

**POMOC PUBLICZNA W PRAWIE  
UNII EUROPEJSKIEJ  
- IMPLIKACJE DLA POLSKI**

**Bartosz Jankowski**

**Urząd Komitetu Integracji Europejskiej**

Warszawa 2001

Wydaje:  
©Urząd Komitetu Integracji Europejskiej  
Al. Ujazdowskie 9,  
00-918 Warszawa

Opracowanie redakcyjne: Elżbieta Nowicka

Opracowanie graficzne: HERITAGE®

Skład, druk i oprawa: P.P. EVAN

ISBN 83-87913-59-6

## SPIS TREŚCI

1. Wstęp.....	5
2. Istota wolności gospodarczej.....	7
2.1. Koncepcje wolności gospodarczej i przedsiębiorczości władzy publicznej .....	7
2.1.1. Zagadnienia ogólne .....	7
2.1.2. Merkantyizm.....	10
2.1.3. Liberalizm.....	10
2.1.4. Etatystyczna gospodarka planowa państw socjalistycznych .....	10
2.1.5. Neoliberalizm .....	11
2.1.6. Gospodarka w dobie transformacji ustrojowej .....	12
2.2. Wolność gospodarcza w Traktacie Rzymskim oraz w Konstytucji RP .....	13
3. Istota i cel prawa konkurencji.....	15
3.1. Normatywne ujęcie koncepcji konkurencji.....	15
3.2. Pomoc publiczna jako element prawa konkurencji w europejskim i polskim porządku prawnym.....	17
3.3. Prawo konkurencji jako jedna z gwarancji wolności gospodarczej.....	20
4. Podstawowe regulacje dotyczące udzielania pomocy publicznej .....	22
4.1 Pojęcie pomocy publicznej.....	22
4.2. Warunki udzielania pomocy publicznej .....	31
4.2.1. Pomoc dopuszczona <i>ex lege</i> .....	31
4.2.2. Pomoc dopuszczona na podstawie decyzji. ....	33
4.3. Zasady związane z udzielaniem pomocy publicznej .....	40
4.3.1. Zasada transparentcji. ....	40
4.3.2. Reguła <i>de minimis</i> . ....	43
4.3.3. Zasada proporcjonalności .....	45
4.3.4. Zasada subsydiarności .....	46
4.3.5. Pozostałe zasady.....	47

4.4. Warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom publicznym .....	48
4.5. Pomoc publiczna w okresie transformacji gospodarczej.....	52
5. Postępowanie związane z udzielaniem pomocy publicznej .....	54
5.1. Zagadnienia ogólne .....	54
5.2. Procedury notyfikacyjne .....	57
5.3. Rewindykacja pomocy uzyskanej niezgodnie z prawem .....	59
6. Relacje między porządkiem prawnym Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz państw stowarzyszonych w zakresie pomocy publicznej.....	61
7. Zakończenie.....	65
Bibliografia.....	67
Wykaz orzecznictwa.....	69
Wykaz aktów prawnych i innych dokumentów .....	70

# 1. Wstęp

Współczesna rzeczywistość gospodarcza jest na tyle skomplikowana, że trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie mechanizmu rynkowego w całkowitej niezależności od instrumentów, jakimi dysponuje władza publiczna, powszechnie utożsamiana z państwem. Wiek XX był okresem stopniowego wzrostu ingerencji państwa w gospodarkę, co uwidoczniło się szczególnie po wielkim kryzysie przełomu lat dwudziestych i trzydziestych minionego stulecia. Obecnie, na progu trzeciego tysiąclecia, nikt już chyba nie wątpi w konieczność oddziaływania państwa na gospodarkę. Pozostaje tylko pytanie formułowane przez przedstawicieli doktryny prawa administracji gospodarczej: „Do jakiego stopnia państwo ma prawo bądź obowiązek integrowania w sferę aktywności gospodarczej w formach właściwych prawu administracyjnemu?”<sup>1</sup> Interwencjonizm państwowy obejmuje problematykę obszerną i bardzo złożoną, i jako taki przekracza zakres tej pracy. Jednakże jest pojęciem podstawowym, pozwalającym zrozumieć istotę pomocy publicznej jako jednego z wielu aspektów interwencjonizmu państwowego.

Pomoc publiczna nie jest zjawiskiem nowym, choć — paradoksalnie — dopiero niedawno stało się ono przedmiotem zainteresowania ustawodawców europejskich. Wolną konkurencję chroni w porządkach wielu państw prawo antymonopolowe oraz regulacje z zakresu nieuczciwej konkurencji, których adresatami są przedsiębiorcy uczestniczący w grze rynkowej. Jednakże zjawisko pomocy publicznej, choć ma ogromny wpływ na stan konkurencji, nie dotyczy zachowań przedsiębiorców. Podmiotem, który przez udzielaną pomoc zakłóca bądź grozi zakłóceniem konkurencji, jest zawsze władza publiczna, dysponująca środkami publicznymi. Z tego też względu regulacje dotyczące pomocy publicznej są niezmiernie ważne, gdyż stanowią *de facto* samoograniczenie się państwa w dysponowaniu środkami publicznymi na rzecz podmiotów prawa prywatnego. Istnienie tych regulacji jest dowodem dojrzałości ustawodawcy, gdyż stanowi prawną barierę swobodnej ingerencji państwa w delikatną materię rynku, który powinien podlegać ochronie jako fundament ustroju gospodarczego demokratycznego państwa prawnego.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie zależności między udzielaniem pomocy przez władzę publiczną a fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, takimi jak wolność gospodarcza i równość podmiotów. Pisząc o pomocy publicznej, chciałbym ponadto zwrócić uwagę na funkcje państwa w obszarze konkurencji. Warto sobie uzmysłowić, że państwo nie tylko powinno się powstrzymywać od zakłócania konkurencji, ale wspierać ją i kształtować poprzez aktywną politykę ochrony konkurencji. Tak więc pomoc publiczna może być zarówno czynnikiem destrukcyjnym, jak i kreatywnym w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, zależnie od tego, czy jest udzielana według z góry ustalonych zasad mających na celu ochronę konkurencji, czy w sposób dowolny, a więc dyskryminujący niektóre podmioty.

Zjawisko pomocy publicznej leży na pograniczu zainteresowania dwóch nauk: ekonomii i prawa. Kształt regulacji prawnych w tej materii zależy w dużym stopniu od poglądów ekonomicznych na istotę konkurencji oraz od modelu funkcjonującej w danym państwie gospodarki. Ze względu na to, że niniejsza praca ujmuje problem z prawnego punktu widzenia, rozważania z zakresu ekonomii dotyczące gospodarki rynkowej i różnych koncepcji konkurencji zostaną ograniczone do niezbędnego minimum. Głównym przedmiotem mojego

---

<sup>1</sup> K. Sobczak, O prawie administracji gospodarczej. Recenzje, PUG nr 2-3/1992, s. 50.

zainteresowania będą normy regulujące zjawisko pomocy publicznej obowiązujące w porządku prawnym Polski i Unii Europejskiej oraz w ich wzajemnych relacjach. Jeśli zaś chodzi o prawodawstwo europejskie, to ograniczę się do analizy rozwiązań Traktatu Rzymskiego konstytuującego Wspólnotę Europejską i prawa wtórnego wydanego na jego podstawie. Natomiast zagadnienia dotyczące pomocy publicznej udzielanej na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS)<sup>2</sup> zostaną poruszone tylko rudymmentarnie. Taka analiza rozwiązań powstających obecnie w Polsce na tle funkcjonujących od wielu lat rozwiązań europejskich wydaje się być interesująca.

Wprawdzie prawodawstwo unijne z zakresu pomocy publicznej dotyczy wyłącznie sytuacji mających znaczenie dla Rynku Wewnętrznego, to jednak jest ono ważnym wyznacznikiem dla regulacji krajowych, które nie mogą być z nim sprzeczne. Egzegeza aktów prawnych byłaby niepełna, gdyby pominąć bogate orzecznictwo sądowe, które w zakresie pomocy publicznej odgrywa ogromną rolę. Stąd też często będę się odwoływał do dorobku Trybunału Sprawiedliwości, który w obszarze konkurencji wypracował wiele istotnych zasad. Z polskiego punktu widzenia znajomość prawa unijnego jest szczególnie istotna, gdyż objęcie regulacją prawną problematyki pomocy publicznej w Polsce jest konsekwencją procesu harmonizacji prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

## **2. Istota wolności gospodarczej**

### **2.1. Koncepcje wolności gospodarczej i przedsiębiorczości władzy publicznej**

#### **2.1.1. Zagadnienia ogólne**

Rozważania na temat rozumienia pojęcia wolności gospodarczej na przestrzeni wieków w różnych systemach ekonomiczno-społecznych należy poprzedzić analizą tego pojęcia przeprowadzoną przez współczesną naukę prawa gospodarczego. Pozwoli to lepiej zrozumieć ewolucję tego pojęcia, które narodziło się wraz z powstaniem gospodarki rynkowej i zmierzchem epoki feudalizmu. Wolność gospodarcza jest ściśle związana z istnieniem wolnego rynku oraz praw podstawowych, takich jak: wolność jednostki, własność i równość. Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa publicznego dokonują pewnej dystynkcji między pojęciem „wolność” a „prawo”. Według nich, przez „wolność” rozumie się „pewną ideę absolutną, wieczną, niezbywalną, właściwą człowiekowi z jego istoty. Prawem zaś określa się konkretne rozwiązania i regulacje ustanowione przez upoważnione instytucje”<sup>3</sup>. Rozróżnienie to ma na celu podkreślenie pierwotnego charakteru „wolności” w relacji do porządku prawnego, będącego wytworem kultury.

---

<sup>2</sup> Traktat ten został zawarty na czas określony – 50 lat i wygaśnie w czerwcu 2002 r. Natomiast Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, również zawarty na 50 lat, nie zawiera postanowień dotyczących pomocy publicznej.

<sup>3</sup> K. Pawłowicz, Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne. Warszawa 1997, s. 55.

Współczesna nauka wyróżnia zarówno aspekt pozytywny, jak i negatywny wolności gospodarczej. W ujęciu pozytywnym zwraca się uwagę na dwa elementy tego pojęcia: prawo do swobodnego podejmowania oraz prawo do prowadzenia działalności gospodarczej<sup>4</sup>. Natomiast aspekt negatywny koncepcji wolności gospodarczej akcentuje wolność od ingerencji ze strony władzy publicznej oraz innych podmiotów, które z tej wolności korzystają. Analizując aspekt pozytywny wolności gospodarczej, należy zwrócić uwagę, że prawo do swobodnego podejmowania działalności gospodarczej oznacza w istocie możliwość swobodnego dostępu do rynku oraz wyboru rodzaju i formy działalności przez nowo powstałe podmioty. Swoboda prowadzenia tej działalności powinna być rozumiana jako możliwość suwerennego podejmowania decyzji gospodarczych przez dany podmiot. Innymi słowy: sprowadza się ona do wolności od wszelkich nacisków ze strony innych uczestników gry rynkowej i władzy publicznej.

W tym miejscu należy poruszyć bardzo ważną problematykę ograniczeń wolności gospodarczej. Moim zdaniem, wszelkie ograniczenia wolności gospodarczej można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich to ograniczenia naturalne, to znaczy takie, które wynikają z samej istoty wolności. Jeśli uznać „wolność” za stan, w którym nie dochodzi do żadnych nacisków z zewnątrz, to trudno jest mówić o absolutnej wolności, gdyż pluralizm podmiotów gospodarczych zakłada istnienie wzajemnych interakcji między nimi. Jest rzeczą oczywistą, że jeśli wiele podmiotów ma pewne prawo w takim samym zakresie, to granicą jego wykonywania jest właśnie zakres tego prawa przyznany innemu podmiotowi. Z tego też względu nie można mówić o absolutnej wolności gospodarczej, gdyż zarówno prawo podejmowania, jak i prowadzenia działalności gospodarczej są w pewien sposób zdeterminowane zachowaniem innych podmiotów korzystających z tego prawa. Jeśli zaś chodzi o drugą grupę ograniczeń, to są to ograniczenia sztuczne, czyli takie, które zostały wytworzone przez obowiązujący porządek prawny, a więc nie są immanentną cechą „wolności”. Ich celem jest ochrona dóbr nadrzędnych, takich jak: życie, zdrowie, bezpieczeństwo, porządek publiczny itd. W tym miejscu pojawia się bardzo ważny problem, czyli przesłanki uzasadniające ograniczenia wolności gospodarczej. Zgodnie z uprzednim podziałem, należy wyróżnić ograniczenia swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Ograniczenia te wprowadzane są przez władzę publiczną, toteż ich celem powinna być ochrona interesu publicznego.

Problematyka ograniczania wolności gospodarczej ma fundamentalne znaczenie z prawnego punktu widzenia, gdyż każde jej ograniczenie stanowi zewnętrzną ingerencję w zakres niezbywalnej wolności człowieka, której pochodną jest wolność gospodarcza. Z tego też powodu współczesna nauka prawa dąży do opracowania wielu wymogów, którym muszą odpowiadać ograniczenia tego prawa. Wymogi te mają funkcję gwarancyjną, gdyż uniemożliwiają władzy publicznej swobodną ingerencję w fundamentalne prawa obywateli, które w większości współczesnych porządków prawnych państw europejskich są prawami ujętymi w normy konstytucyjne. Współczesna nauka niemieckiego prawa konstytucyjnego<sup>5</sup> odwołuje się do następujących wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. Są to: istnienie dozwolonego celu publicznego (celem publicznym jest *de facto* ochrona interesu publicznego, który do tej pory był definiowany przez porządki prawne każdego

<sup>4</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 37.

<sup>5</sup> E. Grabitz, *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts*, „Archiv für Öffentliches recht”, 1973, z. 98, s. 570 i nast.

z suwerennych państw. Jednakże obecnie – wraz ze zjawiskiem powstawania ponadnarodowych systemów prawno-gospodarczych, takich jak Wspólnota Europejskie – definicje interesu publicznego powstają na wyższym poziomie i definicje krajowe nie mogą stać z nimi w sprzeczności, co doprowadziłoby do powstania zróżnicowanych ograniczeń wolności gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. W efekcie oznaczałoby to dyskryminujące traktowanie przedsiębiorców na terytorium Wspólnot<sup>6</sup>). Kolejnym wymogiem jest przydatność stosowanego ograniczenia jako środka zmierzającego do ochrony interesu publicznego (kryterium przydatności ma charakter prognostyczny, gdyż trudno jest *a priori* ocenić, czy dany środek spełni to kryterium. Dlatego słuszna wydaje się konstatacja A. Walaszek-Pyzioł<sup>7</sup>, że „o niedopełnieniu wymogu przydatności środka można mówić tylko wówczas, gdy z całokształtu okoliczności znanych w chwili podejmowania decyzji o wprowadzeniu ograniczenia wynika w sposób **oczywisty**, iż ograniczenie to nie jest środkiem przydatnym do realizacji zamierzonego celu”). Z powyższego wynika, że wolność gospodarcza, bez względu na to, czy uznaje się ją za „wolność”, czy za „prawo”, nie ma charakteru absolutnego i w uzasadnionych przypadkach może podlegać ograniczeniom.

Drugim zagadnieniem analizowanym w niniejszym rozdziale jest przedsiębiorczość władzy publicznej, z którą łączy się fundamentalne pytanie, czy podmioty korzystające z *imperium* państwa mogą być adresatami prawa do swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Odpowiedź na to pytanie zależy od przyjętego modelu funkcji państwa w gospodarce. Jeśliby uznać, że państwo może pełnić aktywną funkcję na równi z podmiotami niedysponującymi *imperium*, to należałoby przyznać podmiotom władzy publicznej pełne prawo do korzystania z wolności gospodarczej. Natomiast wychodząc z założenia, że państwo ma do spełnienia tylko funkcje regulacyjne, koordynacyjne oraz stabilizacyjne, trzeba spojrzeć na aktywność gospodarczą państwa przez pryzmat realizacji interesu publicznego i zasady legalizmu. Oznacza to dopuszczenie do działalności gospodarczej podmiotów władzy publicznej na zasadzie wyjątku, w prawem przewidzianych formach i tylko w przypadku konieczności ochrony nadrzędnych dóbr publicznych. Współczesna doktryna prawa gospodarczego i konstytucyjnego skłania się ku drugiej z tych koncepcji, wyrażając pogląd, że „zadania państwa jako politycznej organizacji społeczeństwa nie obejmują prowadzenia we własnym imieniu i na własny rachunek «zarobkowej» działalności gospodarczej, w związku z czym powinna być ona uznawana tylko w przypadkach wyjątkowych, a mianowicie wówczas, gdy określone potrzeby społeczeństwa nie mogą być zaspokojone siłami gospodarki prywatnej”<sup>8</sup>. Tak więc należy bardzo ostrożnie podchodzić do bezpośredniej aktywności podmiotów władzy w gospodarce. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia reguł konkurencji, gdyż mogą one zostać bardzo łatwo naruszone w przypadku, gdy ten sam podmiot dysponuje *imperium*, czyli władzą administracyjną, a jednocześnie jest dysponentem *dominium*, czyli majątku, dzięki któremu prowadzi działalność gospodarczą, konkurując z przedsiębiorcami prywatnymi. Problem ten zostanie omówiony bardziej szczegółowo w rozdziale poświęconym wzajemnym relacjom między regułami konkurencji a wolnością gospodarczą.

---

<sup>6</sup> Patrz art. 45 i 46 Traktatu.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, s. 60.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, s. 21.



## 2.1.2. Merkantyizm

Merkantyizm to doktryna gospodarcza powstała we Francji za czasów panowania Ludwika XIV. Miała być uzasadnieniem omnipotencji państwa absolutystycznego w gospodarce. Jej głównym celem było zbudowanie potęgi państwa poprzez monopolizację i regulację gospodarki. Narodziny merkantyizmu były jednocześnie narodzinami silnego oddziaływania struktur państwowych na rynek, charakteryzującego się przejmowaniem przez państwo niektórych usług użyteczności publicznej. Tak więc prowadzenie działalności gospodarczej przez państwo było nie tylko dozwolone, ale wręcz uznawane za *conditio sine qua non* prosperity społeczeństwa. Twórca doktryny merkantyizmu J. Colbert opowiadał się za przyznaniem prymatu państwa w niektórych sektorach gospodarki w stosunku do podmiotów prywatnych. Stąd też wielki rozkwit manufaktur państwowych, będących źródłem dochodów dla królewskiego skarbcza.

## 2.1.3. Liberalizm

Nurty liberalne w myśli ekonomiczno-społecznej były swego rodzaju antidotum na omnipotencję państwa w gospodarce. Ojcowie liberalizmu głosili potrzebę wolności działania jednostki na rynku, poszanowania praw konkurencji i wolności od ingerencji władz publicznych. Zgodnie z doktryną czystego liberalizmu, proponowaną przez A. Smitha czy D. Ricardo, państwo powinno być „stróżem nocnym”, czyli gwarantować obywatelom bezpieczeństwo, by mogli oni korzystać z przyrodzonej im wolności. Z powyższego wynika, że doktryny liberalizmu przełomu XVIII i XIX wieku ceniły bardzo wysoko niezakłóconą konkurencję, wolną od ingerencji państwa, które powinno ograniczyć swoje zadania do minimum i wycofać się z obszaru wolnego rynku. Taki pogląd można najkrócej określić jako zasadę dualizmu państwa i gospodarki. Dualizm ten nie jest możliwy w czystej postaci na początku XXI wieku, gdyż rzeczywistość ekonomiczno-społeczna współczesnych państw jest na tyle skomplikowana, że nieobecność instrumentów administracyjnych w gospodarce przyniosłaby kolosalne szkody, którym wolny rynek nie mógłby zapobiec. Mimo że obecnie koncepcje liberalne nie mogłyby obowiązywać w swojej czystej formie, to jednak wyraźnie akcentują one problematykę zakłócania wolnej konkurencji przez władzę publiczną i dlatego są dla nas bardzo cenne. Prawodawstwo Wspólnot Europejskich jest inspirowane duchem liberalnym i dlatego też tak istotne w nim miejsce znajdują reguły konkurencji, a wśród nich te, które dotyczą udzielania pomocy publicznej.

## 2.1.4. Etatystyczna gospodarka planowa państw socjalistycznych

Etatystyczna gospodarka planowa opierała się na metodzie nakazowo-rozdzielczej, która miała zapewnić realizację centralnego planu gospodarczego. W takich warunkach funkcjonowania gospodarki, przy upaństwowieniu środków produkcji oraz zastąpieniu wymiany towarowej, opartej na mechanizmie popytu i podaży, przez system odgórnych nakazów, nie można mówić o funkcjonowaniu wolnego rynku. Naturalną konsekwencją eliminacji rynku było pozbycie się podmiotów mogących uczestniczyć w grze rynkowej, czyli przedsiębiorców. Zostali oni zastąpieni przez gospodarcze struktury państwa, które funkcjonowały z pominięciem wszelkich reguł konkurencji. Zresztą nie można nawet mówić o istnieniu w modelu gospodarki planowej jakichkolwiek reguł konkurencji. Warto przytoczyć tu słowa Karola Marksa, który stwierdził: „Konkurencji został zaprognozowany koniec, zanim jeszcze tak naprawdę jej przyszłość się rozpoczęła”<sup>9</sup>. W takiej sytuacji nie dziwi fakt, że nie

<sup>9</sup> K. Marks, Kapitał.

istniały żadne akty prawne regulujące problematykę pomocy publicznej. Prowadząc bezpośrednio działalność gospodarczą za pomocą instrumentów administracyjnych, państwo nie chciało się ograniczać poprzez wprowadzenie kontroli i zasad przepływu środków finansowych.

### 2.1.5. Neoliberalizm

Największe znaczenie wśród nurtów neoliberalnych ma tzw. fryburska szkoła neoliberalizmu, zwana ordoliberalizmem, czyli liberalizmem porządkującym. Przedstawiciele szkoły fryburskiej z W. Euckenem na czele stoją na stanowisku, że gospodarka pozostawiona sama sobie prowadzi w istocie do likwidacji wolności rynku. A zatem ochrona wolności gospodarczej wymaga ingerencji państwa. Natomiast według E. Schwarka, „państwo, jako czynnik zewnętrzny wobec gospodarki, powinno – stosując środki prawne – wpływać na nią korygująco, przede wszystkim w celu stworzenia warunków dla swobodnej konkurencji, co jest jednakże istotą właściwie rozumianej gospodarki rynkowej”<sup>10</sup>. Państwo ma obowiązek oddziaływać na rynek, jednakże w sposób niezakłócający jego funkcjonowania. Dlatego też neoliberaliści, uznając sprawczą siłę „niewidzialnej ręki rynku” (A. Smith)<sup>11</sup>, przywiązują wielką wagę do „widzialnej ręki prawa” (E. J. Mestmäcker). Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd jednego z czołowych przedstawicieli nauki niemieckiej na wzajemną relację między wolnością gospodarczą a interwencjonizmem państwa. Według G. Püttnera zasadniczo panuje wolność gospodarcza, „uzupełniona” interwencją prawną państwa o charakterze globalnym, sektorowym i regionalnym<sup>12</sup>.

Koncepcje neoliberalne są obecnie inspiracją dla prawodawstwa Unii Europejskiej, większości ustawodawców państw członkowskich oraz państw będących w fazie przedakcesyjnej. Są one również podstawą ideologiczną społecznej gospodarki rynkowej, którą proklamuje obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r.

### 2.1.6. Gospodarka w dobie transformacji ustrojowej

Państwa byłego bloku socjalistycznego, w których obowiązywała doktryna gospodarki planowej, obecnie znajdują się na drodze transformacji ustrojowej. Polega ona na przyswojeniu podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego i płynących z nich regulacji dotyczących, między innymi, ustroju gospodarczego. Stąd też ogromną wagę przywiązuje się do zagadnienia roli państwa w gospodarce i wzajemnych relacji między państwem a przedsiębiorcami. W związku ze wzrostem znaczenia regulacji gospodarczo-prawnych i wzrostem oddziaływania państwa na gospodarkę, przedstawiciele doktryny, a wśród nich C. Banasiński, postulują posługiwanie się terminem „konstytucja gospodarcza”. Pojęcie to może występować albo w znaczeniu materialnym, albo formalnym. Rozróżnienie to, zdaniem C. Banasińskiego, polega na tym, że: „Z punktu widzenia materialnego pojęcie konstytucji gospodarczej odnosi się do tych przepisów, które mają znaczenie podstawowe dla określenia mechanizmu koordynacji gospodarki i ochrony gospodarującego obywatela, niezależnie od rangi aktów prawnych normujących problematykę gospodarczą. W formalnym

<sup>10</sup> E. Schwark, *Wirtschaftsrecht*, Carl Heymans Verlag, 6. Auflage, 1986, s. 19.

<sup>11</sup> A. Smith, *The History of Astronomy*, opublik. w XVIII w.; patrz też: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954.

<sup>12</sup> G. Püttner, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*. Richard Poodberg Verlag, Stuttgart-München-Hannover, s. 22.

znaczeniu do konstytucji gospodarczej zaliczyć należy te normy prawa, które należą do porządku konstytucyjnego i mają pierwszeństwo przed unormowaniami ustawodawstwa zwykłego<sup>13</sup>.

