

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORCÓW WYBRANE ZAGADNIENIA

**Perspektywa podmiotu udzielającego
pomocy i jej beneficjenta w Polsce**

redakcja naukowa

Adam A. Ambroziak, Katarzyna Pamuła-Wróbel, Robert Zenc

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORCÓW WYBRANE ZAGADNIENIA

Perspektywa podmiotu udzielającego
pomocy i jej beneficjenta w Polsce

redakcja naukowa

Adam A. Ambroziak, Katarzyna Pamuła-Wróbel, Robert Zenc

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 października 2019 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy Menkes

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne i łamanie

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-142-6

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	19
Rozdział 1	
Podstawowe pojęcia i system źródeł prawa pomocy publicznej	25
1.1. Podstawowe pojęcia	25
1.1.1. Pojęcie pomocy publicznej	25
1.1.2. Beneficjent pomocy i podmiot udzielający pomocy	27
1.1.3. Dzień udzielenia pomocy i wielkość pomocy	29
1.1.4. Rodzaje pomocy publicznej	31
1.2. System źródeł prawa	34
1.2.1. Podział źródeł	34
1.2.2. Unijne źródła prawa	34
1.2.2.1. Prawo proceduralne	37
1.2.2.2. Prawo proceduralno-materialne	38
1.2.2.3. Prawo materialne	43
1.2.2.4. Ogólne i indywidualne decyzje Komisji	44
1.3. Krajowe źródła prawa	46
1.3.1. Przepisy ramowe	46
1.3.2. Program pomocowy a pomoc indywidualna	48
Rozdział 2	
Pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej w prawie pomocy publicznej	51
2.1. Pojęcie przedsiębiorcy	51
2.1.1. Uwagi ogólne	51
2.1.2. Przedsiębiorca w unijnym prawie konkurencji	51
2.2. Działalność gospodarcza	56
2.2.1. Pojęcie działalności gospodarczej	56
2.2.2. Co nie jest działalnością gospodarczą – prerogatywy państwa	56
2.2.3. Systemy zabezpieczeń społecznych – systemy solidarnościowe	62

2.2.4. Edukacja	65
2.2.5. Kultura i zachowanie dziedzictwa kulturowego	67
2.2.6. Finansowanie infrastruktury – era post-Lipsk-Halle	69
2.3. Działalność pomocnicza	70

Rozdział 3

Przesłanki pomocy publicznej	73
3.1. Pojęcie pomocy publicznej	73
3.2. Środki publiczne	74
3.2.1. Uwagi ogólne	74
3.2.2. Zasoby publiczne	74
3.2.3. Przypisywalność środków	78
3.2.4. Transfer	80
3.3. Selektywność	83
3.3.1. Uwagi ogólne	83
3.3.2. Selektywność a środek ogólny	83
3.3.3. Rodzaje selektywności	84
3.3.4. Badanie selektywności – trzyetapowa analiza	87
3.3.5. Selektywność terytorialna	91
3.4. Korzyść	94
3.4.1. Uwagi ogólne	94
3.4.2. Test prywatnego inwestora	97
3.4.3. Zasady ogólne TPI	100
3.4.4. Metody ustalania warunków rynkowych transakcji	103
3.4.4.1. Uwagi wstępne	103
3.4.4.2. <i>Pari passu</i>	104
3.4.4.3. Konkurencyjne przetargi	105
3.4.4.4. Inne metody	106
3.5. Zakłócenie konkurencji	107
3.6. Wpływ na wymianę handlową	110
3.6.1. Zasady ogólne	110
3.6.2. Ostatnia praktyka decyzyjna Komisji	114

Rozdział 4

Proceduralne aspekty udzielania pomocy publicznej	118
4.1. Kompetencje przysługujące Unii	118
4.1.1. Uwagi ogólne	118
4.1.2. Kompetencje przysługujące Komisji w zakresie pomocy publicznej przed jej udzieleniem	119
4.1.3. Kompetencje przysługujące Komisji w zakresie pomocy publicznej po jej udzieleniu	122
4.2. Kompetencje przysługujące państwom członkowskim	124
4.2.1. Uwagi ogólne	124

4.2.2. Kompetencje przysługujące państwom członkowskim dotyczące pomocy publicznej przed jej udzieleniem	125
4.2.3. Kompetencje przysługujące państwom członkowskim dotyczące pomocy publicznej w związku z ochroną praw konkurentów beneficjentów pomocy	128
4.3. Podsumowanie	129

