

Eugeniusz Szydłowski

Pojęcie pomocy publicznej dla przedsiębiorców w świetle prawa Unii Europejskiej (cz. I)

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 6, 159-173

2010

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Eugeniusz Szydłowski

PWSZ im. Witelona w Legnicy, Wydział Administracji

Pojęcie pomocy publicznej dla przedsiębiorców w świetle prawa Unii Europejskiej (cz. I)

ABSTRAKT

Jednym z najistotniejszych zagadnień w prawie administracyjnym gospodarczym jest kwestia zakresu, w jakim państwo powinno ponosić odpowiedzialność za przebieg procesów gospodarczych. Zagadnienie to jest szczególnie aktualne w warunkach demokratycznego państwa o gospodarce rynkowej, gdyż w państwie takim podstawowym wyznacznikiem wszelkich działań władzy publicznej pozostaje porządek prawny. Odpowiedź na pytanie o rolę państwa w gospodarce jest zatem każdorazowo warunkowana treścią konkretnych norm prawnych, dopuszczających bądź wykluczających określoną aktywność podmiotów reprezentujących państwo. Istnieje wiele sytuacji, w których państwo musi wręcz substytuować mechanizm wolnorynkowy i wpływać na decyzje uczestników obrotu gospodarczego. Uprawnione wydaje się mówienie wówczas o tzw. porządku rynkowym, czyli zespole środków prawnych zwierzchniego nadzoru nad rynkiem (określanym też niekiedy mianem państwowego kierownictwa gospodarczego). Nadzór ów wynika z przepisów prawa publicznego i wiąże się z uporządkowaniem konkurencji, co w założeniu ma doprowadzić do osiągnięcia pożądanych celów społeczno-gospodarczych. Właśnie w takiej optyce należałoby rozpatrywać pomoc publiczną (pomoc państwa), ponieważ nie jest ona wynikiem działania naturalnych praw rządzących rynkiem, lecz jawi się jako rezultat stymulujących zachowań państwa, które w interesie publicznym próbuje wpływać na efektywność gospodarowania przedsiębiorców. Pomoc tę, traktowaną właśnie jako określony rodzaj funkcji państwa, należy pojmować niezwykle szeroko, obejmując tym pojęciem wszelkie środki, za pomocą których państwo wspiera działalność prywatnych i publicznych przedsiębiorstw, dążąc w ten sposób do osiągnięcia zamierzonych społeczno-gospodarczych celów. Od pojęcia „pomocy państwa”, używanego na oznaczenie odrębnej funkcji państwa (pomoc *sensu largo*), należałoby bardzo wyraźnie odróżnić pojęcie pomocy państwa traktowane jako pojęcie prawa unijnego występujące w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. W tym drugim rozumieniu pomoc państwa jest w sensie zakresowym węższa od pojęcia pomocy państwa *sensu largo*. Właśnie to drugie rozumienie pojęcia „pomoc państwa” jest przedmiotem rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc publiczna, środki pomocowe, przysporzenie korzyści, wspólny rynek, pomoc niedozwolona.

1. Wprowadzenie

Do momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. obowiązywały w Polsce kolejno dwie ustawy regulujące problematykę pomocy publicznej: ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla

przedsiębiorców¹ oraz ustawa dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej². Odkąd Polska jest członkiem Unii Europejskiej, obowiązują u nas unijne reguły dopuszczalności pomocy publicznej, które mają swe podstawy w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)³. Obowiązująca od tego momentu polska ustawa z 2004 r.⁴ reguluje jedynie kwestie następczej kontroli pomocy publicznej oraz współpracy polskiego organu właściwego w sprawach pomocy publicznej, którym jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z organami Unii Europejskiej. Pomoc publiczna jest zatem w polskim porządku prawnym zjawiskiem stosunkowo nowym. Istniała rzecz jasna w naszej gospodarce od dawna, jednakże była traktowana jedynie jako instrument ekonomiczny czy też polityczny.

Warto na wstępie podkreślić, że odnoszący się do omawianej w tym opracowaniu problematyki art. 107 TFUE nie zawiera klasycznej definicji pojęcia „pomoc państwa”. Przepis ten nie definiuje bowiem wprost samej pomocy, a jedynie określa, kiedy stosowanie środków pomocowych jest zakazane. Z art. 107 ust. 1 TFUE wynika więc, że stosowanie danego środka jest zakazane ze względu na jego: 1) przedmiot – tzn. musi on stanowić pomoc, przy czym nie ma znaczenia forma prawna tej pomocy; 2) źródło pochodzenia – udzielany jest przez państwo lub ze źródeł państwowych; 3) selektywny charakter – uprzywilejowuje niektóre przedsiębiorstwa lub niektóre gałęzie produkcji; 4) skutek dla konkurencji – zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem; 5) wymiar wewnętrzny – narusza wymianę handlową między członkami rynku wewnętrznego. Kumulatywne spełnienie pięciu powyższych przesłanek konstytuuje zakazaną (nielegalną) pomoc państwa. Samo natomiast pojęcie pomocy państwa – zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa unijnego – tworzą wyłącznie trzy pierwsze przesłanki⁵. Dany środek będzie zatem uznany za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli będzie udzieloną przez państwo lub ze źródeł państwowych korzyścią materialną (finansową) na rzecz określonych przedsiębiorstw⁶ lub gałęzi produkcji (czyli będzie cechował się selektywnością). Natomiast przesłanki zakłócenia konkurencji oraz naruszenia wymiany handlowej należy traktować jako kryteria oceny dopuszczalności stosowania danego środka pomocowego⁷. Oznaczałoby to tym samym, iż pomoc niewpływająca negatywnie na stan konkurencji oraz na unijną wymianę handlową jest w świetle art. 107 ust. 1 TFUE w pełni dopuszczalna.

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz. U. Nr 60, poz. 704 ze zm.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej, Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.

³ Wersja skonsolidowana po wejściu w życie traktatu z Lizbony, Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁴ Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 59 poz. 404 ze zm.

⁵ M. Szydło, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 528 i n.

⁶ Pojęcie „przedsiębiorstwa” powinno być w tym kontekście rozumiane dokładnie w taki sam sposób, w jaki definiuje się pojęcie przedsiębiorstwa na gruncie art. 101 i 102 TFUE.

⁷ A. Nykiel, *Pojęcie pomocy państwa w świetle prawa Unii Europejskiej* [w:] C. Mika (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2002, s. 195.

