

URSZULA DUBEJKO

### SYSTEM POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCY – ROZWIĄZANIA W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

W chwili, gdy przedsiębiorca występuje o wsparcie ze środków publicznych, powstaje pytanie o efektywność prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Jeżeli bowiem potrzebuje pieniędzy publicznych, to znaczy, że nie wykazał się wystarczającą umiejętnością utrzymania się na rynku i powinien odejść lub zmienić profil podejmowanych działań. Dlaczego więc dopuszczono możliwość pomagania przedsiębiorcom w kłopotach finansowych? Są przynajmniej trzy powody. Po pierwsze, w przypadkach stanowiących różne zdarzenia losowe (np. klęski żywiołowe), których nie był w stanie przewidzieć i ubezpieczyć przedsiębiorca, jest zrozumiałe jego oczekiwanie pomocy udzielonej przez państwo. Drugi powód to realizacja zadań zleconych przedsiębiorcy przez państwo. W takim przypadku uzasadnione jest pokrycie kosztów przedsiębiorcy związanych z realizacją zadania ze środków publicznych. Trzeci powód to wsparcie przedsiębiorcy będącego w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej ze względów społecznych (np. jego upadek wiązałby się z likwidacją miejsc pracy dla dużej grupy ludzi) lub ekonomicznych (upadek przedsiębiorcy doprowadziłby do zaburzenia konkurencji na rynku, na którym działa). Biorąc pod uwagę wymienione powody, państwo wspiera wielu przedsiębiorców ze swoich środków. Jednakże, aby uniknąć nieprawidłowości w dystrybucji tych środków, konieczne są odpowiednie regulacje prawne. Kraje Unii Europejskiej już od wielu lat wypracowują odpowiednie rozwiązania. Polska uregulowała ten obszar ze względu na akcesję do Wspólnoty Europejskiej. Jednakże przestrzeganie przyjętych w tym obszarze zasad

---

Mgr URSZULA DUBEJKO – asystent Katedry Mikroekonomii i Nauki o Przedsiębiorstwie w Instytucie Ekonomii na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Racławickie 14, 20-950 Lublin.

powinno także przynieść wymierne efekty finansowe w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, a przynajmniej powinno pokazać, jak dystrybuowane są pieniądze podatników w Polsce. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie zasad stosowanych przy udzielaniu pomocy publicznej w krajach UE i w Polsce.

#### I. POMOC PUBLICZNA – PODSTAWOWE DEFINICJE

Pomoc publiczna w rozumieniu art. 87 Traktatu Rzymskiego stanowi wszelką pomoc udzieloną przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych bez względu na formę, która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem. Orzecznictwo ECJ i decyzje Komisji Europejskiej, przez 40 lat wdrażania omawianych przepisów, przyczyniły się do doprecyzowania tego terminu. Jednakże nie można przyjąć powyższej definicji za ostateczną, gdyż mogłoby to spowodować manipulowanie przez państwa członkowskie formalnymi elementami definicji w celu obejścia zakazu pomocy. Główne elementy składające się na pomoc państwową w rozumieniu Traktatu to: selektywność, zapewnienie korzyści, wykorzystanie zasobów państwowych, zakłócenie konkurencji; wpływ na handel wewnątrz wspólnoty.

*Selektywność* – pomoc musi faworyzować pewne przedsiębiorstwa lub pewne produkty. Istnieją ustalone wskazówki selektywności, oprócz oczywistego przypadku przyznawania pomocy określone przedsiębiorstwu, ograniczenie pomocy do poszczególnych sektorów lub regionów bądź przedsiębiorstw według określonych kryteriów ekonomicznych. Środki polityki gospodarczej i walutowej (np. obniżka stóp procentowych, ogólne programy poprawy sytuacji gospodarczej), polityki społecznej (obniżka składek na system opieki społecznej), a także polityki podatkowej (obniżka podatku) nie stanowią pomocy w rozumieniu Traktatu.

*Zapewnienie korzyści* – pomoc musi się wiązać z korzyścią ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie mogłoby osiągnąć, prowadząc działalność na dotychczasowych zasadach. Należy w tym miejscu przyjąć rozróżnienie<sup>1</sup> między korzyściami mającymi osiągać cele gospodarcze i polityczne państwa członkowskiego a korzyściami komercyjnie uzasadnionymi w takim sensie, iż prywatne przedsiębiorstwo lub inwestor w podobnej sytuacji przyznałby

---

<sup>1</sup> ECJ, sprawa 61/79, Denkavit przeciwko Włochom, ECR (80), s. 1205.

równoważną korzyść. W drugim przypadku ma zastosowanie tzw. test prywatnego inwestora<sup>2</sup>, to znaczy ustalenie, czy zapewnienie przedsiębiorstwu środków mogłoby zostać dokonane w danej sytuacji przez przedsiębiorcę prywatnego kierującego się względami komercyjnymi. Jeśli zaistnieje powyższa sytuacja, przysporzenie dla przedsiębiorcy nie stanowi pomocy.