Rozdział 5

Pomoc <i>de minimis</i>	130
5.1. Uwagi ogólne	130
5.2. Warunki dopuszczalności pomocy <i>de minimis</i>	131
5.2.1. Limit pomocy <i>de minimis</i>	131
5.2.2. Pojęcie jednego przedsiębiorstwa	134
5.2.3. Wykluczenia z pomocy <i>de minimis</i>	136
5.2.4. Kumulacja pomocy <i>de minimis</i>	137
5.3. Monitorowanie pomocy <i>de minimis</i> w prawie polskim	142
5.3.1. Uwagi ogólne	142
5.3.2. Zaświadczenie o pomocy <i>de minimis/de minimis</i> w rolnictwie lub rybołówstwie	145

Rozdział 6

Regionalna pomoc inwestycyjna	149
6.1. Uwagi ogólne	149
6.2. Sektory/obszary wykluczone	151
6.3. Zakaz przeniesienia	154
6.4. Inwestycja początkowa/inwestycja początkowa na rzecz nowej działalności gospodarczej	156
6.4.1. Pojęcie inwestycji początkowej w regionach „a”	156
6.4.2. Utworzenie nowego zakładu	156
6.4.3. Zwiększenie zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu	157
6.4.4. Dywersyfikacja produkcji zakładu przez wprowadzenie produktów dotychczas w zakładzie niewytwarzanych	157
6.4.5. Zasadnicza zmiana dotycząca całościowego procesu produkcyjnego w istniejącym zakładzie	158
6.4.6. Nabycie aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałby zamknięty, gdyby zakup nie nastąpił	160
6.4.7. Inwestycja początkowa na rzecz nowej działalności gospodarczej w regionach „c”	161
6.4.8. Inwestycja początkowa na rzecz zróżnicowania działalności istniejących zakładów w regionach „c”	162
6.4.9. Pojęcie inwestycji odtworzeniowych	162
6.5. Koszty kwalifikowane	163
6.5.1. Koszty inwestycji	164
6.5.2. Koszty zatrudnienia	169

6.6.	Wielkość pomocy	171
6.6.1.	Maksymalna intensywność pomocy przy inwestycjach do 50 mln euro	171
6.6.2.	Maksymalna wielkość pomocy przy dużych projektach inwestycyjnych	173
6.6.3.	Efekt zachęty	176
6.6.4.	Ocena zgodności pomocy regionalnej w oparciu o RAG	181

Rozdział 7

Pomoc publiczna na ochronę środowiska oraz w sektorze energetycznym ...	186	
7.1.	Uwagi ogólne	186
7.2.	Pomoc inwestycyjna zgodna z GBER	190
7.2.1.	Pomoc inwestycyjna umożliwiająca przedsiębiorstwom zastosowanie norm surowszych niż normy unijne w zakresie ochrony środowiska lub podniesienie poziomu ochrony środowiska w przypadku braku norm unijnych	191
7.2.2.	Pomoc inwestycyjna na wcześniejsze dostosowanie do przyszłych norm unijnych	193
7.2.3.	Pomoc inwestycyjna na środki wspierające efektywność energetyczną	194
7.2.4.	Pomoc na inwestycje w układy wysokosprawnej kogeneracji	195
7.2.5.	Pomoc inwestycyjna na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych	196
7.2.6.	Pomoc inwestycyjna na rekultywację zanieczyszczonych terenów	197
7.2.7.	Pomoc inwestycyjna na efektywny energetycznie system ciepłowniczy i chłodniczy	198
7.2.8.	Pomoc inwestycyjna na recykling i ponowne wykorzystanie odpadów	200
7.2.9.	Pomoc inwestycyjna na infrastrukturę energetyczną	202
7.2.10.	Pomoc na badania środowiska	203
7.3.	Pomoc publiczna w sektorze energetycznym w Polsce	203
7.3.1.	System rekompensat na pokrycie kosztów osieroconych	203
7.3.2.	System wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej w formie świadectw pochodzenia oraz ulgi dla odbiorców przemysłowych w kosztach finansowania tego systemu	206
7.3.2.1.	Opis systemu	206
7.3.2.2.	Zagadnienia dotyczące pomocy publicznej	209
7.3.3.	Obecnie obowiązujący system wsparcia OZE oraz ulgi dla odbiorców przemysłowych w kosztach finansowania tego systemu	210
7.3.3.1.	Mechanizm aukcyjny	210
7.3.3.2.	Ulgi w opłacie OZE dla odbiorców przemysłowych	212