2. Pomoc jako przysporzenie korzyści finansowych

Pierwszoplanowym zagadnieniem powinno być sprecyzowanie pojęcia „pomocy” *sensu stricto*, czyli zdefiniowanie przedmiotu środków pomocowych. Takiej – sformułowanej wprost – definicji nie zawiera w zasadzie prawo UE (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* oraz przepisy prawa wtórnego). W tym stanie rzeczy użyteczne będzie odwołanie się do poglądów przedstawicieli doktryny próbujących budować autorskie definicje omawianego pojęcia.

W opinii M. Kuleszy pomocą jest „każde – w sensie ekonomicznym – przysporzenie, o charakterze nieekwiwalentnym w procesie wymiany, mające więc charakter przywileju, niezależnie od formy prawnej, w której go udzielono”⁸. Zdaniem F. Emmerta i M. Morawieckiego pomoc to „każdy rodzaj świadczenia na rzecz osób fizycznych i prawnych, którego te osoby same nie mogłyby na wolnym rynku pozyskać lub mogłyby pozyskać na gorszych warunkach”⁹. Stanowisko zrównujące co do zasady pod względem znaczeniowym pojęcia subwencji oraz pomocy publicznej prezentuje K. Sobczak. Pojęcia te oznaczają bowiem czynności majątkowe polegające bądź to na udzieleniu darowizny, bądź też na poręczeniu, wreszcie na powstrzymaniu się władzy od poboru należności publicznych, zwłaszcza podatków¹⁰. Na uwagę zasługuje stanowisko S. Dudzika, który definiuje pomoc jako „każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej”¹¹.

Konsekwentnie trzeba też stwierdzić, że jeżeli dany środek nie powoduje powstawania po stronie przedsiębiorstwa żadnych korzyści, to wówczas nie może być uznany za pomoc¹². Oceniając konkretne działania państwa w kontekście możliwości zastosowania do nich przepisów o pomocy publicznej, nie należy badać celu ani powodów podjęcia wymienionych działań. Należy się natomiast skoncentrować na wywieranych przez nie skutkach¹³. Skutki te – jak już wspomniałem – polegają na wsparciu przedsiębiorstwa i polepszeniu w ten sposób jego sytuacji ekonomicznej. Jest przy tym oczywiste, że formy prawne, w których wyraża się tego rodzaju pomoc, mogą być różnorodne. Nie ograniczają się one tylko do bezpośrednich płatności na rzecz beneficjariuszy, ale obejmują też całą gamę zwolnień od obowiązkowych świadczeń. Można tu w szczególności wyróżnić operacje na: 1) podatkach – zwolnienia, ulgi, umorzenia, rozkładanie na raty; 2) innych należnościach budżetowych i pozabudżetowych; 3) kredytach bankowych – preferencyjne kredyty i pożyczki, kredyty z klauzulą warunko-

⁸ M. Kulesza, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w RP. Uwagi wstępne na tle postanowień Traktatu rzymskiego i Układu o stowarzyszeniu* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Warszawa 1996, s. 148.

⁹ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Kolonia Limited, Warszawa–Wrocław 2001, s. 417.

¹⁰ K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2001, s. 256.

¹¹ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 2002, s. 68.

¹² Orzeczenie SPI w sprawie T-471/93 Tiercé Ladbroke SA przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1995, s. II-2537.

¹³ Orzeczenie ETS w sprawie 310/85, Deuflil GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1987, s. 901.

wego umorzenia, przejęcie spłaty kredytów lub ich oprocentowania; 4) kapitale – zastrzyki kapitałowe, konwersja długu spółki na kapitał, rezygnacja z poboru dywidendy; 5) dotacjach – podmiotowych, przedmiotowych, refundacjach wydatków, dopłatach. Innymi często stosowanymi formami wsparcia są dopłaty do odsetek, udzielanie poręczeń na korzystniejszych niż rynkowe warunkach, bezpłatne lub za niewielką opłatą przekazywanie budynków lub gruntów, dostarczanie dóbr i usług na niekomercyjnych warunkach oraz przejmowanie strat poniesionych przez przedsiębiorcę. Judykatura Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE, dawniej ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości) dostarcza wielu przykładów na to, jak szeroko powinny być ujmowane wszelkie formy pomocy oraz jak bardzo różnorodnych sposobów używają poszczególne państwa członkowskie w celu udzielania korzyści krajowym podmiotom gospodarczym. Przykładowo za pomoc zostały uznane: preferencyjne stopy redyskontowe dla eksportu mające sprzyjać wywozowi produktów krajowych¹⁴, czasowe zmniejszenie wysokości składek z tytułu ubezpieczenia społecznego¹⁵, pokrywanie strat przedsiębiorstwa, które dzięki temu mogło dalej funkcjonować na rynku¹⁶, wsparcie o charakterze logistycznym oraz usługi handlowe świadczone przez przedsiębiorstwo publiczne na rzecz konkretnych spółek po preferencyjnych cenach¹⁷. Słuszne wydaje się też stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE, iż nie ma sensu dokonywać rozróżnienia pomiędzy pomocą udzieloną w formie kredytów lub pożyczek oraz w formie objęcia udziałów w kapitale zakładowym spółki¹⁸, ponieważ z ekonomicznego punktu widzenia efekt obu tych transakcji jest taki sam.

Do uznania, iż mamy do czynienia z przypadkiem pomocy państwa nie wystarczy tylko fakt odniesienia przez przedsiębiorcę prostej korzyści. Taka korzyść musi „uprzywilejowywać” przedsiębiorcę lub produkcję określonych towarów, a więc faworyzować ich w stosunku do innych uczestników gry rynkowej. Nie chodzi tu jeszcze o naruszenie przez pomoc konkurencji, ale o to, czy dany środek mógłby zostać pozyskany przed przedsiębiorcą na normalnych rynkowych zasadach. Negatywna odpowiedź na to ostatnie pytanie jest niewątpliwą wskazówką, iż w rozpatrywanej sytuacji doszło do uprzywilejowania beneficjariusza pomocy¹⁹.

W związku z powyższym Komisja Europejska oraz Trybunał Sprawiedliwości UE wykształciły w swojej praktyce tzw. test prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej. Przyporównanie konkretnych działań państwa do hipotetycznego zachowania się w analogicznej sytuacji prywatnego inwestora pozwala na w miarę obiektywne zidentyfikowanie faktu udzielenia pomocy przez państwo oraz na ustalenie wielkości tejże pomocy. Jeżeli całokształt okoliczności badanej sprawy daje podstawę do przypuszczeń, że w podobnych warunkach prywatny udziałowiec kierujący się chęcią uzyskania zwrotu zainwestowanego kapitału i nie biorący pod uwagę żadnych względów socjalnych, regionalnych

¹⁴ Orzeczenie ETS w sprawach 6 i 11/69 Komisja przeciwko Francji, „Zbiór Orzeczeń” 1969, s. 523.