*Transfer zasobów państwa* – pomoc udzielana jest ze środków publicznych, które stanowią środki przyznane przez władze centralne, lokalne, organy realizujące określone zadania sektorowe, banki państwowe, a nawet spółki kontrolowane przez organy publiczne. Przysporzenie to może przyjmować formę wydatków ze środków publicznych na rzecz przedsiębiorcy, dokonywania wydatków za przedsiębiorcę, zwolnienia przedsiębiorcy ze świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych.

*Zakłócenie konkurencji* – aby pomoc wchodziła w zakres art. 87, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem. Istnieje założenie, że jeśli pomoc wzmacnia pozycję jednego przedsiębiorcy względem innych, to ma ona wpływ na konkurencję.

*Wpływ na handel wewnątrz wspólnoty* – cokolwiek wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi podmiotami w handlu wewnątrz wspólnoty, uznaje się za czynnik wywołujący taki właśnie efekt. Odbiorca nie musi zajmować się działalnością importową czy eksportową.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu, wszelka pomoc spełniająca powyższe kryteria jest zasadniczo niezgodna z regułami wspólnego rynku, a tym samym zakazana. Jednakże art. 87 ust. 2 i 3 wyszczególnia pewne przypadki, w których wsparcie publiczne mogłoby zostać przyjęte i uznane za dopuszczalne. Komisja Europejska ma w tych przypadkach uprawnienia dyskrecjonalne do decydowania, czy dana pomoc w państwie członkowskim jest dopuszczalna. Generalnie możliwa jest pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe, pomoc dla ludzi w obszarach, gdzie poziom życia jest bardzo niski (PKB *per capita* wynosi poniżej 75% średniej wspólnotowej), pomoc o charakterze ogólnoeuropejskim, pomoc sektorowa i regionalna.

---

<sup>2</sup> ECJ – C-301/87, Boussac-ECR (90), s. 307; C-305/89, Alfa Romeo, ECR (91), s. 1603.

## II. POMOC PUBLICZNA W POLSCE

Zasady wspólnotowe w zakresie pomocy publicznej zostały wprost przeniesione na grunt polski, dlatego ich stosowanie w Polsce w dużej mierze posiada bogatą wykładnię aktów wchodzących w skład *acquis communautaire*, stąd też prawna definicja pomocy, jak i warunki jej dopuszczalności są zgodne z przepisami prawa wspólnotowego. Pierwsze przepisy regulujące transfer środków publicznych weszły w życie 1 stycznia 2001 r., po półrocznym *vacatio legis* – była to ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. z 2000 r., nr 60, poz. 704). Ustawa ta miała do spełnienia cztery główne cele: zagwarantowanie przejrzystości przepływu środków publicznych, określenie dopuszczalnego udziału środków publicznych w finansowaniu przedsięwzięć realizowanych przez przedsiębiorców, ocenianie efektywności wykorzystania tych środków oraz wpływu pomocy na zakłócenie konkurencji. Dnia 27 lipca 2002 r. sejm uchwalił nową ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która miała zastąpić dotychczas obowiązujące przepisy. Zmiana ustawy była podyktowana koniecznością lepszego dostosowania przepisów w zakresie udzielania pomocy publicznej do przepisów europejskich, z uwzględnieniem jednak polskiej specyfiki transferu środków publicznych. Dodatkowym bodźcem stymulującym powstanie nowej ustawy były kończące się negocjacje akcesyjne w obszarze „polityka konkurencji”, których zakończenie wymagało zastosowania polskich przepisów w zakresie pomocy publicznej do przepisów wynikających z Traktatu.

### 1. Definicja pomocy publicznej obowiązująca w Polsce

Artykuł 4, ustęp 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. nr 60, poz. 704) prezentował definicję pomocy publicznej w Polsce jako „przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy, korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego, w szczególności w formie: dotacji, ulg podatkowych, dokapitalizowania przedsiębiorców na warunkach odbiegających od normalnych

praktyk inwestycyjnych, preferencyjnych pożyczek i kredytów, poręczeń i gwarancji, odroczenia, rozłożenia na raty, umorzenia podatku lub zaległości podatkowej oraz innych należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne [...]”.

