

# Piotr Podsiadło

---

## Efektywność udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich UE - mit czy rzeczywistość

---

Problemy Zarządzania 15/2 (1), 53-71

---

2017

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.

## **Efektywność udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich UE – mit czy rzeczywistość?**

Nadesłany: 20.03.16 | Zaakceptowany do druku: 28.04.16

**Piotr Podsiadło\***

Celem artykułu jest przedstawienie zasad dopuszczalności pomocy publicznej w państwach członkowskich UE, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętego przez Komisję Europejską w 2008 r., a następnie znowelizowanego w 2014 r. ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER), na mocy którego państwa członkowskie zwolniono z obowiązku zgłaszania Komisji licznych środków pomocy państwa. Wprowadzenie tego rozporządzenia było jednym z głównych elementów reformy systemu pomocy państwa podjętej przez Komisję, która stanowiła istotny krok w kierunku zmniejszenia biurokracji i przejaw nowoczesnego podejścia do kontroli pomocy państwa.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, polityka konkurencji, Unia Europejska, zasady ogólne, wyłączenia grupowe.

## **The Efficiency of Granting State Aid in the EU Member States – Myth or Reality?**

Submitted: 20.03.16 | Accepted: 28.04.16

The purpose of the article is to demonstrate the acceptability of State aid in the EU member states, with particular regard to implementation regulations adopted by the European Commission in 2008 and 2014 on State aid provided on the basis of block exemptions. Applying this principle makes it possible to release the Member States from the obligation to notify the Commission of numerous state aid measures. The implementation of the General Block Exemption Regulation (GBER) has been one of the major components of the reform of the State aid system undertaken by the Commission in the recent years.

**Keywords:** State aid, competition policy, the European Union, general regulations, block exemption regulation.

**JEL:** E62, K20, K33

---

\* **Piotr Podsiadło** – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Finansów Samorządowych.

Adres do korespondencji: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: piotr.podsiadlo@uek.krakow.pl.

## 1. Wprowadzenie<sup>1</sup>

W Unii Europejskiej pomoc publiczna udzielana jest przedsiębiorstwom na szczeblu krajowym przez właściwe organy państw członkowskich. Zgodność tej pomocy z regułami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010) kontrolowana jest natomiast na szczeblu unijnym przez Komisję Europejską. Uprawnienia Komisji w tym zakresie mają charakter wyłączny, co oznacza, że żaden inny organ, w szczególności krajowy, nie ma uprawnień do dokonywania wiążącej oceny legalności pomocy na tle *acquis communautaire* w tej dziedzinie (Nicolaidis, 2003). Organy krajowe mogą jedynie badać, czy pomoc została przyznana zgodnie z ich prawem wewnętrznym, a jeżeli nie, to ewentualnie mogą wyciągać konsekwencje z tytułu naruszenia prawa (Buyskes, Kekelekis i Nicolaidis, 2005).

Środki pomocy dla przedsiębiorstw, z którymi wiąże się pomoc państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, muszą być zgodne z procedurą dotyczącą pomocy państwa (Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie T-357/02 RENV *Freistaat Sachsen (Niemcy) przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 42–48). Niektóre z tych środków nie będą pod pewnymi warunkami uznawane za zakazaną pomoc państwa (zasada *de minimis* w odniesieniu do środków w ograniczonej wysokości lub gwarancji) lub będą stanowić pomoc państwa, lecz państwa członkowskie będą mogły zastosować takie środki pomocy bezpośrednio bez konieczności zgłaszania ich Komisji celem zatwierdzenia, co ma zastosowanie w odniesieniu do środków wchodzących w zakres ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER, Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008; Dz. Urz. UE L 187/1 z 26.6.2014). Celem wprowadzenia rozporządzenia GBER było uznanie za zgodny z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 TFUE i tym samym zwolnienie z obowiązku notyfikacji przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE każdego przypadku pomocy indywidualnej i systemu pomocy dla przedsiębiorstw, która spełnia warunki określone przez to rozporządzenie. Nie oznacza to, że żadna inna pomoc publiczna dla przedsiębiorstw nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym po ocenie dokonanej przez Komisję w świetle kryteriów określonych przez art. 107 ust. 3 TFUE w następstwie zgłoszenia dokonanego przez państwo członkowskie zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. Innymi słowy, kryteria określone w rozporządzeniu GBER nie są jedynymi, na podstawie których Komisja może ocenić zgłoszone jej plany pomocy. Dlatego też środki pomocy na rzecz przedsiębiorstw mogą również być uznawane za zgodne z przepisami w dziedzinie pomocy państwa, jeżeli spełnione zostaną warunki określone w stosownych wytycznych i zasadach ramowych Komisji, które regulują np. pomoc publiczną w formie kapitału podwyższonego ryzyka, pomoc na ochronę środowiska, pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną czy też pomoc dla regionów w niekorzystnym położeniu. W takim przypadku środki te należy zgłosić Komisji i dopiero po otrzymaniu od Komisji informacji o ich zatwierdzeniu

można je wprowadzić w życie. Implikuje to konieczność przeprowadzenia procedury notyfikacji i autoryzacji pomocy publicznej, z którą wiążą się także określone rodzaje postępowań w sprawach pomocy państwa na szczeblu Unii Europejskiej.

Efektywność udzielania pomocy publicznej należy rozumieć przede wszystkim w ujęciu czasu trwania podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy. W przypadku pomocy spełniającej warunki wyłączeń grupowych, w tym warunki pomocy *de minimis*, Komisja jest jedynie informowana o planie udzielenia pomocy, natomiast szybkość udzielenia wsparcia leży już w gestii danego państwa członkowskiego. W sytuacji, gdy pomoc nie spełnia warunków wyłączenia grupowego i wymaga tym samym indywidualnego zgłoszenia do Komisji w celu jej autoryzacji, procedura zatwierdzenia pomocy jako zgodnej z rynkiem wewnętrznym może trwać nawet do dwóch lat. Celem artykułu jest przedstawienie zasad dopuszczalności pomocy publicznej w państwach członkowskich UE, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętego przez Komisję Europejską w 2008 r., a następnie znowelizowanego w 2014 r. ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER), na mocy którego państwa członkowskie zwolniono z obowiązku zgłaszania Komisji licznych środków pomocy państwa. Wprowadzenie tego rozporządzenia było jednym z głównych elementów reformy systemu pomocy państwa podjętej przez Komisję, która stanowiła istotny krok w kierunku zmniejszenia biurokracji i przejaw nowoczesnego podejścia do kontroli pomocy państwa. Zastosowana w artykule metoda badawcza odnosi się do dogmatyki prawa oraz metody analizy i konstrukcji logicznej. Przyjęta w artykule teza badawcza opiera się na stwierdzeniu, że w latach 2005–2015 udział pomocy udzielanej przez państwa członkowskie w ramach wyłączeń grupowych zdecydowanie zwiększył się w porównaniu z pomocą udzielaną na zasadach ogólnych, tj. wymagającej notyfikacji do Komisji Europejskiej. Tym samym oznacza to wzrost efektywności udzielania pomocy publicznej.