¹⁵ Orzeczenie ETS w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1974, s. 3809.

¹⁶ Orzeczenie ETS w sprawie 323/82 Intermilliss SA przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1984, s. 3809.

¹⁷ Orzeczenie ETS w sprawie C-39/94 SFEI i inni przeciwko La Poste i inni, „Zbiór Orzeczeń” 1996, s. I-3547.

¹⁸ Orzeczenie ETS w sprawie 234/84 Belgia przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1986, s. 2263.

¹⁹ M. Szydło, *op. cit.*, s. 533; Na temat funkcji państwa wobec gospodarki także: R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln 1991, s. 151 i n.; G. Püttner, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–München–Hannover 1989, s. 26 i n.; K. Strzykowski, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 11 i n.

czy sektorowych dokonałby danej inwestycji, to wówczas można zasadnie przypuszczać, że nie mamy do czynienia z udzieleniem pomocy państwa²⁰. W sytuacji przedsiębiorstwa, które przeżywa poważne strukturalne trudności finansowe, które ma bardzo wysokie koszty produkcji, stałe straty operacyjne, słabą wypłacalność oraz poważne zadłużenie, jest mało prawdopodobne, aby mogło ono uzyskać potrzebne na dalszą działalność fundusze na rynku kapitałowym. Dostarczone przez państwo takiemu przedsiębiorstwu fundusze muszą być zatem kwalifikowane jako pomoc²¹.

Niekiedy działania państwa mogą mieć początkowo postać zwykłych rynkowych zachowań (transakcji), jak np. rozłożenie płatności dłużnika w czasie. Dopiero później transakcja taka może przerodzić się w pomoc państwa z uwagi na niezwykajnie długi okres wyrozumiałości ze strony państwa, zwłaszcza jeżeli takiego okresu zwłoki nie tolerowałby już prywatny wierzyciel. Ustalenie momentu, w którym mamy do czynienia z pomocą państwa, musi należeć do sądu narodowego. Z punktu widzenia testu prywatnego inwestora istotny jest sam moment udzielenia korzyści finansowych, bez względu na to, jak działanie to będzie oceniane z późniejszej perspektywy.

3. Pochodzenie pomocy od państwa lub ze źródeł państwowych

Kolejnym niezbędnym warunkiem sformułowanym w TFUE dla uznania danego środka za pomoc jest jego pochodzenie od państwa lub ze źródeł państwowych. Tradycyjnie przesłanka ta jest interpretowana przez organy UE bardzo szeroko²². W pojęciu państwa mieszczą się zarówno organy centralne, jak i regionalne oraz lokalne. Wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku różnego rodzaju organizacji czy instytucji, które wprawdzie nie stanowią części aparatu administracyjnego państwa *sensu stricto*, jednakże mają z państwem określone powiązania. Można się wówczas odwołać do koncepcji bezpośredniego (wertykalnego) skutku dyrektyw unijnych. Skutek ten polega na tym, iż na niektóre dyrektywy, które są zasadniczo aktami Unii Europejskiej skierowanymi do państw członkowskich, jednostka może się bezpośrednio powoływać w swoich relacjach z państwem (chodzi tu o te dyrektywy, które nie zostały w wystarczającym stopniu oraz we właściwym czasie przetransformowane do prawa krajowego, a ich postanowienia są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne pod względem treściowym)²³. Jeżeli dany podmiot lub organizacja objęte są tego rodzaju wertykalnym skutkiem dyrektyw (a więc jednostka może się wobec nich powoływać na przepisy dyrektywy analogicznie jak w stosunku do samego państwa), to wówczas pomoc udzielana przez te podmioty ma wszelkie cechy pomocy przyznanej przez państwo. Jak stwierdził ETS w orzeczeniu w sprawie *British Gas*²⁴, bezpośredni skutek dyrektyw odnosi się m.in.

²⁰ Orzeczenie ETS w sprawie 234/84 234/84 Belgia przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1986, s. 2263.

²¹ Orzeczenie ETS w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1990, s. I-959.

²² Orzeczenie ETS w sprawach: C-324/90 i 342/90 Niemcy i Pleuger Worthington GmbH przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1994, s. I-1173 oraz 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1987, s. 4013.

²³ Podobnie: A. Epiney, *Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1996, nr 8, s. 409 i in.

²⁴ Orzeczenie ETS w sprawie C-188/89 A. Foster i inni przeciwko British Gas Plc, „Zbiór Orzeczeń” 1990, s. I-3313.

do takich organizacji oraz podmiotów, które są przedmiotem władzy lub kontroli ze strony państwa oraz świadczą usługi publiczne pod kontrolą państwa, posiadając w tym celu specjalne kompetencje władcze, wykraczające poza uprawnienia, które przysługują zwykle jednostkom w ich stosunkach umownych. W tym konkretnym przypadku chodziło o brytyjskie przedsiębiorstwo energetyczne mające monopol na dostawę gazu. Z orzeczenia TSUE zdaje się więc wynikać, że podmiot wykonujący zadania publiczne oraz poddany kontroli i władzy państwa w zakresie dostaw gazu (lub też w jakimkolwiek innym zakresie) powinien przestrzegać prawa unijnego skierowanego do państw członkowskich (w tym też zakazu udzielenia przez państwo pomocy) oraz jest odpowiedzialny za powstałe na tym tle naruszenia. Podobny wniosek odniósł Trybunał wobec spółki Gasunie, która posiadała uprawnienia do ustalania tarif gazowych. Państwo holenderskie posiadało w tej spółce 50% akcji oraz miało większość głosów w jej radzie nadzorczej. Ponadto warunkiem wejścia w życie wzmiankowanych tarif było ich zatwierdzenie przez Ministra Gospodarki. Tak daleko idąca władza i kontrola ze strony państwa holenderskiego nad spółką skłoniła Trybunał do uznania pomocy udzielanej przez Gasunie (polegającej na stosowaniu preferencyjnych tarif gazu) za pomoc państwa²⁵.

Trudności interpretacyjne sprawia też wymóg pochodzenia pomocy ze „źródeł państwowych”. Niewątpliwie znacznie rozszerza on krąg potencjalnych beneficjentów pomocy (a więc podmiotów, które dokonują przysporzeń finansowych), obejmujący w rezultacie nawet prywatne instytucje, o ile administrują one funduszami państwowymi i rozdzielają je zgodnie z przepisami prawa krajowego²⁶. Zwrot „źródła państwowe” kładzie bowiem nacisk na funkcjonalny związek określonych funduszy z państwem, co nie oznacza bynajmniej, iż repartycji tych funduszy musi zawsze dokonywać instytucja państwowa. Hipoteza art. 107 TFUE nie obejmuje natomiast pomocy udzielanej przez podmioty prywatne z zasobów pochodzących w całości z dobrowolnych wpłat od zainteresowanych przedsiębiorstw (przy czym wpłaty te muszą być dobrowolne nie tylko w sensie formalnym, ale i faktycznym). Istotne jest wszakże zastrzeżenie, by państwo w żaden sposób nie interweniowało odnośnie alokacji takich środków²⁷.