W większości konstytucji państw postsocjalistycznych znalazły się regulacje dotyczące gospodarki. Obejmują one przede wszystkim ochronę własności prywatnej, zapewnienie wolności gospodarczej oraz sporadycznie, jak w przypadku znowelizowanej konstytucji węgierskiej z 1949 r., ochronę wolnej konkurencji. Ochrona wolnej konkurencji ma ogromne znaczenie dla państw przechodzących transformację gospodarczą, które jako spuściznę po poprzednim systemie otrzymały bardzo zmonopolizowaną gospodarkę, cechującą się koncentracją organizacyjną i techniczną oraz zjawiskiem „niekorzyści” skali. Zjawisko to można określić, za W. Jakóbikiem, jako proces, w którym „im większa jest techniczna koncentracja majątku, tym uboższe są efekty produkcyjne”<sup>14</sup>. Autor ten upatruje genezy tego zjawiska w zastąpieniu reguł rynkowych instrumentami prawnoadministracyjnymi, stwierdzając, że „tradycyjne, więc nierynkowe otoczenie przedsiębiorstw, nadając im atrybuty monopolu administracyjnego, zdołało podważyć jeden z filarów ekonomii – zasadę korzyści skali”<sup>15</sup>. Podstawowym więc zadaniem państwa postsocjalistycznego jest stworzenie niezbędnych warunków do funkcjonowania wolnego rynku oraz zapewnienie mechanizmów stojących na jego straży. Jednym z podstawowych mechanizmów tego rodzaju jest prawo konkurencji, które obejmuje problematykę pomocy publicznej.

## **2.2. Wolność gospodarcza w Traktacie Rzymskim oraz w Konstytucji RP**

Traktat Rzymski (TR/TWE/Traktat) ustanawiający Wspólnotę Europejską (nazwa nadana przez Traktat z Maastricht (TUE), wcześniej Europejska Wspólnota Gospodarcza), który wszedł w życie 1 stycznia 1958 r. i objął sześciu członków założycieli, opiera się na czterech podstawowych prawach. Są to prawa: swobodnego przepływu osób, usług, towarów i kapitału. Dopełnieniem tych fundamentów Wspólnoty jest wprowadzenie wspólnej waluty, zniesienie ceł w handlu między członkami, ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz zakaz wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń ilościowych w handlu na obszarze Jednolitego Rynku<sup>16</sup>.

Prawo wspólnotowe reguluje problematykę wolności gospodarczej zupełnie z innego punktu widzenia niż krajowe porządki prawne. Z pewnością celem prawa wspólnotowego nie jest unifikacja warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze jego obowiązywania. Materia ta pozostaje w gestii państw członkowskich, które prowadzą własne polityki gospodarcze i jedynie koordynują je na poziomie ponadnarodowym. Natomiast celem prawa wspólnotowego jest zagwarantowanie

---

<sup>13</sup> C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce* (w: *Konstytucja-Trybunał Konstytucyjny* (Zbiór studiów), Warszawa 1998, s. 16 i nast.

<sup>14</sup> W. Jakóbiak, *Perspektywy konkurencji*, „Życie gospodarcze” z 22.04.1990 r.

<sup>15</sup> W. Jakóbiak, *op. cit.*

<sup>16</sup> Więcej na temat istoty Unii i poszczególnych Wspólnot oraz ich wzajemnych relacji patrz w: J. Glaster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, zarys wykładu, Łódź 1995, s. 18-20.

równych praw dla obywateli (dotyczącego również osób prawnych) wszystkich państw członkowskich w stosunku do obywateli danego państwa, w którym ma być podjęta działalność gospodarcza. Jest to tak zwana zasada traktowania narodowego, oznaczająca, że obywatele państw trzecich nie mogą być dyskryminowani przez władze danego państwa pod względem prawa do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zakaz ten ma bezpośrednią skuteczność i dotyczy władzy publicznej wszystkich państw Unii. Dlatego można powiedzieć, że „swoboda prowadzenia działalności gospodarczej dotyczy ograniczeń w wyborze miejsca prowadzenia działalności gospodarczej przez przynależnych [osoby fizyczne i prawne – przyp. autora] danego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego”<sup>17</sup>. Oznacza to, że Traktat odnosi się do wolności gospodarczej w aspekcie ponadnarodowym i nie reguluje on sytuacji wyłącznie wewnętrznych. Z tego też powodu nie można, z punktu widzenia prawa wspólnotowego, mówić o wolności gospodarczej jako elemencie niezbywalnej i przyrodzonej wolności człowieka. Należy ją postrzegać raczej jako zasadę, której celem jest urzeczywistnienie właściwego funkcjonowania Jednolitego Rynku. Postanowienia art. 43 Traktatu mówiące o prawie do prowadzenia działalności gospodarczej są niewątpliwie emanacją prawa do swobodnego przepływu osób, gdyż prawo to obejmuje nie tylko pracowników, ale również osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek.

Na zakończenie tej krótkiej analizy postanowień Traktatu w zakresie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej wypada podkreślić, że prawo to nie ma charakteru absolutnego i sam Traktat w art. 45 przewiduje wyłączenie zastosowania tych postanowień do działalności związanej na stałe lub okresowo z wykonywaniem władzy publicznej. Przy czym pojęcie „władza publiczna” musi być określone na poziomie wspólnotowym, by uniknąć rozbieżności w zastosowaniu postanowień Traktatu.

Przechodząc na grunt prawa polskiego, trzeba stwierdzić, że faktem niebudzącym kontrowersji było umieszczenie postanowień dotyczących wolności gospodarczej w nowej Konstytucji RP, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. Warto przypomnieć, że wszystkie projekty konstytucji odwoływały się do tego pojęcia, chociaż posługiwały się różną terminologią i wychodziły z odmiennych założeń światopoglądowych. Potwierdza to niewątpliwie tezę sformułowaną przez M. Zdyba, że odejście od scentralizowanej administracyjno-prawnej „reglamentacji w sferze gospodarki nie oznacza rozzerwania związku między państwem a gospodarką. Taki związek będzie niewątpliwie istniał zawsze, ponieważ życie gospodarcze jest jednym z elementów ładu publicznego; w związku z tym funkcjonowanie tego ostatniego bez odwoływania się do autorytetu państwa jest niemożliwe”<sup>18</sup>. Ostatecznie art. 20 Konstytucji RP brzmi następująco: „Społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wykładnia systemowa Konstytucji RP skłania do poglądu, że „wolność gospodarcza” jest jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej. Jest ona częścią składową gospodarki rynkowej, która nosi cechy społeczności. Taki zapis oznacza, że prawodawca opowiedział się

---

<sup>17</sup> W.-H. Roth, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. Manfred Dause, Warszawa 1999., s. 418.

<sup>18</sup> M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej - Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r., Zakamycze 2000*, s. 35, 36.

za konkretnym modelem gospodarki rynkowej, w którym ma być urzeczywistniana zasada wolności gospodarczej. Oznacza to, że państwu przypisuje się funkcje, których celem jest służba społeczeństwu jako całości. Wolność gospodarcza może zostać ograniczona, ale tylko w wyjątkowych wypadkach, i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wynika to *expressis verbis* z art. 22 Konstytucji RP, który ponadto ustanawia wymóg formalny, by wszelkie ograniczenia w tej mierze były nakładane drogą ustawową. Koncepcja wolności gospodarczej jest rozwijana na płaszczyźnie ustawowej, gdzie centralne miejsce zajmuje ustawa z 19 listopada 1999 r. prawo działalności gospodarczej (uPDG). Ustawa ta łączy zasadę wolności gospodarczej z zasadą równości, statuując w art. 5, że: „podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Oznacza to, że przepisy prawa mają nadać konkretny kształt zasadzie równości, tak by poszczególni przedsiębiorcy charakteryzujący się daną istotną cechą (cecha relewantna) nie byli ani faworyzowani, ani dyskryminowani<sup>19</sup>.

Jednakże zasada równości nie oznacza bezwzględnego zakazu dyferencjacji sytuacji poszczególnych podmiotów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że są dopuszczalne różnicowania, jednakże muszą one spełniać podstawowe warunki. Po pierwsze, muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, po drugie, nie mogą być dokonywane według dowolnie ustalonego kryterium i wreszcie, po trzecie, muszą mieć związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych<sup>20</sup>.

Udzielanie pomocy publicznej, o której będzie mowa w niniejszej pracy, stanowi niewątpliwie zachwianie zasady równości, gdyż łączy się zawsze z faworyzowaniem określonego przedsiębiorcy lub ich grupy, dlatego też należy na nią patrzeć przez pryzmat wymienionych wyżej kryteriów.

### **3. Istota i cel prawa konkurencji**

#### **3.1. Normatywne ujęcie koncepcji konkurencji**

Konkurencja nie jest pojęciem jednolicie rozumianym w nauce ekonomii. Wyróżnia się dwie podstawowe grupy teorii konkurencji: instytucjonalne i ewolucyjne. Pierwsze z nich „wyrażają przekonanie, że mechanizm rynkowy wymaga ram instytucjonalnych, które zabezpieczają zdolność konkurencji do działania. W centrum uwagi jest zachowanie indywidualnej swobody działania – jako przesłanki efektywności – tj. zorientowania rynku na indywidualne preferencje. Istnieją jednak próby zdefiniowania społecznie pożądanego rozmiaru indywidualnej wolności. Nie jest zatem obojętne, czy dla polityki konkurencji przyjmujemy bezpośrednie instrumenty interwencji w grupę celów, określaną mianem „efektywność”, czy wymagamy osiągnięcia tego celu drogą okrężną, tzn. w drodze zapewnienia indywidualnej swobody działania”<sup>21</sup>. Natomiast koncepcje ewolucyjne zasadzają się na teorii

---

<sup>19</sup> Patrz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego 7/87, OTK 1988, s. 14.

<sup>20</sup> Patrz orzeczenia TK 10/96, 3/94 i 4/95.

<sup>21</sup> W. Szpringer, Łączenie przedsiębiorstw a regulacja antymonopolowa, Warszawa 1993, s. 17, 18.

„twórczego zniszczenia” stworzonej przez J. Schumpetera<sup>22</sup>. Polega ona na założeniu, że rynek podlega ciągłej ewolucji, w której dochodzi do nieustannego tworzenia i erozji władzy rynkowej. Tak więc „powstawanie dysproporcji władzy jest cechą rynku”<sup>23</sup>. Teorie te upatrują ograniczeń konkurencji w przyczynach zewnętrznych, których zasadniczym źródłem jest interwencja państwa. „Zagrożenie mechanizmu rynkowego przez jego degenerację – tj. przyczyny wewnętrzne – jest z samej definicji wykluczone”<sup>24</sup>.

Tak więc kształt regulacji prawnych w danym państwie pozostaje w ścisłym związku z obowiązującą teorią konkurencji. Jednak bez względu na teorię, funkcjonowanie konkurencji zakłada istnienie gospodarki rynkowej. Konkurencja zaś jest ściśle powiązana z istnieniem prawa własności prywatnej, wolnością gospodarczą oraz zasadą swobody umów. Powyższe elementy składają się na obraz wolnego rynku, na którym działają rywalizujące ze sobą podmioty. Rywalizacja ta musi się opierać na z góry określonych zasadach, stanowiących przedmiot regulacji prawnej. Opracowanie tych zasad należy do kompetencji władzy publicznej, która ma za zadanie nie tylko chronić, ale zgodnie z poglądami neoliberalnymi, także wspierać i promować konkurencję. Czyli kształt regulacji prawnych w obszarze konkurencji zależy od prowadzonej przez państwo polityki konkurencji.

Obecnie inspiracją dla większości ustawodawców państw europejskich są poglądy ordoliberalne „szkoły fryburskiej”. Zastugą jej (patrz pkt 2.1.5) było przełamanie dychotomicznego podziału polityki gospodarczej na pełny liberalizm i totalną gospodarkę planową. Przedstawiciele tej szkoły zwrócili uwagę na fakt, że „wolność gospodarcza musi być chroniona nie tylko przed państwem, ale i przed samozagładą”<sup>25</sup>. Odpowiedzialne za stworzenie systemu ochrony wolności gospodarczej jest państwo, które działa za pomocą instrumentów interwencyjnych. Ordoliberalizm dzieli interwencje państwa na: dostosowawcze i zachowawcze oraz zgodne lub niezgodne z rynkiem. Interwencje zachowawcze to proste dotowanie gałęzi i przedsiębiorstw nierentownych i opóźnianie naturalnej selekcji rynkowej. Natomiast interwencje dostosowawcze mają na celu wsparcie przedsiębiorstw, które są w stanie zaadaptować się do zmiennych warunków rynkowych. Interwencje takie są związane z programami naprawczymi lub restrukturyzacyjnymi i wpisane są w politykę gospodarczą państwa. Interwencje zgodne z rynkiem to takie, które są zgodne z prawami ekonomicznymi, a nie dążą do ich eliminacji. „Polityka państwa powinna preferować interwencje dostosowawcze i zgodne z rynkiem – unikając tzw. zachowawczych i niezgodnych z nim”<sup>26</sup>.

Pisząc o pomocy publicznej, należy zawsze pamiętać, że reguły konkurencji nie są celem samym w sobie. Przeciwnie, można powiedzieć, że są one gwarancją podstawowych praw i wolności szanowanych przez państwa demokratyczne. Należy zatem zdawać sobie sprawę, że chociaż każda pomoc publiczna wpływa negatywnie na reguły konkurencji, to

---

<sup>22</sup> J. Schumpeter, *Teorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Tubingen, 1934.

<sup>23</sup> W. Szpringer, *op. cit.*

<sup>24</sup> W. Szpringer, *op. cit.*

<sup>25</sup> T. G. Pszczółkowski, *Ordoliberalizm. Społeczno-polityczna i gospodarcza doktryna neoliberalizmu w RFN*, Warszawa-Kraków 1990, s. 58.

<sup>26</sup> W. Szpringer, *op. cit.*, s. 32.

jednak nie jest ona bezwzględnie zakazana. W przypadku gdy ma na celu realizację pewnego dobra publicznego, może przynieść więcej korzyści niż strat. W efekcie, moim zdaniem, problem sprowadza się do oceny, czy udzielana pomoc znajduje uzasadnienie w realizacji interesu publicznego i czy nie pociąga za sobą więcej skutków negatywnych niż pozytywnych. Takie ujęcie problemu jest odzwierciedleniem koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, w której państwo ma do odegrania zasadniczą rolę. Z tego punktu widzenia jurydyzacja problematyki pomocy publicznej jest spełnieniem wymogów demokratycznego państwa prawnego.

### **3.2. Pomoc publiczna jako element prawa konkurencji w europejskim i polskim porządku prawnym**

Traktat Rzymski reguluje problematykę pomocy publicznej zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym w art. 87-89 TR. Przepisy dotyczące pomocy publicznej osadzone są w głębszym kontekście normatywnym wynikającym z przepisów rozdziału I - Zasady konkurencji, umieszczonego w Tytule VI - Wspólne zasady konkurencji, opodatkowania i zbliżania ustawodawstw<sup>27</sup>. Prawodawca europejski, umieszczając w postanowieniach prawa pierwotnego reguły konkurencji, nadał im tym samym walor jednego z podstawowych środków prowadzącego do urzeczywistnienia celów Wspólnoty. Artykuł 3 ust. 1 TWE zawiera listę tych środków, wśród których w lit. g natrafiamy na postanowienie dotyczące stworzenia systemu zapewniającego, że konkurencja w ramach Rynku Wewnętrznego nie ulegnie zakłóceniu. Ponadto w art. 4 ust. 1 TWE, Traktat *expressis verbis* mówi o przyjęciu polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych członków, Rynku Wewnętrznego i określeniu wspólnych celów oraz prowadzonej zgodnie z zasadą gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji. Dlatego należy się zgodzić z V. Emmerichem, że „sterowanie strumieniem dóbr, usług, osób i kapitału podlega w związku z tym na obszarze Wspólnoty przede wszystkim zasadzie konkurencji, a nie urzędowej ingerencji organów Wspólnoty lub państw członkowskich”<sup>28</sup>.

Jak stwierdzono w podrozdziale 3.1., konkurencja może być narażona na zniekształcenie poprzez zachowania zarówno przedsiębiorców, jak i władzy publicznej. Podział ten jest również odzwierciedlony w postanowieniach Traktatu. Artykuły od 81 do 86 dotyczą zachowań przedsiębiorców, natomiast artykuły od 87 do 89 regulują postępowanie władzy publicznej (państw członkowskich). Ciekawe zbudowany jest art. 86, który skierowany jest do państw, lecz dotyczy zachowań określonej klasy przedsiębiorców<sup>29</sup>. Artykuły regulujące postępowanie przedsiębiorców nazywane są tradycyjnie prawem antymonopolowym, gdyż obejmują swoim zakresem takie zachowania przedsiębiorców, które mają na celu ograniczenie lub wyłączenie konkurencji. Są to tak zwane praktyki monopolistyczne, do których zalicza się: porozumienia, uzgodnione praktyki, decyzje zrzeszeń, nadużycie pozycji dominującej i nadmierną koncentrację na skutek fuzji. Ze względu na temat niniejszej pracy zakłócenia konkurencji na skutek zachowań

---

<sup>27</sup> Źródło tłumaczenia Traktatu: [http://www.cie.gov.pl/tem/akt/traktaty/traktat\\_wsp.htm](http://www.cie.gov.pl/tem/akt/traktaty/traktat_wsp.htm)

<sup>28</sup> V. Emmerich, Reguły konkurencji (w:) Prawo gospodarcze Unii Europejskiej, red. Manfred Dause, Warszawa 1999, s. 641.

<sup>29</sup> Patrz podrozdział 4.4. niniejszej pracy.

przedsiębiorców nie będą przedmiotem dalszej analizy. Uwagę chciałbym skupić na ochronie systemu konkurencji przed ingerencją ze strony państwa.

W ramach rozważań ogólnych na temat roli prawa konkurencji w prawodawstwie europejskim, warto zwrócić uwagę na akcentowany przez Emmericha paradoks polegający na tym, że „reguły konkurencji są najważniejszym wyrazem podjętej w ramach Wspólnoty decyzji o zasadniczo rynkowej organizacji rynku wewnętrznego. Koliduje to naturalnie z faktem, że kształtowanie polityki gospodarczej ciągle jeszcze leży w gestii państw członkowskich”<sup>30</sup>. Tak więc, z jednej strony, tworzy się globalny system mający na celu ochronę rynku wewnętrznego przed zakłóceniami konkurencji, z drugiej zaś pozostawia się państwom członkowskim swobodę co do rozstrzygnięć w sprawie modelu gospodarki oraz, co ma z tym ścisły związek, krajowych reguł konkurencji.

Polska, jako kraj przechodzący od systemu gospodarki planowej do gospodarki wolnorynkowej, dość szybko wprowadziła regulacje chroniące wolną konkurencję od zakłóceń ze strony uczestników gry rynkowej. Mam na myśli ustawę z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, w której preambule czytamy: „W celu zapewnienia rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrony interesów konsumentów stanowi się, co następuje (...)”. Jednakże ustawa ta nie reguluje zjawiska pomocy publicznej. Zgodnie z poglądem utrwalonym w doktrynie „zakres podmiotowy obowiązywania ustawy antymonopolowej jest z pozoru dość wyraźny. Nie ulega mianowicie wątpliwości, że ustawodawca chodziło o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym «podmiotów gospodarczych» i ich «związków», a nie ewentualnie ograniczającym konkurencję działaniom władzy publicznej”<sup>31</sup>. Niewątpliwie przedmiotem ochrony jest wolna konkurencja rozumiana jako dobro publiczne. Tak więc, ustawa antymonopolowa pasuje się w obszarze prawa publicznego, a nie prawa prywatnego.

Mimo że ustawodawca tak szybko dostrzegł wagę ochrony konkurencji w gospodarce znajdującej się na etapie transformacji, to trzeba było czekać ponad 10 lat na uchwalenie ustawy regulującej problematykę pomocy publicznej. Tak długa zwłoka dziwi, tym bardziej że Polska podpisując Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi (Układ Europejski/Układ), który wszedł w życie 1 lutego 1994 r., była świadoma znaczenia wpływu pomocy publicznej na funkcjonowanie gospodarki rynkowej z poszanowaniem wolnej konkurencji. W art. 63 ust.1 lit. iii Układu czytamy, że wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z właściwą realizacją Układu, o ile może mieć wpływ na handel między Polską a Wspólnotami. Oznacza to, że reżim kontroli pomocy publicznej, stworzony na podstawie postanowień Układu, nie ma charakteru wewnątrzpaństwowego. Znajduje on zastosowanie tylko i wyłącznie w przypadku wywierania wpływu na handel między stronami Układu. Jak czytamy w punkcie 2 cytowanego artykułu, „wszelkie postępowanie niezgodne z niniejszym artykułem będzie oceniane na podstawie kryteriów wynikających z zastosowania art. 81, 82, i 87 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej”. Z przytoczonych powyżej postanowień Układu jasno wynika, że ma on na celu objęcie Polski regulacjami obowiązującymi na

---

<sup>30</sup> Emmerich, *op. cit.*, s. 644.

<sup>31</sup> T. Skoczny, *Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1994, s. 183.



płaszczyźnie ponadpaństwowej, a nie stworzenie wewnętrznego systemu oceny dopuszczalności pomocy publicznej. Co więcej, Układ w zakresie konkurencji, choć nie za pomocą przepisów obowiązujących *in proprio vigore*, zobowiązuje Polskę do stosowania *acquis communautaire* już w okresie przedakcesyjnym. Jednakże należy pamiętać, że pomoc publiczna udzielana przez Polskę w ciągu pierwszych pięciu lat od wejścia w życie Układu, będzie „oceniana z uwzględnieniem faktu, że Polska będzie traktowana jako obszar identyczny z obszarami Wspólnoty, o których mowa w art. 87 ust. 3 lit. a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”<sup>32</sup> (obszar regionów cechujących się zacofaniem gospodarczym w stosunku do średniej europejskiej – przyp. autora).

Z opisanej perspektywy należy ocenić krytycznie okres ponad 10 lat braku jakiegokolwiek kontroli nad ingerencją państwa w gospodarkę, dokonywaną za pomocą środków uznawanych za pomoc publiczną. Obecnie trudno jest ocenić rozmiar udzielonej pomocy, a wręcz niemożliwa staje się ocena, na ile udzielona pomoc miała wpływ na zniekształcenie konkurencji w ciągu 10 lat funkcjonowania gospodarki rynkowej w Polsce. Na szczęście sytuacja zmieniła się 1 stycznia 2001 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Ustawa). Ustawa ta niewątpliwie należy do prawa publicznego, gdyż, jak zostało to już wcześniej wykazane, pośrednim celem regulacji prawnej pomocy publicznej jest bardziej ochrona „instytucji konkurencji” niż interesu indywidualnego przedsiębiorcy. Ustawa inspirowana jest regulacjami europejskimi i wypełnienia zobowiązania międzynarodowe wynikające z Układu Europejskiego. Ponadto wprowadza fundamentalną zasadę europejskiego prawa pomocy publicznej, określoną w dyrektywie Komisji z 25 czerwca 1980 r. - zasadę transparentności, czyli przejrzystości finansowej w relacjach między władzą publiczną a przedsiębiorcami. Podstawowym zadaniem Ustawy jest zlikwidowanie takich niekorzystnych zjawisk, jak: woluntaryzm w udzielaniu pomocy, naciski ze strony grup lobbujących mające na celu wymuszanie na rządzie wydatkowanie środków publicznych. W konsekwencji obowiązywania Ustawy powinna nastąpić przede wszystkim poprawa racjonalności wydatków publicznych. Należy pamiętać, że „będzie ona jednakże ustawą temporalną, bowiem w takim kształcie będzie miała rację bytu do czasu akcesji Polski do Unii. Po tej dacie nadzór nad udzielaniem pomocy publicznej przejmie Komisja Europejska, a rola polskiego organu nadzorującego ograniczy się do dbania o przejrzystość udzielonej pomocy i analizy jej efektywności oraz notyfikowania Komisji polskich projektów pomocowych”<sup>33</sup>. Bliższa analiza Ustawy zostanie przeprowadzona w dalszej części tej pracy.

### **3.3. Prawo konkurencji jako jedna z gwarancji wolności gospodarczej**

Prawo konkurencji jest odzwierciedleniem przyjętej uprzednio koncepcji konkurencji. Jednakże bez względu na przyjętą koncepcję trzeba stwierdzić, że porządek prawny akceptujący funkcjonowanie konkurencji na rynku ma swoje korzenie w myśli liberalnej. Oczywiście nie oznacza to, co zostało już podkreślone w punkcie 2.1.5., że zagwarantowanie przez państwo reguł gry rynkowej i ich ochrona wyczerpują wszelkie formy oddziaływania na rynek. W państwach neoliberalnych powstało pojęcie społecznej gospodarki rynkowej, które, według C. Banasińskiego, kreuje określone funkcje państwa w gospodarce. Ich treścią jest wyrównywanie społecznych różnic pojawiających się

---

<sup>32</sup> Patrz art. 63 pkt 4 a Układu Europejskiego.