## 2. Ogólne zasady udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej

Udzielenie pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej jest możliwe dopiero po stwierdzeniu przez Komisję Europejską jej zgodności z regułami dopuszczalności określonymi w Traktacie. Taki obowiązek wynika z art. 108 TFUE, a jego stosowanie oparte jest na procedurze ukształtowanej w praktyce i usankcjonowanej decyzjami Komisji Europejskiej oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pomoc *de minimis* oraz pomoc udzielana w ramach wyłączeń grupowych są z zasady wyłączone spod tego obowiązku. W ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE należy wyróżnić dwie fazy postępowania, tj. fazę badania wstępnego (art. 108 ust. 3 TFUE) oraz procedurę formalnego dochodzenia (art. 108 ust. 2 TFUE). Faza badania wstępnego ma na celu umożliwienie Komisji sformułowanie

pierwszej opinii na temat częściowej lub całkowitej zgodności zgłaszanej pomocy z rynkiem wewnętrznym, zaś procedura formalnego dochodzenia umożliwi Komisji uzyskanie pełnych informacji dotyczących wszystkich okoliczności w sprawie (Wyrok Trybunału z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 *Nuova Agricast Srl przeciwko Ministero delle Attività Produttive*, pkt 57; Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-194/09 P *Alcoa Trasformazioni Srl przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 57). W swoim orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że faza badania wstępnego ma na celu: „jedynie zapewnienie Komisji czasu do namysłu i do przeprowadzenia kontroli pozwalającej na sformułowanie pierwszej opinii w sprawie zgłoszonych planów pomocy, tak by mogła ona stwierdzić bez pogłębionego badania, że są one zgodne z Traktatem albo wprost przeciwnie, że ich zawartość wzbudza wątpliwości pod tym względem” (Wyrok Trybunału z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-99/98 *Republika Austrii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 52–56.). Z kolei procedura formalnego dochodzenia: „pozwala Komisji uzyskać przed podjęciem decyzji całkowitą jasność w zakresie wszystkich dostępnych informacji w sprawie, co nabiera nieodzownego charakteru, jeżeli Komisja napotyka poważne trudności w ocenie, czy pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem” (Wyrok Trybunału z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 *Matra SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 16 i nast.). Oznacza to, że uruchomienie procedury formalnego dochodzenia nie nastąpi, gdy Komisja Europejska po przeprowadzeniu badania wstępnego może nabrać przeświadczenia, że projekt pomocy jest zgodny z Traktatem (Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie T-73/98 *Société chimique Prayon-Rupel SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 44; Wyrok Trybunału z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P *Athinaiki Techniki AE przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 34).

W celu ujednoczenia zasad postępowania w sprawach o przyznawanie pomocy publicznej przez państwa członkowskie Rada wydała w 1999 r. rozporządzenie nr 659 o stosowaniu art. 88 Traktatu Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 83 z 27.3.1999), które zostało zastąpione rozporządzeniem nr 1589 ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248/9 z 24.9.2015) stanowiące, że wszystkie projekty nowych aktów prawnych dotyczących stosowania pomocy publicznej oraz nowe, konkretne programy pomocy, a także zmiany istniejących programów podlegają notyfikacji, czyli muszą być zgłaszane Komisji Europejskiej. Ponadto powyższe akty prawne oraz programy lub ich zmiany nie mogą być wdrożone przez państwa członkowskie do momentu ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską (autoryzacja). Obowiązkowi notyfikacji podlega zatem pomoc publiczna objęta programami pomocowymi, czyli aktami prawnymi, na podstawie których pomoc może być udzielana poszczególnym przedsiębiorstwom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny lub jednemu albo kilku przedsiębiorstwom

przez nieokreślony czas lub w nieokreślonej wysokości. Inną formą pomocy podlegającą obowiązkowi notyfikacji, jest pomoc *ad hoc* (pomoc indywidualna), która jest udzielana konkretnemu przedsiębiorstwu poza istniejącymi programami pomocowymi i nie jest objęta wyłączeniami grupowymi. Państwo członkowskie, które uzyska zgodę Komisji na udzielenie pomocy publicznej w ramach konkretnego programu, jest zwolnione z obowiązku notyfikacji poszczególnych projektów pomocowych realizowanych w ramach tego programu.

Przed uruchomieniem procedury notyfikacyjnej władze publiczne same muszą ocenić, czy projektowane wsparcie ze środków publicznych jest pomocą publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż tylko wtedy mają obowiązek zgłoszenia zamiaru jego udzielenia. Jeżeli Komisja Europejska stwierdzi, że projektowane wsparcie nie jest pomocą publiczną, decyzja w sprawie jego dopuszczalności zdecydowanie nie leży w jej kompetencji. Jeżeli jednak wsparcie zostanie udzielone bez dopełnienia obowiązku notyfikacji i Komisja Europejska uzna, że jest niezgodne z regułami rynku wewnętrznego, to podejmuje decyzję o konieczności zwrotu przyznanej pomocy i zobowiązuje dane państwo członkowskie, które jej udzieliło, do jak najszybszego wyegzekwowania od beneficjenta zwrotu udzielonej pomocy. Oczywiście podobne skutki pociąga za sobą wykorzystanie pomocy publicznej niezgodnie z przeznaczeniem.

Z kolei standardowa procedura autoryzacji pomocy publicznej zakłada, że Komisja Europejska może pozytywnie zweryfikować wniosek o udzielenie pomocy *ad hoc*, zaakceptować program pomocowy lub wszcząć postępowanie wyjaśniające (Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-95/03 *Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid i Federación Catalana de Estaciones de Servicio przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 133–134.). Po zakończeniu postępowania Komisja wydaje decyzję, która może być pozytywna, negatywna lub warunkowa<sup>2</sup>. W przypadku decyzji warunkowej Komisja udziela zgody na przyznanie pomocy, ale po wprowadzeniu koniecznych zmian w określonym terminie. Decyzja negatywna oznacza, że proponowane wsparcie narusza obowiązujące kryteria dopuszczalności pomocy publicznej. W przypadku, gdy dane państwo członkowskie nie zastosuje się do decyzji Komisji Europejskiej, sprawa udzielenia przez niego pomocy publicznej może zostać wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości na wniosek Komisji Europejskiej lub innego zainteresowanego podmiotu<sup>3</sup>.

Podkreślić jednakże należy, że także wszystkie rozstrzygnięcia Komisji dotyczące oceny dopuszczalności pomocy publicznej podlegają zaskarżeniu do Sądu lub Trybunału Sprawiedliwości<sup>4</sup>. Prawo składania odwołań przysługuje nie tylko państwom członkowskim, będącym na ogół inicjatorami postępowań, ale także potencjalnym beneficjentom projektowanej pomocy oraz również ich konkurentom. Ponadto odwołanie takie może również złożyć państwo członkowskie występujące w interesie swoich producentów,

którzy ponoszą straty spowodowane uprzywilejowanym traktowaniem ich konkurentów przez władze narodowe. Prawo wniesienia odwołania daje im możliwość obrony ich interesów ekonomicznych i pozycji konkurencyjnej na rynku (Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-78/03 P *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV*, pkt 37; Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-260/05 P *Sniace SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 54.).

