

# Piotr Podsiadło

---

## Pomoc publiczna jako instrument polityki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 239-253

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*PIOTR PODSIADŁO*

**Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**

### **POMOC PUBLICZNA JAKO INSTRUMENT POLITYKI ROZWOJU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Pomoc publiczna jest zagadnieniem złożonym i wieloaspektowym bowiem reguły jej stosowania oparte są na wyjątku od ogólnej zasady zakazującej udzielania pomocy publicznej. W pierwotnym prawie wspólnotowym, które należy obecnie rozpatrywać w odniesieniu do traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>1</sup> zakazano państwom członkowskim udzielać pomocy przedsiębiorstwom, która zakłóca lub może zakłócić reguły konkurencji na rynku wewnętrznym. Ustanowiono kryteria dopuszczalności takiej pomocy i stworzono mechanizmy jej udzielania. W związku z tym, że pomoc państwa może zakłócić wolną konkurencję lub osłabić motywacje efektywnościowe przedsiębiorstw, kluczowym elementem tej polityki staje się kontrola i przejrzystość udzielanej pomocy przez władze publiczne. Oznacza to, że każde wsparcie mające znamiona pomocy publicznej musi bezwzględnie spełniać warunki jej dopuszczalności określone przepisami prawa.

Reguły pomocy publicznej stanowią zatem z jednej strony mechanizm ochrony rynku przed zakłóceniem konkurencji, z drugiej zaś instrument wspierania przedsięwzięć rozwojowych w tych obszarach gospodarki, w których występują największe niedoskonałości rynku. W Polsce funkcjonuje szerokie grono instytucji odpowiedzialnych za udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom. Należy wymienić tu przede wszystkim Prezesa Państwowego Funduszu

---

<sup>1</sup> Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane – Dz. Urz. UE, C 83 z 30.03.2010.

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, naczelników urzędów skarbowych i celnych, Ministra Gospodarki oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Są to najwięksi dysponenci pomocy państwa, ale oczywiście nie jedyni<sup>2</sup>. Obok nich pomocy dla przedsiębiorców udzielają organy jednostek samorządu terytorialnego (JST). Mając na uwadze model trójszczeblowy, dysponentami pomocy są marszałkowie województw, starostowie powiatów oraz prezydenci, burmistrzowie i wójtowie gmin. W 2011 r. pomocy publicznej udzieliło 16 spośród 16 województw, 244 spośród 314 powiatów i 129 spośród 2478 gmin.

Stosowanie w praktyce reguł pomocy publicznej dostarcza wiele trudności podmiotom zarówno udzielającym, jak i korzystającym z takiej formy wsparcia. Zdarzają się przypadki, w których ten sam podmiot może być jednocześnie dawcą i biorcą pomocy publicznej, a także sytuacje, w których ten sam podmiot w jednym projekcie zostanie uznany za przedsiębiorcę – beneficjenta pomocy publicznej, w innym zaś projekcie nie będzie podlegał rygorom tej pomocy. W takiej sytuacji często znajdują się JST, które – z jednej strony – są w obecnej siedmioletniej perspektywie finansowej największym beneficjentem funduszy Unii Europejskiej, natomiast z drugiej strony są benefaktorem pomocy przyznawanej ze środków krajowych dla przedsiębiorców. Celem artykułu jest analiza źródeł prawa oraz najważniejszych zasad stanowiących podstawę udzielania pomocy publicznej w kontekście działalności jednostek samorządu terytorialnego.

## **1. Warunki udzielania pomocy publicznej z perspektywy unijnego prawa konkurencji**

Na model prawny unijnych reguł konkurencji odnoszących się do pomocy publicznej, który tworzą przepisy prawa pierwotnego i wtórnego oraz bogate orzecznictwo sądów Unii Europejskiej, składają się przede wszystkim materialno-prawne reguły dopuszczalności pomocy publicznej. Są to: pojęcie pomocy państwa (art. 107 ust. 1 TFUE), która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i której udzielenie jest niedozwolone – co do zasady – bez zgłoszenia Komisji w świetle art. 108 ust. 3 TFUE, zakres i kryteria pomocy dozwolonej jako *ex le-*

---

<sup>2</sup> Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2012, s. 28.

ge zgodnej z rynkiem wewnętrznym (art. 107 ust. 2 TFUE), zakres i kryteria pomocy dopuszczalnej jako uznanej za zgodną z rynkiem wewnętrznym przez Komisję lub Radę (art. 107 ust. 3 TFUE) oraz zakres i kryteria dopuszczalnej pomocy dla usług w ogólnym interesie gospodarczym jako wyłączonej spod reguł konkurencji (art. 106 ust. 2 TFUE). W modelu prawnym pomocy państwa mieszczą się także normy regulujące ustrój, procedury i sankcje w zakresie stosowania materialno-prawnych reguł pomocy państwa, które mają swe źródło w przepisach art. 108 i 109 TFUE, a także w aktach prawa wtórnego wydanych przez Radę na podstawie art. 109 TFUE i Komisję na podstawie przepisów art. 106 ust. 3 TFUE oraz art. 108 ust. 4 TFUE.