<sup>33</sup> Elżbieta Modzelewska-Wąchal, Polskie prawo konkurencji - jak daleko nam do Unii Europejskiej, Biuletyn nr 26 UOKiK.

w rozwoju gospodarki. Zdaniem tego samego autora funkcjom tym nie da się przypisać, na podstawie zasady społecznej gospodarki rynkowej, działań, które miałyby na celu ograniczenie typowej dla gospodarki rynkowej, własnej odpowiedzialności obywateli<sup>34</sup>. Rodzi się więc zasadnicze pytanie o zakres i intensywność ingerencji ze strony państwa. Przedstawiciele nauki niemieckiej dzielą instrumenty interwencyjne w sferze gospodarczej na trzy duże bloki: nadzór gospodarczy, sterowanie globalne oraz wspieranie<sup>35</sup>. Niewątpliwie pomoc publiczna należy do trzeciego z tych bloków. Każda interwencja w stosunku do konkurujących ze sobą podmiotów nie pozostaje bez wpływu na ich sytuację rynkową. Oznacza to, że w przypadku udzielania preferencji jednym podmiotom, stawia się automatycznie w gorszej sytuacji ich konkurentów pozbawionych takich preferencji. Tak więc władza publiczna może doprowadzać, poprzez udzielanie pomocy publicznej, do zakłócenia reguł konkurencji i w efekcie do zachwiania równowagi na rynku poprzez dyferencjację sytuacji poszczególnych przedsiębiorców. Takie zachowanie, jeśli nie ma żadnego uzasadnienia i nie jest ujęte w odpowiednie ramy prawne, jest jaskrawym naruszeniem zasady równości podmiotów, a co za tym idzie – ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Jak ważna jest swoboda konkurowania z innymi podmiotami, świadczy fakt, że doktryna niemiecka<sup>36</sup> klasyfikuje ją jako jedną ze swobód częściowych, składających się na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku nieuzasadnionego ograniczenia jednej ze swobód częściowych nie można mówić o pełnym korzystaniu z przysługującej każdemu podmiotowi wolności. Z powyższego wynika, że w celu zagwarantowania podstawowej wolności, jaką jest wolność gospodarcza w aspekcie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, niezbędne jest stworzenie i ochrona reguł konkurencji. Reguły te pełnią funkcję gwarancyjną, chroniąc wszystkich przedsiębiorców przed naruszeniem ich prawa do prowadzenia działalności gospodarczej zarówno ze strony ich konkurentów, jak i władzy publicznej.

Należy pamiętać, że władza publiczna nadal, choć w coraz mniejszym zakresie, prowadzi działalność gospodarczą. Prowadzenie takiej działalności odbywa się nie w ramach przysługującej władzy publicznej wolności gospodarczej, lecz na podstawie przyznanego w ograniczonym zakresie prawa i w celu realizacji interesu publicznego. Mimo to we wszystkich państwach europejskich istnieją przedsiębiorstwa publiczne, które stanowią szczególne zagrożenie dla podmiotów konkurujących. Dlatego też twórcy Traktatu Rzymskiego w art. 86 ust. 1 zawarli nakaz stosowania do przedsiębiorstw publicznych wszystkich postanowień Traktatu, ze szczególnym uwzględnieniem reguł konkurencji.

## **4. Podstawowe regulacje dotyczące udzielania pomocy publicznej**

### **4.1. Pojęcie pomocy publicznej**

Trzeba od razu zauważyć, że na poziomie normatywnym ani w Polsce, ani w Unii Europejskiej nie stworzono ścisłej definicji tego pojęcia. Tymczasem wydaje się to konieczne, gdyż w obliczu wielkości instrumentów finansowych, jakimi dysponuje władza publiczna, byłoby niemożliwe przewidzenie wszystkich form jej oddziaływania na przedsiębiorców.

---

<sup>34</sup> C. Banasiński, *op. cit.*

<sup>35</sup> Por. G. Püttner, *op. cit.*, s. 22.

<sup>36</sup> R. Breuer, *Die staatliche Berufsregelung und Wirtschaftslenkung* (w:) *Handbuch des Statrechts*, Heidelberg 1987, s. 920-924.

Pisząc o pomocy publicznej, przedstawiciele doktryny posługują się różnymi pojęciami, takimi jak subwencje lub dotacje. Ze względu na określone znaczenie tych pojęć w naszym porządku prawnym będę używał terminu „środki pomocowe” na określenie wszelkich form pomocy publicznej.

Normą prawa materialnego regulującą pomoc publiczną jest art. 87 TR, którego ust. 1 stanowi: „Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w niniejszym Traktacie jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem [podkreśl. autora] – w zakresie, w jakim narusza wymianę między Członkami Wspólnoty – wszelka pomoc udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji wypacza konkurencję lub grozi jej wypaczeniem”. Widać wyraźnie, że norma Traktatu dotyczy zachowań państwa, a nie przedsiębiorców, do których są kierowane artykuły 81-85 i częściowo art. 86. Co więcej, brak w normie z art. 87 przesłanki określonego zachowania przedsiębiorcy, które by wypaczało konkurencję. Dlatego należy się zgodzić z następującą konstatacją Carlo Malinconico: „Wnioskuje się więc, że pomoc państwa jest zabroniona przez Traktat z powodu prostego faktu uprzywilejowania, które zapewnia się poprzez przyznanie środków pochodzących ze źródeł publicznych danemu przedsiębiorcy w stosunku do jego bezpośrednich konkurentów i z powodu potencjalnego zagrożenia konkurencji poprzez udzielaną pomoc”<sup>37</sup>. Pamiętać należy, że art. 87 TR nie znajduje zastosowania do rynku energii atomowej oraz węgla i stali<sup>38</sup>.

Analizowany artykuł nie zawiera definicji pomocy publicznej, tylko określa cechy pojęciowe pomocy, która jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem, a tym samym jest zabroniona. Tak więc elementami konstytutywnymi a jednocześnie koniecznymi, by można mówić o pomocy publicznej zakazanej przez Traktat, są:

1. Przypisanie pomocy państwu lub innym podmiotom, pod warunkiem że udzielana pomoc pochodzi ze źródeł państwowych.
2. Uprzywilejowanie pewnych przedsiębiorców lub produkcji – jest to tzw. kryterium selektywności.
3. Naruszenie handlu (wymiany towarów lub usług) między państwami członkowskimi.
4. Wypaczenie lub groźba wypaczenia konkurencji, bez względu na jej wielkość.

Ad 1

Głównym problemem w określeniu, czy mamy do czynienia w danym przypadku z pomocą publiczną, jest zbadanie, czy środki pochodzą ze źródeł państwowych. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „w rozczłonkowanym systemie państwowym także wewnątrzpaństwowe, autonomiczne podmioty władzy stanowią «państwo»”. W związku z tym są tu obejmowane również dotacje

---

<sup>37</sup> Carlo Malinconico, Tutela della concorrenza ed aiuti di stato nell' ordinamento comunitario, w Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 1992, s. 434.

<sup>38</sup> Patrz art. 4 c Traktatu z 18 kwietnia 1951 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktat z 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

krajowe, regionalne i komunalne<sup>39</sup>. Bogate orzecznictwo w tej materii prowadzi do wniosku, że kwestią drugorzędną jest, kto udziela pomocy publicznej. Może być to bezpośrednio państwo lub władze lokalne, mogą to być różne instytucje publiczne lub nawet prywatne, a nawet osoby fizyczne ustanowione lub mianowane przez państwo w celu zarządzania środkami publicznymi (tak np. w sprawie 78/76, *Steinke und Wenling v. RFN*). Kwestią podstawową jest zatem pochodzenie środków przeznaczanych na pomoc. Zgodnie z ostatnim stanowiskiem Komisji wyrażonym w dokumencie „*Competition Policy, Subsidies and State Aid*” z 5 lutego 2001 r.<sup>40</sup>, przygotowanym przez Dyрекcję ds. konkurencji, o środkach publicznych można mówić wtedy, gdy stanowią one dodatkowy koszt dla państwa albo pociągają za sobą uszczuplenie jego dochodów.

Sytuacją zasługującą na szczególną uwagę jest „ukrywanie” udzielania pomocy publicznej poprzez przekazywanie jej za pośrednictwem podmiotów prawa prywatnego. Tego typu praktyka była do niedawna nagminna w państwach członkowskich UE. Polegała ona na przekazywaniu środków pomocy kontrolowanym przez państwo spółkom prawa prywatnego, by te z kolei odstąpiły je prawdziwemu beneficjentowi pomocy. Praktyka taka miała na celu obejście przepisów o zabronionej pomocy. Jednakże już od wyroku TS z 2 lutego 1988 r. w sprawie *Van der Kooy*<sup>41</sup> Trybunał konsekwentnie twierdzi, że należy badać, czy doszłoby do udzielenia pomocy beneficjentowi przez inny podmiot prawa prywatnego, gdyby nie określone zachowanie państwa. Jeśli mamy do czynienia z postępowaniem państwa determinującym udzielenie pomocy, to źródła pomocy należy upatrywać w środkach państwowych. Co więcej, nawet gdy doszło do przekazania środków pomocy „podmiotowi pośredniczącemu” bez wyraźnego wskazania co do przeznaczenia [ang. *earmarking*] udzielonej pomocy, to i tak w przypadku gdy państwo kontroluje ten podmiot w sferze decyzyjnej, udzielenie pomocy należy przypisać państwu. W takim duchu wypowiedział się Trybunał w sprawie C-305/89 *Włochy (Alfa Romeo) przeciwko Komisji*<sup>42</sup>. Również nie ma wpływu na fakt pochodzenia pomocy ze środków publicznych forma prawna jej udzielenia. Innymi słowy: nie ma znaczenia, czy udzielenie pomocy nastąpiło na podstawie aktu indywidualnego, np. decyzji administracyjnej, aktu normatywnego bez względu na jego rangę, czy bez żadnej podstawy prawnej. Ważne jest – co należy jeszcze raz podkreślić za utrwalonym orzecznictwem, by pomoc była udzielona bezpośrednio lub pośrednio z środków państwowych<sup>43</sup> oraz by można ją było przypisać państwu [ang. *attributable to the State*]. W tym miejscu warto przyrzeć się bliżej kontrowersyjnemu wyrokowi Trybunału z 11 lipca 1991 r., sygn. C-351/88. Sprawa ta została przekazana Trybunałowi na podstawie art. 234 TR (orzeczenia prejudycjalne) przez sąd krajowy. W omawianej sprawie Trybunał Administracyjny regionu Lazio (Włochy) zwrócił się do Trybunału z prośbą o interpretację artykułów 87 i 28 TR w celu ustalenia, czy ustawa włoska z 1 marca 1986 r. o interwencji

---

<sup>39</sup> V. Götz, *Prawo subwencyjne. Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. Manfred Dause, Warszawa 1999, s. 947.

<sup>40</sup> Dokument o sygn. DAFPE/CLP/WP2/WD(2001)5, przedłożony przez delegację Komisji Europejskiej na forum OECD - dokument ze zbiorów UKIE.

<sup>41</sup> Sprawa o sygn. 67/85, 68/85 i 70/85.

<sup>42</sup> Patrz też sprawa 290/83 *Francja v. Komisja*, wyrok z 30 stycznia 1985 r., i sprawa C-303/88 *Włochy v. Komisja*, wyrok z 21 marca 1991 r.

<sup>43</sup> Sprawa 82/77, *Van Tiggle*, wyrok z 24 stycznia 1978 r.

państwa na terenie południowych Włoch<sup>44</sup> jest zgodna z Traktatem. Ustawa ta nakładała na całą administrację publiczną Włoch obowiązek uwzględnienia 30-procentowego udziału przedsiębiorstw przemysłowych, rolniczych i rzemieślniczych, położonych w południowych Włoszech [wł. *Mezzogiorno*] w wynikach przetargów na zaopatrzenie. Celem tej ustawy było ożywienie gospodarcze zacofanych regionów południowych Włoch. Niestety, w komentowanym wyroku Trybunał uchylił się od odpowiedzi na pytanie, czy zastrzeżenie procentowe udziału w przetargach na rzecz określonych generalnie podmiotów spełnia przesłanki zakwalifikowania takiego postępowania jako pomocy publicznej. Co więcej, Trybunał uchylił się od dokonania dyferencjacji środków spełniających dyspozycję normy wyrażonej w artykułach 28 i 87 Traktatu. Jednakże glosator komentowanego wyroku, przedstawiciel doktryny włoskiej Giuseppe Acquafresca, podkreśla z naciskiem, że „zastosowany środek, z powodu braku jakichkolwiek implikacji w zakresie transferu bezpośredniego lub pośredniego środków publicznych ze sfery dominium państwa do sfery własnościowej beneficjenta, nie może być uznany za pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 TR (tłumaczenie autora)”<sup>45</sup>.

Z powyższych ustaleń wynika, że TS odgrywa niezmiernie ważną rolę w tworzeniu definicji pomocy publicznej, gdyż często ustalenie, czy dany środek stanowi pomoc publiczną przysparza wielu trudności. W praktyce za każdym razem bada on, czy konkretne środki można uznać za publiczne, czy nie. Przykładowo w wyroku w sprawie Capolongo z 1973 r. uznał, że „Kasy rekompensacyjne i wyrównawcze oraz inne podobne instytucje parafiskalne, które pobierają opłaty i wypłacają zapomogi, są przypisane państwu, o ile ich powstanie i działalność dadzą się wyprowadzić z państwowego aktu normatywnego”<sup>46</sup>.

Konkludując, należy stwierdzić, że termin pomoc publiczna jest bardzo szeroki i dotyczy wszelkich środków stosowanych pośrednio lub bezpośrednio przez władzę publiczną, a polegających na przysporzeniu majątkowym lub zmniejszeniu obciążenia dla określonego podmiotu.

Ad 2

Uprzywilejowanie pewnych przedsiębiorców lub produkcji „polega na dostarczeniu środków lub zmniejszeniu obciążeń, które są udzielane poza przyjętym na rynku systemem odpłatności”<sup>47</sup>. Tym samym uprzywilejowanie ma niejako dwa aspekty. Pierwszy – podmiotowy, polegający na skierowaniu danego środka do określonego przedsiębiorcy (przez przedsiębiorcę należy rozumieć każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej) lub gałęzi produkcji (selektywność). Drugi zaś polega na preferencyjnym charakterze danego środka w odniesieniu do środków, jakimi dysponuje rynek (tzw. naruszenie kryterium inwestora prywatnego).

---

<sup>44</sup> Patrz art. 17 ustawy z 1 marca 1986 *disciplina organica dell' intervento straordinario nel Mezzogiorno*, opublik. w: „Gazzetta Ufficiale”, nr 64 z 1986 r.

<sup>45</sup> G. Acquafresca w: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* z 1992 r., s. 1338.

<sup>46</sup> V. Götz, *op. cit.*, s. 948.

<sup>47</sup> V. Götz, *op. cit.*

Kryterium selektywności pozwala odróżnić pomoc publiczną od środków ogólnych [ang. *General measures*]. Środki ogólne są dozwolonymi sposobami sterowania globalnego, mieszczącego się w granicach wewnętrznej polityki gospodarczej państw członkowskich. Są to rozwiązania systemowe dotyczące wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku danego państwa. Jako przykład można tu wymienić system podatkowy i system ubezpieczeń społecznych. Oczywiście różnice wynikające z zastosowania środków ogólnych mają znaczenie dla funkcjonowania Rynku Wewnętrznego, ale Wspólnota nie jest uprawniona do ich zniesienia, gdyż państwa członkowskie są suwerenne w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej (art. 98 TR). Jedynym instrumentem, jaki ma zastosowanie w tym przypadku, jest procedura konsultacyjna i ewentualne wydanie dyrektyw na podstawie art. 96 TR.

Jeśli chodzi o preferencyjność zastosowanego środka pomocy, to zarówno Komisja przed wydaniem decyzji, jak i Trybunał przed wydaniem orzeczenia muszą zbadać, czy przedsiębiorca mógłby otrzymać taką pomoc (na warunkach zbliżonych) również na wolnym rynku. Kryterium to ma za zadanie ujawnienie przesłanek udzielenia pomocy. W przypadku stwierdzenia, że udzielona pomoc nie byłaby możliwa do otrzymania na wolnym rynku, nasuwa się wniosek, że władza publiczna kierowała się innymi niż zysk i rentowność przedsiębiorstwa przesłankami. W tym miejscu warto przytoczyć argumentację rzecznika generalnego Slynn'a, który w sprawie RFN przeciwko Komisji<sup>48</sup> stwierdził: „Można argumentować, że każda forma pomocy publicznej udzielonej przez państwo członkowskie lub pochodzącej z funduszy państwowych, której intencją jest osiągnięcie specjalnego celu, stanowi pomoc w znaczeniu art. 87 ust. 1, nawet jeżeli nie jest dobrowolna. Uważam, że nie ma potrzeby posuwać się aż tak daleko. Co najmniej, pomoc stanowi środek pomocy na podstawie art. 87 ust. 1, jeżeli jej odbiorca otrzymuje ulgę, której nie mógłby otrzymać w normalnych okolicznościach. Otrzymanie pożyczki o stopie procentowej niższej od normalnych stawek rynkowych stanowi tego oczywisty przykład. Jednak również może nim być zabezpieczenie kapitału w normalnych warunkach rynkowych, ale w skali normalnie niedostępnej na rynku kapitałowym”. Kryterium inwestora prywatnego ma więc zastosowanie tylko tam, gdzie możliwe jest uzyskanie danego środka pomocy na wolnym rynku. Oznacza to, że nie można się posługiwać tym kryterium w przypadku przyznania środka pomocy, mającego źródło w imperium państwa, jak to ma miejsce np. w zwolnieniach podatkowych. Kryterium to odgrywa natomiast ogromną rolę w przypadku transferów kapitałowych, w tym nabywania akcji przedsiębiorstw. W wielu sprawach<sup>49</sup> Komisja zakwestionowała postępowanie państw członkowskich, twierdząc, że nabycie danego pakietu akcji nie byłoby możliwe na wolnym rynku.

Stosowanie kryterium prywatnego inwestora nabiera ogromnego znaczenia w przypadku udzielania pomocy przedsiębiorstwom publicznym, ze względu na ryzyko zakłócenia rozdziału między sferą *imperium* a *dominium* państwa. Oczywiście porządek prawny Unii Europejskiej nie ingeruje w formy własności istniejące w państwach członkowskich (art. 295 TR). Jednakże relacje finansowe między państwami a ich przedsiębiorstwami publicznymi stanowią przedmiot szczególnej troski Komisji, której celem jest doprowadzenie do wyraźnego rozróżnienia między rolą państwa jako władzy publicznej i jako właściciela.

---

<sup>48</sup> Sprawa 84/82 RFN v. Komisja.

<sup>49</sup> Patrz sprawy: 323/82 Intermills v. Komisja, 296 i 381/82 Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Komisja.

Ad 3

Kryterium naruszenia wymiany między państwami członkowskimi jest naturalną konsekwencją ponadnarodowego systemu ochrony konkurencji, funkcjonującego w Unii Europejskiej. Zatem pomoc publiczna jest przedmiotem zainteresowania Komisji tylko wtedy, kiedy jej reperkusje znajdują odzwierciedlenie w naruszeniu wymiany międzypaństwowej. Nie oznacza to jednak, że towary beneficjenta pomocy muszą być eksportowane na inne rynki krajowe państw członkowskich. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, która stara się objąć swoją kontrolą wszelką pomoc publiczną, wystarczy, by na danym rynku konkurowały ze sobą co najmniej dwa produkty, przy czym jeden z nich pochodził z innego państwa członkowskiego. Do tej argumentacji przychyliła się TS, który w cytowanym już tu wyroku w sprawie C 305/89 Komisja przeciwko Włochom w punkcie 26 uzasadnienia stwierdził, że „w chwili gdy przedsiębiorstwo funkcjonuje w sektorze charakteryzującym się nadprodukcją, w którym ma miejsce autentyczna konkurencja między producentami różnych państw członkowskich, jakkolwiek pomoc, którą ono otrzymuje od władzy publicznej, jest w stanie wpłynąć na wymianę między państwami członkowskimi i zakłócić konkurencję, jako że obecność przedsiębiorstwa na rynku uniemożliwia konkurentom zwiększenie ich udziału w rynku i zmniejsza ich możliwości zwiększenia eksportu” (tłumaczenie autora).

Analizując kryterium naruszenia wymiany między państwami członkowskimi, warto sięgnąć do argumentacji Włoch i repliki Komisji w cytowanej sprawie. Otóż strona włoska twierdziła, że transfer kapitału do Alfa Romeo nie spowodował zmniejszenia udziału we wspólnym rynku konkurentów beneficjenta pomocy, tylko pozwolił na utrzymanie jego dotychczasowej pomocy. Strona włoska wskazywała przy tym, że udział Alfa Romeo w samochodowym rynku Wspólnoty był marginalny i wynosił w 1986 r. zaledwie 1,6 proc. Stanowisko takie spotkało się z ostrą repliką Komisji, która stwierdziła, że zastrzyk kapitału skierowany na pokrycie strat spółki pozwolił jej na niestosowanie praw rynku i sprzedaż produktów po cenach niższych od realnych kosztów, co w efekcie było zachowaniem antykonkurencyjnym, skierowanym przeciwko innym (zagranicznym) producentom obecnym na rynku włoskim. Tak więc bez znaczenia pozostawał fakt marginalnego udziału beneficjenta w rynku wspólnotowym. Takie stanowisko Komisji jest niczym innym jak tylko kontynuacją linii orzeczniczej Trybunału, który w sentencji wcześniejszego wyroku w sprawie nr 730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji stwierdził: „Jeśli pomoc finansowa państwa wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa wobec innych przedsiębiorców konkurencyjnych w handlu wewnątrzspółnotowym, to należy uznać, że pomoc ta wywarła wpływ na handel”.

Należy zatem stwierdzić, że tylko taka pomoc, która jest kierowana do przedsiębiorców występujących na wąskich rynkach lokalnych towarów i usług, gdzie nie dochodzi do konkurencji z jakimikolwiek towarami lub usługami podmiotów z innych państw członkowskich, może zostać uznana za pomoc niepodlegającą dyspozycji normy wyrażonej w art. 87 ust. 1 TWE<sup>50</sup>. Jednakże pomoc udzielona przedsiębiorcom eksportującym na rynki zewnętrzne może mieć wpływ na handel na rynku wewnętrznym<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Patrz sprawy 40/75 *Produits Bertrand v. Komisja* i 52/76 *Benedetti v. Munari*.

<sup>51</sup> Patrz sprawa C-142/87 *Belgia (Tubemeuse) v. Komisja*.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Komisji, jeśli pomoc publiczna spełnia opisane wyżej kryteria, jest działaniem wzmacniającym pozycję przedsiębiorcy, a więc *per se* wypacza lub grozi wypaczeniem konkurencji. Dlatego też Komisja nie przeprowadza szczegółowych symulacji stopnia zniekształcenia konkurencji, twierdząc, że bez względu na rozmiar pomocy, wielkość beneficjenta czy jego udział w rynku, kryterium to jest prawie zawsze spełnione. Jedynym wyjątkiem jest tutaj przyjęcie zasady *de minimis non curat lex*<sup>52</sup>, według której pomoc do określonej wysokości wyłączona jest z zastosowania art. 87 ust. 1 TWE.

Kompleksowa regulacja warunków oraz zasad udzielania pomocy publicznej stanowi istotne *novum* w polskim porządku prawnym. Regulacja ta wzorowana jest na rozwiązaniach unijnych przewidzianych zarówno w legislacji pierwotnej, jak i wtórnej oraz w tzw. miękkim prawie [ang: *soft law*], do którego zaliczamy akty nienormatywne, jednakże mające duże znaczenie przy stosowaniu prawa przez Komisję. W uzasadnieniu do projektu ustawy z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców czytamy: „Projekt proponuje definicję pomocy publicznej, która jest zgodna ze sposobem rozumienia terminu «pomoc państwa» w prawie wspólnotowym (OJ C 269/3 z 1994 r.) oraz terminu «subsydium» w Porozumieniu w sprawie subsydiów oraz środków wyrównawczych” (zawarte w ramach WTO - przyp. autora). Ponadto ustawa posługuje się słowniczkiem pojęciowym, w którym starano się zapewnić zgodność pojęć z ich znaczeniem w prawie wspólnotowym. Dalsza lektura „Uzasadnienia” utwierdza w przekonaniu o decydującym wpływie prawa wspólnotowego na kształt polskiej regulacji. Rozwiązanie takie jest jak najbardziej słuszne w kontekście rychłego wstąpienia Polski w struktury europejskie, w których obowiązuje zasada ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej. Gdyby prawodawstwo polskie nie było zgodne w tej materii ze standardami unijnymi, to mogłoby dojść do paradoksalnej sytuacji, w której władza krajowa<sup>53</sup> uznalaby daną pomoc za niekwalifikującą się do notyfikacji, a Komisja wyraziła stanowisko odmienne. W takiej sytuacji, zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego nad unormowaniami krajowymi, decyzja organu krajowego musiałaby zostać uznana za nieważną. Podważyłoby to sens jego istnienia i naraziłoby przedsiębiorcę na poważne szkody związane z obowiązkiem zwrotu udzielonej niezgodnie z prawem wspólnotowym pomocy.