7.3.3.3. System taryf i premii gwarantowanych dla instalacji OZE o ograniczonej mocy	213
7.3.4. System wsparcia energii elektrycznej z jednostek wysokosprawnej kogeneracji oraz ulgi dla odbiorców przemysłowych w opłacie kogeneracyjnej	214
7.3.4.1. Wprowadzenie	214
7.3.4.2. System wsparcia energii elektrycznej z jednostek wysokosprawnej kogeneracji	216
7.3.4.2.1. Aukcje na premię kogeneracyjną	219
7.3.4.2.2. Premia gwarantowana	220
7.3.4.2.3. Premia gwarantowana indywidualna	221
7.3.4.2.4. Premia kogeneracyjna indywidualna	221
7.3.4.3. Ulgi w opłacie kogeneracyjnej dla odbiorców przemysłowych	223
7.3.5. Rynek mocy	223
7.3.6. Pomoc inwestycyjna w formie bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji dwutlenku węgla	228
7.3.7. Pomoc na zamykanie niekonkurencyjnych kopalń	230

Rozdział 8

Pomoc na badania, rozwój i innowacje	233
8.1. Zagadnienia ogólne i podstawowe pojęcia	233
8.1.1. Wprowadzenie	233
8.1.2. Działalność badawcza, rozwojowa i innowacyjna	234
8.1.3. Beneficjenci pomocy na badania, rozwój i innowacje	236
8.1.4. Działalność gospodarcza w kontekście pomocy na badania, rozwój i innowacje	238
8.1.5. Pomoc publiczna dla infrastruktur badawczych i organizacji badawczych	240
8.1.6. Mechanizm monitorowania i wycofania	242
8.1.7. Pośrednia pomoc publiczna dla przedsiębiorstw	244
8.2. Pomoc publiczna na badania, rozwój i innowacje w ramach wyłączeń blokowych	246
8.2.1. Wprowadzenie	246
8.2.2. Pomoc na projekty badawczo-rozwojowe (art. 25 GBER)	247
8.2.3. Pomoc inwestycyjna na infrastrukturę badawczą (art. 26 GBER)	250
8.2.4. Pomoc dla klastrów innowacyjnych (art. 27 GBER)	251
8.2.5. Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności (art. 28 GBER)	253
8.2.6. Pomoc na innowacje procesowe i organizacyjne (art. 29 GBER)	254
8.2.7. Pomoc na działalność B+R w sektorze rybołówstwa i akwakultury (art. 30 GBER)	254

8.3. Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym	259
8.3.1. Wprowadzenie	259
8.3.2. Środki pomocy objęte zasadami ramowymi B+R+I	260
8.3.3. Kryteria oceny zgodności pomocy na badania, rozwój i innowacje	260

Rozdział 9

Pomoc na infrastrukturę lokalną, kulturalną i sportowo-rekreacyjną	265
9.1. Uwagi ogólne	265
9.2. Pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego	267
9.3. Pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną	278
9.4. Pomoc na infrastrukturę lokalną	286

Rozdział 10

Wymiar finansowy pomocy publicznej	293
10.1. Uwagi ogólne	293
10.2. Podstawowe przepisy prawa	294
10.3. Dyskontowanie pomocy	296
10.4. Ustalanie stopy referencyjnej	299
10.5. Wyliczanie wartości pomocy	303
10.5.1. Dotacje (§ 4 pkt 1 i 7 rozporządzenia EDB)	303
10.5.2. Ulgi podatkowe i umorzenia (§ 4 pkt 2, 2a, 4, 6, 10–12 rozporządzenia EDB)	304
10.5.3. Kredyty i pożyczki preferencyjne (§ 4 pkt 5 rozporządzenia EDB)	306
10.5.4. Odroczenia i rozłożenia na raty zobowiązań publicznych (§ 4 pkt 13–18 rozporządzenia EDB)	308
10.5.5. Wartość pomocy dla pozostałych form pomocy publicznej	310
10.6. Wyliczanie wartości pomocy <i>de minimis</i>	313
10.7. Specyficzne uwarunkowania ustalenia wartości pomocy	315

Rozdział 11

Monitoring i sprawozdawczość pomocy publicznej	317
11.1. Uwagi ogólne	317
11.2. Unijne regulacje dotyczące monitorowania i sprawozdawania pomocy publicznej	317
11.3. Monitorowanie i sprawozdawanie pomocy publicznej w Polsce	318
11.3.1. Obowiązki podmiotów udzielających pomocy	318
11.3.2. Podstawa prawna udzielenia pomocy	322
11.3.3. Dzień udzielenia pomocy	322
11.3.4. Wartość pomocy	323
11.3.5. Forma pomocy	324

