ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych, mówiąc o stosowaniu konkretnych form pomocy publicznej, nie regulują natomiast kwestii jej dopuszczalności z punktu widzenia wpływu, jaki pomoc ta wywiera na sytuację konkurencyjną na rynku. Wybiórczo kwestia ta poruszona została w ustawie z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych. Wprowadza ona obowiązek okresowego podawania do publicznej wiadomości wykazów udzielanych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, a także wykazów podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe. Niemniej, poza wprowadzeniem tego szczątkowego monitorowania udzielanej pomocy publicznej, ustawa nie podejmuje bardzo istotnej sprawy wpływu udzielanej pomocy publicznej na funkcjonowanie gospodarki, w tym przedsiębiorstw, które ze środków pomocowych nie korzystają.

16 listopada 2000 roku dokonano nowelizacji najbardziej kontrowersyjnej — w ocenach organów unijnych — ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, uwzględniając niektóre zastrzeżenia Komisji Europejskiej. Przede wszystkim zrezygnowano z automatycznego zwalniania przedsiębiorstwa z podatku od dochodu. Rada Ministrów uzyskała uprawnienie do określania wielkości dopuszczalnej pomocy publicznej w poszczególnych strefach, uwzględniając następujące kryteria:

- a) poziom bezrobocia w regionie oddziaływania strefy,
- b) poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca regionu, w którym strefa jest usytuowana,
- c) skalę problemów regionu, związanych z koniecznością restrukturyzacji dawnych okręgów przemysłowych, strukturalną recesją oraz degradacją społeczną w rozumieniu przepisów ustawy z 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu przeciwdziałaniu bezrobociu.

W ustawie pojawia się określenie pomocy publicznej, a nowe zasady jej przyznawania upoważniają Radę Ministrów do zastosowania zwolnienia do wysokości limitu wynikającego z przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Nowymi zasadami korzystania z pomocy państwa objęci są ci inwestorzy, którym wydane zostaną zezwolenia uprawniające do korzystania z pomocy po 1 stycznia 2001 roku. Tym samym utrzymano zakres zwolnień i preferencji podatkowych przysługującym przedsiębiorstwom na mocy przepisów obowiązujących do końca 2000 roku. Objęto zatem ochroną prawa nabyte. Nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych nie do końca jednak wypełniła dyrektywy unijne. W dalszym ciągu podnoszone są liczne naruszenia zasad polityki unijnej, w tym właśnie przez utrzymanie praw nabytych w strefach.

4. Reguły pomocy publicznej po roku 2000

Uchwalona 30 czerwca 2000 roku ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (Dz.U. nr 60, poz. 704) stanowi wypełnienie luki systemowej. Nie reguluje ona spraw udzielania pomocy w jej konkretnych formach, natomiast określa granice jej dopuszczalności, biorąc pod uwagę wpływ stosowanych środków pomocowych na konkurencyjność przedsiębiorstw. Jednocześnie wprowadzenie tej ustawy w życie (nastąpiło to 1 stycznia 2001 roku) stanowiło zasadniczy krok w harmonizowaniu polskiego prawa konkurencji z prawem wspólnotowym.

Art. 4 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2000 roku konstruuje definicję pomocy publicznej. W świetle tej regulacji pomocą będzie przysporzenie korzyści finansowych. Przysporzenie może być dokonane bezpośrednio albo pośrednio. Oznacza to, iż organy udzielające pomocy (pojęcie to podaje art. 4 pkt. 7 ustawy), tzn. podejmujące decyzję o jej udzieleniu, dokonują określonego świadczenia lub zaniechania samodzielnie albo poprzez inne podmioty, które jednak nie są decydentami. Przysporzenie musi dotyczyć korzyści finansowej beneficjenta określonej formy pomocy. Nie oznacza to jednak, że pomoc polegać ma na przekazaniu określonej sumy pieniężnej. Warunek odniesienia przysporzenia finansowego może zostać spełniony jeżeli w wyniku uzyskania pomocy przedsiębiorstwo odniosło wymierną w pieniądzu korzyść finansową (np. nie musiało zapłacić określonej sumy podatku). Podobnie jak regulacje unijne, tak i ustawa z 2000 roku przyjęła, iż pomoc publiczna

musi mieć charakter selektywny, tzn. winna dotyczyć określonego przedsiębiorcy lub określonej grupy przedsiębiorców. Ustawa ponadto wyróżnia dwie formy pomocy, tj.:

- a) dokonywanie na rzecz przedsiębiorców lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych,
- b) pomniejszanie świadczeń ciążyących na przedsiębiorcach na rzecz sektora finansów publicznych.