Nowa ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. (Dz. U. nr 141, poz. 1177) nieco inaczej zdefiniowała pomoc publiczną. Z punktu widzenia formalnego, w celu zapewnienia większej klarowności przepisu, zmieniona została konstrukcja definicji. Podano dwa warunki stanowiące o tym, że przysporzenie korzyści finansowych dla przedsiębiorcy jest pomocą publiczną: realizacja pomocy z krajowych środków publicznych oraz naruszenie lub groźba naruszenia konkurencji. Określenie szczególnych form pomocy stało się treścią osobnego przepisu. Pod względem merytorycznym dokonano poprawek precyzujących pewne elementy definicji. Poprawki te wynikały bezpośrednio z dotychczasowej praktyki stosowania poprzedniej definicji pomocy publicznej. Doprecyzowano kwestię przysporzenia korzyści finansowych dla przedsiębiorcy, dodając, iż przysporzenie to stanowi pomoc, jeżeli dotyczy prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Przyjęto także założenie, iż obecnie środki publiczne przekazywane przedsiębiorcy stanowią pomoc, jeżeli mają swoje źródło w funduszach krajowych.

## *2. Zakres przedmiotowy*

**Przeznaczenie pomocy.** Pomoc publiczna zarówno w Polsce, jak i w krajach Wspólnoty może być udzielana jedynie na pewne cele. Generalnie wyróżnia się pomoc na likwidację klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń, pomoc mającą na celu zapobieżenie lub likwidację poważnych i mających charakter ponadsektorowy zakłóceń gospodarki, wsparcie krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim, promowanie kultury, nauki i oświaty oraz ochrona dziedzictwa kulturowego, a także pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych oraz przeznaczona na pokrycie kosztów bieżącej działalności przedsiębiorcy. Ponadto, może być to pomoc regionalna, horyzontalna lub w sektorach uznanych za wrażliwe. Dopuszczalna jest pomoc wspierająca rozwój eksportu, która nie zakłóca konkurencji z przedsiębiorstwami z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Przedstawiony poniżej schemat prezentuje przeznaczenie pomocy publicznej w Polsce. W aneksie znajduje się tabela wyszczególniająca wszystkie możliwości przeznaczenia pomocy w jej poszczególnych rodzajach.

**Formy pomocy.** Przepisy prawne wyróżniają wiele form pomocy. Ich szczególne przykłady zostały zawarte w ustawie o pomocy publicznej. Pomoc publiczna może przyjmować formę: 1) dotacji oraz ulg i zwolnień podatkowych; 2) dokapitalizowania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku; 3) pożyczek lub kredytów udzielanych na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku; 4) poręczeń lub gwarancji udzielanych przedsiębiorcom lub za zobowiązania przedsiębiorców – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku; 5) zaniechania poboru, odroczenia płatności lub rozłożenia na raty płatności podatku bądź zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę; 6) umorzenia bądź zaniechania ustalania lub poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, innych niż podatki, albo odraczania lub rozkładania na raty płatności takich świadczeń; 7) zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Przedstawione powyżej formy nie wyczerpują wszystkich możliwych sposobów pomocy udzielanej na podstawie przepisów prawa polskiego, są to jednak najczęściej spotykane formy.

**Wartość pomocy.** Sposób kalkulacji wartości pomocy w Polsce oparto na unijnych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (OJ nr C 74 z 10. 03. 1998 r.). Należy zauważyć, iż pomoc publiczna występuje w różnych formach. Może przyjąć postać kredytu na preferencyjnych warunkach, odroczenia spłaty podatku lub wiele innych. Aby uzyskać możliwość analizy porównawczej poszczególnych form pomocy, należy wyznaczyć realną korzyść otrzymaną przez przedsiębiorcę. Najprostszą formą pomocy publicznej jest dotacja, gdyż nie wymaga dodatkowych przeliczeń w celu ustalenia korzyści przedsiębiorcy. Jest zatem punktem odniesienia dla innych form pomocy. Każda inna pomoc powinna więc zostać przeliczona na równą jej wartość dotacji (ekwiwalent dotacji netto). Na przykład, gdy przedsiębiorca bierze kredyt preferencyjnie oprocentowany, kwota kredytu nie stanowi dla niego pomocy, gdyż musi zostać spłacony. Pomocą jest jedynie różnica pomiędzy odsetkami, które zostałyby spłacone, gdyby kredyt był wzięty na warunkach rynkowych, a odsetkami, które zostaną spłacone na preferencyjnych warunkach.