Oprócz standardowej procedury notyfikacji i autoryzacji pomocy publicznej istnieją jeszcze procedury prenotyfikacji i notyfikacji uproszczonej. Prenotyfikacja to nowy rodzaj postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej, który został dołączony do standardowej procedury kontroli pomocy państwa. Postępowanie to zostało sformalizowane w przyjętym przez Komisję Europejską 29 kwietnia 2009 r. Kodeksie najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (Dz. Urz. UE C 136/13 z 16.6.2009). Kodeks określa treść i czas trwania poszczególnych etapów procedury badania pomocy państwa we współdziałaniu Komisji z państwami członkowskimi. Reguluje on kontakty na etapie przedzgłoszeniowym, wspólnie uzgodnione planowanie przebiegu postępowania, wstępną analizę zgłoszonych środków, formalne postępowanie wyjaśniające, skargi składane do Komisji oraz wewnętrzne procedury decyzyjne Komisji. Postępowanie prenotyfikacyjne, które jest prowadzone między państwem członkowskim a Komisją, nie powinno trwać dłużej niż 2 miesiące. W tym czasie służby Komisji oraz państwa członkowskie mają możliwość nieformalnego i poufnego przedyskutowania prawnych i ekonomicznych aspektów dotyczących projektu przyznania pomocy, co powinno mieć przełożenie na wyższą jakość notyfikacji i ich lepsze przygotowanie. Od powodzenia postępowania prenotyfikacyjnego Komisja uzależnia możliwość podjęcia decyzji w ciągu dwóch miesięcy od daty notyfikacji, bez konieczności wszczynania formalnej procedury dochodzenia. Ponadto Komisja ze swej strony zapewnia, iż każde państwo członkowskie, które wystąpi z prenotyfikacją, zawsze otrzyma nieformalne wskazówki co do zgłaszanego projektu pomocy. Podkreślić jednakże należy, że prenotyfikacja nie jest niezbędnym etapem kontroli pomocy państwa, niemniej jest zalecana w celu ułatwienia i przyspieszenia procesu rozpatrywania środków pomocowych zgłaszanych Komisji Europejskiej, zwłaszcza w bardziej skomplikowanych sprawach.

Natomiast celem notyfikacji uproszczonej jest usprawnienie procesu rozpatrywania przez Komisję Europejską prostych spraw, takich jak środki mające wyraźny związek z istniejącymi instrumentami horyzontalnymi lub ustaloną praktyką decyzyjną Komisji (Dz. Urz. UE C 136/3 z 16.6.2009). W ramach procedury uproszczonej można rozpatrywać środki pomocy z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka, pomoc inwestycyjną na ochronę środowiska, pomoc w zakresie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej dla młodych innowacyjnych przedsiębiorstw i klastrów inno-

wacyjnych, regionalną pomoc *ad hoc* o wartości poniżej pułapu, którego przekroczenie powoduje konieczność indywidualnego zgłoszenia pomocy, pomoc na ratowanie przedsiębiorstw w sektorach wytwórczym i usługowym, a także programy ratowania i restrukturyzacji małych przedsiębiorstw oraz pomoc *ad hoc* na restrukturyzację małych i średnich przedsiębiorstw<sup>5</sup>. Z kolei środki pomocy odpowiadające ugruntowanej praktyce decyzyjnej Komisji są rozumiane jako środki pomocy zatwierdzone w co najmniej trzech wcześniejszych decyzjach Komisji. Uproszczoną procedurą objęte jest także przedłużenie okresu obowiązywania lub rozszerzenie zakresu istniejących programów pomocowych.

W sytuacji, gdy spełnione będą wszystkie warunki określone w zawiadomieniu Komisji w sprawie uproszczonej procedury, zatwierdzenie pomocy państwa poprzez decyzję w formie uproszczonej jest możliwe już w ciągu 20 dni roboczych. Dotyczy to jednak wyłącznie przypadków, gdy pomoc jest w sposób oczywisty zgodna z prawem, a państwa członkowskie przekazały w zgłoszeniu wszystkie wymagane informacje. Komisja jest zobowiązana jedynie do sprawdzenia, czy dany środek jest zgodny z obowiązującymi przepisami oraz praktykami i nie korzysta przy tym ze swojej swobody decyzyjnej. Ponadto, ze względu na ograniczenia czasowe związane z procedurą uproszczoną, ocena środka wsparcia udzielanego przez państwo przeprowadzana w ramach tej procedury jest uwarunkowana utrzymywaniem przez państwo członkowskie kontaktów przedzgłoszeniowych z Komisją w ramach postępowania prenotyfikacyjnego.

### 3. Rodzaje pomocy publicznej zgodnej z rynkiem wewnętrznym

Z uwagi na zasadniczy kontekst udzielania pomocy publicznej można rozróżnić trzy główne kategorie pomocy, która może zostać uznana za dozwoloną na mocy art. 107 ust. 3 TFUE. O zakwalifikowaniu danego środka pomocowego do jednej z trzech kategorii decyduje cel, na jaki pomoc państwa została przeznaczona, a w przypadku współlistnienia wielu celów rozstrzyga cel zasadniczy (Evans, 1997, s. 25). Pomoc sektorowa jest adresowana wyłącznie do przedsiębiorstw działających w określonym sektorze gospodarki. Podstawą jej uznawania za zgodną z rynkiem wewnętrznym i dopuszczalną jest przede wszystkim art. 107 ust. 3 lit. c) i lit. d) TFUE. Pomoc regionalną wyróżnia jej odniesienie terytorialne i udzielana jest przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na obszarze charakteryzującym się relatywnie niskim poziomem rozwoju gospodarczego. Podstawę jej uznania za zgodną z rynkiem wewnętrznym i dopuszczalną jest art. 107 ust. 3 lit. b) i lit. c). Oznacza to, że pomoc o charakterze regionalnym może być udzielana na dwóch konkurencyjnych podstawach prawnych. Z jednej strony będzie to pomoc dopuszczalna ze względu na niski poziom rozwoju gospodarczego regionów lub wysoki poziom występującego w nich bezrobocia (tzw. regiony peryferyjne), natomiast z drugiej strony – pomoc



mająca na celu ułatwienie rozwoju gospodarczego niektórych regionów (tzw. regiony centralne). Natomiast dopuszczalność pomocy horyzontalnej nie jest uzależniona od obszaru objętego tego typu pomocą, lecz od celów, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku jej udzielenia. Pomoc horyzontalna udzielana jest również bez względu na sektor gospodarki, do którego należy beneficjent pomocy, co oznacza, że wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w różnych branżach mają równe prawo ubiegać się o pomoc państwa<sup>6</sup>. Pomoc ta może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) i c) TFUE i udzielana jest ona z przeznaczeniem na realizację siedmiu celów, tj. rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, finansowanie kapitału wysokiego ryzyka, badania i rozwój, ochrona środowiska, zatrudnienie, szkolenia oraz ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

Należy podkreślić, że pomoc horyzontalna jest ukierunkowana na rozwiązywanie problemów występujących w różnych branżach lub regionach i tym samym jest ona bardziej preferowana przez Komisję i współcześnie rzeczywiście przeważa nad innymi kategoriami pomocy (Podsiadło, 2016). Zdecydowana większość horyzontalnych środków pomocy może być udzielana na uproszczonych zasadach, zgodnie z którymi określone grupy pomocy są zgodne z regułami jednolitego rynku europejskiego i podlegają wyłączeniu z obowiązku zgłoszenia planowanej pomocy do Komisji w celu jej zatwierdzenia. Zasady te są określane mianem wyłączeń grupowych.