Zgodnie z treścią art. 107 ust. 1 TFUE: „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest pojęciem prawnym, które musi być interpretowane na podstawie czynników obiektywnych<sup>3</sup>, bez jakiegokolwiek uznania Komisji Europejskiej, czy określony środek stanowi, czy nie stanowi pomocy państwa<sup>4</sup>. Decydujące znaczenie ma bowiem obiektywny charakter pojęcia pomocy publicznej, wyrażający się w tym, że o tym czy pomoc publiczna zostanie ostatecznie uznana za dozwoloną (zgodną z rynkiem wewnętrznym), czy niedozwoloną (niezgodną z rynkiem wewnętrznym), decyduje skutek, jaki ta pomoc wywołuje na rynku wewnętrznym. Zatem art. 107 ust. 1 TFUE zawiera normatywną definicję pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym. Interwencje państwa lub przy użyciu zasobów państwowych polegające na przysparzaniu selektywnej korzyści przedsiębiorstwom, które mogą zakłócać konkurencję na rynku wewnętrznym i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, są niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane, ale mogą być zgodne z rynkiem wewnętrznym i dopuszczalne na realizację celów określonych w art.

---

<sup>3</sup> ETS w sprawie C-83/98 P *Republika Francuska przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. I-3271, pkt 25; SPI w sprawie T-296/97 *Alitalia – Linee aeree italiane SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-3871, pkt 95.

<sup>4</sup> SPI w sprawie T-67/94 *Ladbroke Racing Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1998, s. II-1, pkt 53.

107 ust. 2 i 3 TFUE<sup>5</sup>. Do takich celów należą m.in. wspieranie niektórych działalności gospodarczych, wspieranie rozwoju regionów czy ochrona kultury i dziedzictwa historycznego. Z kolei art. 108 TFUE stanowi, że zadanie kontrolowania pomocy państwa spoczywa na Komisji Europejskiej i nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek uprzedniego informowania (notyfikacji) Komisji o wszelkich planach przyznania pomocy<sup>6</sup>. Zatem kontrolę nad pomocą państwa sprawuje Komisja, która udziela zgody, zakazuje lub warunkuje dany plan udzielenia pomocy, co następuje w wyniku oceny zgłoszonego przez państwo członkowskie środka pomocy pod kątem spełniania określonych warunków (zawartych w wielu specjalnych wytycznych i komunikatach Komisji).

Ze wskazanych powyżej norm traktatowych orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyprowadza cztery konstytutywne cechy pomocy państwa. Mówiąc inaczej, zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie do środków spełniających wszystkie cztery kryteria wymienione w art. 107 ust. 1 TFUE, do których zaliczyć należy<sup>7</sup>:

1. kryterium przekazania zasobów państwowych (zasady pomocy państwa obejmują wyłącznie środki, z zastosowaniem których wiąże się przekazanie zasobów państwowych przez władze krajowe, regionalne lub lokalne, banki publiczne, czy fundacje);
2. kryterium selektywności (pomoc państwa musi być selektywna, a zatem musi wpływać na równowagę pomiędzy niektórymi przedsiębiorstwami i ich konkurentami);
3. kryterium korzyści ekonomicznej (pomoc publiczna powinna stanowić korzyść ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w zwykłym toku działalności);
4. kryterium wpływu na konkurencję i wymianę handlową (pomoc publiczna musi mieć potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi).

---

<sup>5</sup> A. Oldale, H. Piffaut, *Introduction to State aid law and Policy*, w: *European Community Law of State Aid*, red. K. Bacon, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 14–16.

<sup>6</sup> C. Quigley, A.M. Collins, *EC State Aid Law and Policy*, Hart Publishing Ltd., Oxford–Portland Oregon 2003, s. 2.

<sup>7</sup> ETS w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, przy udziale *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, ECR 2003, s. I-7747, pkt 75.