W omawianym kontekście warto jeszcze dodać, że w zakresie art. 107 TFUE nie mieszczą się środki pomocowe pochodzące ze źródeł Unii Europejskiej (np. z funduszy strukturalnych). Kontrolę nad nimi sprawuje również (jak w przypadku pomocy państwa) Komisja Europejska, jednakże kieruje się w tym względzie zupełnie inną determinacją prawną²⁸.

4. Selektywny charakter pomocy państwa

Kolejną przesłanką pozwalającą uznać dane środki za pomoc państwa jest ich selektywny charakter. Artykuł 107 TFUE wyraża tę przesłankę poprzez stwierdzenie, że pomoc musi uprzywilejowywać jedynie „niektóre przedsiębiorstwa lub niektóre gałęzie produkcji”. Powinna ona zatem cechować się określonym stopniem selektywności, naruszając istniejącą

²⁵ Orzeczenie ETS w połączonych sprawach 67/85, 68/85 i 70/85 Kwerkerij Gebroeders Van der Kooy BV i inni przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1988, s. 219.

²⁶ Orzeczenie ETS w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1974, s. 709.

²⁷ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 122–123.

²⁸ M. Szydło, *op. cit.*, s. 539.

równowagę pomiędzy podmiotami, którym udzielono wsparcia, a ich konkurentami. Oznaczałoby to równocześnie dopuszczalność stosowania różnych ogólnych środków polityki gospodarczej (np. zmiany stóp procentowych, dewaluacja pieniądza, wysokość opodatkowania całego przemysłu), które nie są w stanie zakłócić wspomnianej równowagi. Te ostatnie środki podlegają zupełnie innym przepisom *Traktatu* niż pomoc państwa²⁹. Jednakże niezmiennym problemem pozostaje to, gdzie należy przeprowadzić linię podziału pomiędzy z jednej strony działaniami, którym przyznaje się selektywny charakter i które mogą potencjalnie stanowić pomoc państwa, a z drugiej strony aktami, które są wyrazem generalnej polityki państw członkowskich i które wymykają się nadzorowi ze strony Unii. W bardzo wielu sprawach rozpatrywanych przez TSUE poszczególne państwa argumentowały, że kwestionowane działania lub programy były (lub co najmniej mogły być) stosowane automatycznie w ten sam sposób wobec każdego potencjalnego adresata (beneficjariusza) w danym państwie i zależały jedynie od spełnienia określonych obiektywnie kryteriów otrzymania i korzyści. Dobrą ilustracją może tu być sprawa DMT³⁰, której przedmiotem były działania belgijskiego Urzędu Bezpieczeństwa Socjalnego (ONSS) odpowiedzialnego za pobieranie składek na ubezpieczenie społeczne od zatrudnionych oraz od pracodawców. Urząd posiadał kompetencje do odraczania pracodawcom powyższych płatności oraz jednocześnie do różnicowania tychże okresów zwłoki. Zdaniem sądu krajowego ONSS wykazał się wyjątkową wyrozumiałością wobec spółki DMT, pozwalając jej przełożyć płatność w czasie aż o osiem lat. Komisja nie miała w tej sprawie wątpliwości, że cały system przyznawał belgijskiemu urzędowi władzę dyskrecjonalną, którą mógł on wykorzystać dla selektywnego wspierania wybranych przedsiębiorców. Jedynie rząd francuski sprzeciwiał się uznaniu ułatwień w płatnościach składek za pomoc państwa, podnosząc, że *Traktat* nie ma zastosowania do korzyści przyznawanych w takich samych okolicznościach dla wszystkich przedsiębiorstw, które przeżywają trudności finansowe. Trybunał wyraźnie jednak stwierdził, że gdy podmiot udzielający pomocy finansowej korzysta z pewnego zakresu swobody, który pozwala mu wybrać beneficjariusza pomocy bądź ustalić warunki, na jakich udzieli omawianego wsparcia, to wówczas taki środek nie może być uważany za mający charakter generalny.

Komisja w swoim raporcie na temat polityki konkurencji³¹ wskazuje, że ogólnoekonomiczne środki wsparcia powinny być stosowane w sposób otwarty wobec wszystkich przedsiębiorstw we wszystkich sektorach gospodarki. Takie ogólne środki mieszczą się w zakresie uprawnień poszczególnych państw członkowskich do określania własnych polityk gospodarczych, pod warunkiem wszakże, że nie faworyzują specyficznych obszarów bądź rodzajów działalności gospodarczej. W rezultacie środki, które mają wpływ międzysektorowy i mogą być stosowane w ramach całego terytorium państwa członkowskiego oraz wobec całej gospodarki, nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE³².

Faktycznie jednak państwa mają coraz większe trudności, aby przekonać Trybunał Sprawiedliwości, że dany środek ma charakter generalny, a nie selektywny. TSUE niechętnie bowiem uznaje poszczególne środki za ogólne instrumenty wsparcia. Znamienny jest przy tym

²⁹ J. Steiner, L. Woods, *Textbook on EC Law*, London 2000, s. 198–199; D. Wyatt, A. Dashwood, *The substantive law of the EEC*, London 1980, s. 325–326; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, ‘Oxford University Press’, s. 1141–1142, za: M. Szydło, *op. cit.*, s. 539.

³⁰ Sprawa 256/97 *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, „Zbiór Orzeczeń” 1999, s. I–3913.

³¹ *XXXIst Report on competition policy*, Luksembourg 2002, s. 84.

³² M. Szydło, *op. cit.*, s. 541.

fakt, że nawet reguły, które pozornie wydają się cechować ogólnością (w sensie adresatów, do których się odnoszą), Trybunał może uznać za mające naturę selektywną, jeżeli stosujące te reguły organy administracji zostały przy tej okazji wyposażone we władzę dyskrecjonalną. Można by zatem powiedzieć, że środki, które chociażby potencjalnie mają być stosowane selektywnie (tzn. wobec wybranych podmiotów), należy uznać za pomoc państwa (jeżeli spełniają ponadto inne przesłanki z art. 107 TFUE).