#### **4. Pomoc horyzontalna dopuszczalna na podstawie rozporządzeń wyłączających**

Pierwszą unijną regulacją wyłączeń grupowych w ramach pomocy publicznej było rozporządzenie Rady WE nr 994 z 1998 r. (rozporządzenie kompetencyjne, Dz. Urz. WE L 142/1 z 14.5.1998), które upoważniało Komisję Europejską do wydawania rozporządzeń wyłączających (tzw. rozporządzenia BERs) stwierdzających, że określone grupy pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym i nie wymagają zgłoszenia notyfikacyjnego, o którym mówi art. 108 ust. 3 TFUE. Rozporządzenie to zawierało wyczerpującą listę grup pomocy horyzontalnej podlegającej wyłączeniu oraz wyznaczało Komisji obowiązkowe i fakultatywne elementy każdego wyłączenia. Wyłączenia grupowe zostały ustanowione dla pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju, ochrony środowiska, zatrudnienia i szkolenia, a także dla pomocy zgodnej z mapą zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego w zakresie udzielania pomocy regionalnej (Quigley, 2009, s. 185–186). Komisja skorzystała z możliwości, które dało jej przywołane rozporządzenie we wszystkich wskazanych przypadkach z wyjątkiem pomocy na ochronę środowiska. Ponadto pomoc na rzecz badań i rozwoju została dopuszczona jedynie w sytuacji, gdy była ona adresowana do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

W ramach realizowanego w związku ze Strategią Lizbońską programu reformy systemu pomocy państwa w pierwszej dekadzie XXI wieku wprowadzono zmiany w szeregu dotychczasowych przepisów prawa, a także przyjęto nowe dodatkowe przepisy – dotyczyło to m.in. wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (Dz. Urz. UE C 82 z 01.04.2008; Dz. Urz. UE C 200 z 28.6.2014), zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz. Urz. UE C 323 z 30.12.2006; Dz. Urz. UE C 198 z 27.6.2014) oraz wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz. Urz. UE C 54 z 04.03.2006). W zakresie regulacyjnym Komisja skonsolidowała wydane na podstawie rozporządzenia nr 994/98 wyłączenia grupowe w jednym akcie normatywnym. Nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych – *General Block Exemption Regulation* (GBER) – stało się specjalnym środkiem ujednocającym i upraszczającym dotychczasowe przepisy w zakresie wyłączeń grupowych i odnosiło się przekrojowo do wszystkich instrumentów i sektorów (Heidenhain, 2010, s. 420–423). Wprowadzenie powyższego rozporządzenia, na mocy którego państwa członkowskie zwolniono z obowiązku zgłaszania Komisji licznych środków pomocy państwa – zarówno takich, które podlegały wyłączeniom grupowym obowiązującym poprzednio, jak i takich, które dotychczas były uregulowane jedynie wytycznymi Komisji Europejskiej i przez to podlegały zgłoszeniu – stanowiło jeden z głównych elementów reformy systemu pomocy państwa (Nyssens, 2008).

Niekwestionowaną zaletą rozporządzenia GBER jest zniesienie obowiązku zgłoszenia (notyfikacji) Komisji Europejskiej planowanego środka pomocowego oraz konieczności uzyskania pozytywnej decyzji Komisji w tej sprawie (autoryzacja), zanim państwo członkowskie rozpocznie udzielanie pomocy publicznej<sup>7</sup>. Rozporządzenie GBER obejmowało dziewięć rodzajów pomocy publicznej: 1) regionalną pomoc inwestycyjną i na zatrudnienie; 2) pomoc inwestycyjną i na zatrudnienie dla małych i średnich przedsiębiorstw; 3) pomoc na zakładanie małych przedsiębiorstw przez kobiety; 4) pomoc na ochronę środowiska; 5) pomoc na usługi doradcze i udział małych i średnich przedsiębiorstw w targach; 6) pomoc w formie kapitału podwyższonego ryzyka; 7) pomoc na działalność badawczo-rozwojową; 8) pomoc szkoleniową; 9) pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych. Dla powyższych rodzajów pomocy publicznej Komisja Europejska określiła warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby dany środek pomocowy został zwolniony z obowiązku zgłoszenia, wskazała najważniejsze pojęcia i terminy, ogólne kategorie kosztów kwalifikowanych oraz dopuszczalną kwotową intensywność wsparcia w zakresie konkretnego rodzaju pomocy (Deiberova i Nyssens, 2009). Kwestią zasadniczą jest przy tym konieczność zapewnienia przejrzystości, równego traktowania i skutecznego monitorowania udzielanej pomocy, co powoduje, że rozporządzenie GBER odnosi się jedynie do pomocy publicznej, której kwotę można określić jako ekwiwalent dotacji

brutto w momencie udzielenia, bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka (np. dotacja, pożyczka preferencyjna).

Ponadto pomoc publiczna udzielana w ramach wszystkich grup pomocy wymienionych w rozporządzeniu GBER musi opierać się na efekcie zachęty, co oznacza, że udzielana pomoc musi być niezbędna i prowadzi do zmiany zachowań jej odbiorców, która ma polegać na rozwoju określonego rodzaju działalności, takiej jak inwestycyjna, badawcza, rozwojowa czy innowacyjna. Pomoc publiczna ma zachęcać beneficjentów do podejmowania działań, które bez uzyskania tej pomocy nie zostałyby w ogóle podjęte lub byłyby realizowane w ograniczonym zakresie<sup>8</sup>.

Rozporządzenie GBER wprowadziło również obowiązek wykluczenia w programach pomocowych możliwości udzielania pomocy oraz udzielania pomocy indywidualnej (poza programem) przedsiębiorstwom, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy wynikający z wcześniejszej decyzji Komisji uznającej pomoc za niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym. Zapis ten wynika ze stosowanej przez Komisję zasady Daggendorf, zgodnie z którą Komisja może zażądać, aby państwo członkowskie wstrzymało wypłatę nowej, zgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy beneficjentowi do momentu zwrotu przez dane przedsiębiorstwo poprzedniej pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, która jest przedmiotem decyzji o windykacji (Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland). Pomoc dla takich przedsiębiorstw, podobnie jak dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, nie może być udzielana w ramach wyłączeń grupowych i w dalszym ciągu podlega wymogowi notyfikacji.