## **2. Przesłanki wystąpienia zakazanej pomocy publicznej (co jest pomocą, a co nie?)**

### **2.1. Przesłanka udzielenia pomocy przez państwo lub ze źródeł państwowych**

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE za niezgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie. Aby określony środek pomocy mógł zostać zakwalifikowany jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on – po pierwsze – zostać przyznany w sposób bezpośredni lub pośredni z zasobów państwowych oraz – po drugie – zostać przypisany państwu członkowskiemu. Za pomoc państwa nie zostaną zatem uznane ani wsparcie krajowe, które nie jest związane z bezpośrednim lub pośrednim transferem zasobów państwowych (obciążeniem zasobów państwowych), ani taki środek pomocowy, który nie może zostać przypisany państwu członkowskiemu.

W odniesieniu do kryterium zasobów państwowych należy wskazać, że zasoby te będą stanowiły fundusze i aktywa instytucji rządowych szczebla centralnego. To samo dotyczy funduszy lub aktywów władz regionalnych lub lokalnych. Decydującym czynnikiem w określeniu pochodzenia pomocy ze źródeł państwowych jest w istocie nie pochodzenie funduszy, ale istnienie nad nimi bezpośredniej lub pośredniej kontroli państwowej – władz centralnych lub samorządowych. Powstaje zatem pytanie, czy w przypadku pomocy udzielanej ze źródeł unijnych zachodzi przesłanka transferu środków pochodzącego z zasobów państwowych? Czy w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu zasoby Unii Europejskiej stanowią zasoby państwowe? W oparciu o orzecznictwo można wysunąć dwa wnioski. Po pierwsze, środki pochodzące ze źródeł Unii Europejskiej, które administrowane są przez państwa członkowskie, powinny być oceniane nie z punktu widzenia przepisów odnoszących się do pomocy państwa, ale z punktu widzenia przepisów unijnych, które odnoszą się bezpośrednio do tych środków i ustanawiają dla nich właściwą wykładnię prawną<sup>8</sup>. Środki te nie

---

<sup>8</sup> Wniosek ten wywodzi się z tego, że można wskazać określone instrumenty i fundusze Unii Europejskiej, na których rozdział państwa członkowskie nie mają wpływu, a jedynym organem odpowiedzialnym za ich implementację jest Komisja Europejska. Tak jest np. w przypadku Siódmego Ramowego Programu Badań i Rozwoju czy Instrumentu LIFE. Państwa członkowskie nie

pochodzą bowiem od państwa i z funduszy państwowych, ale od Unii Europejskiej i ze źródeł unijnych oraz są przyznawane na podstawie prawa unijnego, a nie na podstawie prawa krajowego danego państwa członkowskiego. Po drugie, w sytuacji, gdy państwo członkowskie będzie miało chociaż częściową kontrolę nad alokacją środków pochodzących ze źródeł unijnych, jeżeli państwo członkowskie będzie miało wpływ na sposób wydatkowania tych środków, źródła unijne należy postrzegać jako zasoby państwa. Dlatego też zgodność działań finansowanych przez fundusze strukturalne z warunkami dopuszczalności pomocy publicznej jest zapewniona przez włączenie przepisów dotyczących pomocy publicznej w procedurę zatwierdzania i wdrażania programów finansowanych przez fundusze unijne<sup>9</sup>. Ponadto w przypadku inwestycji skierowanych do przedsiębiorstw, wysokość stawek wkładu finansowego funduszy strukturalnych jest dostosowana do pułapów dotyczących wielkości pomocy publicznej określonych w warunkach dopuszczalności pomocy. Oznacza to, że art. 107 TFUE ma zastosowanie do działań współfinansowanych przez fundusze strukturalne Unii Europejskiej, ponieważ alokacja środków z takich funduszy zależy od swobodnego uznania danego państwa członkowskiego. Wyłączenie spod traktatowych reguł dotyczących pomocy publicznej może mieć bowiem miejsce tylko wtedy, gdy określone zasoby nie stanowią zasobów państwowych. Dotyczy to sytuacji, gdy pomoc jest finansowana z zasobów Unii Europejskiej lub zasobów międzynarodowych instytucji finansowych (np. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju), a państwo członkowskie nie ma możliwości bezpośredniej lub pośredniej kontroli tych środków.

Drugie kryterium, które należy traktować nierozłącznie z kryterium zasobów państwowych, to przypisanie środka pomocowego państwu członkowskiemu. Aby wsparcie udzielone z zasobów, które są uznawane za „zasoby państwowe”, mogło zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi się ono dać przypisać (*impute*) samemu państwu ja-

---

mają tu żadnych uprawnień w zakresie wpływu na wybór i finansowanie realizowanych projektów, ich kompetencje wyznaczone są przez ogólne obowiązki do prowadzenia procedur administracyjnych.