Z uwagi na selektywny charakter pomocy publicznej wiele kontrowersji budzi kształtowanie przez państwa własnych systemów podatkowych. W systemach tych bowiem z reguły istnieją instrumenty pozwalające w sposób selektywny preferować określonych podatników, co rodzi pytanie o zgodność tychże instrumentów z art. 107 TFUE. Państwa członkowskie mają generalnie swobodę w zakresie kształtowania podstawowych aspektów swoich systemów podatkowych. Mogą zatem ustalać stany faktyczne opodatkowania, podstawy podatków oraz stawki podatkowe. Art. 107 TFUE nie zabrania państwom znoszenia czy też zmniejszania podatków, jeśli sprzyja to osiągnięciu określonych celów ekonomicznych³³. Zakaz z art. 107 TFUE nie odnosi się też do sytuacji, gdy znoszony lub zmniejszany podatek dotyczy jedynie niektórych grup przedsiębiorstw, państwa mogą bowiem nakładać podatki na pewne, wybrane przez siebie, dobra lub usługi. Przykładowo w Niemczech istnieje szczegółowy podatek ubezpieczeniowy obciążający zawierane umowy ubezpieczeniowe oraz opłacane składki. Jeżeli niemiecki parlament zdecyduje się znieść bądź zredukować ten podatek, aby wesprzeć w ten sposób sektor ubezpieczeniowy, to takie działanie nie naruszy zakazu pomocy państwa. Tak samo należałoby również ocenić zmniejszenie podatku nałożonego na sprzedaż piwa. Taka obniżka będzie prowadziła jedynie do polepszenia sytuacji ekonomicznej browarów piwnych w porównaniu z producentami wina lub napojów bezalkoholowych, które to produkty nie podlegają żadnym szczególnym podatkom konsumpcyjnym. Podane tu jako przykłady środki nie stanowią pomocy państwa, gdyż są w istocie zmianami odnoszącymi się do „ogólnego systemu podatkowego”³⁴.

Zupełnie inaczej należy kwalifikować przypadki polegające na tym, że niektórzy podatnicy uzyskują ulgę bądź zwolnienie od obowiązujących powszechnie reguł prawa podatkowego. Z taką sytuacją mieliśmy niedawno do czynienia we Włoszech, gdzie w szczególności sposób uprzywilejowano przedsiębiorstwa transportowe. Pozwolono im mianowicie potrącać część ponoszonych wydatków na olej napędowy z kwoty opłacanych przez nich (wybranych) podatków (np. z podatku dochodowego, podatku od wzrostu wynagrodzeń lub VAT)³⁵. Takie wsparcie ma niewątpliwie charakter selektywny i nie może zostać usprawiedliwione poprzez odwołanie się do natury „ogólnego systemu podatkowego”.

Od środków ogólnych, które nie mają charakteru selektywnego i dlatego pozostają poza zakresem zastosowania art. 107 TFUE, należy odróżnić pomoc państwa o charakterze ogólnym, a więc skierowaną do wszystkich przedsiębiorstw oraz gałęzi produkcji w danym państwie członkowskim. Na przykład rozwijanie przez państwo takich elementów infrastruktury, jak drogi, mosty czy tunele jest uwarunkowane zasadniczo ogólną polityką transportową państwa (lub polityką ochrony środowiska) i nie stanowi pomocy państwa. Jeżeli jednak ana-

³³ C. Quigley, *The notion of a State Aid In the EEC*, ‘European Law Review’ 1998, vol. 13, s. 242–249.

³⁴ W. Schön, *Taxation and State Aid Law In the European Union*, ‘Common Market Law Review’ 1999, vol. 36, s. 924.

³⁵ Orzeczenie ETS w sprawie C-6/97 Włochy przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1999, s. I–2981.

logiczne działania, przynoszące niewątpliwie wymierne korzyści określonym przedsiębiorstwom bądź regionom, państwo podejmuje w ramach pewnych programów sektorowych lub regionalnych, to tego rodzaju aktywność pomimo jej stosunkowo ogólnego charakteru posiada jednak cechy pomocy publicznej i może być kwestionowana w świetle art. 107 TFUE³⁶.

5. Zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji

Ustawodawca unijny, podobnie jak i narodowy, powinien chronić konkurencję z wielu względów, głównie zaś dlatego, że jest to mechanizm ekonomiczny organizujący we właściwy sposób procesy gospodarcze³⁷. Jeżeli mechanizm ten funkcjonuje w sposób nieskrępowany, to gwarantuje tym samym wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na równych prawach, zapewnia efektywność gospodarowania oraz optymalną alokację zasobów. Tymczasem istnieje realne niebezpieczeństwo, że pomoc państwa polegająca na udzieleniu korzyści finansowych niektórym przedsiębiorstwom, może ograniczać wolność gospodarczą ich konkurentów. Wspierany podmiot może produkować towary lub świadczyć usługi po niższych kosztach i – co za tym idzie – oferować na rynku efekty swojej działalności po niższych cenach. W konsekwencji pozycja konkurencyjna jego rywali – zmuszonych ponosić wyższe koszty – ulega znacznemu pogorszeniu, co przejawia się poprzez zmniejszanie ich udziałów rynkowych czy nawet wypadnięcie z rynku³⁸.

Zakaz z art. 107 TFUE dotyczy nie tylko pomocy, która narusza rzeczywistość (aktualną) konkurencję, ale również konkurencję potencjalną. Uznaje się tym samym, że środki pomocowe mogą stanowić skuteczne bariery dostępu do danego rynku, powstrzymujące potencjalnych konkurentów od planowanego wejścia na tenże rynek³⁹. Początkowo stanowisko organów unijnych było takie, że każda pomoc państwa narusza konkurencję, stąd też badanie skutków pomocy w tym zakresie jest bezprzedmiotowe. Do dzisiaj zresztą spotyka się w doktrynie głosy, że zawarte w art. 107 TFUE odniesienie do wpływu pomocy na konkurencję jest w istocie zbędne. Zdaniem M. Rossa trudno zrozumieć, w jaki sposób korzyść przyznana przez państwo i uprzywilejowująca niektóre przedsiębiorstwa może równocześnie nie zakłócać konkurencji⁴⁰. Do podobnego wniosku doszedł w jednym ze swoich orzeczeń Sąd Pierwszej Instancji, stwierdzając, że gdy władze publiczne uprzywilejowują poprzez przyznanie korzyści przedsiębiorstwo, które działa w sektorze charakteryzującym się intensywną konkurencją, to wówczas ma miejsce naruszenie konkurencji lub co najmniej ryzyko takiego naruszenia. Jeżeli korzyść dla danego podmiotu ma ograniczony zakres, to konkurencja zostaje co prawda naruszona w mniejszym stopniu, niemniej negatywne skutki pomocy państwa dla konkurencji są w dalszym ciągu odczuwalne⁴¹.