Elementem przesądzającym o zaistnieniu pomocy publicznej objętej warunkami ustawy z 2000 roku, jest powstanie skutku w postaci uprzywilejowania beneficjenta pomocy w stosunku do konkurentów. Ustawa ustala również niezamknięty katalog środków, stanowiących pomoc publiczną (dotacje, ulgi podatkowe, dokapitalizowania, poręczenia i gwarancje udzielane za zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku, zaniechania ustalania zobowiązania podatkowego lub poboru podatku itp.).

Ustawodawca, nawiązując niejako do praktyki administracyjnej istniejącej na gruncie stosowania regulacji unijnych, przyjął (art. 2), iż ustawa jest stosowana do udzielania konkretnemu przedsiębiorcy pomocy publicznej przekraczającej w ciągu trzech lat równowartość 100.000 euro.

Ustawa wprowadza w art. 4 generalną zasadę, iż udzielanie pomocy jest niedopuszczalne, przy równoczesnym dopuszczeniu szeregu wyjątków, których zakres skorelowany został z zapisami TWE. Bezwarunkowa pomoc (pomoc z mocy prawa) jest dopuszczalna jeżeli:

- a) jest udzielana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia,
- b) jest pomocą socjalną dla indywidualnych konsumentów, przy czym jest ona przyznawana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenia towarów.

Ponadto dopuszcza się możliwość udzielania pomocy m.in. w celu likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym, wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego w interesie europejskim, promowania kultury, nauki, oświaty i in.

Przyznanie pomocy jest ponadto uwarunkowane tym, iż nie może ona spowodować istotnego zniekształcenia konkurencji, a zarazem winna spełniać dodatkowe, precyzyjnie określone kryteria (pomoc regionalna, pomoc sektorowa, tzw. pomoc horyzontalna). Udzielanie pomocy jest nadzorowane już przed jej udzieleniem, w zakresie kontroli jej zgodności z ustawą i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Z kolei kontrola po udzieleniu pomocy, ma na celu zidentyfikowanie przypadków pomocy nielegalnej i wyeliminowanie jej skutków. Organem nadzorującym, mającym istotne uprawnienia, w tym również pozwalające na eliminację skutków nielegalnej pomocy, jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ustawa o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców niejako zespala te wszystkie regulacje prawne, które określają uprawnienia organów państwa do udzielania pomocy przedsiębiorcom. Kompleksowo regulując kryteria przyznawania pomocy publicznej, ustalając szczegółową procedurę sprawdzania udzielanej pomocy co do zgodności z tymi kryteriami, a wreszcie wprowadzając jej nadzór, ustawa stoi na straży prawidłowego przebiegu procesów gospodarczych.

Ustawa dotyka żywotnych interesów przedsiębiorców z dwóch względów. Z jednej strony wyjaśnia oraz wskazuje możliwości i zasady ubiegania się o środki z pomocy pub-

licznej, z drugiej — chroni je przed wynaturzeniami rynkowymi, będącymi skutkiem niewłaściwego i pozbawionego koordynacji wspierania konkurencyjnych przedsiębiorstw. Ustawa ma tym samym ogromne znaczenie dla organów administracji rządowej czy samorządu terytorialnego, którym ustawy szczególne przyznały prawo do podejmowania decyzji w sprawie przyznawania przedsiębiorcom konkretnych środków pomocowych. Wytycza ona granice oraz sposób jednostkowego regulowania tych spraw, zapobiegając w istotny sposób wywoływaniu zaburzeń na danym rynku.

Literatura

- Dokumenty Wspólnot Europejskich*, pod red. A. Przyborowskiej-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 1994.
- G. Bermann, G. Rogers, *Cases and Materials on European Community Law*, London 1998.
- J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium Wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- J. Grabowski, *Prawne granice wolności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1992, nr 1298.
- J. Grabowski, *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, SI 1996, nr XXXII.
- S. Hambura, M. Muszyński, *Dokumenty Europejskie z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.
- C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995.
- A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001.
- Prawo podatkowe*, red. I. Czaja-Hliniak, Bielsko Biała 1995.
- Prawo Wspólnot Europejskich*, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1994.
- M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, Poznań 1998.