<sup>9</sup> Wyraźny obowiązek, aby operacje będące przedmiotem finansowania z funduszy Unii Europejskiej odpowiadały unijnym przepisom dotyczącym pomocy publicznej, nakłada Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210/25 z 31.7.2006.

ko takiemu<sup>10</sup>. Kryterium to zostaje spełnione, gdy udzielenie pomocy publicznej zależy od decyzji organów państwa członkowskiego. Należy przy tym odróżnić sytuację, w której pomoc udzielana jest wprost przez organy państwa oraz sytuację, w której pomoc udzielana jest przez jednostkę pośredniczącą. W pierwszym przypadku określony środek pomocy jest przyznawany wprost przez organy państwa, gdy określone organy są bezpośrednio zaangażowane w udzielanie pomocy, co ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy podejmują one decyzje, których celem lub skutkiem jest przyznanie pomocy. Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w rozumieniu przepisów traktatowych regulujących pomoc publiczną państwo jest pojęciem, które obejmuje organy administracji centralnej, regionalnej i lokalnej, niezależnie od ich statusu i stopnia samodzielności. W przypadku drugim pomoc może być udzielana na przykład przez przedsiębiorstwa publiczne lub agencje niebędące organami państwa. W sprawie *Compagnie nationale Air France* Sąd wskazał, że zaangażowanie w podejmowanie decyzji o udzieleniu pomocy podmiotu przynależnego do sektora publicznego jest z konieczności przypisane państwu, nawet jeżeli jest to podmiot zachowujący autonomię od organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej<sup>11</sup>. Wyodrębnienie sytuacji, w którym pomoc udzielana jest przez podmioty należące do sektora publicznego lub podmioty, które zachowują autonomię od organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej, jest uzasadnione funkcjonalnie, ponieważ unijne prawo konkurencji nie może zezwalać na tworzenie autonomicznych instytucji, zajmujących się alokacją pomocy publicznej. Jeżeli zatem danej konkretnej pomocy udziela podmiot kontrolowany przez państwo lub przez jednostkę samorządu terytorialnego (i mieszczący się tym samym w pojęciu „państwa” na użytek art. 107 ust. 1 TFUE, oraz którego zasoby i środki finansowe są w związku z tym uznawane za „zasoby państwowe”) lub też jeżeli pomocy takiej udziela podmiot prywatny czyniący to w oparciu o „zasoby państwowe”, i podmioty te działają przy tym w danym konkretnym przypadku w sposób autonomiczny i samodzielny, bez żadnego zaangażowania się i

---

<sup>10</sup> ETS w sprawach: C-482/99 *Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Stardust Marine)*, ECR 2002, s. I-4397, pkt 24; C-345/02 *Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV i Rinck Opticiëns BV przeciwko Hoofbedrijfschap Ambachten*, ECR 2004, s. I-7139, pkt 35; SPI w sprawach: T-351/02 *Deutsche Bahn AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2006, s. II-1047, pkt 101; T-233/04 *Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2008, s. II-591, pkt 64.

<sup>11</sup> SPI w sprawie T-358/94 *Compagnie nationale Air France przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1996, s. II-2109, pkt 56-62.



wpływu państwa (jednostki samorządu terytorialnego) na daną konkretną czynność udzielenia pomocy, to pomocy takiej – jako niedającej się przypisać państwu – nie można uznać za udzieloną przez „państwo lub z zasobów państwowych” rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

## 2.2. Przesłanka uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji

Zasadniczą cechą, która odróżnia pomoc publiczną od innych działań interwencyjnych państwa jest jej selektywny charakter, przez co należy rozumieć ukierunkowanie pomocy publicznej tylko na wybrane przedsiębiorstwa, sektory gospodarki, regiony kraju lub określone produkty<sup>12</sup>. Adresatami niedozwolonej pomocy publicznej mogą być zarówno konkretne przedsiębiorstwa (selektywność indywidualna), jak i przedsiębiorstwa zlokalizowane w określonym regionie (selektywność regionalna) lub należące do określonego sektora gospodarki (selektywność sektorowa)<sup>13</sup>. Przesłanka selektywności jest spełniona w przypadku każdego środka pomocowego, który nie ma zastosowania do wszystkich przedsiębiorstw działających w ramach krajowego systemu gospodarczego w danym państwie<sup>14</sup>. Selektywny jest ten środek pomocowy, który stawia przedsiębiorstwa, do których ma zastosowanie, w uprzywilejowanej sytuacji względem pozostałych przedsiębiorstw<sup>15</sup>. Oznacza to, że tylko pomoc powodująca „zachwianie” równowagi między beneficjentami a ich konkurentami stanowi naruszenie przepisów Traktatu.