Wydaje się wszakże, iż powyższego poglądu nie można w pełni podzielić. Wprawdzie *prima facie* mogłoby się wydawać, że art. 107 TFUE zakłada automatyzm przyczynowy po-

³⁶ A. Nykiel, *op. cit.*, s. 204.

³⁷ E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 16.

³⁸ M. Szydło, *op. cit.*, s.

³⁹ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 42.

⁴⁰ M. Ross, *State aids and national courts*, 'Common Market Law Review' 2000, vol. 37, s. 415.

⁴¹ Orzeczenie SPI w sprawie T-214/95 Vlaams Gewest przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1998, s. II-717.

między pomocą państwa a zniekształceniem konkurencji, jednakże w olbrzymiej większości przypadków TSUE nie zadowolala się takim stwierdzeniem i wymagał od Komisji rzetelnej analizy oraz wskazania przyczyn, dla których uznała ona podaną pomoc za zakłócającą konkurencję. Komisja musi zatem w dostateczny sposób uzasadniać swój wniosek o naruszeniu konkurencji, poddając badaniu takie chociażby czynniki jak ogólną sytuację na rynku, udział rynkowy wspieranego podmiotu, jego aktywność w zakresie eksportu. O wpływie pomocy na konkurencję świadczą też wielkość i częstotliwość udzielanych beneficjariuszowi korzyści oraz charakter prowadzonej przez niego działalności. Brak w uzasadnieniu decyzji komisji odwołania się do przytoczonych tu przykładowo okoliczności powodował unieważnianie przez Trybunał wielu jej rozstrzygnięć. Z drugiej jednak strony obowiązki Komisji nie sięgają tak daleko, jak to ma miejsce w sytuacji stosowania przez nią art. 101 i 102 *Traktatu*. W tych ostatnich przypadkach musi ona najpierw wyznaczyć rynek właściwy, więc rynek podobnych do siebie (substytucyjnych) produktów, które są oferowane na obszarze, na którym panują homogeniczne warunki konkurencji. W sprawach związanych z pomocą państwa uprzednie określanie rynku właściwego nie jest konieczne, co potwierdza zarówno Trybunał⁴², jak też sama Komisja⁴³.

Należy zauważyć, że przesłanka zakłócenia przez pomoc konkurencji bywa interpretowana przez TSUE niezwykle szeroko. Trybunał dostrzega fakt, że naruszenie konkurencji na rynku unijnym może nastąpić nawet wówczas, gdy beneficjariusz pomocy nie wprowadza swoich produktów na rynek żadnego z państw członkowskich, lecz eksportuje swoją produkcję poza obszar Unii. O takim stanowisku przesądza daleko idąca współzależność pomiędzy poszczególnymi rynkami⁴⁴. Zdarzało się, że nawet pomoc o stosunkowo niewielkiej wartości była uznawana za zakłócającą konkurencję. Warto się jednak zastanowić, czy rzeczywiście niewielka pomoc udzielona na rzecz małego przedsiębiorstwa, często o lokalnym jedynie znaczeniu, może być odpowiedzialna za naruszenie konkurencji.

Odpowiedzią może być stanowisko Komisji w sprawie pomocy bagatelnej (*de minimis*). W wydanym rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006⁴⁵ (z dnia 15 grudnia 2006 r.) Komisja stwierdziła, że pomoc państwa, która w ciągu trzech lat nie przekracza kwoty 200 000 euro, dla podmiotów gospodarczych działających w sektorze transportu drogowego 100 000 euro, „nie narusza wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz/lub nie zakłóca konkurencji ani nie grozi jej zakłóceniem i z tego powodu nie dotyczy jej zakaz z art. 107 ust. 1 TFUE”. Jednak wyznaczenie tak „ostrożnej” kwoty pomocy *de minimis* (*de minimis non curat lex* – łac., prawo nie troszczy się o drobiazgi) szczególnie dziś, kiedy stabilność gospodarcza Unii jest ciągle zagrożona, należy ocenić negatywnie. Przypomnijmy: kryteria oceny dopuszczalności danego środka pomocowego to przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE – zakłócenie konkurencji oraz naruszenie wymiany handlowej. Nie wydaje się, aby pomoc udzielana mikro i małym przedsiębiorcom (główni beneficjenci pomocy bagatelnej) działającym na lokalnym rynku wypełniła wymienione przesłanki. Zatem w świetle przytoczonego artykułu byłaby uznana za w pełni dopuszczalną. Nadto uwa-

⁴² Orzeczenie ETS w sprawie 730/79 Philip Moris, „Zbiór Orzeczeń” 1980, s. 2671.

⁴³ Wytyczne Komisji z 9 grudnia 1997r. w sprawie definicji rynku właściwego, Dz. Urz. WE 1998, C 372/5.

⁴⁴ Orzeczenie ETS w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1990, s. I-959.

⁴⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. WE 2006, L 10/30.

zam, że niezwłocznie należy przeprowadzić reformę prawa pomocy publicznej, szczególnie w kontekście ostatniego europejskiego (światowego) kryzysu gospodarczego. Przy czym nie chodzi tylko o kwotę dopuszczalnej pomocy bagatelnej, ale przede wszystkim o to, aby procedury przyznawania pomocy publicznej były szybsze i bardziej elastyczne. Większość państw członkowskich UE dotkniętych kryzysem udzieliło pomocy swoim przedsiębiorcom bez wdrażania procedury autoryzacji projektu. Niektóre z tych państw (np. Francja, Niemcy) podjęły działania, które można by określić mianem interwencjonizmu państwowego, poprzez m.in. wdrożenie projektów faworyzujących towary produkcji krajowej na niekorzyść towarów importowanych (np. pomoc z budżetu państwa przy zakupie niektórych towarów rodzimej produkcji), co zawsze skutkowało uznaniem takiej pomocy za niedozwoloną. Świadczy to niewątpliwie o niskiej skuteczności (w sytuacjach kryzysowych) i niskiej elastyczności unijnego prawa pomocy. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niewątpliwie przewlekłość procedury (szerzej na ten temat w podsumowaniu).