Generalną zasadą w wyliczaniu ekwiwalentu pomocy jest uwzględnienie obciążeń podatkowych, o ile kwota pomocy stanowi podstawę do naliczania podatku dochodowego. Stąd korekta, na przykład kwoty dotacji, o stopę

podatku ( $t$ ). Przyjmujemy, że  $t$  jest maksymalną stawką podatku dochodowego, który zapłaciłby beneficjent pomocy publicznej przy założeniu, że osiąga on dochód i nie korzysta z żadnych ulg i zwolnień. Dla przedsiębiorców będących osobami prawnymi jest to najwyższa stawka podatku, jaką płać w okresie otrzymywania pomocy, zaś dla osób fizycznych – najwyższa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych w analogicznym okresie. Kolejnym założeniem jest wyliczenie ekwiwalentu dotacji *ex ante*, przy założeniu niezmienności podstawowych parametrów – stopy odniesienia, preferencyjnej stopy kredytowej i podatków. Przy wyliczaniu kwoty pomocy należy również uwzględnić zmianę wartości pieniądza w czasie.

**Reguła *de minimis*.** Reguły zapisane w ustawie o pomocy publicznej stosuje się do przedsiębiorców, dla których wartość pomocy przekroczyła równowartość kwoty 100 tys. euro w okresie ostatnich trzech lat. W stosunku do przedsiębiorców, którzy nie przekroczyli tego progu, mają zastosowanie tylko niektóre z przepisów ustawy, związane z obowiązkami sprawozdawczymi ciążącymi na tych przedsiębiorcach. Przepisy ustawy stosuje się niezależnie od kwoty w stosunku do przedsiębiorców otrzymujących pomoc sektorową i eksportową.

**Organy udzielające pomocy.** Obecnie można przyjąć, iż w Polsce jest ok. 4500 organów, które udzielają pomocy publicznej. Są to przede wszystkim urzędy centralne, agencje i jednostki samorządu terytorialnego; pomocy może także udzielać wiele agencji rozwoju przedsiębiorczości, różnego rodzaju funduszy, a nawet inne przedsiębiorstwa, których właścicielem jest skarbnik państwa.

### 3. Zakres podmiotowy

**Przedsiębiorca.** Przepisy prawne w Polsce dosyć ściśle regulują kwestię, kto jest przedsiębiorcą mogącym być beneficjentem pomocy. Zasadniczo chodzi o przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. (*Prawo działalności gospodarczej*, Dz. U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.). Artykuł 2 ust. 2 tej ustawy mówi, iż „przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą. Działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności

gospodarczej”. Zgodnie z art. 7, podmiot staje się przedsiębiorcą z chwilą wpisania do rejestru przedsiębiorców. Z przepisów ustawy wyłączone są osoby prowadzące działalność rolniczą i ta grupa nie będzie stanowić przedmiotu badań w omawianym zakresie.

Na potrzeby ustawy o pomocy publicznej przyjęto, iż przedsiębiorcą jest także spółka cywilna i jako taka może otrzymywać pomoc publiczną.

THE SYSTEM OF STATE AID TO THE ENTREPRENEUR  
– THE SOLUTIONS IN POLAND AND IN THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The EC Treaty does **not give a definition** of the term ‘State aid’, it only lists in Article 87 (1) EC the conditions under which State aid is incompatible with the common market. Neither has the ECJ ruled on what exactly constitutes State aid, it has merely stated: ‘the concept of State aid must be understood wider than the one of a subsidy as it embraces not only positive benefits such as subsidies themselves, but also interventions which, in various forms, mitigate the charges normally included in the budget of an undertaking and which, without therefore being subsidies in the strict sense of the word, are similar in character and have the same effect’. According to Article 87 (1) EC, a measure must fulfil the following conditions to constitute State aid:

- it must favour certain undertakings or the production of certain goods;
- it must be granted by a Member State or through State resources;
- it must distort or threaten to distort competition, and
- it must affect trade between Member States.

Polish State Aid Law imposes a general prohibition of State aid in order to prevent competition distortion. Simultaneously the Law specifies the conditions for admissibility of aid principles of monitoring the aid granted by State agencies, local authorities and other bodies administering public resources, including the aid granted by public enterprises. The Law is on one hand aimed at disciplining public spendings and losses in public revenues which are used to support entrepreneurs and on the other hand at the approximation of the Polish State aid law to the standards of the European Union.

*Translated by Tadeusz Karłowicz*

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, polityka konkurencji, artykuł 87 Traktatu Rzymskiego, zaburzenie konkurencji.

**Key words:** state aid, competition policy, article 87 of the Rome Treaty, competition distortion.