W sytuacji, gdy istnieją trudności z rozstrzygnięciem, czy dane działanie stanowi pomoc państwa, zastosowanie znajduje kryterium prywatnego podmiotu gospodarczego działającego na zasadach rynkowych (*Market Economy Investor Principle*). Pomoc publiczna dotyczy tylko tych przedsięwzięć, które ze względu na kryterium opłacalności nie byłyby finansowane przez inwestorów prywatnych, dążących w perspektywie długookresowej do zwrotu zainwesto-

<sup>12</sup> E. Czerwińska, *Pomoc państwa dla sektorów gospodarki w krajach Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 622, Warszawa 1998.

<sup>13</sup> ETS w sprawie 173–73 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1974, s. 709, pkt 36; SPI w sprawie T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II–3207, pkt 40.

<sup>14</sup> ETS w sprawie C-148/04 *Unicredito Italiano SpA przeciwko Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I*, ECR 2005, s. I–11137, pkt 49.

<sup>15</sup> ETS w sprawie C-200/97 *Ecotrade Srl przeciwko Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, ECR 1998, s. I–7907, pkt 40–41.

wanego kapitału z odpowiednim zyskiem<sup>16</sup>. Konieczność stosowania takiej interpretacji art. 107 ust. 1 TFUE należy także rozważać w świetle zasady równego traktowania przedsiębiorstw prywatnych i publicznych<sup>17</sup>. Odnosząc się do specyficznych relacji między państwem jako podmiotem, który wywiera dominujący wpływ na przedsiębiorstwo publiczne, a samym przedsiębiorstwem publicznym, zasada inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej oznacza, że za pomoc państwa uznawana jest różnica między warunkami, na jakich państwo udostępniło przedsiębiorstwu publicznemu określone zasoby publiczne, a warunkami, na jakich inwestor prywatny działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej przekazałby takie zasoby porównywalnemu przedsiębiorstwu prywatnemu<sup>18</sup>. Tak więc pomoc publiczna oznacza wsparcie finansowe ze środków publicznych w takich sytuacjach, gdy zaangażowanie środków prywatnych nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia. Zasadę tę można ujmować także przez pryzmat udzielania przez władze publiczne pomocy jako instrumentu realizacji konkretnych celów gospodarczych i społecznych<sup>19</sup>. Zasada ta znajduje zastosowanie przede wszystkim jako *test prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej (Market Economy Investor Test)*. Test ten, który określany jest też w skrócie jako test inwestora rynkowego, służy, po pierwsze, do oceny umożliwiającej stwierdzenie w danym przypadku wystąpienia pomocy publicznej w ujęciu art. 107 ust. 1 TFUE. Poszukuje się w tym miejscu odpowiedzi na pytanie, czy udzielenie wsparcia finansowego bezpośrednio przez państwo lub pośrednio przez inne instytucje zarządzające zasobami państwowymi zostało dokonane w warunkach, w których inwestor prywatny podjąłby się podobnej inwestycji?<sup>20</sup> Po drugie, w sytuacji,

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> ETS w sprawie C-303/88 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1991, s. I-1433, pkt 19–20; SPI w sprawach: T-358/94 *Compagnie nationale Air France przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1996, s. II-2109, pkt 70; T-296/97 *Alitalia – Linee aeree italiane SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-3871, pkt 80.

<sup>18</sup> ETS w sprawie C-305/89 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich („Alfa Romeo”)*, ECR 1991, s. I-1603, pkt 19–20.

<sup>19</sup> P. Nicolaidis, *State Aid, Advantage and Competitive Selection: What Is a Normal Market Transaction?* *European State Aid Law Quarterly* 1/2010, s. 65–78.

<sup>20</sup> ETS w sprawach: C-303/88 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich („ENI-Lanerossi”)*, ECR 1991, s. I-1433, pkt 20–24; C-278/92, C-279/92 oraz C-280/92 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich („Hytasa”)*, ECR 1994, s. I-4103, pkt 21; SPI w sprawach: T-11/95 *BP Chemicals Limited przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1998, s. II-3235, pkt 116; T-20/03 *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2008, s. II-2305, pkt 236–238.

gdy odpowiedź na pierwsze pytanie jest przecząca, test ten pozwala na ustalenie dopuszczalnej wielkości pomocy. W szczególności przy wykorzystaniu testu inwestora rynkowego można dokonać oceny udziałów kapitałowych (wpłaty na kapitał założycielski w przedsiębiorstwach przynoszących straty lub bliskich bankructwa)<sup>21</sup>, kredytów (lub pożyczek)<sup>22</sup> oraz gwarancji<sup>23</sup>.