Polska Ustawa, w odróżnieniu od postanowień Traktatu, zawiera w art. 4 pkt 1 otwartą definicję pomocy publicznej, którą jest „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 (...)”. Użyta w polskiej Ustawie definicja „pomocy publicznej” jest syntezą dotychczasowego dorobku organów Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Ustawodawca polski uznał, że pomoc może stanowić tylko „udzielenie korzyści finansowych”, co wciąż jest

---

<sup>52</sup> Patrz pkt 4.3.2. niniejszej pracy.

<sup>53</sup> W chwili wstąpienia do Unii rola krajowego organu nadzoru zmieniła się. Kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części tej pracy.



kwestią nie do końca rozwiązana przez orzecznictwo europejskie, choć wydaje się być rozwiązaniem słusznym i upraszczającym zakwalifikowanie danego postępowania do kategorii pomocy publicznej.

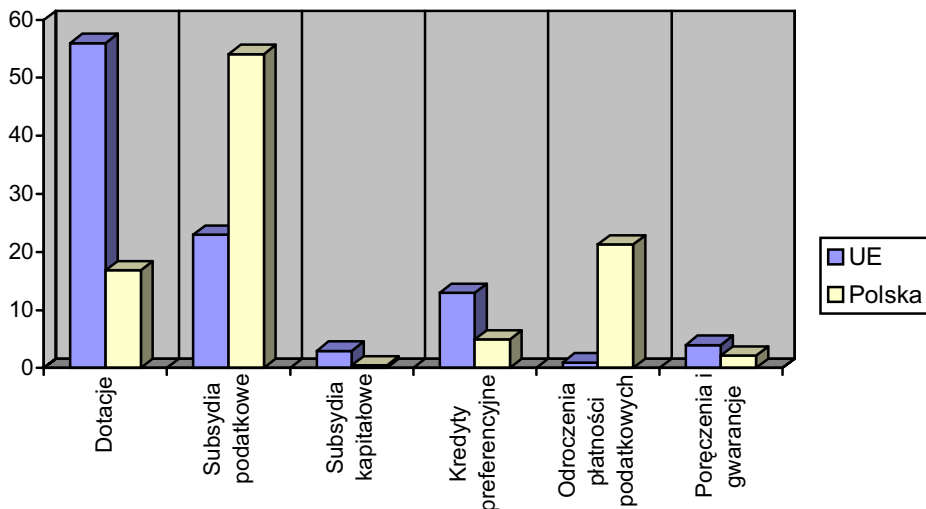
Ustawodawca polski uwypuklił ponadto aspekty czynny i bierny udzielania pomocy poprzez podkreślenie, że pomoc może polegać na transferze pewnych wartości majątkowych do beneficjenta albo na zmniejszeniu jego normalnych obciążeń finansowych. W Ustawie znajduje się także otwarty katalog form możliwej pomocy. Zabieg taki wydaje się być słuszny, gdyż pozwala na wymienienie podstawowych i zarazem oczywistych form pomocy, a jednocześnie pozostawia możliwość korzystania z innych jej postaci, które podlegają stałym modyfikacjom, – zależnie od rodzaju instrumentów finansowych będących w dyspozycji władzy publicznej. Stworzenie katalogu *numerus clausus* form pomocy publicznej oznaczałoby ich petryfikację i skutkowałoby zbędnością definicji zamieszczonej w art. 4 Ustawy.

Polska Ustawa wymienia *expressis verbis* następujące formy pomocy:

- ◆ dotacje,
- ◆ ulgi podatkowe,
- ◆ dokapitalizowanie przedsiębiorców w sytuacjach lub na warunkach odbiegających od normalnych praktyk inwestycyjnych, jakie stosują prywatni inwestorzy w gospodarce rynkowej,
- ◆ pożyczki i kredyty oraz poręczenia i gwarancje udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- ◆ zaniechanie ustalania zobowiązania podatkowego lub poboru podatku, odroczenie, rozłożenie na raty podatku lub zaległości podatkowej; umarzanie,
- ◆ odraczanie lub rozkładanie na raty innych niż podatkowe świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne,
- ◆ zbycie lub oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Zastosowanie danej formy pomocy zależy od celu, na jaki się ją przeznaczona i możliwości jej wykorzystania przez beneficjenta. Oczywiście trudno powiedzieć *in abstracto*, która z tych form pomocy jest lepsza. Można jednak zauważyć pewną różnicę między intensywnością stosowania poszczególnych form pomocy w Polsce i w krajach Piętnastki. W Polsce wyraźnie preferuje się rozmaite operacje na należnościach budżetowych, w tym przede wszystkim na podatkach, podczas gdy w krajach należących do Unii obserwuje się znaczną przewagę dotacji. Zjawisko to obrazuje poniższy wykres.

## Pomoc publiczna w Polsce i Unii Europejskiej w 1996 r. według form pomocy (w proc.)



*Źródło: Dane opublikowane w Raporcie o pomocy publicznej w Polsce udzielonej w 1997 r. podmiotom gospodarczym – synteza, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz Ekonomicznych, Warszawa 1998 r. oraz dane opublikowane w Raporcie o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1997-1998, Polska Fundacja Promocji Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.*

Uprawniona jest więc teza, że pomoc udzielana w formie dotacji bezpośrednio może być stosunkowo łatwo monitorowana i w największym stopniu spełnia kryteria przejrzystości, o której będzie tu jeszcze mowa. Natomiast jeśli chodzi o operacje na podatkach, to są one formą pomocy, która *de facto* sankcjonuje niewydolność ekonomiczną przedsiębiorcy, który nie jest w stanie ponieść na równi z innymi obciążeń fiskalnych. Z tego też względu stosunkowo wysoki udział tej formy pomocy w Polsce trzeba ocenić krytycznie. Należy bowiem pamiętać, że w naszej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej beneficjentami tej formy pomocy są przede wszystkim nierentowne przedsiębiorstwa państwowe, które wymagają restrukturyzacji i przemyślanej prywatyzacji, a nie sztucznego podtrzymywania ich egzystencji na rynku. Od niedawna obowiązująca Ustawa powinna wpłynąć na zmianę tej sytuacji dzięki wprowadzeniu wielu warunków udzielania pomocy.

W słowniczku znajdującym się w art. 4 Ustawy zawarte są definicje podstawowych pojęć, co pozwala precyzyjnie określić zakres podmiotowy (definicja przedsiębiorcy) i zakres przedmiotowy (definicja środków publicznych) tego aktu. Można by spytać, dlaczego prawodawca europejski nie posłużył się precyzyjnymi definicjami w regulacjach Traktatu lub prawa wtórnego. Odpowiedź jest dość prosta: Unia Europejska jest strukturą ponadnarodową i obowiązujące w niej regulacje muszą uwzględniać różnorodność porządków prawnych państw członkowskich. Stąd niemożliwe jest stworzenie jednolitej definicji pomocy

publicznej, która miałaby zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. Z tego względu ogromną rolę w tej dziedzinie odgrywa działalność Komisji i orzecznictwo TS, które to organy *casu ad casum* interpretują postanowienia europejskich aktów normatywnych.

## 4.2. Warunki udzielania pomocy publicznej

### 4.2.1. Pomoc dopuszczona *ex lege*

Pomoc publiczna, która spełnia kryteria określone w art. 87 pkt 1 TWE, jest co do zasady nie do pogodzenia ze Wspólnym Rynkiem. Jednakże artykuł ten przewiduje wyjątki od tej zasady. Można je ująć w dwie grupy. Pierwsza to pomoc dopuszczona na mocy postanowień Traktatu, czyli taka, której państwa mogą udzielić *ex lege*. Druga to pomoc, która może być uznana za dopuszczalną na mocy decyzji Komisji; ta zaś bada, czy zostały spełnione przesłanki z art. 87 pkt 3. Pomoc dopuszczona *ex lege* to:

1. Pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem że jest ona przyznawana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towaru (art. 87 pkt 2 lit. a).
2. Pomoc na naprawienie szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne wydarzenia (art. 87 pkt 2 lit. b).
3. Pomoc przyznawana gospodarkom pewnych regionów Republiki Federalnej Niemiec, dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie niezbędnym do skompensowania ujemnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem (art. 87 pkt 2 lit. c).

Ad. 1

Pomoc taka, choć *prima facie* kierowana do określonych przedsiębiorców, w rzeczywistości ma na celu uprzywilejowanie indywidualnych konsumentów. Jej przykładem mogą być ulgi podatkowe w RFN dla nabywców samochodów wyposażonych w katalizatory, bez względu na markę samochodu<sup>54</sup>. Ulgi te umożliwiają przedsiębiorcom sprzedaż samochodów po cenach niższych, niż wynikałoby to z rachunku ekonomicznego, *ergo* zwiększają ich szanse na rynku wobec konkurentów sprzedających samochody bez katalizatorów. Jednakże w przypadku objęcia ulgami podatkowymi wszystkich marek samochodów wyposażonych w katalizatory, brak jest elementu dyskryminacji. W taki sposób państwo może realizować określoną politykę, której celem jest promocja określonego typu produktów. Podobnym instrumentem jest istniejąca we Włoszech ulga dla wszystkich dealerów samochodów osobowych, którzy przy sprzedaży nowego samochodu przyjmują od klienta stary samochód, udzielając mu zniżki [wł. *rottamazione*]. W ten sposób państwo realizuje politykę eliminacji z ruchu drogowego starych samochodów zagrażających bezpieczeństwu, promując jednocześnie sprzedaż nowych, bezpieczniejszych pojazdów. Oczywiście państwo może stosować tego typu pomoc tylko w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym. W przeciwnym wypadku traci ona przymiot „socjalności”.

Istotę wyłączeń spod stosowania generalnego zakazu, wymienionych w art. 87 pkt 2 lit a i b bardzo dobrze zobrazował Michał Kulesza, który twierdzi: „Wymaga wyraźnego zaznaczenia, iż oba te wyłączenia, (a) i (b), nie naruszają istoty zakazu zawartego w art. 87.1 w tym sensie, iż nie odwołują się do ekonomicznego aspektu pomocy (jak wyżej), lecz

---

<sup>54</sup> Patrz sprawa 52/76 Benedetti v. Munari.

przeciwnie – w imię **interesu publicznego** niejako przechodzą nad nim do porządku. W tym kształcie wyłączenia te mają charakter bardzo naturalny, gdyż mieszczą się w podstawowym, tradycyjnym rozumieniu pojęcia interesu publicznego, którego ochronie w takim zakresie służy z istoty swojej każde współczesne państwo<sup>55</sup>.

Ad. 2

Pomoc na usuwanie skutków klęsk żywiołowych może być zawsze udzielana przez państwo, którego terytorium zostało dotknięte klęską. Pojęcie to należy rozumieć jako zdarzenie niezależne od woli człowieka, które powoduje wyrządzenie szkód. *Ratio* tego przepisu należy upatrywać w umożliwieniu państwu przywrócenia warunków gospodarczych panujących na danym terenie przed zaistnieniem stanu klęski. Tak więc pomoc ta nie faworyzuje poszczególnych przedsiębiorców lub gałęzi produkcji, ale ma charakter *restitutio in integrum*. W związku z powyższym Komisja zobligowana jest do zbadania, czy udzielona pomoc nie przekracza ram określonych art. 87 pkt 2 lit. b, a więc czy jej celem jest tylko usunięcie skutków klęski, a nie ukryte premiowanie przy tej okazji określonych kategorii czy indywidualnych przedsiębiorców.

Ad. 3

Pomoc dla niektórych regionów RFN, które odczuwały niekorzystne skutki wynikające z podziału Niemiec, nie ma już zastosowania, gdyż w październiku 1990 r. doszło do zjednoczenia obu państw niemieckich. Obecnie pomoc udzielana dla regionów byłej NRD może się odbywać przy spełnieniu warunków określonych w pkt. 3 art. 87 TWE.

Polska Ustawa skonstruowana jest analogicznie do postanowień Traktatu. Zawiera ona generalny zakaz udzielania pomocy wyrażony w art. 5 i dopuszcza jej udzielanie *ex lege* w art. 6 ust. 1 oraz na mocy decyzji organu nadzoru, którego funkcję pełni Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK/Urząd). W przypadku spełnienia kryteriów z art. 6 Ustawy decyzja UOKiK ma charakter deklaratoryjny, gdyż jej przedmiotem jest stwierdzenie, że zachodzą przesłanki z art. 6 ust. 1, *ergo* pomoc jest dopuszczalna z mocy prawa. Natomiast we wszystkich innych przypadkach Urzędowi przysługuje pewien margines władzy dyskrecjonalnej w podejmowaniu decyzji o dopuszczeniu pomocy. Art. 6 ust. 1 Ustawy jest czystą transpozycją art. 87 pkt 2 lit. a i b Traktatu. Urząd, wydając opinię o dopuszczalności lub niedopuszczalności danej formy pomocy, bada jej zgodność nie tylko z postanowieniami Ustawy, ale również – na podstawie jej art. 23 ust. 4 – z postanowieniami Układu Europejskiego, które bezpośrednio odsyłają do Traktatu. Z tego punktu widzenia słuszne wydaje się ujęcie przesłanek pomocy dopuszczalnej *ex lege* w Ustawie analogicznie do rozwiązań europejskich.

#### **4.2.2. Pomoc dopuszczona na podstawie decyzji**

Niewątpliwie fundamentalne znaczenie mają wyjątki od zakazu udzielania pomocy, określone bardzo generalnie w art. 87 pkt 3 TWE. W tych przypadkach Traktat przyznaje Komisji władzę dyskrecjonalną w decydowaniu o dopuszczalności pomocy. Komisja zaś, korzystając z przyznanej jej władzy, a jednocześnie w celu spełnienia postulatu pewności prawa, określiła w wielu aktach o charakterze zarówno normatywnym (dyrektywy), jak

---

<sup>55</sup> M. Kulesza, Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w RP. Uwagi wstępne na tle postanowień Traktatu Rzymskiego i Układu o Stowarzyszeniu, w: „Studia Iuridica”, XXXII/1996, s. 148.

i nienormatywnym (tzw. akty prawne *sui generis* – obwieszczenia, komunikaty, wytyczne, listy, ramy prawne, zawiadomienia) szczegółowe kryteria, którymi będzie się kierować przy ocenie dopuszczalności pomocy. Należy pamiętać, że akty prawne *sui generis* nie mogą być sprzeczne z postanowieniami Traktatu, gdyż stanowią jedynie sprecyzowanie postanowień ogólnych wprowadzających wyjątki od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej. W art. 87 pkt 3 TWE określone są następujące cele, które mogą być uzasadnieniem udzielenia pomocy:

- a) Pomoc udzielona na rozwój gospodarczy tych regionów, w których poziom życia jest wyjątkowo niski lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie.
- b) Pomoc udzielana na realizację ważnych projektów o ogólnoeuropejskim znaczeniu lub na zapobieżenie poważnym zakłóceniom w gospodarce któregośkolwiek z członków Wspólnoty.
- c) Pomoc udzielana na ułatwienie rozwoju niektórych form działalności lub niektórych regionów gospodarczych, jeżeli nie zmienia ona warunków wymiany w zakresie naruszającym wspólny interes. Pomoc powinna być w tym zakresie, w jakim zastępowała ona jedynie brak ochrony celnej, stopniowo zmniejszana, z zachowaniem tych samych warunków, które dotyczą znoszenia ceł, uwzględniając jednak postanowienia niniejszego Traktatu w sprawie wspólnej polityki handlowej.
- d) Pomoc we wspieraniu kultury i ochronie dziedzictwa kulturowego, jeżeli nie wpływa ona na warunki handlu i konkurencję we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem.
- e) Inne rodzaje pomocy, które zostaną ustalone decyzją Rady, podjętą na wniosek Komisji kwalifikowaną większością głosów.

Pomoc dopuszczona warunkowo, tzn. na podstawie decyzji Komisji, została podzielona przez Komisję na trzy podstawowe kategorie. Są to: pomoc regionalna, pomoc sektorowa i pomoc horyzontalna. Nie sposób w niniejszej pracy opisać wszystkich zasad udzielania pomocy w tych kategoriach, dlatego ograniczę się do ich krótkiej charakterystyki, odwołując się do aktów prawnych wydanych przez różne organy Unii, przede wszystkim przez Komisję Europejską.

Pomoc regionalna została wyodrębniona na podstawie kryterium terytorialnego. Cały obszar Unii został podzielony na trzy grupy regionów - największe (69) NUTS I, średnie (173) NUTS II i najmniejsze (1039) NUTS III. Regiony spełniające kryterium z art. 87 pkt 3 lit. a to te regiony NUTS II, w których PKB *per capita* nie przekracza 75 proc. średniej unijnej, albo poziom bezrobocia jest o 10 punktów procentowych niższy od tej średniej. Wysokość pomocy nie może w żadnym wypadku przekroczyć 75 proc. wartości inwestycji netto [ang. *net grant equivalent of initial investment*]. Wartość inwestycji jest liczona netto ze względu na różnicowane obciążenia fiskalne w poszczególnych krajach. Natomiast kryterium z art. 87 pkt 3 lit. c dotyczy regionów uboższych w skali danego kraju, a nie całej Unii. Dlatego też w tym wypadku postępowanie autoryzujące daną pomoc jest dwuetapowe. Na początku badany jest średni dochód na mieszkańca w odniesieniu do średniej krajowej, a następnie otrzymany wynik konfrontowany jest ze średnią unijną. W przypadku regionów bogatych w skali unijnej nie wystarcza samo stwierdzenie dysproporcji w obrębie jednego państwa. Innymi słowy: im region bogatszy, tym dysproporcja ta musi być większa, by uzasadnić udzielenie pomocy. Pomoc regionalna jest z reguły udzielana na nowe inwestycje [ang. *initial*

*investments*], choć wyjątkowo może być udzielana na bieżącą działalność [ang. *operaitng aid*]. Szczegółowe zasady udzielania pomocy regionalnej określają liczne akty prawne<sup>56</sup>.

Kryterium wyodrębnienia pomocy sektorowej jest specyfika poszczególnych branż produkcyjnych. Generalnie pomoc sektorową można podzielić na pomoc dla sektorów znajdujących się w kryzysie i dla sektorów rozwijających się. W pierwszym przypadku chodzi o ułatwienie przedsiębiorstwom dostosowania się do nowych warunków konkurencji na rynku światowym, tak by uniknąć kryzysu ekonomicznego wewnątrz Wspólnoty. Komisja, dopuszczając pomoc dla przedsiębiorstw danej branży znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, zawsze kieruje się wypracowanymi przez siebie zasadami. Są to: zakaz udzielania pomocy na wzrost produkcji, chyba że pomoc jest okresowa i połączona z planem restrukturyzacyjnym; z zasady dopuszczalna jest pomoc na nowe inwestycje, ale pod warunkiem że jej jedynym celem nie jest wzrost produkcji; pomoc związana z zatrudnieniem jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy stanowi element realizacji planu restrukturyzacji. Natomiast pomoc dla przedsiębiorstw dobrze prosperujących na rynku wspólnotowym jest możliwa jedynie w przypadku, gdy konkurencja na rynku światowym jest szczególnie ostra i Komisja uzna taką pomoc za niezbędną w celu ochrony interesu całej Wspólnoty. Powyższe stanowisko Komisji odzwierciedla jej ponadnarodową pozycję i traktowanie przemysłu Wspólnoty jako jedności w aspekcie konkurencji międzynarodowej. Pisząc o pomocy sektorowej, nie można zapomnieć o tzw. sektorach szczególnie wrażliwych. Chodzi tu przede wszystkim o rolnictwo, które na mocy art. 36 Traktatu podlega regułom konkurencji tylko w zakresie określonym przez Radę. Odrębną regulację odnajdujemy również w art. 73 dotyczącym udzielania pomocy w sektorze transportu. Poza tym doprecyzowanie ogólnych zasad udzielania pomocy publicznej w poszczególnych sektorach, takich jak: włókienniczy, motoryzacyjny, stoczniowy itp. odnajdziemy w wielu wspólnotowych aktach prawnych<sup>57</sup>.

Jeśli zaś chodzi o pomoc horyzontalną, to można stwierdzić, że jest to pomoc w największym stopniu uwzględniająca interes ogółu, natomiast korzyści płynące dla poszczególnych przedsiębiorców spycha na plan dalszy. Dzieje się tak dlatego, gdyż pomoc horyzontalna (nazywana także ogólną) abstrahuje od danego sektora i lokalizacji beneficjenta pomocy. Jest bowiem skierowana na rozwiązanie danego problemu występującego często w skali całego kraju. Komisja wyodrębniła, między innymi, następujące grupy zagadnień, kwalifikując je jako wymagające pomocy horyzontalnej: badania i rozwój, małe i średnie przedsiębiorstwa, ochrona środowiska, ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, zatrudnienie. Korzystając z uprawnień przyznanych przez art. 87 pkt 3 lit e, Rada wydała rozporządzenie nr 994/98 w sprawie stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy publicznej (OJ L 142/98). Oprócz

---

<sup>56</sup> Patrz m. in. Pierwsza rezolucja Rady z 20.10.1997 r. w sprawie pomocy regionalnej (OJ C 111/71), Komunikat Komisji w sprawie pomocy regionalnej (OJ C 31/79), Komunikat Komisji dotyczący sposobu stosowania art. 87 pkt 3 lit. a do krajowej pomocy regionalnej (OJ C 198/97), Wytyczne dotyczące krajowej pomocy regionalnej (OJ C 74/98), Wspólnotowe ramy prawne dotyczące zasad pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (OJ C 07/98).

<sup>57</sup> Patrz np.: Kodeks dotyczący pomocy dla przemysłu włókien sztucznych (OJ C 94/96), Rozporządzenie Rady 1540/98 z 29.06.1998 r. ustanawiające nowe zasady pomocy dla przemysłu stoczniowego (OJ L 202/98), Wspólnotowe ramy prawne dotyczące pomocy państwa w sektorze motoryzacyjnym (OJ C 279/97).

tego aktu normatywnego, opublikowano wiele innych dokumentów precyzujących zasady udzielania pomocy horyzontalnej<sup>58</sup>.

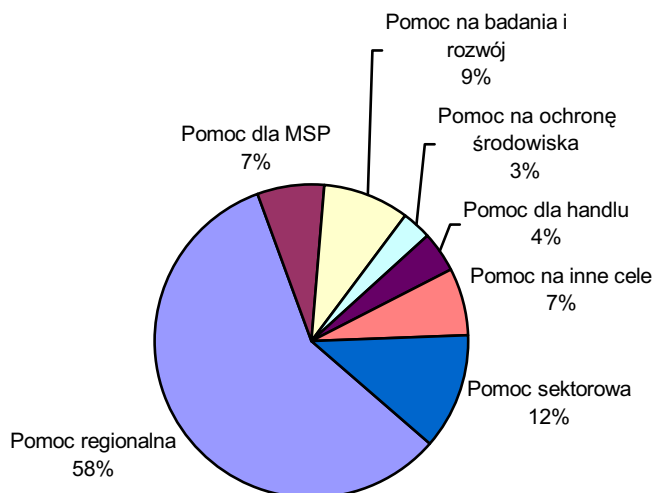
Warto sobie uświadomić, że *gros* udzielanej pomocy to pomoc regionalna. Znajduje to uzasadnienie w promowanej przez Unię polityce rozwoju regionalnego i wzrostu konkurencyjności regionów, która ma na celu realizację jednego z podstawowych celów Unii – spójności ekonomiczno-społecznej (art. 2 TWE). Jeśli chodzi o pomoc sektorową, to ponad 50 proc. stanowi pomoc dla sektorów stoczniowego, tekstylnego i hutniczego. Charakteryzują się one powolną adaptacją do zmiennych warunków rynkowych, dlatego też bardzo często wymagają pomocy ze strony władzy publicznej. Również znaczny udział w pomocy sektorowej stanowi pomoc dla rolnictwa, sektora szczególnie wrażliwego ze względu na nieprzewidywalność zjawisk atmosferycznych. Używając pojęć: „pomoc regionalna”, „horyzontalna” czy „sektorowa” w opisanym wyżej znaczeniu, musimy sobie zdawać sprawę, że klasyfikacje pomocy są w wielu przypadkach arbitralne, gdyż opierają się na stwierdzeniu, jaki cel ma charakter priorytetowy. Oznacza to, że każde państwo, udzielając pomocy, musi samodzielnie rozstrzygnąć ten problem klasyfikacyjny, by umożliwić Komisji opracowanie danych statystycznych o pomocy publicznej udzielanej w Unii, publikowanych w jej corocznym raporcie.

---

<sup>58</sup> Patrz m. in. Wspólnotowe ramy prawne dotyczące pomocy publicznej na badania i rozwój (OJ C 45/96), Wspólnotowe wytyczne dotyczące udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska (OJ C 45/96), Wspólnotowe ramy prawne dotyczące zasad udzielania pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (OJ C 213/96), Rozporządzenie Komisji 70/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (OJ L 10/2001), Wytyczne dotyczące pomocy państwa związanej z zatrudnieniem (OJ C 334/95), Wytyczne Wspólnoty z 8 lipca 1999 r. dotyczące zasad udzielania pomocy na ratowanie oraz restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji (OJ C 288/99), Rozporządzenie Komisji 68/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy państwa na szkolenia (OJ L 10/2001).

Poniższy wykres odzwierciedla udział procentowy danej kategorii pomocy w pomocy ogółem udzielanej w Unii Europejskiej.