Dnia 22 lipca 2013 r. rozporządzenie (WE) nr 994/98 zostało zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 733/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. (Dz. Urz. UE L 204/11 z 31.7.2013), aby upoważnić Komisję do rozszerzenia wyłączenia grupowego o nowe kategorie pomocy państwa, w odniesieniu do których można określić jasne warunki zgodności. W dniu 17 czerwca 2014 r. Komisja Europejska przyjęła nowe rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych – Rozporządzenie 651/2014 (Dz. Urz. UE L 187/1 z 26.6.2014). Do nowych kategorii pomocy podlegającej grupowemu wyłączeniu należą: pomoc przeznaczona na naprawę szkód spowodowanych przez niektóre klęski żywiołowe; pomoc społeczną na transport dla mieszkańców regionów najbardziej oddalonych; pomoc na rzecz infrastruktury szerokopasmowej, pomoc na innowacje, pomoc na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną.

Zgodnie z założeniami Komisji nowy GBER ma stanowić podstawę dla 3/4 środków pomocowych stosowanych obecnie. Ich łączna wartość może z kolei stanowić nawet do 2/3 wartości pomocy publicznej udzielanej obecnie

przez państwa członkowskie<sup>9</sup>. Nowy GBER ma zatem stanowić podstawowy instrument, przy wykorzystaniu którego państwa członkowskie mają udzielać pomocy publicznej. Tak szerokie zastosowanie Rozporządzenia GBER pozwoli z jednej strony odciążyć Komisję od rutynowych spraw i skupić na się na tych najpoważniejszych z punktu widzenia rynku wewnętrznego, zaś z drugiej strony umożliwi państwom członkowskim sprawne i szybko wdrożenie środków pomocowych.

Pomoc publiczna udzielana w ramach wyłączeń grupowych to także pomoc *de minimis* (tzw. pomoc bagatelna), w ramach której został określony próg pomocy dopuszczalnej, niewymagającej zgłoszenia. Podstawę prawną wyłączenia pomocy *de minimis* spod oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE stanowi rozporządzenie Komisji w sprawie pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006; Dz. Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013.). Pomoc udzielana na podstawie tego rozporządzenia jest dopuszczalna z mocy prawa, a zatem zwolniona z obowiązku notyfikacji pod warunkiem spełnienia wszystkich warunków w nim zawartych (Berghofer, 2007). Pomoc *de minimis* nie musi być notyfikowana Komisji Europejskiej zarówno gdy jest udzielana jako pomoc indywidualna, jak i w ramach programu pomocowego. Podstawowym warunkiem jest określenie pułapu intensywności takiej pomocy, zgodnie z którym łączna wielkość pomocy *de minimis* otrzymanej przez danego beneficjenta ze wszystkich źródeł i na wszystkie cele nie może przekroczyć 200 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych, przy czym dla przedsiębiorstw działających w sektorze transportu pułap ten wynosi 100 tys. euro (dla przedsiębiorstw sektora drogowego transportu pasażerskiego – 200 tys. euro). Pułapy te wyrażone są w formie dotacji pieniężnej i stosuje się je bez względu na formę i cel pomocy *de minimis*, a także bez względu na to, czy pomoc ta została udzielona przez państwo członkowskie w całości czy też w części została sfinansowana z zasobów Unii Europejskiej.

Pomoc *de minimis* nie może być uzależniona od wielkości eksportu i od wykorzystywania towarów krajowych zamiast towarów zagranicznych. Nie może być ona także przeznaczona na tworzenie sieci dystrybucji w innych państwach lub na pokrycie wydatków bieżących wiążących się z działalnością eksportową, przy czym pomocy eksportowej nie stanowi pomoc na pokrycie kosztów uczestnictwa w targach handlowych albo kosztów badań lub usług doradczych niezbędnych do wprowadzenia nowego lub już istniejącego produktu na nowy rynek. Należy przy tym podkreślić, że w rozporządzeniu dotyczącym pomocy *de minimis* została przyjęta reguła braku możliwości łączenia tej pomocy z pomocą publiczną udzielaną na podstawie rozporządzenia GBER lub na podstawie notyfikowanych przez Komisję Europejską programów pomocowych w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, gdyby kumulacja ta doprowadziła do przekroczenia najwyższego dopuszczalnego poziomu intensywności właściwego dla tego innego rodzaju pomocy publicznej.

## 5. Praktyka udzielania pomocy na podstawie rozporządzeń wyłączających BERS i GBER

Ustanowienie wyłączeń grupowych w ramach pomocy publicznej wynikało z jednej strony ze stopniowego zmniejszania się pomocy indywidualnej kierowanej do pojedynczych przedsiębiorstw (pomoc *ad hoc*) i zwiększania się rozmiarów pomocy publicznej udzielanej na podstawie programów pomocowych, które w randze aktów normatywnych określały potencjalną grupę beneficjentów, co oznaczało, że każde przedsiębiorstwo spełniające określone w nich warunki mogło skorzystać z pomocy państwa. Z drugiej strony wynikało to z ewoluowania unijnych wytycznych określających zasady dopuszczalności poszczególnych rodzajów pomocy od aktów o charakterze wyjaśniająco-interpretacyjnym w stronę quasi-normatywną.

Analizując dane zawarte w tabeli 1, można wysunąć wniosek, że pomoc publiczna udzielana w ramach wyłączeń grupowych wykazuje zdecydowaną tendencję wzrostową. W latach 2005–2015 intensywność pomocy dla wszystkich państw członkowskich UE wynosiła 2,9 mld euro w 2005 r., 3,3 mld euro w 2006 r., 6,7 mld euro w 2007 r., 9,9 mld euro w 2008 r., 14,1 mld euro w 2009 r., 13,0 mld euro w 2010 r., 17,4 mld euro w 2011 r., 20,7 mld euro w 2012 r., 21,5 mld euro w 2013 r., 26,1 mld euro w 2014 r. oraz 26,4 mld euro w 2015 r. Najwięcej pomocy udzieliły takie państwa, jak Niemcy (59,9 mld euro w całym analizowanym okresie), Włochy (14,5 mld euro) i Polska (12,2 mld euro), co stanowi ponad połowę pomocy udzielonej w tej formie w latach 2005–2015 w ramach całej Unii Europejskiej. Do krajów, które udzieliły najmniej pomocy tego rodzaju, zalicza się natomiast Malte, Cypr i Estonię, które w analizowanym okresie rozdysponowały po mniej niż 200 mln euro.

W tabeli 2 przedstawiono udział pomocy w formie wyłączeń grupowych w pomocy ogółem udzielonej przez państwa członkowskie UE w latach 2005–2015. W Unii Europejskiej pomoc publiczna w ramach wyłączeń grupowych stanowiła średnio 21,5% pomocy ogółem. W ujęciu względnym pomocy tej najwięcej udzieliły: Litwa – średnio 49,13%, Polska – 47,02%, Czechy – 45,79% i Luksemburg – 45,58%. Dla Niemiec i Włoch, które udzieliły najwięcej tej pomocy w ujęciu bezwzględnym, wskaźniki te kształtują się na poziomie 30,62% oraz 34,61%.