Kolejnymi wariantami zastosowania zasady prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej są *test prywatnego wierzyciela* oraz *test prywatnego sprzedawcy*. W teście wierzyciela prywatnego działającego na zasadach rynkowych (*private creditor test*) państwo porównywane jest do prywatnego wierzyciela podejmującego działania w celu uregulowania płatności, jakie przysługują mu od dłużnika znajdującego się w trudnej sytuacji finansowej. Oznacza to, że udzielenie pożyczki przez państwo będzie porównywane do zachowania prywatnego wierzyciela, który zmierza do odzyskania pożyczonej sumy wraz z odsetkami<sup>24</sup>. Państwo jako wierzyciel publiczny musi dokonać oceny ustępstw w zapłacie należności, zgodnie ze standardami, które stosuje wierzyciel prywatny<sup>25</sup>. Jeżeli władze publiczne tolerują zwłokę w zapłacie długu, oznacza to złagodzenie ciężaru spoczywającego na przedsiębiorstwie i skutkuje przyznaniem mu pomocy publicznej<sup>26</sup>. Natomiast test prywatnego sprzedawcy stosowany jest w przypadku transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości<sup>27</sup>, przy czym pomocy państwa nie stanowi sprzedaż gruntów lub budynków publicznych w drodze przetargu nieograniczonego<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych, Biuletyn KE 9–1984.

<sup>22</sup> SPI w sprawach: T-16/96 *Cityflyer Express Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1998, s. II–757, pkt 53–56; T-234/95 *DSG Dradenauer Stahlgesellschaft mbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II–2603, pkt 184.

<sup>23</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, Dz. Urz. UE C 155 z 20.6.2008.

<sup>24</sup> ETS w sprawie C-256/97 *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, ECR 1999, s. I–3913, pkt 25.

<sup>25</sup> SPI w sprawach: T-152/99 *Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2002, s. II–3049, pkt 156 i nast.; T-198/01 *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2004, s. II–2717, pkt 98 i nast.

<sup>26</sup> SPI w sprawie T-1/08 *Buczek Automotive sp. z o.o. przeciwko Komisji Europejskiej*, ECR 2011, s. II–nyr, pkt 70–75.

<sup>27</sup> SPI w sprawie T-366/00 *Scott SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2007, s. II–797, pkt 93 i 105.

<sup>28</sup> Komunikat Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne, Dz. Urz. WE C 209 z 10.7.1997.

Reasumując, kryterium selektywności wyklucza z zakresu stosowania art. 107 ust. 1 TFUE środki przyznane na podstawie obiektywnych i ujednoliconych kryteriów, które nie sprzyjają żadnym konkretnym przedsiębiorstwom lub grupom przedsiębiorstw. Mówiąc inaczej, aby uznać dany środek pomocowy za selektywny, należy stwierdzić bez cienia wątpliwości, że sprzyja on określonemu przedsiębiorstwu lub grupie przedsiębiorstw na tle innych przedsiębiorstw, które są w takiej samej lub porównywalnej sytuacji prawnej lub faktycznej<sup>29</sup>. Sprzyjanie to wyraża się w różnicowaniu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, w zdobywaniu przewagi konkurencyjnej jednych przedsiębiorstw nad drugimi poprzez przyznanie jednemu, a nieprzyznanie innym określonych korzyści.

### 2.3. Przesłanka wystąpienia korzyści po stronie odbiorcy pomocy publicznej

Pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE to pomoc, która skutkuje przyznaniem korzyści o charakterze selektywnym wyłącznie na rzecz niektórych przedsiębiorstw lub sektorów gospodarki<sup>30</sup>. Pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE powoduje korzyść dla niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, z wyłączeniem pozostałych<sup>31</sup>. Innymi słowy, dany środek nie może zostać uznany za pomoc publiczną w przypadku, gdy nie przynosi on żadnych korzyści podmiotowi, do którego jest skierowany.

Korzyść może zatem przybierać najróżniejsze formy, co wiąże się ze sformułowaniem zapisu art. 107 ust. 1 TFUE, z którego wynika wprost, że pomoc może być udzielona w „jakiegokolwiek formie”. Komisja Europejska stosuje w praktyce podział form pomocy publicznej na cztery grupy<sup>32</sup>. **Grupa A** obejmuje te instrumenty pomocy, których stosowanie skutkuje przeniesieniem całej

---

<sup>29</sup> ETS w sprawach: C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECR 2001, s. I-8365, pkt 41; C-172/03 *Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck*, ECR 2005, s. I-1627, pkt 40; SPI w sprawie T-222/04 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2009, s. II-1877, pkt 60.

<sup>30</sup> SPI w sprawie T-210/02 *British Aggregates Association przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2006, s. II-2789, pkt 105.

<sup>31</sup> SPI w sprawie T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-3207, pkt 40.