### Udział poszczególnych kategorii pomocy w programach pomocowych w UE w roku 1998



Źródło: Dokument o sygn. DAFFE/CLP/WP2(2001)1 wydany przez OECD.

Polska Ustawa wiernie recypuje trójpodział pomocy na pomoc regionalną, sektorową i horyzontalną. Większość aktów prawnych wydawanych przez organy Wspólnoty z obszaru pomocy publicznej nie ma charakteru normatywnego i nie wiąże bezpośrednio krajów członkowskich. Oznacza to, że wydawane przez Komisję akty, takie jak wytyczne, obwieszczenia itp., powinny stanowić wskazówkę dla krajów członkowskich, jak w swoich porządkach prawnych powinny regulować problematykę pomocy publicznej. Należy pamiętać, że Komisja ma wyłączność w zakresie wydawania decyzji o dopuszczalności pomocy w rozumieniu określonym przez Traktat. Centralizacja ośrodka decyzyjnego w tej materii powoduje, że regulacje krajowe nie mogą być sprzeczne z dorobkiem prawnym Wspólnoty, gdyż Komisja kieruje się swoimi wytycznymi, a nie prawodawstwem poszczególnych krajów. Moim zdaniem, takie rozwiązanie nie stoi oczywiście na przeszkodzie surowszego regulowania problematyki pomocy przez prawodawców krajowych. Nie może bowiem dojść do sytuacji, gdy pomoc zostanie uznana za niedopuszczalną przez Komisję, a dane państwo będzie, odwołując się do własnego porządku prawnego, twierdziło przeciwnie. Natomiast można sobie wyobrazić sytuację, w której — mimo autoryzacji Komisji — państwo członkowskie uzna pomoc za niezgodną z jego wewnętrznym prawodawstwem. Sytuacja taka jest raczej wyłącznie teoretyczna, gdyż wszystkie państwa mają naturalną tendencję do oddziaływania na rynek za pośrednictwem pomocy publicznej i trudno sobie wyobrazić, by stawały sobie wyższe wymagania niż wynikające z prawa wspólnotowego.



Polski ustawodawca słusznie przyjął koncepcję zbudowania fundamentów udzielania pomocy publicznej w drodze ustawowej. Natomiast regulację szczególnych zasad, w tym pułapów pomocy, pozostawił on rozporządzeniom. Poszczególne kategorie pomocy omawiają odpowiednio rozdziały: 3, 4 i 5 Ustawy. Szczegółowe zasady zostały określone w rozporządzeniach Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r., które weszły w życie dopiero 18 kwietnia tego roku<sup>59</sup>.

W kwestii warunków udzielania pomocy regionalnej na szczególną uwagę zasługuje, moim zdaniem, zapis art. 12 ust. 2 pkt 1, który stanowi, że udzielana pomoc musi być zarazem elementem polityki regionalnej. W ten sposób ustawodawca łączy elementy polityki gospodarczej z polityką regionalną, podkreślając tym samym wpływ pomocy publicznej na harmonijny rozwój kraju poprzez aktywne wspieranie regionów<sup>60</sup>.

Pomoc sektorowa jest szczególnie ważna dla Polski, która po byłym systemie politycznym odziedziczyła nadmiernie rozwinięte sektory przemysłu ciężkiego, wymagające restrukturyzacji, a w niektórych przypadkach wręcz likwidacji. Z tego też względu art. 14 ust. 1 pkt 3 stanowi, że pomoc sektorowa jest dopuszczalna wówczas, gdy łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w określonych sektorach w oznaczonym okresie.

Natomiast jeśli chodzi o pomoc horyzontalną, to chciałbym zwrócić uwagę na kwestię restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz pomoc dla małych i średnich przedsiębiorców. Pomoc na restrukturyzację została podzielona według kryteriów wynikających z prawa wspólnotowego na pomoc doraźną [ang. *rescue aid*] i pomoc restrukturyzacyjną [ang. *restructuring aid*]. Ta pierwsza jest bardzo ograniczona w czasie i nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy. Poza tym ograniczona jest co do konkretnych form. Jej celem jest odzyskanie płynności finansowej przez przedsiębiorstwo i pozwolenie mu na sporządzenie planu restrukturyzacyjnego. Ta druga opiera się właśnie na takim planie i ze swej natury jest długookresowa. Podkreślenia wymaga fakt, że takie długookresowe wspieranie przedsiębiorcy pozbawia go w pewnym stopniu samodzielności i grozi przekształceniem pomocy w dotowanie gałęzi nierentownych. Ustawodawca, świadomy tego ryzyka, wprowadził wymóg prowadzenia (paralelnie do udzielonej pomocy) działań mających na celu przeciwdziałanie zniekształceniu lub groźbie zniekształcenia konkurencji na danym rynku. Ponadto ustawodawca zdając sobie sprawę, że tego typu pomoc może być nadużywana zwłaszcza wobec przedsiębiorców publicznych uznał, że przesłanką jej dopuszczenia jest powiązanie z przeprowadzeniem prywatyzacji.

Odrębnym tytułem udzielania pomocy horyzontalnej jest pomoc dla małych i średnich przedsiębiorców (MSP). Chcę zwrócić uwagę na tę kategorię przedsiębiorców

---

<sup>59</sup> Patrz m. in. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie pomocy regionalnej dla przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 306) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze: włókien syntetycznych (Dz. U. z 2001 r. nr 28, poz. 310), żegluga morskiej (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 309), motoryzacyjnym (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 305), budownictwa okrętowego (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 304), górnictwa węgla (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 303).

<sup>60</sup> Regiony to jednostki wyróżnione na drugim poziomie (NUTS 2), określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. z 2000 r. nr 58, poz. 685 i z 2001 r. nr 12, poz. 101).

przede wszystkim dlatego, że stała się ona od niedawna polskim pojęciem prawnym<sup>61</sup>. Odwołanie do kategorii małego i średniego przedsiębiorcy odnajdziemy w ustawie, będącej kamieniem węgielnym polskiego prawa gospodarczego – ustawie z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej. Państwo powinno w sposób szczególnie chronić tę kategorię przedsiębiorców, gdyż jest ona wyjątkowo wrażliwa na działania antykonkurencyjne oraz w większym stopniu odczuwa wszelkie kryzysy na rynku. Ponadto w znacznym stopniu przyczynia się do obniżenia poziomu bezrobocia, gdyż stosunkowo szybko tworzy nowe miejsca pracy. Ze względu na powyższe polski ustawodawca zdecydował się – wprawdzie z dużym opóźnieniem – chronić tę grupę przedsiębiorców. Warto przypomnieć, że zachowanie takie jest standardem unijnym, który polega nie tylko na odmiennych zasadach udzielania pomocy publicznej przez poszczególne państwa członkowskie<sup>62</sup>, ale również poprzez kierowanie części środków z funduszy strukturalnych i tworzenie ponadnarodowych programów wspierania tej grupy przedsiębiorców.

Poniższa tabela przedstawia najważniejsze źródła pomocy dla MSP w Unii Europejskiej w 1998 r.

<b>Działania Unii Europejskiej</b>	<b>Lata</b>	<b>Kwota w mln euro</b>
Wieloletni program działań na rzecz MSP	1996-1999	180
Inicjatywa MSP	1994-1999	1000
Inicjatywa ADAPT	1994-1999	1400
IV Program ramowy dotyczący RTD (inne kryteria MSP)	1995-1999	123.000

*Źródło: Działania na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz rzemiosła, Wspólnoty Europejskie, Belgia 1998; W. Karsz, Publiczna pomoc finansowa dla MSP w obrębie UE oraz kryteria jej udzielania, Łódź 1995.*

Na zakończenie tego podrozdziału chciałbym zwrócić uwagę, że poszczególne przedsiębiorca lub pewna kategoria przedsiębiorców może otrzymywać pomoc z wielu różnych tytułów kwalifikujących się do pomocy horyzontalnej. Dlatego też, zgodnie z art. 16 ust. 2 Ustawy, w celu określenia globalnej wielkości udzielonej pomocy należy ją sumować z pomocą otrzymywaną z różnych tytułów<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Więcej na ten temat patrz: Andrzej Kidyba, Mały i średni przedsiębiorca jako kategoria normatywna (w:) „Prawo spółek”, luty 2000, s. 15-18.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Komisji nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorców.

<sup>63</sup> Nie dotyczy to pomocy wspierającej inwestycje w prace badawczo-rozwojowe dokonywane przez małych i średnich przedsiębiorców (art. 16 ust. 3 ustawy).

### 4.3. Zasady związane z udzielaniem pomocy publicznej

#### 4.3.1. Zasada transparentcji

Zasada transparentcji (przejrzystości) ma dużo szersze zastosowanie niż tylko do dziedziny pomocy publicznej. Jest to bowiem jedna z naczelných zasad funkcjonowania Wspólnoty, która, jako organizacja państw demokratycznych, musi jej przestrzegać, by spełnić wymóg demokratycznej kontroli społeczeństwa nad organami władzy publicznej. Zasada transparentcji jest ponadto jedną z zasad „konstytucyjnych” Unii Europejskiej, powołanej na mocy Traktatu Maastricht (TUE) podpisanego 7 lutego 1992 r. W art. 1 TUE czytamy, że decyzje w Unii Europejskiej muszą być podejmowane w sposób transparentny, jak najbardziej to tylko możliwe. Zasada ta znajduje tym większe zastosowanie, im większe jest ryzyko ukrywania bądź fałszowania procesów decyzyjnych, szczególnie w sferze finansów publicznych. Na mocy art. 4 TWE, działania Wspólnoty obejmują, między innymi, wspieranie jej ogólnej polityki gospodarczej, zgodnie z zasadą gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji. Działania te zakładają poszanowanie zasady zdrowych finansów publicznych. Wynika z tego w sposób oczywisty, że i państwa członkowskie, i Wspólnota muszą zapewnić funkcjonowanie zdrowych finansów publicznych. Realizacja tej naczelnej zasady możliwa jest przede wszystkim dzięki implementacji zasady transparentcji do wspólnotowego porządku prawnego. Ze względu na to, że pomoc publiczna ma ścisły i bezpośredni związek ze sferą finansów publicznych, Komisja postanowiła, korzystając z uprawnień przyznanych jej przez art. 86 pkt 3 Traktatu, wydać dyrektywę gwarantującą zapewnienie przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi a ich przedsiębiorstwami publicznymi i pewnymi przedsiębiorstwami (Dyrektywa Komisji 80/723 z 1980 r., publik. w OJ L 195, z 29.07.1980 r., z późn. zm.). W preambule dyrektywy czytamy, że wydając ją, Komisja uwzględniła między innymi: ważną rolę, jaką publiczne przedsiębiorstwa odgrywają w gospodarce państw członkowskich, zagrożenie, jakimi dla przestrzegania postanowień Traktatu są powiązania finansowe między władzą publiczną a przedsiębiorstwami publicznymi, konieczność rozdzielenia roli państwa jako władzy publicznej od funkcji właścicielskich. Dyrektywa podaje wiele definicji, między innymi: władzy publicznej, przedsiębiorstwa publicznego, przedsiębiorstwa działającego w sektorze produkcji, praw wyłącznych i specjalnych, wpływu dominującego na przedsiębiorstwo itp. Dyrektywa ma dwa podstawowe cele: po pierwsze, zapewnienie przejrzystości relacji między władzą publiczną a przedsiębiorstwami publicznymi, po drugie, utrzymanie rozdzielności finansów przedsiębiorstw korzystających z praw specjalnych lub wyłącznych (z wyjątkiem tych, którym zostało powierzono świadczenie usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym). Rozdzielność ta ma polegać na prowadzeniu oddzielnej rachunkowości dla działalności korzystającej z praw specjalnych i wyłącznych oraz dla pozostałych form działalności. Realizacji powyższych celów mają służyć zasadniczo instrumenty należące do sfery księgowości i rachunkowości oraz sprawozdawczości finansowej. Na podstawie art. 5 dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do przechowywania i udostępniania Komisji wszystkich informacji finansowych dotyczących ich relacji z przedsiębiorstwami publicznymi przez pięć lat, licząc od końca roku, kiedy dana relacja powstała. Analogiczny obowiązek nakłada dyrektywa w kwestii struktury finansowej i organizacyjnej przedsiębiorstw o prawach wyłącznych i specjalnych. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane przekazać na każde żądanie Komisji wszelkie niezbędne informacje o wymienionych przedsiębiorstwach. Szczególny obowiązek dla państw członkowskich wypływa z art. 5a, wprowadzonego dyrektywą 93/84 z 30 września 1993 r., nowelizującą dyrektywę z 1980 r. Artykuł ten przewiduje obowiązek składania corocznych

raportów i sprawozdań finansowych obejmujących wszystkie przedsiębiorstwa publiczne działające w sektorze produkcji, których roczny obrót przekroczył 250 mln euro.

Z analizy kolejnych dyrektyw nowelizujących dyrektywę podstawową z 1980 r., wypływa wniosek, że Komisja stopniowo rozszerza obszar obowiązywania zasady transparentności i wciąż tworzy nowe mechanizmy, by zapewnić jej właściwą implementację. Ostatnia nowela z 26 czerwca 2000 r. wprowadziła wiele zmian, wśród których najważniejsze jest wprowadzenie rozdzielnosci finansów, o czym już była mowa. Ponadto kolejne nowelizacje podtrzymują katalog wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych z zastosowania dyrektywy. Do najważniejszych z tych pierwszych należą banki centralne, natomiast z tych drugich przedsiębiorstwa, których obrót roczny nie przekroczył 40 mln euro. Dzięki przestrzeganiu zasady transparentności w udzielaniu pomocy publicznej możliwe jest jej stałe monitorowanie i gromadzenia danych statystycznych, wykorzystywanych następnie przez Komisję w jej corocznym sprawozdaniu z realizacji polityki w obszarze konkurencji.

Polska, która w obszarze konkurencji zobowiązała się stosować zasady określone przez Traktat, nie mogła nie przyjąć zasady transparentności, jednej z gwarancji właściwej implementacji jego postanowień. Dlatego też art. 63 pkt 4 lit. a Układu stanowi, że „każda ze Stron zapewni przejrzystość informacji w zakresie pomocy publicznej, między innymi poprzez coroczne informowanie drugiej Strony o ogólnej sumie i podziale udzielonej pomocy oraz przedstawiając na żądanie drugiej Strony informacje dotyczące programów pomocy. Na żądanie jednej ze Stron druga Strona przedstawi informacje na temat poszczególnych indywidualnych przypadków pomocy publicznej”. Wykonując postanowienia Układu, strona polska opracowuje coroczny raport na temat wielkości i form pomocy udzielonej przedsiębiorstwom oraz jej podziału (raport). Jak czytamy w raporcie za 1999 r., jest to pierwszy raport od 1995 r., który uwzględnia pomoc udzieloną przez niektóre gminy. To pierwszy krok na drodze do objęcia monitorowaniem pomocy wszystkich podmiotów władzy publicznej. Mimo że, jak czytamy w raporcie, nie zawiera on „kompletnych informacji o całkowitej wielkości pomocy udzielanej w Polsce we wszystkich formach”<sup>64</sup>, to stanowi jedyne źródło kompleksowej informacji o pomocy publicznej w Polsce. Należy żywić nadzieję, że w roku 2001, czyli po wejściu w życie ustawy z 30 czerwca 2000 r., sytuacja się poprawi i dane zwarte w raporcie, zwanym w ustawie „Sprawozdaniem”, obejmą wielkość pomocy ogółem i wszystkie jej formy.

Ustawa przywiązuje dużą wagę do realizacji zasady transparentności. Przede wszystkim art. 9 pkt 5 stanowi, że „pomoc może być udzielana, pod warunkiem że zarazem charakteryzuje się przejrzystością ułatwiającą nadzorowanie, o którym mowa w art. 23”. Z tego wynika, że sposób udzielania pomocy, a więc jej forma, warunki udzielenia, prawa i obowiązki oraz wszystkie relacje między władzą publiczną a beneficjentem, powinna charakteryzować przejrzystość. Służyć ma temu, między innymi, przeliczanie pomocy publicznej udzielanej w różnych formach na równą jej wartość dotacji<sup>65</sup>. Oprócz powyższego, Ustawa w art. 35 nakłada na organy udzielające pomocy obowiązek przekazywania – kwartalnie i corocznie – sprawozdań dotyczących udzielonej pomocy. Taki mechanizm pozwoli organowi nadzoru na prowadzenie rejestru pomocy oraz opracowywanie

---

<sup>64</sup> Raport za 1999 r. opracowany przez UOKiK. Źródło: [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)

<sup>65</sup> Patrz rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie sposobu przeliczania pomocy publicznej udzielanej w różnych formach na równą jej wartość dotacji (Dz.U z 2001 r. nr 28, poz. 303).

kompleksowego sprawozdania dotyczącego pomocy publicznej udzielonej w Polsce. Co więcej, obowiązek przekazywania informacji dotyczących pomocy spoczywa również, na mocy art. 37 Ustawy, na przedsiębiorcach ubiegających się oraz już korzystających z pomocy.

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o istotnej roli, jaką zasada transparentności odgrywa w sferze finansów publicznych regulowanych ustawą z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Niewątpliwie ustawa ta ma bezpośredni związek z problematyką pomocy publicznej, gdyż zawiera definicję środków publicznych i sektora finansów publicznych, do których odwołuje się ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Otóż rozdział 2 ustawy o finansach publicznych, zatytułowany „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”, tworzy zasady mające zastosowanie nie tylko do środków publicznych przeznaczanych na pomoc publiczną, ale do wszystkich środków, którymi dysponuje władza publiczna.

#### 4.3.2. Reguła *de minimis*

Reguła *de minimis* została wprowadzona przez Komisję w 1992 r. Jak czytamy w obwieszczeniu Komisji (68/96), *ratio* wprowadzenia tej reguły było „zmniejszenie administracyjnego obciążenia dla Państw Członkowskich i dla samej Komisji – co powinno pozwolić na skoncentrowanie się na sprawach o prawdziwej wadze dla Wspólnoty – i w celu uproszczenia regulacji dla małych i średnich przedsiębiorstw(MSP)<sup>66</sup>. Z powyższego wynika, że celem Komisji było oddzielenie tzw. spraw bagatelnych od spraw realnej wagi dla wymiany na obszarze Wspólnoty. Trzeba jednak pamiętać, co podkreślał wielokrotnie Trybunał, że każda pomoc *ipso facto* wywiera efekt w postaci zniekształcenia konkurencji. Dlatego też uzasadnieniem wprowadzenia reguły *de minimis* do pomocy publicznej nie jest przeświadczenie Komisji, że niewielka pomoc nie zakłóca konkurencji, ale że nie ma ona dostatecznego wpływu na handel i konkurencję między członkami [ang. *appreciable effect on trade and competition between Member States*]<sup>67</sup>.

Fundamentalnym skutkiem stosowania tej reguły jest zwolnienie z obowiązku notyfikacji pomocy udzielonej do określonego progu. Innymi słowy: pomoc o określonej wartości jest wyłączona spod zastosowania normy prawa materialnego wyrażonej w art. 87 Traktatu. Regułę *de minimis* stosuje się do wszelkich form pomocy, bez względu na jej aspekt. Oczywiście w przypadku pomocy polegającej na zwolnieniu lub obniżeniu pewnych obciążeń należy, zgodnie z zaleceniami Komisji<sup>68</sup>, stosować odpowiednie sposoby jej przeliczania na realną wartość finansową. Podobnie rzecz się ma ze źródłem pomocy, co oznacza, że należy sumować pomoc uzyskaną ze wszelkich źródeł, zarówno krajowych, jak i wspólnotowych (np. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). Jednak czasami przedsiębiorca nie może korzystać z dobrodziejstwa tej reguły, co ma miejsce w przypadku pomocy eksportowej. Ponadto reguła ta nie znajduje zastosowania w sektorach objętych Traktatem EWWiS oraz w rolnictwie, rybołówstwie i niektórych sektorach przemysłowych. Próg maksymalny udzielonej pomocy, określony przez regułę *de minimis*, wynosi obecnie 100 000 euro, ale jego wysokość może być dowolnie kształtowana przez Komisję, która ma

<sup>66</sup> Commission notice on the de minimis rule for State aid (68/96), opublikowane w Dzienniku Urzędowym WE, seria C 68, 6.03.1996 r.

<sup>67</sup> *Op. cit.*

<sup>68</sup> List Komisji do państw członkowskich z 23 marca 1993 r. (D/06878).

władzę dyskrecyjną w ocenie wysokości pomocy nie oddziałującej dostatecznie na wymianę między członkami.

Próg pomocy dotyczy, jak zostało to już powiedziane, wszelkiej pomocy udzielonej danemu przedsiębiorcy w ciągu ostatnich trzech lat. Rozwiązanie takie zmusza państwa członkowskie do ustanowienia mechanizmów monitorowania i rejestrowania pomocy bez względu na jej źródło. Oczywiście przyznawanie pomocy uwzględniającej regułę *de minimis* nie oznacza, że dany przedsiębiorca nie może uzyskać pomocy przewyższającej ustalony próg. W takim przypadku należy stosować ogólne zasady, co tworzy obowiązek notyfikacyjny. Takie ujęcie reguły *de minimis* oznacza w istocie preferowanie systemu rozproszonego udzielania pomocy. Innymi słowy: Komisja chce zachęcić państwa członkowskie do wspierania dużej liczby małych i średnich przedsiębiorców niewielkimi sumami, które z punktu widzenia Wspólnoty nie mają większego znaczenia, ale dla beneficjentów mogą oznaczać poprawę ich zdolności konkurencyjnej w stosunku do dużych przedsiębiorstw. Reguła *de minimis* w prawie wspólnotowym jest więc emanacją polityki aktywnego wspierania rozwoju drobnej przedsiębiorczości, bardzo podatnej na wahania odczuwalne na rynku.

Polska Ustawa recypowała europejską koncepcję reguły *de minimis*, jednakże poddała ją pewnym modyfikacjom. W jej art. 2 czytamy, że zawarte w niej przepisy mają zastosowanie do pomocy, „której wartość, łącznie z udzieloną pomocą w ciągu kolejnych trzech lat poprzedzających dzień tego udzielenia, przekracza kwotę będącą równowartością 100 tys. euro”. Z tego wynika, że w odróżnieniu od regulacji europejskich reguła *de minimis* w Ustawie nie jest odstępstwem od zasad ogólnych, tj. bezwzględnego stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej, lecz konstytuuje próg, powyżej którego odpowiednie przepisy znajdują zastosowanie. W efekcie oznacza to uznanie, że pomoc przyznana do określonej wysokości nie jest zagrożeniem dla wolnej konkurencji i w związku z tym na zasadzie reguły, a nie wyjątku jest wyłączona spod kontroli organu nadzoru. Przyjęcie reguły *de minimis* w krajowym porządku prawnym oznacza zatem uznanie, że pomoc do określonej wysokości nie jest zagrożeniem dla konkurencji między podmiotami konkurującymi na obszarze danego państwa.

W definicji krajowej pomocy publicznej, z przyczyn oczywistych, nie ma elementu naruszenia wymiany międzypaństwowej, a więc jedynym uzasadnieniem reguły *de minimis* jest bagatelny wpływ udzielonej pomocy na konkurencję na rynku krajowym. Z tego punktu widzenia może dziwić przyjęcie w tym akcie tak wysokiego progu, równego *notabene* progowi wspólnotowemu. Jeszcze większe zdziwienie wywołuje fakt, że zgodnie z postanowieniem art. 2 ust. 3 Ustawy, „w przypadku korzystania z pomocy na podstawie różnych tytułów, kwot pomocy spełniających warunek z ust. 2 (nie przekracza kwoty będącej równowartością 100 tys. euro - przyp. autora) nie sumuje się”. Oznacza to, że dany przedsiębiorca, otrzymujący pomoc na podstawie różnych tytułów, może w efekcie otrzymać pomoc dużo większą niż 100 tys. euro, a mimo to przepisy Ustawy nie znajdują zastosowania do udzielonej mu pomocy. W ten sposób, rozpraszając tytuły pomocy, można, działając *cum legem*, zaprzeczyć istocie reguły *de minimis*. Z tego punktu widzenia należy krytycznie ocenić ustalenie tak wysokiego progu (przynajmniej w okresie przedakcesyjnym) oraz wprowadzenie, odmiennie niż to ma miejsce w prawie wspólnotowym, zasady rozłącznego traktowania tytułów pomocy. Należy bowiem pamiętać, że prawo wspólnotowe dotyczy dużo większego rynku niż rynki poszczególnych państw, a co za tym idzie – regulacje krajowe powinny być tworzone z innej perspektywy.

Obecnie, kiedy organem nadzorującym udzielanie pomocy publicznej w Polsce jest jeszcze organ krajowy, a nie Komisja Europejska, powinien on mieć, moim zdaniem, prawo do badania udzielonej pomocy na zasadach dostosowanych do specyfiki rynku krajowego. Kierując się tą argumentacją, należy uznać za niewystarczające i zbyt oględne sformułowanie zawarte w uzasadnieniu projektu Ustawy: „W projekcie przewidziano wyłączenia przedmiotowe ogólne oraz szczególne. Ogólnym wyłączeniem przedmiotowym (art. 2) objęto pomoc mieszczącą się w przedziale bagatelności...”.