Mając na uwadze dane przedstawione w tabeli 2, można zauważyć, że pomoc publiczna udzielana w ramach GBER osiągała najwyższe wartości w strukturze pomocy ogółem w trzech ostatnich latach, tj. w latach 2013–2015. Wzrost wielkości udzielanej pomocy związany był z wygasaniem w połowie 2014 r. rozporządzenia GBER z 2008 r. oraz wejściem w życie nowego rozporządzenia GBER, które w przypadku niektórych celów horyzontalnych zmieniło pułapy kwotowe oraz warunki brzegowe udzielanej pomocy. Wzrost intensywności pomocy w 2015 r. wiąże się z koleją przyjęciem przez Radę UE nowego rozporządzenia kompetencyjnego – Rozporządzenia nr 1588

Państwo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	109,3	124,5	171,1	313,7	425,2	300,9	766,9	774,2	690,8	407,5	949,0
Belgia	123,1	118,1	141,1	219,0	689,2	715,2	550,7	410,4	463,6	830,1	760,2
Bulgaria	x	x	0,6	1,1	14,3	5,4	6,3	17,7	28,6	133,4	192,7
Chorwacja	x	x	x	x	x	x	x	x	15,8	100,6	67,0
Cypr	0,3	5,0	7,0	16,4	14,3	25,8	28,5	29,2	22,0	14,9	11,8
Czechy	62,5	78,3	203,0	474,0	362,8	436,3	759,4	911,7	1 020,6	1 018,1	1 364,3
Dania	0,7	1,1	7,4	9,0	40,7	168,8	284,7	348,3	384,1	354,6	1 172,0
Estonia	4,1	2,6	4,5	6,2	5,3	4,0	7,6	14,9	15,9	42,1	75,6
Finlandia	1,3	1,6	71,5	90,7	85,5	108,3	605,6	660,3	785,3	975,6	1 155,2
Francja	3,2	59,9	301,7	488,9	690,0	536,9	595,3	675,9	839,2	2 596,1	2 256,7
Grecja	99,6	96,5	84,0	237,8	253,7	285,5	373,4	223,3	307,4	337,6	275,6
Hiszpania	180,3	229,6	606,9	623,5	1 296,7	979,0	779,1	535,8	516,3	1 027,7	1 039,4
Holandia	5,1	55,5	102,8	134,6	68,3	69,4	127,2	137,7	132,7	196,8	290,7
Irlandia	53,2	98,1	180,5	165,6	90,1	116,2	92,3	101,9	431,2	129,2	144,0
Litwa	1,7	7,5	22,4	27,0	38,8	53,3	76,4	85,9	64,9	42,5	217,5
Luksemburg	6,9	11,7	7,8	7,7	40,3	48,9	64,7	50,4	110,3	67,9	63,3
Łotwa	3,2	5,2	264,6	10,5	9,6	13,5	21,8	32,3	36,7	175,5	149,4
Malta	0,0	1,2	2,1	1,2	12,9	15,0	27,0	25,8	22,2	32,3	30,2
Niemcy	523,4	385,4	1 798,5	3 175,9	5 945,0	4 668,8	7 567,5	8 459,4	8 729,4	8 285,4	6 432,6
Polska	410,7	561,5	737,3	985,6	995,1	1 331,3	1 015,4	1 196,6	1 385,8	2 424,1	1 175,5
Portugalia	26,7	8,8	25,1	48,9	103,0	230,7	181,8	283,6	210,7	472,7	633,2
Rumunia	x	x	1,0	31,9	43,3	78,4	116,0	91,0	120,4	336,6	473,8
Słowacja	0,9	3,7	8,2	13,3	38,5	57,3	47,2	61,2	69,5	131,6	273,4
Słowenia	x	0,7	14,2	78,0	106,3	110,6	154,0	195,2	169,3	221,6	191,6
Szwecja	4,6	4,9	68,6	54,5	54,7	76,5	645,9	2 247,1	2 306,6	2 150,6	2 196
Węgry	26,2	105,2	281,8	976,9	562,6	436,8	360,3	349,9	346,8	830,6	771,7
Wielka Brytania	345,5	289,1	651,3	517,9	430,5	776,2	967,0	1 118,7	1 153,8	1 492,7	1 668,4
Włochy	876,2	1 022,5	955,2	1 156,9	1 683,4	1 305,7	1 161,0	1 617,9	1 116,3	1 271,8	2 335,3
<b>UE-28</b>	<b>2 868,7</b>	<b>3 278,0</b>	<b>6 719,9</b>	<b>9 866,5</b>	<b>14 100,2</b>	<b>1 2954,7</b>	<b>17 383,0</b>	<b>20 656,1</b>	<b>21 496,4</b>	<b>26 100,1</b>	<b>26 366,2</b>

Tab. 1. Pomoc publiczna udzielona w ramach wyłączeń grupowych w latach 2000–2015 (w mln euro). Źródło: opracowanie własne na podstawie Commission of the European Communities: State Aid Scoreboards za lata 2005–2015.

Państwo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	11,00	6,73	16,69	22,70	20,16	17,02	51,06	46,25	41,57	31,40	47,77
Belgia	12,40	10,18	10,41	15,19	33,24	33,28	36,65	28,43	30,79	50,36	40,01
Bulgaria	0,00	0,00	2,14	7,01	49,14	28,57	27,51	56,73	61,51	83,90	80,16
Chorwacja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,48	52,23	25,53
Cypr	0,18	6,78	8,40	20,17	21,31	27,89	24,09	31,36	18,32	13,58	9,89
Czechy	13,59	12,22	25,65	40,50	44,26	44,19	60,53	64,34	63,88	63,97	70,51
Dania	0,05	0,08	0,46	0,52	1,97	8,44	13,11	14,46	15,92	14,98	36,89
Estonia	28,87	24,30	42,86	41,89	46,90	27,40	40,43	47,76	18,79	20,79	33,41
Finlandia	0,20	0,23	10,18	10,55	9,51	12,47	36,51	55,74	58,05	63,90	79,64
Francja	0,04	0,21	3,69	4,36	5,27	3,93	4,88	4,91	6,83	18,31	17,17
Grecja	15,51	12,99	10,71	15,93	12,71	16,44	16,83	13,14	11,55	20,56	12,71
Hiszpania	3,73	5,91	15,19	13,14	26,24	22,55	20,46	16,72	20,20	36,82	53,98
Holandia	0,37	3,37	6,78	8,09	3,70	3,41	5,93	7,18	7,50	10,70	16,48
Irlandia	8,27	12,51	22,63	18,55	11,55	12,24	13,80	18,59	47,99	19,66	33,96
Litwa	5,69	14,62	43,58	53,15	46,69	61,48	60,93	64,78	57,69	54,35	77,46
Luksemburg	15,86	25,49	16,35	13,97	42,07	63,51	76,93	68,39	85,11	50,67	43,00
Łotwa	3,91	5,22	67,53	8,56	9,44	9,12	9,95	9,29	11,03	26,93	27,82
Malta	0,00	0,99	1,89	1,19	13,18	20,19	29,44	25,29	17,47	39,58	32,97
Niemcy	3,31	2,29	12,92	13,17	34,00	30,81	61,18	69,40	69,25	22,58	17,89
Polska	42,41	44,90	55,37	36,55	40,57	46,31	46,21	53,31	62,61	51,75	37,24
Portugalia	1,97	0,63	1,17	3,12	6,35	15,19	11,87	32,59	46,22	64,59	82,70
Rumunia	0,00	0,00	0,26	10,55	23,96	40,06	30,18	14,91	13,74	32,45	39,04
Słowacja	0,34	1,63	3,34	4,26	15,42	23,17	29,43	51,26	38,44	44,07	67,89
Słowenia	0,00	0,48	11,82	45,32	36,39	38,20	40,72	49,76	41,62	56,09	43,85
Szwecja	0,16	0,17	2,28	1,88	2,16	2,67	21,37	70,32	69,15	65,98	69,33
Węgry	2,43	10,16	26,92	49,13	44,88	23,65	38,49	38,80	29,02	57,53	60,29
Wielka Brytania	9,49	7,61	14,04	12,69	10,81	16,48	22,65	20,65	19,61	18,33	19,14
Włochy	15,82	17,06	20,70	22,95	35,39	41,85	40,47	45,83	40,37	40,54	59,72
<b>UE-28</b>	<b>5,49</b>	<b>4,29</b>	<b>12,70</b>	<b>14,06</b>	<b>21,39</b>	<b>20,30</b>	<b>30,01</b>	<b>34,70</b>	<b>36,00</b>	<b>28,69</b>	<b>29,04</b>