<sup>32</sup> *Ninth Survey on State Aid in the European Union*, Brussels 18.07.2001, COM(2001) 403 final.

kwoty pomocy na beneficjenta. Grupa ta jest podzielona na dwie podgrupy, gdzie A1 to pomoc udzielona bezpośrednio z budżetu (dotacje, refundacje), zaś A2 to pomoc udzielona za pośrednictwem systemu podatkowego lub systemu ubezpieczeń społecznych (zwolnienia i ulgi podatkowe, obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne). **Grupa B** obejmuje formy zaangażowania kapitałowego państwa w kapitale przedsiębiorstw, z zastrzeżeniem wyjątku, gdy państwo działa jak prywatny inwestor (test prywatnego inwestora). Można wskazać tu, na podgrupę B1 (wniesienie kapitału do przedsiębiorstwa) oraz podgrupę B2 (konwersja zadłużenia przedsiębiorstwa na kapitał). **Grupa C** to przeniesienia środków finansowych, w których wartość pomocy jest równa wartości odsetek, których beneficjent nie musi uiszczać za okres, w którym określony kapitał pozostaje w jego dyspozycji. W ramach tej grupy również wyszczególnia się dwie podgrupy, tj. C1 obejmującą instrumenty tzw. miękkiego kredytowania (pożyczki i kredyty preferencyjne) i C2 obejmującą odroczenie płatności podatków oraz innych obowiązkowych płatności o charakterze publicznoprawnym. Natomiast **grupa D** obejmuje pomoc czynną w postaci poręczeń i gwarancji udzielanych przez organy władz publicznych.

Zatem należy podkreślić, że środki interwencji państwa kwalifikowane jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie mają charakteru jedynie subwencyjnego, ponieważ składają się na nie nie tylko bezpośrednie transfery płatności, ale również środki pośrednie. Pomoc może wynikać z aktu normatywnego, który będzie stanowił podstawę prawną udzielania pomocy, przyjmując w ten sposób postać programu pomocowego kierowanego do wszystkich spełniających określone w nim warunki przedsiębiorstw. Pomoc może być przyznana na podstawie decyzji administracyjnej, co ma miejsce w odniesieniu do zwolnień z podatków, obniżenia wysokości podatków i innych preferencji w zakresie spoczywających na przedsiębiorstwach obowiązkowych obciążeń publiczno-prawnych. Ponadto podstawą dla przyznania wsparcia przez władze publiczne może być umowa cywilno-prawna, która stosowana jest na przykład w przypadku dotacji, preferencyjnego kredytu i preferencyjnej pożyczki, czy gwarancji. Pomoc państwa może przybierać formę obejmowania udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych, udzielania zamówień publicznych na uprzywilejowanych warunkach, a także występować w związku z realizacją umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz transakcjami kupna-sprzedaży. Ta ostatnia forma ma miejsce w sytuacji sprzedaży przez państwo towarów po obniżonej cenie, zakupu przez przedsiębiorstwo gruntów lub bu-

dyneków na preferencyjnych warunkach, czy też nabywania towarów lub usług od przedsiębiorstwa po cenach niższych niż ceny rynkowe.

#### **2.4. Przesłanka zakłócenia konkurencji i naruszenia zasad wymiany handlowej między państwami członkowskimi**

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE za niezgodną z rynkiem wewnętrznym jest uznawana pomoc państwa, której skutkiem jest rzeczywiste lub przynajmniej potencjalne zakłócenie konkurencji. Zakłócenie lub zagrożenie zakłóceniem konkurencji jest przesłanką konstytutywną pomocy państwa<sup>33</sup>. Oznacza to, że jest to konieczna przesłanka oceny środka pomocowego w celu stwierdzenia, czy stanowi on pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE<sup>34</sup>. Sądy unijne podkreślały w swoim orzecznictwie, że do naruszenia konkurencji dochodzi w sytuacji, gdy udzielenie pomocy zmienia funkcjonowanie konkurencji. Konkurencja jest zakłócona lub istnieje zagrożenie jej zakłócenia, gdy udzielona przez państwo pomoc wzmacnia pozycję odbiorcy tej pomocy w stosunku do innych przedsiębiorstw z nim konkurujących w wymianie handlowej na rynku europejskim<sup>35</sup>. Można zatem stwierdzić, że wzmocnienie pozycji konkurencyjnej beneficjenta pomocy w porównaniu do jego konkurentów skutkuje zakłóceniem konkurencji.