#### 4.3.3. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności jest jedną z fundamentalnych zasad respektowanych przez demokratyczne państwa prawne w obszarze ograniczania wolności gospodarczej. Wymaga ona, by wszelkie ograniczenia znajdowały uzasadnienie w realizacji konkretnego celu publicznego oraz by ich zakres i intensywność nie wykraczały poza konieczność i niezbędność danego środka. Udzielanie pomocy publicznej, o czym była już wcześniej mowa, ma dwie strony: może korzystnie oddziaływać na gospodarkę, ale jednocześnie powodować ryzyko naruszenia podstawowych praw i wolności. Może do tego dojść bardzo łatwo, np. gdy wielkość udzielanej pomocy nie jest proporcjonalna do celu, jaki ma być dzięki niej osiągnięty. Innymi słowy: pomoc musi być proporcjonalna w swojej wysokości, tak by stymulowała beneficjenta do określonego zachowania.

Komisja w swoich dokumentach wielokrotnie odwoływała się do zasady proporcjonalności<sup>69</sup>, która została następnie potwierdzona przez Trybunał.

Polska Ustawa odwołuje się bezpośrednio do zasady proporcjonalności w art. 9 pkt 2, stanowiąc: „pomoc może być udzielana, pod warunkiem że zarazem jej wielkość, czas trwania oraz zakres są proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu, przy czym jest ona udzielana w częściach, o ile nie stoi to w sprzeczności z zasadą, o której mowa w pkt. 4” (zasada subsydiarności/masy krytycznej – przyp. autora). Obowiązki zasady proporcjonalności zmusza władzę publiczną do oszacowania skali problemu i zastosowania odpowiednich środków w celu jego rozwiązania.

#### 4.3.4. Zasada subsydiarności

Chociaż ani Komisja, ani Trybunał nie nazwały wprost tej zasady, to jednak instytucje te wypracowały wiele zasad cząstkowych, które ogólnie można określić mianem subsydiarności. Mam tu na myśli wymóg, by udzielana pomoc była w danym przypadku konieczna, ale zarazem restryktywnie udzielana. Ponadto, by była ograniczona w czasie i charakteryzowała się regresywnością, czyli jej stopniowym zmniejszaniem i zanikaniem w skali całej Wspólnoty. Te dwa wymogi są, *de facto*, wymogami konstytutywnymi zasady subsydiarności, która wywodząc się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego postuluje, by organy czy instytucje znajdujące się wyżej w hierarchii administracyjnej wykonywały zadania ogniwi im podległych tylko w wypadku, gdy te ogniwa nie są w stanie samodzielnie realizować własnych zadań. Transponując tę zasadę na grunt pomocy publicznej, należy stwierdzić, że pomoc może być uznana za dopuszczalną tylko wtedy, gdy beneficjent nie może samodzielnie – korzystając z instrumentów, jakie mu oferuje wolny rynek – rozwiązać danego problemu. Udzielenie pomocy jest swego rodzaju ostatecznością (*ultima ratio*), co oznacza, że pomoc nie może mieć miejsca, gdy potencjalny beneficjent jej nie potrzebuje do

<sup>69</sup> Patrz np.: Raport w sprawie konkurencji z 1971 r.

rozwiązywania konkretnego problemu<sup>70</sup>, albo sam ma możliwość zdobycia wystarczających środków będących ekwiwalentem pomocy.

Odzwierciedleniem dorobku organów Wspólnoty w rozwijaniu zasady subsydiarności jest art. 9 pkt 4 Ustawy, który mówi, że „pomoc może być udzielana, pod warunkiem że zarazem służy wspieraniu projektów w stopniu, zakresie oraz czasie trwania niezbędnym i wystarczającym do osiągnięcia celu pomocy”. W uzasadnieniu do Ustawy czytamy, że jest to zasada „masy krytycznej”. Sformułowanie to podkreśla aspekt niezbędności, a zarazem wystarczalność pomocy, co ma w efekcie doprowadzić do osiągnięcia jej optimum.

#### 4.3.5. Pozostałe zasady

Analizując dotychczasowe stanowisko Komisji i dorobek orzecznictwa TS, można ponadto wymienić następujące zasady, do których odwołują się organy Wspólnoty: zasada celu wspólnotowego i zasada zmiany obowiązującego *status quo*. Pierwsza z nich polega na przekonaniu, że pomoc musi być oceniana w kontekście wspólnotowym, a nie krajowym. Innymi słowy: należy dbać o to, by realizacja celów *stricto* narodowych nie skutkowałą szkodami dla całej Wspólnoty bądź dla poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie ze stanowiskiem TS<sup>71</sup>, udzielana pomoc nie może doprowadzić do przeniesienia problemów ekonomicznych czy społecznych z jednego państwa do drugiego. Takie stanowisko Trybunału jest pochodną generalnej zasady obowiązującej wszystkie państwa członkowskie, czyli zasady kooperacji. Artykuł 10 TWE *in fine* stanowi: „Nie będą one [państwa członkowskie - przyp. autora] podejmować żadnych środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów niniejszego Traktatu”. Zasada kooperacji oznacza, że państwa powinny świadomie współpracować, zarówno poprzez podejmowanie aktywnych działań, jak i powstrzymywanie się przed zachowaniami szkodliwymi dla budowanej Wspólnoty. Tak więc każdy środek zastosowany przez państwa, w tym środki stanowiące pomoc publiczną, powinien mieć na celu interes Wspólnoty, a nie jej poszczególnych krajów.

Natomiast zasadę nieutrzymywania *status quo* można określić jako imperatyw skierowany do państw, by te, udzielając pomocy, miały na celu dokonanie konkretnych zmian (funkcja kreacyjna pomocy). Pomoc nie może więc opóźniać w czasie zmian bądź decyzji nieuniknionych, ale powinna być efektem tych decyzji, motorem zmian „w perspektywie odzyskania samodzielności i witalności uprzywilejowanego sektora”<sup>72</sup> (tłumaczenie autora).

Ostatnią zasadą, jaką chciałbym w tym miejscu omówić, jest zasada suplementarności pomocy. Znajduje ona zastosowanie przede wszystkim w zakresie pomocy udzielanej na inwestycje, badania naukowe, ochronę środowiska, szkolenia itp. Istotą tej zasady jest uzupełnianie środków pochodzących z innych źródeł środkami stanowiącymi pomoc publiczną. Komisja Europejska – w licznych dokumentach dotyczących poszczególnych kategorii pomocy – procentowo określiła udział środków pochodzących z pomocy w wartości całego przedsięwzięcia. Ujmując zagadnienie z drugiej strony, trzeba

---

<sup>70</sup> Patrz Raport o konkurencji z 1971 r., w którym Komisja stwierdziła, że niedopuszczalna jest pomoc, której celem jest zwiększenie możliwości produkcyjnej.

<sup>71</sup> Patrz np.: wyrok z 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris v. Komisja.

<sup>72</sup> Carlo Malinconico, *op. cit.*, s. 439.



zwrócić uwagę, że pomoc publiczna, zgodnie z etymologią pojęcia, ma mieć na celu wspieranie, a nie zastępowanie mechanizmów rynkowych, czyli inicjatywy podmiotów prywatnych.

Polski ustawodawca kierował się analogicznymi przesłankami, formułując w art. 9 pkt 1 Ustawy wymóg, że „pomoc może być udzielana, pod warunkiem że zarazem stanowi, w przypadku inwestowania lub tworzenia nowych miejsc pracy, uzupełnienie środków innych niż środki publiczne, angażowane przez przedsiębiorców”. Takie rozwiązanie wydaje się słuszne, gdyż stymuluje rozwój przedsiębiorczości i zmniejszanie bezrobocia, zmuszając jednocześnie podmioty prywatne do opracowywania planów konkretnych inwestycji i zdobywania środków finansowych na ich realizację.

#### **4.4. Warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom publicznym**

Przedsiębiorstwa publiczne są specyficzną kategorią przedsiębiorstw, do których znajdują zastosowanie postanowienia Traktatu. Wprowadzenie tego pojęcia miało na celu zdyscyplinowanie państw, by za pomocą tych przedsiębiorstw nie obchodziły jego postanowień. Od razu trzeba z naciskiem podkreślić, że Wspólnota nie ingeruje w strukturę form własności istniejącą w danym państwie. Stanowi o tym art. 295 Traktatu. Oznacza to, że pytanie o dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty działające z wykorzystaniem majątku publicznego jest z punktu widzenia Wspólnoty irrelevantne. Traktat stoi na gruncie zasady równego traktowania podmiotów gospodarczych, bez względu na ich formę własności. Doprecyzowanie tej zasady znajdujemy w art. 86 pkt 1, który stanowi, że „w odniesieniu do przedsiębiorstw o charakterze publicznym oraz do przedsiębiorstw, które otrzymują od państwa prawa specjalne lub wyłączne, Członkowie Wspólnoty nie będą ustanawiać ani stosować środków sprzecznych z zasadami niniejszego Traktatu, a w szczególności z postanowieniami przewidzianymi w artykułach 12 oraz 81 do 89 włącznie”. Oznacza to, z jednej strony, że wszelkie postanowienia skierowane do przedsiębiorców obejmują również przedsiębiorstwa publiczne, z drugiej zaś, że państwa członkowskie nie mogą dyskryminować przedsiębiorców prywatnych wobec publicznych. Choć prawo pierwotne nie definiuje pojęcia „przedsiębiorstwo publiczne”, to jednak zakres tego pojęcia został określony przez Komisję w dyrektywie z 25 czerwca 1980 r. o przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi. Artykuł 2 pkt 1 lit. b stanowi: „Dla celów niniejszej Dyrektywy «przedsiębiorstwo publiczne» oznacza jakiegokolwiek przedsiębiorstwo, na które władza publiczna może bezpośrednio lub pośrednio wywierać dominujący wpływ na mocy prawa własności do przedsiębiorstwa, finansowego udziału w nim albo na mocy zasad organizacyjnych, którym przedsiębiorstwo podlega”. W tym miejscu warto przytoczyć słuszne spostrzeżenie profesora Kuleszy, który zauważył, że „inaczej niż zazwyczaj przyjmuje się w Polsce, na tle wciąż socjalistycznego, podmiotowego definiowania «przedsiębiorstwa», w Traktacie (i szerzej: w zachodnim ustawodawstwie i doktrynie) dominujące znaczenie ma przedmiotowe rozumienie przedsiębiorstwa, przy którym każdorazowo chodzi o działalność gospodarczą (a więc o «przedsięwzięcie gospodarcze»), niezależnie od formy prawnej prowadzenia, a także niezależnie od tego kto je prowadzi”<sup>73</sup>. Oznacza to, że w żadnym wypadku nie można utożsamiać traktatowego pojęcia „przedsiębiorstwo publiczne” z pojęciami stosowanymi na gruncie prawa polskiego, takimi jak „przedsiębiorstwo państwowe” czy „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej”. Artykuł 86 pkt 1 jest

<sup>73</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 150.

niewątpliwie skierowany do państw członkowskich i wpisuje się, moim zdaniem, w zasadę kooperacji wyrażonej w art. 10 Traktatu. Tak więc państwa członkowskie nie będą ustanawiać (klauzula *stand-still*) ani stosować (dotyczy środków już istniejących) **żadnych środków** (podkreślenie autora) sprzecznych z zasadami Traktatu. Ten imperatyw skierowany do państw obejmuje swoim zasięgiem wszelkie środki, za pomocą których państwo może oddziaływać na przedsiębiorstwo. Oczywiście jest więc, że nie chodzi tu tylko o środki stanowiące pomoc publiczną w rozumieniu art. 87. pkt 1 TWE, ale o „każdy rodzaj lub formę prawnego lub faktycznego wywierania wpływu przez państwa członkowskie na wymienione przedsiębiorstwa, które umożliwią państwom członkowskim ich własne zaangażowanie się w działanie, mające na celu obejście Traktatu”<sup>74</sup>.

Jedyny wyjątek od określonej wyżej zasady statuuje art. 86 pkt 2, który w bardzo ograniczonym zakresie dopuszcza odstępstwa od zasady równego traktowania wszystkich przedsiębiorstw. Stanowi on mianowicie, że: „przedsiębiorstwa, którym powierzono świadczenie usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego, podlegają postanowieniom niniejszego Traktatu, w szczególności zasadom dotyczącym konkurencji, w granicach, w jakich zastosowanie tych postanowień nie uniemożliwia formalnego lub faktycznego wykonywania szczególnych zadań, jakie zostały im powierzone. Rozwój wymiany nie powinien być naruszony w rozmiarach, które byłyby sprzeczne z interesami Wspólnoty”. Jest to tzw. klauzula uwolnienia [ang. *escape*], która umożliwia państwom realizowanie ich polityki gospodarczej w obszarach, gdzie zawodzą instrumenty wolnego rynku. Chodzi tutaj przede wszystkim o tzw. sektor, który *prima facie* kojarzy się ze zdefiniowanym w porządkach krajowych sektorem usług użyteczności publicznej<sup>75</sup>. Jednakże należy pamiętać, że termin usługi o ogólnym znaczeniu gospodarczym jest terminem prawa europejskiego i nie może być bezpośrednio transponowany na grunt krajowych porządków prawnych. Dlatego też Komisja wydała obszerny dokument<sup>76</sup>, w którym zdefiniowała i określiła funkcję pojęcia „usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym”. Czytamy w nim, między innymi, że „zaangażowanie Wspólnoty w usługi o ogólnym znaczeniu wpisuje się w kontekst otwartej ekonomii, która jest oparta na wzajemnym wspieraniu się (solidarności), spójności społecznej i mechanizmach rynkowych”. Komisja zwraca uwagę, że genezą pojęcia jest koncepcja służby publicznej, z którą związane są oczekiwania konsumentów polegające na otrzymywaniu usług wysokiej jakości po dostępnych cenach. Komisja zwraca uwagę, że zakres pojęcia „usług o ogólnym znaczeniu” jest zmienny w czasie, ale zawsze u jego źródeł leży interes publiczny.

Jeśli chodzi o definiowanie interesu publicznego, to na zasadzie subsydiarności państwa członkowskie mają w tym zakresie pełną swobodę (choć nie oznacza to dowolności), gdyż zgodnie ze stanowiskiem Komisji nie jest ona uprawniona do określania ekonomiczno-społecznej organizacji poszczególnych państw. Taką samą swobodę mają członkowie Wspólnoty w zakresie własności przedsiębiorstw świadczących usługi o ogólnym interesie gospodarczym. Oznacza to, że przynależność do Wspólnoty nie pociąga za sobą *ipso facto* ani *ipso iure* obowiązku przeprowadzenia prywatyzacji. Tak więc usługi, o których mowa, mogą być świadczone zarówno przez przedsiębiorstwa publiczne, jak i prywatne. Nie jest

---

<sup>74</sup> V. Emmerich, *op. cit.*, s. 911.

<sup>75</sup> Np. we Francji – *service public*, we Włoszech – *servizio pubblico*, w Wielkiej Brytanii – *public utilities*.

<sup>76</sup> Services of General Interest in Europe (96/C281/03), opublikowany w OJ C 281 z 26 września 1996 r.

więc ważne, kto je świadczy, ale w jaki sposób to robi. Zdaniem Komisji prawdziwym wyzwaniem jest zapewnienie właściwego współgrania między wymaganiami wynikającymi z założeń europejskiego Jednolitego Rynku i wolnej konkurencji a celami o charakterze interesu ogólnego. Dlatego też niezmiernie wagi nabiera zasada proporcjonalności w derogacjach zasad ogólnych Traktatu. Innymi słowy, zasady ogólne nie znajdują zastosowania tylko wtedy i tylko w takim rozmiarze (proporcjonalnie), w jakim ich zastosowanie uniemożliwiłoby realizację celów gospodarczych o znaczeniu ogólnym. Tak więc wyjątek od reguły ogólnej należy interpretować restryktywnie, tym bardziej że znajduje on zastosowanie tylko wtedy, gdy nie powoduje to naruszenia wymiany w rozmiarze, który sprzeciwia się interesowi Unii (art. 86 pkt 2 *in fine*). W istocie oznacza to supremację interesu wspólnotowego nad interesem krajowym. Kierując się powyższymi założeniami, Komisja stworzyła koncepcję europejskich usług uniwersalnych [ang. *european universal service*]. Koncepcja ta charakteryzuje się elastycznością i opiera się na następujących cechach usługi: równość, powszechność, ciągłość i adaptowalność. Przedstawione wyżej stanowisko Komisji ma na celu polepszenie jakości świadczonych usług, na czym z pewnością powinni skorzystać klienci. Aby osiągnąć ten cel, Komisja postuluje w licznych swoich dokumentach liberalizację rynków usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym, które dotychczas w większości państw były świadczone na zasadach monopolu.

Oprócz aktów niewiążących prawnie, Komisja może – na podstawie art. 86 pkt 3 – kierować do państw członkowskich odpowiednie dyrektywy i decyzje w celu zapewnienia przestrzegania postanowień art. 86 Traktatu. Nie sposób w niniejszej pracy przytoczyć wszystkich dokumentów regulujących funkcjonowanie sektora usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym w Unii Europejskiej. Ograniczę się więc tylko do stwierdzenia, że organy Unii wydały wiele dokumentów o różnym znaczeniu prawnym, regulujących świadczenie usług w poszczególnych branżach, takich jak: telekomunikacja, usługi pocztowe, transport, energetyka i media.

Polska Ustawa nie mogła abstrahować od doniosłości problemu funkcjonowania na rynku przedsiębiorstw publicznych, które w naszym kraju w wielu wypadkach mają monopol ustawowy albo zajmują dominującą pozycję na rynku. Dlatego też niezmiernie ważne jest stwierdzenie zawarte w art. 5 ust. 2, mówiące, że ogólny zakaz pomocy wyrażony w ust. 1 tego artykułu stosuje się również do przedsiębiorców publicznych. Zastrzeżenia może jedynie budzić stwierdzenie, że warunków udzielania pomocy określonych w Ustawie i ratyfikowanych umowach międzynarodowych nie stosuje się, jeśli pomoc jest normalną praktyką inwestycyjną. Otóż moim zdaniem, przepisy materialne i formalne warunkujące udzielanie pomocy publicznej powinny być stosowane do przedsiębiorstw publicznych bez żadnych ograniczeń. Natomiast wśród przesłanek dopuszczalności pomocy powinien się znaleźć zapis o normalnych praktykach inwestycyjnych, bowiem do kompetencji organu nadzorującego należy stwierdzenie, czy pomoc stanowi normalną praktykę inwestycyjną, czy nie. Natomiast obecne sformułowanie art. 5 ust. 2 nie rozstrzyga jednoznacznie, kto ma oceniać, że dany środek stanowi normalną praktykę inwestycyjną. Może to rodzić podejrzenie, że jeśli instytucja udzielając pomocy zakwalifikuje ją jako normalną praktykę inwestycyjną, to tym samym pozbawi organ nadzoru prawa wydania opinii w tej sprawie. Jeśli chodzi o kategorię przedsiębiorców publicznych wykonujących powierzone im zadania publiczne, to w art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a czytamy: „Dopuszczalna może być również pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, w tym w szczególności wyrównanie strat wynikających ze stosowania prawnie ustalonego poziomu cen lub opłat za towary lub usługi, o ile przy jej udzielaniu nie preferuje

się towarów lub usług z uwagi na ich pochodzenie". Ustawa rezygnuje z posługiwania się terminem usług użyteczności publicznej, który najwyraźniej nie może się przebić do polskiej terminologii prawnej. Mówiąc o zadaniach publicznych, Ustawa poszerza zakres działalności, która uprawnia do korzystania z pomocy. Należy sobie jednak zdawać sprawę, że Ustawa ma zastosowanie tylko i wyłącznie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (patrz definicja przedsiębiorcy w uPDG). Oznacza to, że realizowane przez przedsiębiorcę zadania publiczne, o których mowa w art. 6 ust. 2 aktu, muszą mieć charakter gospodarczy. W przeciwnym bowiem razie mamy do czynienia z zadaniami publicznymi o naturze niegospodarczej, wykonywanymi tradycyjnie przez administrację państwową, do której nie stosuje się przepisów Ustawy. Dlatego też, moim zdaniem, użycie w niej pojęcia „zadania publiczne”, nie precyzując ich natury, nie jest zbyt fortunne. Wydaje się, że ustawodawca użył tego zwrotu, mając na względzie treść lit. b ust. 2 tegoż artykułu, w którym mowa o wyrównaniu podwyższonych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę, związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Cel ten niewątpliwie należy do zadań publicznych państwa, jednakże nie ma on natury gospodarczej. Stąd też zapewne ustawodawca użył zwrotu „zadania publiczne” w art. 6 ust. 2 Ustawy. Moim zdaniem, treść art. 6 ust. 2 lit. b stanowi *superfluum*, gdyż pomoc udzielana na cel, o którym mowa, spełnia przesłanki pomocy horyzontalnej, co znajduje to odzwierciedlenie *expressis verbis* w art. 16 ust. 1 pkt 8 tego aktu. Co więcej, taka redakcja przepisu art. 6 ust. 2 pkt 2 nie pozwala na precyzyjne zdefiniowanie usług o charakterze użyteczności publicznej. Próbą stworzenia takiej jest art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a, który odwołuje się do usług objętych taryfami. Chodzi tu o tzw. usługi nierentowne, czyli takie, które zgodnie z mechanizmami rynkowymi byłyby nieopłacalne dla przedsiębiorcy, gdyby miał je świadczyć po cenie wynikającej z taryfy. Innymi słowy, państwo powierza przedsiębiorcy określone zadanie gospodarcze, gwarantując mu pokrycie strat wynikających z nałożonej przez państwo taryfy.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę, że świadczenie usług nierentownych nie wyłącza przedsiębiorcy spod zastosowania przepisów Ustawy, bowiem jej art. 6 posługuje się konstrukcją warunkowej dopuszczalności na podstawie decyzji. Opisany mechanizm różni się zasadniczo od treści art. 86 pkt 2 TWE, gdzie przewidziano (mimo sporu w doktrynie) *ipso iure* derogację postanowień Traktatu.

#### **4.5. Pomoc publiczna w okresie transformacji gospodarczej**

Polska gospodarka przechodzi transformację. Proces ten polega na zastąpieniu gospodarki nakazowo-rozdzielczej gospodarką opartą na zasadach wolnego rynku, do których należy m.in. zasada swobodnej konkurencji. W związku z tym powstaje pytanie o funkcję państwa w okresie, kiedy nie działają jeszcze sprawnie wszystkie mechanizmy rynkowe, a struktura rynku jest jeszcze bardzo zmonopolizowana albo zdominowana przez przedsiębiorstwa publiczne, borykające się z przerastającymi je problemami finansowymi. Niewątpliwie nie można abstrahować od specyfiki sytuacji gospodarczej w państwach postsocjalistycznych, kiedy zadajemy sobie pytanie o zakres interwencjonizmu gospodarczego państwa. Według M. Zdyba, „budowa nowego porządku gospodarczego wymaga wytworzenia takich instrumentów prawa publicznego, które stworzą możliwość transformacji pełnowymiarowej, z wyeliminowaniem elementów dotychczasowej niewydolności systemu gospodarczego”<sup>77</sup>. Władze państwa muszą mieć świadomość konieczności wprowadzenia reguł konkurencji jak najszybciej, by stworzyć podwaliny pod wolny rynek. Proces ten

---

<sup>77</sup> M. Zdyb, *op. cit.*, s. 80, 81.

powinien się dokonywać stopniowo, aczkolwiek w sposób konsekwentny, tak by w możliwie krótkim czasie przywrócić w pełni funkcjonowanie wszelkich mechanizmów rynkowych. Zadanie to jest o tyle ułatwione, że Polska, aspirując do członkostwa w Unii Europejskiej, może korzystać ze sprawdzonych wzorów gospodarek rynkowych poszczególnych państw członkowskich i rozwiązań ponadnarodowych. Jednak automatyczna recepcja obcego modelu rozwiniętej gospodarki rynkowej może, zamiast przynieść oczekiwane efekty, zakończyć się katastrofą gospodarczą. Z tego względu wszelkie rozwiązania powinny być dostosowane do specyfiki polskiej gospodarki w dobie transformacji ustrojowej. Dlatego też, z uwagi na słaby poziom rozwoju gospodarczego w stosunku do państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej, państwa postsocjalistyczne, a więc i Polskę, po wstąpieniu do Unii będzie się klasyfikować się jako obszar, do którego należy stosować art. 87 pkt 3 lit. a TWE<sup>78</sup>. Jak czytamy w polskim stanowisku negocjacyjnym w obszarze „Polityka konkurencji”, „ze względu na fakt, że Polska stoi w obliczu konieczności zmniejszenia dystansu rozwoju gospodarczego oraz dokończenia procesu transformacji, niezbędne jest, aby programy i projekty pomocowe oceniane były według artykułów 87-89 Traktatu Rzymskiego, z uwzględnieniem wskazanych wyżej uwarunkowań”<sup>79</sup>. Polska domaga się w swoim stanowisku negocjacyjnym traktowania w sposób bardziej elastyczny pomocy publicznej udzielanej w następujących obszarach: ochrona środowiska, rozwój regionalny, ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Stosowanie odmiennych od *acquis* zasad w tych obszarach będzie naruszeniem reguł konkurencji obowiązujących na Jednolitym Rynku. Stąd też Unia Europejska w swoim stanowisku<sup>80</sup>, będącym odpowiedzią na polskie stanowisko negocjacyjne, stwierdza, że „środki przejściowe są wyjątkowe, ograniczone w czasie i zakresie i połączone z planem jasno definiującym etapy stosowania *acquis*. Nie mogą pociągać za sobą nowelizacji zasad czy polityk Unii, naruszać ich właściwego funkcjonowania czy prowadzić do znacznych zniekształceń konkurencji”.