6. Naruszenie wymiany handlowej

Drugą przesłanką (obok naruszenia konkurencji), która przesądza o niezgodności pomocy państwa z zasadami wspólnego rynku, jest naruszenie przez dany ośrodek pomocowy wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. Również i to kryterium podlega liberalnej oraz rozszerzającej interpretacji, mającej zapobiegać takim działaniom poszczególnych państw, które by stwarzały sztuczne (niewynikające z warunków rynkowych) bariery i utrudnienia w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. Nie można bowiem dopuścić do tego, aby dany przedsiębiorca zwiększał swój udział w obrocie towarami czy usługami w skali Unii jedynie dlatego, że korzysta z niedozwolonego wsparcia ze strony władz publicznych. Omawiana przesłanka wyznacza w istocie granicę pomiędzy pomocą pozostającą w obszarze zainteresowania organów unijnych (przede wszystkim Komisji Europejskiej) a pomocą, która nie ma istotniejszego wymiaru dla wspólnego rynku i powinna być nadzorowana na szczeblu krajowym.

Z orzeczenia TSUE w sprawie Philip Morris wynika, że gdy pomoc wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu z jego konkurentami uczestniczącymi w handlu wewnątrz wspólnego rynku, to handel ten niejako automatycznie zostaje naruszony przez udzieloną pomoc⁴⁶. W sektorach, w których panuje silna konkurencja (np. w sektorze transportowym), nawet relatywnie niewielka pomoc jest w stanie zakłócić wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to równocześnie, że przesłanki „naruszenia konkurencji” oraz „naruszenia wymiany handlowej” są ze sobą w nierozzerwalny sposób związane. Trzeba przy tym zastrzec, że dla spełnienia tej ostatniej przesłanki nie jest konieczne, aby beneficjariusz pomocy prowadził działalność w zakresie importu lub eksportu. Środki pomocowe, które dotyczą działalności wykonywanej wyłącznie w obrębie jednego państwa i które nie odnoszą się do handlu, lecz do produkcji, również mogą negatywnie wpływać na wymianę handlową pomiędzy członkami rynku wewnętrznego⁴⁷.

Ów negatywny wpływ jest szczególnie widoczny wówczas, gdy państwo dotuje przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej i tracące zdolność do konkuro-

⁴⁶ Sprawa 730/79 Philip Morris przeciwko Komisji, „Zbiór Orzeczeń” 1980, s. 2671.

⁴⁷ M. Szydło, *op. cit.*, s. 548.

wania. Wsparcie krajowej produkcji może bowiem uniemożliwić przedsiębiorstwom pochodzącym z innych państw członkowskich zwiększenie ich eksportu na teren danego państwa, co w konsekwencji zmniejsza ich szanse na dalszą ekspansję gospodarczą⁴⁸.

Niewielki udział subsydiowanego przedsiębiorstwa w handlu na wspólnym rynku nie jest sam przez się okolicznością uchylającą zakaz z art. 107 TFUE. Zakłócić wymianę handlową może nie tylko pomoc udzielona na rzecz podmiotu, którego udział w tej wymianie wynosi 5%, ale nawet wówczas, gdy wzmiankowany udział jest zupełnie śladowy i kształtuje się w granicach 0,03%⁴⁹. Warto też dodać, że pomimo literalnego brzmienia art. 107 TFUE (zakazującego pomocy, która „narusza” wymianę handlową) orzecznictwo TSUE rozciąga sformułowany tam zakaz również na przypadki potencjalnego jedynie zagrożenia handlu na obszarze rynku wewnętrznego. W rzeczywistości istnieje niewiele przypadków, w których można uznać, że przyznane przez państwo korzyści finansowe nie są w stanie zakłócić wymiany handlowej pomiędzy członkami rynku wewnętrznego. Do tych wyjątkowych sytuacji należy zaliczyć wsparcie udzielane podmiotom, które prowadzą rzemieślniczą działalność remontową, działają w zakresie handlu detalicznego lub lokalnego transportu czy też wydają określone dzienniki prasowe. Wymiany handlowej nie narusza też – jak wspomniałem – pomoc bagatelna (*de minimis*), a więc nieprzekraczająca w ciągu trzech lat kwoty 200 000 euro.

Wydaje się, iż zaprezentowane powyżej zagadnienia mają niezwykle istotną wagę teoretyczną oraz praktyczną. Odpowiednia kwalifikacja prawna konkretnych środków interwencyjnych, które są stosowane przez państwo w sferze gospodarczej, jest warunkiem *sine qua non* poprawnego i właściwego stosowania prawa unijnego. Jest to zaś szczególnie ważne w omawianej dziedzinie, w której wszelka aktywność państwa wykraczająca poza określone prawem granice może spowodować podzielenie wspólnego rynku oraz zagrozić tym wartościom, które leżą u podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej.

Na zakończenie trzeba powiedzieć, że zakaz udzielania pomocy nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca unijny przewidział bowiem możliwość czynienia odstępstw od ogólnego zakazu jej udzielania omówionego w niniejszym artykule. W części drugiej chciałbym omówić rodzaje pomocy państwa, które obligatoryjnie (art. 107 ust. 2 TFUE) lub fakultatywnie (art. 107 ust. 3 TFUE) są uznawane za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

7. Podsumowanie

Głównym celem unijnej regulacji pomocy publicznej jest ochrona konkurencji na jednolitym rynku przed zniekształceniami powodowanymi przez udzielanie pomocy publicznej. Analiza postanowień *Traktatu* prowadzi do wniosku, że szkodliwość pomocy państwa nie jest pojęciem ścisłym ani niezmiennym. Jest natomiast pojęciem umownym, zależy od tego, czy pomoc udzielana przez poszczególne kraje swoim przedsiębiorcom, działalnościom lub regionom szkodzi wspólnemu rynkowi bądź czy sprzyja wspólnemu interesowi krajów Unii, oraz od tego, czy można ją wyodrębnić spośród wielu form działalności państwa. Dlatego też

⁴⁸ Podobnie: A. Nyk i e l, *op. cit.*, s. 209. Stąd też słusznie się twierdzi, że handel pomiędzy państwami członkowskimi narusza przede wszystkim takie środki pomocowe, które sztucznie utrudniają import towarów do danego państwa (względnie też – które sztucznie ułatwiają eksport towarów do innych państw członkowskich).

⁴⁹ Decyzja Komisji nr 88/281/EWG z 11 listopada 1987 r., Dz. Urz. WE 1988, L 119/38.

zamiary udzielania pomocy przedsiębiorcom przez państwa członkowskie Unii muszą być zgłaszane Komisji, aby mogły być realizowane po uzyskaniu jej aprobaty.