Tab. 2. Pomoc publiczna udzielona w ramach wyłączeń grupowych w latach 2000–2015 (w %). Źródło: opracowanie własne na podstawie Commission of the European Communities: State Aid Scoreboards za lata 2005–2015.

z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 248/1 z 24.9.2015), które upoważniło Komisję Europejską do rozszerzenia obowiązującego rozporządzenia GBER z 2014 r. o nowe wyłączenia określonych grup pomocy, które są zgodne z rynkiem wewnętrznym i nie wymagają zgłoszenia notyfikacyjnego, o którym mówi art. 108 ust. 3 TFUE. Obecnie Komisja stosuje wyłączenia grupowe wobec pomocy zgodnej z mapą zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego w zakresie udzielania pomocy regionalnej oraz takich grup pomocy, jak: na badania rozwój i innowacje; na ochronę środowiska; na zatrudnienie i szkolenia; na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego; na naprawę szkód spowodowanych kęskami żywiołowymi; na naprawę szkód spowodowanych niektórymi niekorzystnymi warunkami pogodowymi w obszarze rybołówstwa; dla leśnictwa; na promowanie produktów z sektora spożywczego niewymienionych w załączniku I do TFUE; na zachowanie morskich i słodkowodnych zasobów biologicznych; na sport; w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych, jeśli pomoc ta ma charakter społeczny i jest udzielana bez względu na tożsamość przewoźnika; na podstawową infrastrukturę szerokopasmową lub małe środki pomocy indywidualnej na infrastrukturę, w tym sieci dostępu nowej generacji, roboty budowane związane z infrastrukturą szerokopasmową oraz na pasywną infrastrukturę szerokopasmową na obszarach, na których nie ma takiej infrastruktury albo jej wprowadzenie w najbliższej przyszłości jest mało prawdopodobne.

## 6. Podsumowanie

Unijna kontrola pomocy państwa jest zasadniczym elementem polityki konkurencji oraz koniecznym zabezpieczeniem efektywnej konkurencji i wolnego handlu na rynku wewnętrznym. Przepisy w dziedzinie pomocy państwa tworzą wspólną strukturę i zapewniają przede wszystkim równe warunki konkurencji dla przedsiębiorstw europejskich oraz pozwalają na uniknięcie sytuacji, w której państwa członkowskie niepotrzebnie prześcigałyby się w udzielaniu dotacji, co szkodziłoby Unii Europejskiej jako całości. Poza tym Komisja zachęca państwa członkowskie do traktowania w sposób priorytetowy działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności ich gospodarek oraz poprawę spójności społecznej i regionalnej. Reforma systemu pomocy państwa – zapoczątkowana w ramach Strategii Lizbońskiej i kontynuowana w ramach Strategii „Europa 2020” – ukierunkowuje udzielanie pomocy publicznej na cele horyzontalne, takie jak badania, rozwój i innowacje, środki związane z kapitałem podwyższonego ryzyka i wzrostem konkurencyjności MŚP, szkolenia, promocja zatrudnienia, energia odnawialna i zmiany klimatyczne oraz inne środki w dziedzinie ochrony środowiska. Z tej perspektywy przepisy unijnej prawa konkurencji nakładają również na zainteresowane



strony obowiązek sprawdzenia, czy pomoc państwa jest odpowiednim instrumentem polityki do realizacji celów leżących we wspólnym interesie. W ten sposób dzięki kontroli pomocy państwa unika się marnotrawienia zasobów publicznych, za co rachunek ostatecznie zapłaciliby podatnicy.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub poprzez środki państwowe w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub dostarczanie niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, chyba że TFUE stanowi inaczej. Art. 107 ust. 2 TFUE stanowi, że niektóre rodzaje pomocy są automatycznie zgodne z rynkiem wewnętrznym. Z kolei w art. 107 ust. 3 TFUE wymienione zostały rodzaje pomocy, które Komisja może uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Istota wyłączeń grupowych w ramach pomocy publicznej opiera się na założeniu, że Komisja dysponuje dużym doświadczeniem w stosowaniu art. 107 i 108 TFUE, wystarczającym do definiowania ogólnych kryteriów zgodności horyzontalnej pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym, i tym samym podlegają one wyłączeniu z procedury notyfikacyjnej określonej w art. 108 ust. 3 TFUE. Słuszność tego założenia wynika stąd, że grupowe wyłączenie programów pomocowych spełniających warunki określone z góry w sposób bardzo szczegółowy przez Komisję było zabiegiem o charakterze wyłącznie proceduralnym, umożliwiającym zwiększenie przejrzystości i pewności prawnej w stosowaniu zasad konkurencji dotyczących pomocy państwa.

Weryfikując postawioną na wstępie tezę, należy stwierdzić, że jest ona prawdziwa, bowiem w ostatnich kilku latach wartość pomocy państwa udzielanej w Unii Europejskiej w ramach wyłączeń grupowych wzrasta – zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w strukturze pomocy ogółem. Oznacza to, że można mówić o wzroście efektywności udzielania pomocy publicznej. Na tle innych państw członkowskich UE Polska zajmuje drugą pozycję wśród państw, które udzielają najwięcej pomocy w oparciu o zasadę wyłączeń grupowych w strukturze pomocy ogółem i trzecie miejsce ze względu na intensywność udzielonej pomocy. W ostatnich latach wartość udzielanej w Polsce pomocy na podstawie rozporządzenia GBER wykazywała tendencję wzrostową, co można tłumaczyć pojawieniem się nowych źródeł finansowania pomocy (zwłaszcza programów współfinansowanych przez Unię Europejską) oraz częściowym zastępowaniem pomocy publicznej udzielanej wcześniej w ramach programów pomocowych pomocą wyłączoną grupowo. Kumulacja wydatkowania środków ze źródeł współfinansowanych z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 nastąpiła w 2014 r. – pomoc wyłączona blokowo stanowiła wtedy 2,4 mld euro.