Wpływ pomocy publicznej na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest nierozzerwalnie związany z naruszeniem zasad konkurencji<sup>36</sup>. Należy jednakże pamiętać, że wpływ pomocy na handel między państwami członkowskimi jest traktowany jako oddzielny element definicyjny pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Warunek ten jest odrębną konstytutywną cechą pomocy państwa i powinien być odróżniany od zakłócenia kon-

---

<sup>33</sup> ETS w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, przy udziale *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, ECR 2003, s. I-7747, pkt 74–75; SPI w sprawach: T-34/02 *EURL Le Levant 001 oraz inne przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2006, s. II-267, pkt 110; T-332/06 *Alcoa Trasformazioni Srl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2009, s. II-29, pkt 56.

<sup>34</sup> J.L. da Cruz Vilaça, *Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments*, *European State Aid Law Quarterly* 4/2009, s. 443–452.

<sup>35</sup> ETS w sprawach: 730/79 *Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1980, s. 2671, pkt 11; C-53/00 *Ferring SA przeciwko Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, ECR 2001, s. I-9067, pkt 21.

<sup>36</sup> C. Quigley, *European State Aid Law and Policy*, Hart Publishing Ltd, Oxford–Portland 2009, s. 54–59.

kurencji<sup>37</sup>. Podobnie jak w przypadku przesłanki zakłócenia konkurencji, wpływ ten należy rozumieć w rzeczywistym i potencjalnym ujęciu<sup>38</sup>. Dla uznania wystąpienia przesłanki wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie jest konieczne, aby sam odbiorca takiej pomocy uczestniczył w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej. Innymi słowy, okoliczność, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy bezpośrednio nie uczestniczy w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej nie stanowi okoliczności wykluczającej możliwość wpływu na handel.

Reasumując, przesłankę zakłócenia konkurencji i przesłankę negatywnego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi należy uznać za spełnione, jeżeli ma miejsce wzmocnienie pozycji konkurencyjnej beneficjenta pomocy, który prowadzi działalność w sektorze uczestniczącym w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej<sup>39</sup>.

## Podsumowanie

Problematyka pomocy publicznej należy do najbardziej skomplikowanych zagadnień prawa konkurencji Unii Europejskiej i rodzi wiele problemów z wykorzystaniem tego instrumentu zarówno ze strony udzielającego pomocy, jak i jej odbiorców. Istniejący w Polsce porządek prawny w zakresie udzielania pomocy publicznej wynika z unijnych aktów normatywnych oraz z wyroków sądów unijnych. Ważne zatem jest, aby samorządy wykorzystując określone narzędzia wsparcia miały także świadomość – a co za tym idzie – wiedzę o warunkach i regułach stosowania pomocy publicznej. Stymulowanie rozwoju gospodarczego przez jednostki samorządu terytorialnego niesie bowiem ze sobą ryzyko udzielenia wsparcia, które będzie niezgodne z przepisami unijnymi dotyczącymi pomocy publicznej. Dlatego też bardzo ważne jest, żeby podmioty uprawnione do udzielenia pomocy publicznej znały i rozumiały specyfikę mechanizmu „zakazanej” pomocy publicznej. Konieczność bezpośredniego stosowania prawa i orzecznictwa UE, powinna skłaniać JST, występujące tak w roli

---

<sup>37</sup> C.D. Ehlermann, A. Vallery, *Giving Meaning to the Condition of Effect on Trade: The Courts's Judgment in Xunta de Galicia, a Missed Opportunity*, *European State Aid Law Quarterly* 4/2005, s. 709–712.

<sup>38</sup> ETS w sprawie C-372/97 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2004, s. I-3679, pkt 44.

<sup>39</sup> SPI w sprawie T-369/06 *Holland Malt BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2009, s. II-3313, pkt 47–48.

beneficjenta, jak i benefaktora pomocy publicznej, do przeprowadzania testu kumulatywnego wystąpienia przesłanek pomocy publicznej w każdym przypadku, w którym ma miejsce przepływ środków publicznych.

## **STATE AID AS AN INSTRUMENT OF LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT**

### **Summary**

This paper sets out to prove that implementing state aid guidelines raises many difficulties to both entities granting the aid, as well as those receiving it. There are cases, where the benefactor of state aid is the beneficiary at the same time. There are also cases, where according to some project criteria an entity is classified as a business eligible for state aid, but under criteria of a different project, would not meet all the conditions, thus would be barred from receiving the subsidy. Finding themselves in exactly that predicament are LGUs which on one hand under current 7 year EU funding scheme are the biggest beneficiary of EU funds, but on the other are the benefactor of state aid granted to businesses. Both EU funding as well as state aid are supporting mechanisms regulated by EU treaties. This paper sets out to analyse legislative framework and its sources as well as key guidelines for granting state aid, in the context of local government units.

*Translated by Piotr Podsiadło.*