Komisja bada konkretne przypadki udzielenia pomocy publicznej, ale głównie z punktu widzenia ochrony konkurencji, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w kwestii konstrukcji wewnętrznych systemów udzielania i nadzorowania pomocy publicznej. W gestii samych państw członkowskich leży to, czy te systemy będą skuteczne i efektywne w realizacji celów gospodarczych. Co prawda na podstawie art. 108 ust. 1 TFUE Komisja nadzoruje stale wszystkie systemy pomocowe istniejące w państwach członkowskich, ale jednocześnie proponuje właściwe działania wymagane ze względu na stały rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Bezpośrednio Komisja wpływa na państwa członkowskie, zmuszając je do uchylecia lub zmiany pomocy, ale dopiero *ex post*, po stwierdzeniu, że dana pomoc zniekształca konkurencję. Dlatego w interesie państw członkowskich leży, aby ich systemy nadzorowania pomocy były na tyle sprawne, żeby do takich sytuacji nie dopuścić. To państwa członkowskie są podmiotami decyzji Komisji, a nie jakieś konkretne instytucje udzielające pomocy w tych państwach. Jednocześnie Komisja pozostawia im formę podporządkowania się decyzji, nie ingerując w ich wewnętrzne rozwiązania. Tego typu podejście jest bardzo korzystne, ponieważ przez swoją elastyczność usprawnia cały system nadzorowania pomocy publicznej w Unii. Co więcej, same państwa członkowskie są wyposażone w uprawnienie, które czyni także je podmiotami nadzorującymi udzielanie pomocy w rynku wewnętrznym. Zainteresowane państwa bowiem mogą wnieść sprawę bezpośrednio do TSUE, jeżeli inne państwo członkowskie nie stosuje się do decyzji Komisji dotyczącej pomocy publicznej. Jest to dość skuteczny instrument wzajemnej kontroli państw członkowskich, które w kwestii naruszania konkurencji przez innych członków rynku wewnętrznego bardzo często są bardziej czujne niż organy Unii⁵⁰.

Zogniskowanie tak wielu kompetencji w rękach Komisji może w praktyce doprowadzić do braku elastyczności systemu. Wprowadzone zasady związane z autoryzacją projektu pomocy są długotrwałe, często więc przyznanie pomocy może – po przeprowadzeniu negocjacyjnego postępowania z Komisją – okazać się już bezprzedmiotowe. Taką sytuację należy ocenić negatywnie. W tym zakresie zatem należy przeprowadzić reformę prawa pomocy publicznej. Z całą pewnością nie można ograniczyć się do stwierdzenia, że pomocy nie można przyznawać. Taki wniosek można wywieść wyłącznie z art. 107 TFUE, a w rzeczywistości zakaz nie istnieje: obowiązują zasady przyznawania pomocy, a nie zakaz jej przyznawania. Dlatego też reforma reguł pomocy publicznej powinna zmierzać do ukształtowania norm w taki sposób, aby z jednej strony sprzyjały one budowaniu wspólnego rynku, z drugiej zaś, aby procedury były szybsze oraz bardziej efektywne. Szybkość autoryzacji przyznania pomocy publicznej nie powinna być dokonana kosztem wnikliwego rozważenia konsekwencji przyznania pomocy publicznej. Jednak istnieje możliwość przesunięcia ciężaru z nadzoru instytucjonalnego na nadzór indywidualny ze sprawnym systemem reguł odszkodowawczych w wypadkach, gdy przyznanie pomocy publicznej nie zostało dokonane zgodnie z obowiązującym prawem. Dlatego też ważne w całym systemie jest zagwarantowanie uprawnień dla przedsiębiorców, którzy konkurują z beneficjentem pomocy publicznej. Powinni oni mieć możliwość realnego wyrównania poniesionej szkody i przywrócenia sytuacji ich konkurencyjności sprzed udzielenia pomocy publicznej. Obecnie dominuje przekonanie, że najlepszą metodą przywrócenia równowagi jest wszczęcie postępowania w sprawie pomocy niedozwo-

⁵⁰ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 136.

lonej. W praktyce Komisja Europejska po wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji o nakazie windykacji nie ma kompetencji do skutecznego wyegzekwowania przyznanej pomocy od beneficjenta. Sama egzekucja może doprowadzić do likwidacji beneficjenta, co z punktu widzenia konkurencji nie sanuje sytuacji. Likwidacja beneficjenta na skutek przeprowadzenia windykacji nie doprowadza do sytuacji konkurencji, jaka istniała przed przyznaniem pomocy publicznej. Wprost przeciwnie, gdyż przy określonych warunkach może okazać się, że to konkurencji uzyskują wsparcie przez wyeliminowanie jednego gracza z rynku. Powstaje pytanie: czy takie rozwiązanie jest celem, jaki zakłada prawo unijne? Odpowiedź na to pytanie z pewnością jest negatywna.

BIBLIOGRAFIA

- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Kolonia Limited, Warszawa–Wrocław 2001.
- Epiney A., *Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1996, nr 8.
- Kulesza M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w RP. Uwagi wstępne na tle postanowień Traktatu rzymskiego i Układu o stowarzyszeniu* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Liber, Warszawa 1996.
- Mika C. (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
- Modzelewska-Wąchal E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. LexisNexis, Warszawa 2002.
- Nykiel A., *Pojęcie pomocy państwa w świetle prawa Unii Europejskiej* [w:] C. Mika (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
- Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Püttner G., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–München–Hannover 1989.
- Quigley C., *The notion of a State Aid In the EEC*, ‘European Law Review’ 1998.
- Ross M., *State aids and national courts*, ‘Common Market Law Review’ 2000.
- Schön W., *Taxation and State Aid Law In the European Union*, ‘Common Market Law Review’ 1999, vol. 36.
- Steiner J., Woods L., *Textbook on EC Law*, London 2000.
- Sobczak K., *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Stober R., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln 1991.
- Strzyczkowski K., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.

Szydło M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.

Wyatt D., Dashwood A., *The substantive law of the EEC*, London 1980.

XXXIst Report on competition policy, Luksembourg 2002.

SUMMARY

The notion of state aid for entrepreneurs In the view of the European Union Law (part I)

The main objective of the EU regulation concerning the state aid is the protection of the unified market competition against distortions caused by the state aid implementation. The analysis of TFEU provisions leads to conclusions that the injuriousness of state aid is not a strict and unfamiliar notion. On the contrary, it is the conventional issue which depends on whether the aid given by each member state to its traders, businesses or regions is harmful for a domestic market or it is propitious for the collective interests of all states that belong to such market. The matters presented in this article are extremely important not only from the theoretical, but also from the practical point of view. The relevant legal qualification of specific intervention measures, which are utilized by the EU law. Any such activity which exceeds the legal frames may cause the disruption within the EU common market and imperil those values which are at the root of European Union functioning.

KEY WORDS: public help/assistance, means of help/assistance, benefits increase, common market, banned help/assistance.