Z zarysowanych powyżej stanowisk wynika, że istnieje pewien konflikt interesów między stronami. Polska chciałaby jak najszybciej korzystać z dobrodziejstw wspólnego rynku, a jednocześnie utrzymać derogację zasad ogólnych dotyczących pomocy publicznej w pewnych obszarach. Natomiast Unia wychodzi z założenia, że każde nowe państwo członkowskie jest obowiązane w chwili akcesji do przestrzegania całego *acquis* gwarantującego właściwe funkcjonowanie Wspólnego Rynku. Dlatego też strona unijna wymaga od państw-kandydatów przyspieszenia prac mających na celu harmonizację prawa i implementację *acquis* do krajowych porządków prawnych. Spełnienie tego wymogu jest *conditio sine qua non* akcesji do grona Piętnastki.

Jak zostało już wcześniej powiedziane, przed 1 stycznia 2001 r. w Polsce nie istniała żadna regulacja prawna, której celem byłoby monitorowanie wielkości udzielonej pomocy, jej efektywności i oddziaływania na reguły konkurencji. Nie oznacza to, że do tej pory pomoc publiczna nie była przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Przeciwnie, istniało i wciąż istnieje wiele aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), które

---

<sup>78</sup> Artykuł ten znajduje zastosowanie do regionów Unii NUTS III leżących w regionach NUTS II, w których PKB *per capita* jest mniejszy od 75% średniej PKB na terenie całej Unii Europejskiej.

<sup>79</sup> Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Polityka konkurencji”, przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów 26 stycznia 1999 r.

<sup>80</sup> Wspólne stanowisko Unii Europejskiej w obszarze „Polityka konkurencji”, opublikowane w Biuletynie UOKiK nr 26.

dotyczyły pomocy publicznej. Wcześniej były one od siebie całkowicie niezależne i nie uwzględniały oddziaływania pomocy na reguły konkurencji. Jako przykład można wymienić ustawę z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48, poz. 550 z późn. zm.), jak również ustawę z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137, poz. 26 z późn. zm.) i ustawę z 20 października 1994 r. specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 1994 r. nr 123, poz. 600 z późn. zm.). Pierwsza z wymienionych ustaw jest podstawą prowadzenia przez państwo polityki rozwoju regionalnego, natomiast na mocy dwóch ostatnich dokonywano operacji na podatkach, które nosiły znamiona pomocy publicznej. Mam tu na myśli zwolnienia podatkowe, umarzanie lub rozkładanie na raty zobowiązań podatkowych itd.

Kolejną ważną ustawą z zakresu pomocy publicznej jest ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.). Statuuje ona kardynalną zasadę relacji finansowych między władzą publiczną a beneficjentami pomocy, tj. zasadę transparentności, o której mowa w pkt. 4.3.1. Jednakże dopiero ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 30 czerwca 2000 r. stworzyła prawne ramy systemu udzielania, nadzorowania, monitorowania i rejestrowania pomocy publicznej.

## 5. Postępowanie związane z udzielaniem pomocy publicznej

### 5.1. Zagadnienia ogólne

Normy prawa materialnego pozostawałyby martwą literą prawa, gdyby nie odpowiednie procedury wcielające je w życie. Traktat Rzymski normuje aspekt formalny udzielania pomocy w sposób bardzo ogólny. Analizując cały dorobek prawny Wspólnoty w obszarze procedur związanych z udzielaniem pomocy publicznej, można dojść do zaskakujących wniosków. Otóż, o czym była już wcześniej mowa, Wspólnota dąży do pełnej realizacji zasady transparentności i pewności prawa. Jednak, paradoksalnie, zasady postępowania przy udzielaniu pomocy publicznej nie były przez bardzo długi czas jasno określone przez żaden akt normatywny. Mimo delegacji wyrażonej w art. 89 TR dla Rady do wydania rozporządzeń uszczegóławiających postanowienia art. 87 i 88, dopiero 22 marca 1999 r. zostało wydane rozporządzenie nr 659/99 w sprawie zasad stosowania art. 88 Traktatu (Rozporządzenie)<sup>81</sup>. Do tego czasu wszystkie kontrowersje związane ze stosowaniem tego artykułu były rozwiązywane poprzez praktykę Komisji, która w większości przypadków spotykała się z akceptacją ze strony Trybunału. TS jednakże podkreślał istnienie w tym zakresie luki prawnej<sup>82</sup>. Można śmiało powiedzieć, że kształt obecnie obowiązującego Rozporządzenia zawdzięczamy w dużej mierze praktyce Komisji i orzecznictwu TS. Analizując prawo proceduralne pomocy publicznej, warto pamiętać, że „pomysł nadzoru nad dotacjami i ich kontroli przez Komisję, wykonywanej w stosunku do państw członkowskich, przesunął Komisję na nadzwyczaj silną – w relacji do państw członkowskich – «ponadnarodową» pozycję prawną, dla której brak jest porównania i odniesienia w prawie Wspólnot. Polega ona, z jednej strony, na dalekosiężnej prerogatywie w zakresie dokonywania oceny, z drugiej zaś na prawie domagania się od państw członkowskich w sposób wiążący

---

<sup>81</sup> Opublikowane w OJ L 83/1 z 27 marca 1999 r.

<sup>82</sup> Patrz m. in. sprawa 84/82 Niemcy v. Komisja i sprawa 301/87 Francja v. Komisja.

zaniechania, zniesienia, zreorganizowania oraz rewindykacji subwencji<sup>83</sup>. Oczywiście Komisja jest związana przepisami Rozporządzenia, jak również podlega kontroli ze strony Trybunału. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest ona jedynym organem uprawnionym do orzekania o zgodności pomocy ze Wspólnym Rynkiem. Komisja bada zarówno pomoc udzieloną na podstawie długoterminowych planów pomocowych, nierzadko opracowywanych w formie krajowego aktu normatywnego [ang. *general schemes*], jak i pomoc udzielaną jednorazowo [ang. *individual awards*].

Mimo że kontrola pomocy w Unii Europejskiej ma charakter prewencyjny, to w wielu przypadkach dochodzi do udzielenia pomocy bez uprzedniej notyfikacji albo jeszcze przed wydaniem decyzji. Z tego powodu ważną rzeczą jest dokonanie rozróżnienia między uznaniem danej pomocy za niezgodną ze Wspólnym Rynkiem a uznaniem aktu prawnego będącego podstawą jej udzielenia za nieważny. Komisja, wydając decyzję, nie orzeka o ważności aktu, na podstawie którego udzielono pomocy. Decyzja Komisji nie oznacza, że ustawa, decyzja administracyjna, umowa czy inny akt prawny, ma mocy którego udzielono pomocy, staje się *ex lege* nieważny wraz z uprawomocnieniem się decyzji Komisji. Należy pamiętać, że porządek prawny Wspólnoty jest autonomiczny, a tym samym niezależny od porządków prawnych państw członkowskich. Konsekwencje takiego kształtu prawa europejskiego są bardzo zróżnicowane<sup>84</sup>. Jeśli chodzi o decyzje Komisji uznające pomoc państwową za niezgodną ze Wspólnym Rynkiem, to mają one moc bezpośrednio obowiązującą w danym kraju członkowskim. Państwo będące jej adresatem musi ją wcielić w życie ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jednakże decyzja nie nakłada się automatycznie na dany wewnętrzny porządek prawny, powodując w nim zmiany. Trudno sobie bowiem wyobrazić, by decyzja Komisji, która ma charakter decyzji administracyjnej, uchylała bądź unieważniała ustawę krajową czy umowę cywilnoprawną. Dlatego też w gestii państw członkowskich leży poczynienie odpowiednich zabiegów umożliwiających zachowanie spójności ich porządków prawnych. Jednak zabiegi te nie mogą stać się przyczyną zwłoki we wdrażaniu w życie przez organy danego państwa prawomocnej decyzji Komisji Europejskiej<sup>85</sup>.

Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy proceduralne dotyczące nadzoru nad udzielaniem pomocy publicznej mają jeszcze wyłącznie wewnętrzny charakter. Dopóki nasz kraj nie stanie się członkiem Unii, Komisja nie uzyska kompetencji do badania pomocy udzielanej w Polsce. Obecnie organem nadzoru jest, na podstawie art. 23 Ustawy, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednakże uprawnienia polskiego organu nadzoru znacznie odbiegają od analogicznych uprawnień Komisji Europejskiej. Choć obydwa organy są upoważnione do kontroli pomocy zarówno *ex post*, jak i *ex ante*, to uprawnienia prezesa UOKiK wyczerpują się w wydawaniu opinii, a nie wiążących decyzji w przedmiocie zgodności pomocy z przepisami Ustawy i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Ponadto kontrola zgodności powinna się odbywać z uwzględnieniem postanowień art. 63 ust. 2 Układu Europejskiego, o którym już była mowa. Fakt, że polski organ nadzoru nie ma kompetencji decyzyjnych, zmusza go – w przypadku stwierdzenia obowiązywania aktu, na mocy którego udzielono pomocy niezgodnej z jego opinią albo bez zwrócenia się o opinię – do występowania do odpowiednich organów

---

<sup>83</sup> V. Götz, *op. cit.*, s. 942.

<sup>84</sup> Patrz uwagi w następnym rozdziale niniejszej pracy.

<sup>85</sup> Chodzi przede wszystkim o zwrot pomocy.

o stwierdzenie nieważności danego aktu. I tak, jeśli pomocy udzielono na mocy ustawy, prezes UOKiK może się zwrócić do premiera, by ten wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego (TK) o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Natomiast jeśli pomocy udzielono na podstawie decyzji administracyjnej, to organ nadzoru występuje do właściwego organu o stwierdzenie nieważności tej decyzji, a w przypadku bezczynności organu – do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) ze skargą na ów organ. I wreszcie w przypadku udzielenia pomocy na podstawie umowy cywilnoprawnej, organem uprawnionym do orzeczenia o jej nieważności jest oczywiście sąd powszechny.

W chwili akcesji Polski do struktur europejskich zasady te będą musiały się istotnie zmienić, bowiem kompetencje kontrolne prezesa UOKiK do wydawania opinii zostaną zastąpione uprawnieniami decyzyjnymi Komisji. Oczywiście organ krajowy wciąż będzie pełnił bardzo ważną funkcję związaną z monitorowaniem pomocy, badaniem jej skuteczności oraz obowiązkami związanymi z notyfikowaniem projektów pomocowych na poziomie unijnym. Negatywna decyzja Komisji będzie automatycznie powodowała podjęcie działań przez odpowiednie organy krajowe, mających na celu wyeliminowanie z obiegu aktu prawnego, który stał się podstawą udzielenia pomocy. Zaniedbania Polski w tym zakresie mogą narazić nasz kraj na postępowanie przed Trybunałem wszczęte przez Komisję na podstawie art. 88 ust. 2 Traktatu. Poza tym niepodporządkowanie się państwa członkowskiego decyzji Komisji może uniemożliwić dochodzenie praw ze strony konkurentów beneficjenta pomocy przed sądami krajowymi. Bowiem dopóki w obrocie prawnym będą funkcjonowały akty stanowiące podstawę udzielenia pomocy, osoby trzecie nie będą mogły dochodzić odszkodowań za szkody wyrządzone im w wyniku stosowania tych aktów.

## 5.2. Procedury notyfikacyjne

Istotą nadzoru nad udzielaniem pomocy jest jego charakter prewencyjny. Państwa członkowskie są zobligowane informować Komisję o **projektach** udzielenia pomocy. System taki przewiduje *expressis verbis* art. 88 ust. 3 Traktatu, który dotyczy pomocy nowej [ang. *new aid*], która definiowana jest w art. 1 lit. c Rozporządzenia od strony negatywnej, poprzez stwierdzenie, że jest nią pomoc nie będąca istniejącą już pomocą [ang. *existing aid*], włączywszy jej zmiany. Natomiast jeśli chodzi o pomoc już istniejącą, to jest nią pomoc, która istniała przed wejściem w życie Traktatu w stosunku do poszczególnych państw członkowskich, albo pomoc autoryzowana przez Komisję lub Radę, albo pomoc co do której domniemywa się autoryzację, pomoc, która nie została zwrócona w ciągu 10 lat od dnia jej udzielenia, zgodnie z art. 15 Rozporządzenia, i w końcu pomoc, która w chwili ustanawiania nie spełniała wspólnotowych kryteriów pomocy, natomiast stała się nią na skutek ewolucji Wspólnego Rynku.

Kwestię uznania danej pomocy za pomoc nową rozstrzygnęło jednoznacznie dopiero Rozporządzenie Rady<sup>86</sup>. Jeśli chodzi o pomoc istniejącą, to Traktat przewiduje system jej przeglądania w trybie ciągłym. Rozporządzenie precyzuje, że państwa członkowskie będą współpracować z Komisją, dostarczając jej informacji niezbędnych do przeglądów pomocy. Jeśli się okaże, że pomoc przestała być zgodna ze Wspólnym Rynkiem, Komisja proponuje

---

<sup>86</sup> Do czasu wejścia w życie tego Rozporządzenia kwestia ta była bardzo dyskusyjna i wielokrotnie stawała się przedmiotem analiz TS. Por. m. in. sprawa C 294/90 British Aerospace i Rover Group Holdings Public Co. v. Komisja, wyrok z 4 lutego 1992 r.



danemu państwu zastosowanie odpowiednich środków polegających bądź na zmianie planu pomocy, bądź na wprowadzeniu odpowiednich wymogów proceduralnych, w ostateczności na uchyleniu pomocy. W przypadku gdyby państwo członkowskie nie zastosowało się do propozycji Komisji, może ona zastosować *mutatis mutandis* procedury z art. 4 ust. 4 oraz artykuły 6, 7 i 9 Rozporządzenia przewidziane dla pomocy nowej, czyli przede wszystkim wszcząć główne postępowanie, ustalające, czy pomoc jest zgodna z regułami Wspólnego Rynku, czy nie. Postępowanie takie w przypadku pomocy nowej wszczyna się tylko wtedy, gdy Komisja nabierze podejrzeń co do dopuszczalności pomocy. W przeciwnym razie postępowanie wstępne kończy się albo decyzją stwierdzającą, że dany środek nie stanowi pomocy w rozumieniu Traktatu, albo że pomoc jest zgodna z regułami Wspólnego Rynku (decyzja musi przywoływać zastosowany przez Komisję wyjątek od generalnego zakazu).

Na podjęcie jednej z tych trzech decyzji Komisja ma dwa miesiące od dnia otrzymania kompletnej notyfikacji ze strony państwa członkowskiego. Jeśliby w tym terminie nie podjęła żadnej decyzji, to domniemuje się jej autoryzację i dane państwo może, po przekazaniu odpowiedniej informacji, wprowadzić daną pomoc w życie.

Problem początku biegu dwumiesięcznego terminu został określony zgodnie z poglądem TS<sup>87</sup>, czyli od chwili skompletowania przez Komisję informacji albo złożenia przez państwo oświadczenia, że więcej informacji na dany temat nie ma i w związku z tym notyfikacja jest kompletna. Jeśli Komisja wszczęła postępowanie główne, to musi ono zostać zakończone jedną z trzech decyzji: negatywną, pozytywną lub warunkową. Musi ona zostać podjęta w terminie 18 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania głównego, chyba że umowa z zainteresowanym państwem stanowi inaczej. Ponadto obecnie jest już bezsporne, że Komisja może odwołać swoją poprzednią decyzję opartą na niewłaściwych informacjach, a mających istotne znaczenie dla sprawy. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, „decyzja taka zostałaby podjęta na zasadzie *fraus omnia corrumpit*”<sup>88</sup>.

Na zakończenie należy jeszcze dodać, że Komisja wszczyna postępowanie nie tylko wskutek uprzedniej notyfikacji, ale również *ex officio*, jeśli poweźmie informacje o udzielonej pomocy. Nie jest istotne, z jakiego źródła informacje te pochodzą: w grę może tu wchodzić doniesienie innego państwa członkowskiego, konkurenta beneficjenta pomocy albo inne źródło. W każdym przypadku Komisja jest obowiązana do dogłębnego zbadania sprawy i, jeśli uzna to za niezbędne, wydania odpowiedniej decyzji. Znajomość opisanych procedur jest niezbędna dla państw kandydujących do członkostwa, w tym Polski. Dzięki tej wiedzy organy odpowiedzialne za informowanie Komisji o pomocy udzielonej w danym państwie będą mogły efektywnie współpracować z Komisją.

### **5.3. Rewindykacja pomocy uzyskanej niezgodnie z prawem**

Czytając postanowienia Traktatu Rzymskiego dotyczące kwestii proceduralnych związanych z udzielaniem pomocy, można mieć wrażenie, że scentralizowany system jej nadzorowania jest niepełny. Traktat bowiem nie przewiduje obowiązku zwrotu pomocy

---

<sup>87</sup> Patrz m. in. wyrok w sprawie 120/70 Lorenz v. RFN.

<sup>88</sup> Piet Jan Slot, Prawo proceduralne pomocy państwa, s. 10 - materiały seminarium szkoleniowego zorganizowanego w dniach 10-11 października 1996 r. przez Instytut Europejski w Łodzi.

uzyskanej niezgodnie z prawem. Decyzja Komisji dotyczy tylko jedynie kwestii zgodności pomocy ze Wspólnym Rynkiem i jako taka nie przesądza o obowiązku jej zwrotu. Tak więc same postanowienia Traktatu są swego rodzaju *lex imperfecta*, bowiem nie regulują praktycznego aspektu ochrony konkurencji, polegającego na przywróceniu efektywnej konkurencji na danym rynku. Oczywiście problem ten był widoczny od początku działalności Komisji, która przyznała sobie prawo obligowania państw członkowskich do uzyskania zwrotu pomocy niezgodnej z prawem. Na tym tle pojawił się problem pojęcia niezgodności z prawem. Zgodnie z poglądem doktryny<sup>89</sup>, można wyodrębnić trzy rodzaje niewłaściwego postępowania państwa członkowskiego. Po pierwsze, pomoc może być przekazana bez powiadomienia o tym fakcie Komisji, po drugie, pomoc może być przyznana po powiadomieniu Komisji, ale przed podjęciem przez nią ostatecznej decyzji, i wreszcie po trzecie, pomoc może być przyznana po powiadomieniu Komisji, ale wbrew jej negatywnej decyzji. W dwóch pierwszych przypadkach mamy do czynienia z naruszeniem prawa formalnego, natomiast w trzecim dochodzi do naruszenia prawa materialnego.

Do czasu wejścia w życie Rozporządzenia Trybunał przyznawał Komisji prawo do wydania decyzji o zwrocie pomocy tylko w ostatnim z wymienionych przypadków, czyli w sytuacji stwierdzenia przez nią, że pomoc jest niezgodna z regułami Wspólnego Rynku. Obecnie art. 14 Rozporządzenia potwierdził to uprawnienie Komisji, rozszerzając je na wszystkie przypadki negatywnej decyzji wobec pomocy udzielonej z naruszeniem art. 88 ust. 3 TR. Oznacza to, że bez względu na fakt, czy pomoc była notyfikowana Komisji, czy nie, to jeśli została udzielona, a Komisja uzna, że spełnia ona kryteria z art. 87 ust. 1 – musi zostać zwrócona na podstawie decyzji o zwrocie [ang. *recovery decision*]. Obecnie na mocy art. 11 Rozporządzenia Komisja ma również uprawnienie do wydania zarządzenia tymczasowego, nakazującego zawieszenie lub zwrot pomocy [ang. *recovery injunction*] jeszcze przed wydaniem ostatecznej decyzji co do jej zgodności z regułami Wspólnego Rynku. Takie szerokie uprawnienia Komisji nie zmieniają faktu, że sądom krajowym przysługuje kompetencja do nakazania wstrzymania lub zwrotu udzielonej już pomocy, jeśli została ona udzielona z naruszeniem art. 88 ust. 3 Traktatu<sup>90</sup>. W przypadku wydania decyzji o zwrocie po stronie państwa członkowskiego powstał obowiązek do niezwłocznego i efektywnego wykonania tej decyzji według przepisów tego państwa. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem<sup>91</sup>, adresat decyzji nie może się zaślaniać swoim prawem wewnętrznym ani zasadą uprawnionego zaufania, by się uchylać od wykonania decyzji Komisji. Jedyny wyjątek stanowi przypadek powstania uprawnionego zaufania po stronie beneficjenta pomocy na skutek upływu czasu, mianowicie po upływie 10 lat od dnia otrzymania pomocy Komisja nie może żądać jej zwrotu. Rozwiązanie to, przewidziane przez art. 15 Rozporządzenia, jest kompromisem między zasadą ochrony konkurencji a zasadą pewności prawa. Jego istota polega na przekonaniu, że po tak długim czasie skutki naruszenia zasad konkurencji nie są na tyle poważne, by łamać zasadę dobrej wiary i uprawnionego

---

<sup>89</sup> Michel Fromont, Odzyskiwanie pomocy przyznanej z naruszeniem prawa wspólnotowego, w: Pomoc państwa w Unii Europejskiej - rozwój prawa i polityki (materiały szkoleniowe seminarium zorganizowanego przez Instytut Europejski w tozdi w dniach 10-11 października 1996r.).

<sup>90</sup> Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w następnym rozdziale.

<sup>91</sup> Patrz orzeczenie z 21 marca 1990 r. w sprawie C 142/87 Belgia v. Komisja oraz z 20 września 1990 r. w sprawie C 5/89 Komisja v. RFN.

zafania. Oczywiście termin dziesięcioletni zostaje przerwany i biegnie od początku – z chwilą podjęcia jakichkolwiek kroków w danej sprawie przez Komisję lub państwo członkowskie na jej żądanie. Decyzja Komisji jest przedstawiona państwu członkowskiemu, ono bowiem jest jej adresatem. Jeśli państwo to nie zgadza się z jej treścią, to może wystąpić do Trybunału o jej unieważnienie ex art. 230 w związku z art. 231 Traktatu. To samo uprawnienie przysługuje beneficjentowi pomocy. Odwołanie nie ma charakteru suspensywnego, dlatego też wnioskodawca może wystąpić o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji. Jednakże z dotychczasowej praktyki Trybunału wyraźnie wynika, że jest on raczej niechętny uwzględnianiu tego rodzaju wniosków.

Należy podkreślić, że normy proceduralne zawarte w Rozporządzeniu mają moc bezpośredniego stosowania we wszystkich państwach członkowskich<sup>92</sup>. Dlatego też w chwili uprawomocnienia się decyzji nakazującej zwrot staje się ona podstawą uruchomienia procedur krajowych, mających na celu faktyczne uzyskanie zwrotu sumy pieniężnej stanowiącej w danym przypadku pomoc. Polska Ustawa w art. 34 przewiduje, że do zwrotu pomocy będzie się stosować przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W obecnym brzmieniu Ustawa nie jest jeszcze dostosowana do bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego w Polsce, dlatego też odwołuje się ona do krajowych mechanizmów orzekania o obowiązku zwrotu pomocy. Ale w chwili akcesji Polski do Unii organem właściwym do orzekania o zgodności pomocy ze Wspólnym Rynkiem stanie się Komisja Europejska i to jej decyzje będą podstawą do wszczęcia procedury egzekucyjnej.

## **6. Relacje między porządkiem prawnym Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz państw stowarzyszonych w zakresie pomocy publicznej**

Unia Europejska jest niewątpliwie fenomenem politycznym i prawnym w skali światowej. Nie ma ona charakteru *par excellance* organizacji międzynarodowej, ale też nie kwalifikuje się jako organizacja państwowa nawet w wymiarze federalnym<sup>93</sup>. Od powstania trzech Wspólnot<sup>94</sup> w latach pięćdziesiątych XX wieku minęło blisko czterdzieści lat, zanim powstała Unia Europejska<sup>95</sup>. Unia jest bowiem kolejnym etapem zacieśniania i rozszerzania współpracy między krajami europejskimi. Unia, o czym należy pamiętać, nie zastępuje dotychczas istniejących Wspólnot, ale wręcz przeciwnie – na nich się opiera. Zbudowana jest na trzech filarach: pierwszym z nich są właśnie Wspólnoty Europejskie, drugim współpraca w kształtowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a trzecim – współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>96</sup>. Powstanie Unii Europejskiej nie

---

<sup>92</sup> Patrz uwagi w rozdziale 6 niniejszej pracy.

<sup>93</sup> Więcej na temat istoty Unii i relacji w stosunku do Wspólnot patrz: Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amsterdamskim, Katarzyna Myszonek, Warszawa-Poznań 2000, s. 17 i nast.

<sup>94</sup> To znaczy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

<sup>95</sup> Patrz Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., obowiązujący od 1 listopada 1993 r.