## Przypisy

- <sup>1</sup> Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.
- <sup>2</sup> Komisja Europejska publikuje informacje o prowadzonych postępowaniach notyfikacyjnych w rejestrze internetowym (Register), a podjęte decyzje pozytywne w Dzienniku Urzędowym serii C, która zawiera m.in. ogłoszenia, interpelacje parlamentarne, informacje o kursie euro oraz projekty aktów prawnych. Natomiast decyzje negatywne i warunkowe publikowane są w całości w Dzienniku Urzędowym serii L zawierającej teksty aktów, których publikacja jest obowiązkowa (np. rozporządzenia, dyrektywy). Ponadto Komisja przedstawia skrót prasowy podjętych decyzji, co dokonywane jest zwykle w dniu powzięcia decyzji.
- <sup>3</sup> Rozporządzenie proceduralne nr 659/99 wskazywało w art. 9 możliwość cofnięcia decyzji wydanej przez Komisję Europejską w sprawie oceny dopuszczalności zamierzonej pomocy publicznej. Jest to postępowanie nadzwyczajne, które wszczynane jest w sytuacji, gdy decyzja kończąca postępowanie w fazie badania wstępnego lub podczas procedury formalnego dochodzenia została wydana na podstawie nieprawdziwych informacji przekazanych Komisji przez wszystkich uczestników postępowania, czyli przez zainteresowane państwo członkowskie, beneficjenta pomocy i osoby trzecie.
- <sup>4</sup> Sądy Unii Europejskiej kontrolują ważność decyzji Komisji Europejskiej zarządzających zwrot pomocy publicznej (art. 263 TFUE) oraz dokonują interpretacji prawa unijnego dotyczącego pomocy publicznej w procedurze prejudycjalnej (art. 267 TFUE).
- <sup>5</sup> Powyższy wykaz ma charakter orientacyjny i może ulegać zmianom w oparciu o przyszłe zmiany obecnie obowiązujących instrumentów horyzontalnych lub przyjęcie nowych instrumentów.
- <sup>6</sup> Zasadą jest, że pomoc horyzontalna o charakterze międzysektorowym jest kierowana do wszystkich przedsiębiorstw, które otrzymując tę pomoc, będą przyczyniały się do realizacji określonych celów polityki gospodarczej państwa. Należy przez to rozumieć, że zasadniczym celem pomocy horyzontalnej jest wspieranie szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego kraju przez tworzenie korzystnych warunków do przeprowadzania zmian proefektywnościowych, podnoszenia stopnia innowacyjności i modernizacji przedsiębiorstw, rozwoju przedsiębiorczości, przeciwdziałania bezrobociu i ochrony środowiska.
- <sup>7</sup> Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do informowania jej w ciągu 20 dni roboczych od wejścia w życie danego środka pomocowego o jego uruchomieniu. Ponadto po uruchomieniu programu pomocowego lub udzieleniu pomocy indywidualnej na podstawie rozporządzenia GBER państwa członkowskie muszą opublikować na stronach internetowych pełną informację na temat danego środka pomocowego.
- <sup>8</sup> W założeniu Komisji Europejskiej efekt zachęty w przypadku pomocy publicznej na realizację projektów małych i średnich przedsiębiorstw wystąpi, jeżeli przed rozpoczęciem działań dotyczących realizacji tego projektu lub działań objętych pomocą małe lub średnie przedsiębiorstwo złożyło wniosek o dofinansowanie do właściwego organu udzielającego pomocy państwa. Natomiast w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw państwa członkowskie powinny dodatkowo żądać od nich dokumentów w postaci analizy wykonalności projektu lub działań objętych pomocą na wypadek otrzymania pomocy oraz bez jej udziału. Ponadto w odniesieniu do niektórych środków pomocy zakłada się z góry istnienie efektu zachęty.
- <sup>9</sup> Komunikat prasowy KE z dnia 21.05.2014 r.

**Bibliografia**

- Berghofer, M. (2007). The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles? *European State Aid Law Quarterly*, 6(1), 11–24.
- Buyskes, P., Kekelekis, M. i Nicolaides, P. (2005). *State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners*. Hague: Kluwer Law International.
- Deiberova, K. i Nyssens, H. (2009). The New General Block Exemption Regulation (GBER): What Changed? *European State Aid Law Quarterly*, 8(1), 27–38.
- Evans, A. (1997). *European Community Law of State Aid. Oxford European Community Law Series*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Heidenhain, M. (red.) (2010). *European State Aid Law. Handbook*. München–Oxford: Verlag C.H. BECK, Hart Publishing.
- Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa, Dz. Urz. UE C 136/13 z 16.6.2009.
- Nicolaides, P. (2003). Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union, Feasible, Necessary of Both? *World Competition*, 26, 263–276.
- Nyssens, H. (2008). The General Block Exemption Regulation (GBER): Bigger, Simpler and More Economic. *Competition Policy Newsletter*, (3), 12–18.
- Quigley, C. (2009). *European State Aid Law and Policy*. Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Podsiadło, P. (2016). The Interference of Law and Economics: the Case of Guarantees for Bank Debt and Their Impact on the Competitiveness of the EU Member States. *European State Aid Law Quarterly*, 15(1), 72–90.
- Rozporządzenie Komisji WE nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych lub GBER), Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187/1 z 26.6.2014.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie stosowania art. 92 i 93 TWE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. WE L 243 z 14.5.1998.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r., w sprawie szczegółowych zasad stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. WE, L 83 z 27.3.1999.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 733/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 994/98 dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE L 204/11 z 31.7.2013.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE L 248/1 z 24.9.2015.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 248/9 z 24.9.2015.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane, Dz. Urz. UE, C 83 z 30.03.2010.
- Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. UE C 323 z 30.12.2006.

- Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie T-73/98 *Société chimique Prayon-Rupel SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2001, s. II-867.
- Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-95/03 *Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid i Federación Catalana de Estaciones de Servicio przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. II-4739.
- Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie T-357/02 *RENV Freistaat Sachsen (Niemcy) przeciwko Komisji Europejskiej*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2011, s. II-nyr.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 *Matra SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1993, s. I-3203.
- Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1994, s. I-833.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-99/98 *Republika Austrii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2001, s. I-1101.
- Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-78/03 P *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-10737.
- Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-260/05 P *Sniace SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-10005.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 *Nuova Agricast Srl przeciwko Ministero delle Attività Produttive*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2008, s. I-2577.
- Wyrok Trybunału z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P *Athinaiki Techniki AE przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2008, s. I-5829.
- Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-194/09 P *Alcoa Trasformazioni Srl przeciwko Komisji Europejskiej*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2011, s. I-nyr.
- Zawiadomienie Komisji w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa, Dz. Urz. UE C 136/3 z 16.6.2009.
- Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, Dz. Urz. UE C 54 z 04.03.2006.
- Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz. Urz. UE, C 82 z 01.04.2008.
- Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, Dz. Urz. UE C 200 z 28.6.2014.
- Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. UE C 198 z 27.6.2014.