<sup>96</sup> Antonio Verrilli, Stefano Minieri, L'integrazione europea dopo Maastricht, Edizioni Simone 1998, s.17.

zmieniło dotychczasowych relacji między porządkami prawnymi Wspólnot a krajami członkowskimi. Natomiast jeśli chodzi o kraje aspirujące do członkostwa, to art. 49 TUE stanowi, że nowi członkowie stają się członkami Unii, a nie poszczególnych Wspólnot. Oznacza to, że muszą zaakceptować całe *acquis communautaire* wypracowane do dnia ich akcesji.

Dorobek prawny integracji europejskiej składa się z prawa pierwotnego i prawa wtórnego. Do prawa pierwotnego należą przede wszystkim trzy traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich, Jednolity Akt Europejski, Traktat ustanawiający Unię Europejską, Traktat Amsterdamski i, znajdujący się obecnie w fazie ratyfikacji, Traktat Nicejski. Na prawo pierwotne składają się również umowy akcesyjne i umowy stowarzyszeniowe oraz ogólne zasady prawa<sup>97</sup>, takie jak: ogólne zasady wspólne wszystkim systemom prawnym państw członkowskich, ogólne zasady prawa międzynarodowego, prawa i wolności fundamentalne. Specyfiką fenomenu integracji europejskiej w sferze prawnej jest istnienie autonomicznego prawodawstwa wtórnego, które w niektórych przypadkach ma bezpośrednią moc obowiązującą i zyskuje pierwszeństwo<sup>98</sup> stosowania przed regulacjami krajowymi stojącymi z nim w sprzeczności. Do prawa wtórnego należą przewidziane przez Traktat następujące akty prawne: rozporządzenia Rady Unii i Komisji Europejskiej, dyrektywy, decyzje, opinie i zalecenia<sup>99</sup>. Oprócz powyższych form aktów prawnych, w obiegu funkcjonuje wiele aktów całkowicie pozbawionych charakteru normatywnego, które są tworzone przez organy Unii, przede wszystkim przez Komisję. Jest to tak zwane *soft law*, które w zasadzie wiąże tylko organy je wydające, ale w obszarze konkurencji, o czym była już wcześniej mowa, zyskuje wielkie znaczenie, bowiem jest drogowskazem dla państw członkowskich, umożliwiającym im przewidzenie postępowania Komisji.

Przedmiotem niniejszej pracy nie było badanie natury poszczególnych aktów prawnych wydawanych przez organy Unii, dlatego też ograniczę się do kilku istotnych uwag, które ukażą relacje między krajowym a wspólnotowym porządkiem prawnym.

Począwszy od wyroku z 1963 r. w sprawie „van Grend & Loos”<sup>100</sup>, TS sformułował zasadę bezpośredniej skuteczności norm prawa Wspólnot. Oznacza to, że niektóre normy są bezpośrednio stosowane w porządku prawnym państw członkowskich, bez konieczności wydania odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego, oraz że tworzą prawa i obowiązki dla obywateli Unii, na które mogą się oni bezpośrednio powoływać. Taki charakter mają niektóre normy Traktatu oraz rozporządzenia Rady Unii i rozporządzenia wykonawcze Komisji oraz decyzje w sprawach indywidualnych.

Jeśli chodzi o bezpośrednio obowiązywanie norm Traktatu, to sprawa jest o tyle skomplikowana, że sam Traktat nie stanowi które jego normy mają charakter normy samowykonalnej [ang. *self-executive*]. Zgodnie z poglądem utrwalonym w doktrynie

---

<sup>97</sup> Inaczej w Traktacie EWWiS, patrz jego art. 34 i 40.

<sup>98</sup> Chodzi tutaj o zwykle pierwszeństwo stosowania, a nie pierwszeństwo obowiązywania wynikające z hierarchicznego podporządkowania prawodawstwa krajowego.

<sup>99</sup> Na podstawie Traktatu o EWWiS odpowiednikami rozporządzeń są decyzje ogólne, natomiast odpowiednikiem dyrektyw — zalecenia.

<sup>100</sup> Sprawa nr 26/62, Zb. Orz., 1963, s. 1.

i orzecznictwie Trybunału<sup>101</sup>, jedynie art. 88 pkt 3 *in fine* mówiący o suspensywnym charakterze postępowania kontrolnego Komisji ma charakter takiej normy. Taki sam charakter mają rozporządzenia, które w dziedzinie pomocy publicznej nie są zbyt liczne. Regulują one przede wszystkim kwestie proceduralne<sup>102</sup> oraz zasady udzielania pomocy w sektorze transportu<sup>103</sup>, co wynika z prowadzenia wspólnej polityki transportowej.

Jeśli zaś chodzi o dyrektywy, to nie mają one przymiotu bezpośredniej stosowalności, choć TS, kierując się zasadą kooperacji wyrażoną w art. 10 Traktatu<sup>104</sup>, stoi na stanowisku, że po bezskutecznym upływie terminu implementacji dyrektywy, jeśli dyrektywa spełnia warunki bezpośredniej skuteczności (jest jasna, precyzyjna i bezwarunkowa), jej postanowienia mogą być powoływane przez osoby fizyczne i prawne przed sądami krajowymi<sup>105</sup>. Jednakże większość regulacji dotyczących pomocy publicznej ma swoje źródło w tzw. *soft law*, czyli aktach prawnych nie przewidzianych przez Traktat, wydawanych przede wszystkim przez Komisję. Nie są one stosowalne bezpośrednio ani nie wiążą państw członkowskich co do celów tak jak dyrektywy. Są po prostu zbiorem kryteriów, którymi kieruje się Komisja, podejmując decyzję o dopuszczalności pomocy. Z tego też względu akty te podlegają częstym zmianom, zależnie od oceny sytuacji gospodarczej i stanu konkurencji na terenie Wspólnoty. Akty te powinny jednak znaleźć odzwierciedlenie w porządkach prawnych krajów członkowskich (oczywiście niekoniecznie na poziomie ustawowym), w celu ułatwienia im współpracy z Komisją w zakresie udzielania pomocy publicznej.

Odrębną kwestią jest obowiązywanie prawa unijnego w krajach stowarzyszonych ze Wspólnotami. Przede wszystkim nie istnieje jeden wspólny model umowy stowarzyszeniowej, gdyż różne mogą być cele stowarzyszenia. Dlatego też każde państwo podpisując taką umowę, tworzy autonomiczny i niezależny od innych państw stowarzyszonych system relacji prawnych między nim a Wspólnotami i ich krajami członkowskimi. Umowy z państwami, które aspirują do rychłego członkostwa w Unii, zawierają zobowiązania do stopniowego wdrażania *acquis* do własnego porządku prawnego. Chodzi tutaj przede wszystkim o akty nie mające mocy bezpośredniej stosowalności, czyli takie, które wymagają implementacji poprzez inkorporację bądź transformację do krajowych porządków prawnych. Polska ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców jest właśnie skutkiem takiego zabiegu.

---

<sup>101</sup> Trybunał orzekł w sprawie 26/62, że bezpośrednio skuteczne są te postanowienia Traktatu, których treść jest jasna i bezwarunkowa, nie są zaopatrzone w żadne zastrzeżenie oraz nie zależą od wydania aktu prawa krajowego.

<sup>102</sup> Patrz rozporządzenie Rady nr 659/99 z 22 marca 1999 r. określające szczegółowe zasady zastosowania art. 88 Traktatu (OJ L 83/1).

<sup>103</sup> Patrz rozporządzenie Rady nr 1107/70 z 4 czerwca 1970 r., z późn. zm., w sprawie udzielania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym.

<sup>104</sup> Art. 10 stanowi, że państwa członkowskie podejmą wszelkie właściwe środki o charakterze ogólnym lub szczegółowym w celu zapewnienia realizacji zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub działalności podejmowanej przez instytucje Wspólnoty. Będą one ułatwiać Wspólnocie wykonywanie jej zadań.

<sup>105</sup> Tak w sprawie nr 148/78 *Pubblico Ministero v. Ratti*.

Natomiast jeśli chodzi o akty mające moc bezpośredniego obowiązywania, to pojawią się one w polskim porządku prawnym w chwili naszego wstąpienia do Unii. Od tej pory wszystkie normy prawa wewnętrznego z nimi sprzeczne nie będą mogły być stosowane przez polskie organy władzy wykonawczej i sądowniczej. Trzeba pamiętać, że zapewnienie właściwego funkcjonowania prawa europejskiego wymaga bezwzględnie zagwarantowania jednolitości w jego stosowaniu na całym obszarze Unii. Tu pojawia się problem, czy zapis art. 91 ust. 1 w Konstytucji RP o pierwszeństwie obowiązywania ratyfikowanych umów międzynarodowych przed ustawami krajowymi rozciąga się również na prawo wtórne Wspólnot, które bynajmniej nie podlega procesowi ratyfikacji ze strony państw członkowskich. W tym przypadku w sukurs przychodzi ust. 3 tego artykułu, który brzmi: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Wydaje się, że art. 91 Konstytucji RP, zamieszczony w rozdziale III „Źródła prawa”, został pomyślany właśnie w celu umożliwienia bezpośredniego stosowania w Polsce prawa europejskiego. Oczywiście chodzi tu tylko o akty mające walor bezpośredniej skuteczności w krajowych porządkach prawnych<sup>106</sup>.

Zapisy artykułów 87-91 Konstytucji RP nie rozwiązują kwestii stosowania norm konstytucyjnych w przypadku ich sprzeczności z prawem wspólnotowym. Problem ten w mniejszym lub większym stopniu zawsze był tematem kontrowersyjnym i źródłem licznych polemik między krajowymi sądami konstytucyjnymi a Trybunałem Sprawiedliwości<sup>107</sup>. Jak widać, kwestia naszego przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej rodzi jeszcze wiele problemów prawnych, o których się wciąż zbyt mało mówi, a którym prawo konstytucyjne i administracyjne będzie musiało wkrótce stawić czoło.

Z zagadnieniem obowiązywania prawa wiąże się bezpośrednio kwestia jego stosowania. Otóż Komisja Europejska, zobowiązana do przestrzegania jednolitego i efektywnego stosowania prawa wspólnotowego w całej Unii, zwraca wielką uwagę na rolę sądów krajowych w tej materii. Efektem tego podejścia Komisji jest Obwieszczenie o współpracy między sądami krajowymi a Komisją w obszarze pomocy państwa<sup>108</sup>. We wstępie tego dokumentu czytamy, między innymi, że właściwe wdrażanie polityki konkurencji na Rynku Wewnętrznym wymaga efektywnej współpracy między Komisją a sądami krajowymi. Ponadto, zdaniem Komisji, sądy państw członkowskich mogą zapewnić szybszą i skuteczniejszą gwarancję respektowania postanowień art. 88 pkt 3 *in fine*. Komisja przypomina, że postanowienie to jest bezpośrednio skuteczne i sądy mogą się na nim opierać, wydając orzeczenia. Ważne jest jednak przeprowadzenie wyraźnej linii demarkacyjnej między wyłączną kompetencją Komisji do orzekania o zgodności pomocy ze Wspólnym Rynkiem a ochroną praw osób trzecich zagrożonych bezprawnym udzielaniem pomocy. Otóż sądy krajowe są zobowiązane weryfikować, czy udzielana pomoc była uprzednio notyfikowana Komisji. Jeśli odpowiedź jest negatywna, to powinny stosować środki tymczasowe [ang. *interim measures*], by zapobiec naruszeniu praw osób trzecich<sup>109</sup>. Jesliby

---

<sup>106</sup> Więcej na ten temat patrz: R. Szafarz, Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo”, nr 1, s. 3-11.

<sup>107</sup> Patrz m. in. wyrok w sprawie „Simmenthal II” z 1978 r., 643/644.

<sup>108</sup> Notice on cooperation between national courts and the Commission in State aid field, opublikowane w OJ C 312 z 23 listopada 1995 r.

<sup>109</sup> Tak też TS m. in. w sprawie C 213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport*.

doszło już do naruszenia praw tych osób, to jurysdykcja w przedmiocie odszkodowań należy do wyłącznej kompetencji sądów krajowych. Należy bowiem pamiętać, że Komisja jest organem administracyjnym, a nie sądowniczym i nie ma kompetencji do orzekania w sprawie odszkodowań. Aby zapewnić sprawne funkcjonowanie tej współpracy, Komisja oferuje wszelką pomoc, polegającą na udzielaniu sądom krajowym odpowiedzi na ich pytania, wyjaśnień, dokonywaniu interpretacji prawa wspólnotowego oraz dostarczaniu informacji nie objętych klauzulą poufności. Uwzględniając ogromną rolę, jaką odgrywają sądy krajowe w stosowaniu prawa europejskiego – nie tylko zresztą w obszarze konkurencji – trzeba dołożyć wielu starań, by uświadomić ten fakt polskim sędziom, którzy już niedługo będą musieli to prawo stosować.

## 7. Zakończenie

Celem tej pracy było zwrócenie uwagi na podstawowe kwestie związane z udzielaniem pomocy publicznej w Unii Europejskiej i Polsce. W naszym kraju jest to zagadnienie stosunkowo nowe, dlatego będzie wymagało większej uwagi, przede wszystkim ze strony administracji publicznej, która musi sobie uświadomić fakt istnienia regulacji prawnych w tym obszarze. Niewątpliwie w związku ze stosowaniem Ustawy powstanie wiele wątpliwości interpretacyjnych, które będą musiały zostać usunięte, tak by w chwili akcesji do Unii wszystkie podmioty udzielające pomocy oraz jej beneficjenci mieli jasność co do obowiązywania norm krajowych i wspólnotowych regulujących ich postępowanie. Ustawa w obecnym kształcie ma rację bytu aż do momentu przeniesienia władztwa krajowego w tym zakresie na Komisję<sup>110</sup>. Oczywiście fakt, że Polska czyni wiele wysiłków, by być przyjętą do Piętnastki, nie oznacza, że regulacja problematyki pomocy publicznej w prawie polskim ma sens tylko w perspektywie naszego przyszłego członkostwa w strukturach unijnych. Przeciwnie: w niniejszej pracy starałem się wykazać, że brak regulacji w tym zakresie ma ujemne konsekwencje dla konkurencji, i to zarówno w wymiarze wspólnotowym, jak i krajowym. Ponadto niweczy w znacznym stopniu istotę takich praw podstawowych, jak prawo prowadzenia działalności gospodarczej czy prawo równości podmiotów. Oznacza to, że bez względu na to, czy Polska stanie się w przyszłości członkiem Unii Europejskiej, czy nie, powinna zagwarantować przestrzeganie na swoim terytorium zasad regulujących problematykę udzielania pomocy publicznej. Pomoc publiczna może bowiem, zależnie od swego rozmiaru i intensywności, zakłócać konkurencję zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Dlatego też jest ona przedmiotem regulacji wielu organizacji międzynarodowych, niezależnych od Unii Europejskiej, takich jak Światowa Organizacja Handlu (WTO) czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Polska chcąc być wiarygodnym partnerem gospodarczym na arenie międzynarodowej, powinna dawać rękojmię należytego funkcjonowania prawa konkurencji na swoim terytorium. Niewątpliwie uchwalenie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców jest kamieniem milowym na drodze budowania gospodarki rynkowej w Polsce, zdolnej do konkurowania na równych prawach z gospodarkami innych państw europejskich. Należy mieć nadzieję, że będzie ona respektowana przez organy państwowe i wpłynie na wzrost świadomości prawnej zarówno urzędników administracji publicznej, jak i przedsiębiorców.

---

<sup>110</sup> Wstępując do Unii Europejskiej, Polska ceduje część swoich uprawnień wynikających z suwerenności państwowej na organizację ponadnarodową. Szerzej na ten temat patrz m. in. w: J. A. Wojciechowski, Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich, Warszawa 1996 oraz A. Evans, Prawo integracji europejskiej, cz. I, II, Warszawa 1996.

## Bibliografia

### Literatura polska i zagraniczna:

- Acquafresca G. W: Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario z 1992 r.
- Banasiński C., Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce (w:) Konstytucja - Trybunał Konstytucyjny (Zbiór studiów), Warszawa 1998
- Breuer R., Die staatliche Berufsregelung und Wirtschaftslenkung (w:) Handbuch des Statrechts, Heidelberg 1987
- Dausies M., Prawo gospodarcze Unii Europejskiej, Warszawa 1999
- Evans A., Prawo integracji europejskiej, cz. I i II, Warszawa 1996
- Fromont M., Odzyskiwanie pomocy przyznanej z naruszeniem prawa wspólnotowego, (w:) Pomoc państwa w Unii Europejskiej - rozwój prawa i polityki (materiały szkoleniowe seminarium Instytutu Europejskiego w Łodzi 10-11 października 1996). Zbiory Departamentu Harmonizacji Prawa UKIE
- Glaster J., Mik C., Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego, zarys wykładu, Łódź 1995
- Grabitz E., Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, „Archiv für Öffentliches recht”, 1973
- Jakóbk W., Perspektywy konkurencji, „Życie gospodarcze” z 22.04.1990
- Kidyba A., Mały i średni przedsiębiorca jako kategoria normatywna (w:) Prawo spółek, luty 2000
- Kulesza M., Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w RP. Uwagi wstępne na tle postanowień Traktatu Rzymskiego i Układu o Stowarzyszeniu (w:) „Studia Iuridica”, XXXII/1996
- Malinconico C., Tutela della concorrenza ed aiuti di stato nell' ordinamento comunitario (w:) Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario 1992
- Modzelewska-Wąchal E., Polskie prawo konkurencji - jak daleko nam do Unii Europejskiej, Biuletyn nr 26 UOKiK
- Myszona K., Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amsterdamskim, Warszawa-Poznań 2000
- Pawłowicz K., Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 1997
- Pszczołkowski T. G., Ordoliberalizm. Społeczno-polityczna i gospodarcza doktryna neoliberalizmu w RFN, Warszawa-Kraków 1990



- Püttner G., Wirtschaftsverwaltungsrecht. Richard Poodberg Verlag Stuttgart-München-Hannover
- Schumpeter J. Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1934
- Schwark E., Wirtschaftskrecht, Carl Heymans Verlag, 6. Auflage, 1986
- Skoczny T., Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym w świetle orzecznictwa, Warszawa 1994
- Slot P. J., Prawo proceduralne pomocy państwa, s. 10 - materiały seminarium szkoleniowego zorganizowanego w dniach 10.10-11.10. 1996 r. przez Instytut Europejski w Łodzi. Zbiory Departamentu Harmonizacji Prawa UKIE
- Smith A., The History of Astronomy, opublik. w XVIII w., patrz też: Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Warszawa 1954
- Sobczak K., O prawie administracji gospodarczej, Recenzje, PUG nr 2-3/1992
- Szafarz R., Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji RP, „Państwo i Prawo”, nr 1
- Szpringer W., Łączenie przedsiębiorstw a regulacja antymonopolowa, Warszawa 1993
- Verrilli A., Minieri S., L'integrazione europea dopo Maastricht, Edizioni Simone 1998
- Walaszek-Pyziół A., Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne, Kraków 1994
- Wojciechowski J.A., Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich, Warszawa 1996
- Zdyb M., Prawo działalności gospodarczej - Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r., Zakamycze 2000

## **Wykaz orzecznictwa**

### **Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości:**

- Sprawa 67/85, 68/85 i 70/85
- Sprawa van Grend & Loos nr 26/62, Zb. Orz., 1963, s.1
- Sprawa „Simmenthal II” z 1978 r., 643/644
- Sprawa C 142/87 Belgia v. Komisja
- Sprawa 84/82 RFN v. Komisja
- Sprawa 323/82 Intermills v. Komisja
- Sprawa 296 i 381/82 Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Komisja
- Sprawa 40/75 Produits Bertrand v. Komisja
- Sprawa 52/76 Benedetti v. Munari
- Sprawa C-142/87 Belgia (Tubemeuse) v. Komisja
- Sprawa 290/83 Francja v. Komisja
- Sprawa C-303/88 Włochy v. Komisja
- Sprawie 730/79 Philip Morris v. Komisja
- Sprawa C 294/90 British Aerospace i Rover Group Holdings Public Co. v. Komisja
- Sprawa 120/70 Lorenz v. RFN
- Sprawa 148/78 Pubblico Ministero v. Ratti
- Sprawa C 213/89 The Queen v. Secretary of State for Transport
- Sprawa 84/82 Niemcy v. Komisja
- Sprawa 301/87 Francja v. Komisja
- Sprawa 82/77, Van Tiggle
- Sprawa C 5/89 Komisja v. RFN

### **Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego:**

- Orzeczenie 7/87, OTK 1988, s. 14
- Orzeczenia 10/96, 3/94 i 4/95

## Wykaz aktów prawnych i innych dokumentów

### Akty wydane przez organy Unii Europejskiej:

- Dyrektywa Komisji 80/723 z 1980 r., OJ L 195, z 29.07.1980 r., z późn. zm.
- Kodeks dotyczący pomocy dla przemysłu włókien sztucznych (OJ C 94/96)
- Komunikat Komisji dotyczący sposobu stosowania art. 87 pkt 3 lit. a do krajowej pomocy regionalnej (OJ C 198/97)
- List Komisji do państw członkowskich z 23 marca 1993 r. (D/06878)
- Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania reguły *de minimis* do pomocy państwa (68/96), opublikowane w Dzienniku Urzędowym WE C 68, 6.03.1996 r.
- Obwieszczenie w sprawie usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym (96/C281/03), OJ C 281 z 26 września 1996 r.
- Obwieszczenie w sprawie współpracy między sądami krajowymi a Komisją w obszarze pomocy publicznej, OJ C 312 z 23 listopada 1995 r.
- Pierwsza rezolucja Rady z 20.10.1997 r. w sprawie pomocy regionalnej (OJ C 111/71), Komunikat Komisji w sprawie pomocy regionalnej (OJ C 31/79)
- Raport Komisji Europejskiej w sprawie konkurencji z 1971 r.
- Rozporządzenie Komisji 68/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy państwa na szkolenia (OJ L 10/2001)
- Rozporządzenie Komisji 70/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (OJ L 10/2001)
- Rozporządzenie Komisji 70/2001 z 12. 01. 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorców
- Rozporządzenie Rady 1540/98 z 29.06.1998 r. ustanawiające nowe zasady pomocy dla przemysłu stoczniowego (OJ L 202/98)
- Rozporządzenie Rady 1107/70 z 4.04. 1970 r. z późn. zm. w sprawie udzielania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym
- Rozporządzenie Rady 659/99 z 22 marca 1999 r. określające szczegółowe zasady zastosowania art. 88 Traktatu (OJ L 83/1)
- Wspólne stanowisko Unii Europejskiej w obszarze „Polityka konkurencji”, opublikowane w Biuletynie UOKiK nr 26
- Wspólnotowe ramy prawne dotyczące pomocy publicznej na badania i rozwój (OJ C 45/96), Wspólnotowe wytyczne dotyczące udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska (OJ C 45/96)

- Wspólnotowe ramy prawne dotyczące zasad udzielania pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (OJ C 213/96)
- Wspólnotowe ramy prawne dotyczące pomocy państwa w sektorze motoryzacyjnym (OJ C 279/97)
- Wspólnotowe ramy prawne dotyczące zasad pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (OJ C 107/98)
- Wytyczne dotyczące krajowej pomocy regionalnej (OJ C 74/98)
- Wytyczne Wspólnoty dotyczące pomocy państwa związanej z zatrudnieniem (OJ C 334/95)
- Wytyczne Wspólnoty z 8 lipca 1999 r. dotyczące zasad udzielania pomocy na ratowanie oraz restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji (OJ C 288/99)

### **Umowy międzynarodowe:**

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – Rzym, 25 marca 1957 r., z późn. zm.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali – Paryż, 18 kwietnia 1951 r.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Rzym 25 marca 1957 r.
- Traktat o Unii Europejskiej – Maastricht, 7 lutego 1992 r., z późn. zm.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi z 16 grudnia 1991 r.

### **Polskie akty prawne i inne dokumenty:**

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483)
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1997-1998, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Wyd. Gemini, Warszawa 1999
- Raport za 1999 r. opracowany przez UOKiK
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze włókien syntetycznych (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 310)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze żegluga morskiej (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 309)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze motoryzacyjnym (Dz. U. z 2001 r. nr 28, poz. 305)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze budownictwa okrętowego (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 304)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze górnictwa węgla (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 303)
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie pomocy regionalnej dla przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 306)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. z 2000 r. nr 58, poz. 685 i z 2001 r. nr 12, poz. 101)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2001 r. w sprawie sposobu przeliczania pomocy publicznej udzielanej w różnych formach na równą jej wartość dotacji (Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 303)
- Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Polityka konkurencji” przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów 26 stycznia 1999 r.
- Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. nr 60, poz. 704)
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48, poz. 550 z późn. zm.)
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137 poz. 26, z późn. zm.)
- Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178, z późn. zm.)
- Ustawa z 20 października 1994 r. specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 1994 r. nr 123, poz. 600, z późn. zm.)

### **Włoskie akty prawne:**

- Ustawa Republiki Włoskiej z 1 marca 1986 *Disciplina organica dell' intervento straordinario nel Mezzogiorno*, opublik. w „Gazzetta Ufficiale”, nr 64 z 1986 r.