11.3.6. Źródło pochodzenia środków	326
11.4. Publikacja i informacja	327
11.4.1. Przejrzystość pomocy publicznej udzielanej w Polsce	328

Rozdział 12

Pomoc publiczna w świetle zmian przepisów o jej udzielaniu

w latach 2004–2016	330
12.1. Wprowadzenie	330
12.2. Intensywność pomocy publicznej w UE	331
12.3. Ewolucja struktury pomocy publicznej w UE	334
12.3.1. Uwagi ogólne	334
12.3.2. Pomoc sektorowa	336
12.3.3. Pomoc na rzecz środowiska i energii	337
12.3.4. Pomoc regionalna	338
12.3.5. Pomoc publiczna na badania, rozwój i innowacje	339
12.3.6. Pomoc dla MŚP	341
12.3.7. Pomoc na zatrudnienie	342
12.4. Formy pomocy publicznej w UE	343
12.5. Podsumowanie	345

Bibliografia	353
---------------------------	------------

Autorzy	355
----------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- decyzja 2010/10/WE – decyzja Rady z 20.11.2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych w okresie od 1.01.2010 r. do 31.12.2013 r. (2010/10/WE) (Dz.Urz. UE L 4, s. 89)
- decyzja 2010/787/UE – decyzja Rady z 10.12.2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE) (Dz.Urz. UE L 336, s. 24)
- decyzja 2012/21/UE – decyzja Komisji z 20.12.2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanych do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (2012/21/UE) (Dz.Urz. UE L 7 z 11.01.2012, s. 3)
- dyrektywa 2003/87/WE – dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 275, s. 32, ze zm.)
- dyrektywa 2009/28/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140, s. 16, ze zm.)
- dyrektywa 2012/27/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L 315, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa zamówieniowa – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65, ze zm.)

- GBER/rozporządzenie 651/2014 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187, s. 1, ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.)
- rozporządzenie EDB – rozporządzenie Rady Ministrów z 11.08.2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. z 2018 r. poz. 461)
- rozporządzenie 994/98 – rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z 7.05.1998 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.Urz. WE L 142, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 659/1999 – rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22.03.1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE L 83, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 1407/2002 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1407/2002 z 23.07.2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (Dz.Urz. WE L 205, s. 1)
- rozporządzenie 794/2004 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z 21.04.2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 140, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 800/2008 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6.08.2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.Urz. UE L 214, s. 3, ze zm.)
- rozporządzenie 360/2012 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z 25.04.2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. UE L 114, s. 8)
- rozporządzenie 1407/2013 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.Urz. UE L 352, s. 1)
- rozporządzenie 1408/2013 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz.Urz. UE L 352, s. 9)

- rozporządzenie 717/2014 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z 27.06.2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.Urz. UE L 190, s. 45)
- rozporządzenie 2015/1589 – rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13.07.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 248, s. 9)
- rozporządzenie 2017/1084 – rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1084 z 14.06.2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych (Dz.Urz. UE L 156, s. 1)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
- u.p.d.o.f. – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)
- u.p.d.p.p. – ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 362 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.r.m. – ustawa z 8.12.2017 r. o rynku mocy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1874)
- ustawa CHP – ustawa z 14.12.2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 42 ze zm.)
- ustawa KDT – ustawa z 29.06.2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1874)
- ustawa OZE – ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2018 r. poz. 2389 ze zm.)

Dokumenty

- decyzja w sprawie basenu Dorsten – decyzja Komisji N 258/2000 – Niemcy – pomoc dla parku wodnego Dorsten (Dz.Urz. UE C 172 z 2001 r., s. 16)

- decyzja w sprawie BLSV – decyzja Komisji z 9.08.2016 r. w sprawie pomocy państwa SA. 43983 (2015/N) – Niemcy – BLSV Sportcamp Nordbayern (Dz.Urz. UE C 406, s. 15)
- decyzja w sprawie Dahn – decyzja Komisji z 2.06.2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.34655 (2017/NN) – Niemcy – Pomoc inwestycyjna dla domu spokojnej starości i podłączonych obiektów w mieście Dahn (Dz.Urz. UE C 219, s. 1)
- decyzja w sprawie Glenmore Lodge – decyzja Komisji z 24.04.2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.37963 (2014/NN) (ex 2013/CP) – United Kingdom Alleged State aid to Glenmore Lodge (Dz.Urz. UE C 277, s. 1)
- decyzja w sprawie klubu piłki nożnej NEC – decyzja Komisji (UE) 2016/2078 z 4.07.2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.41617-2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) wdrożonej przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej NEC w Nijmegen (Dz.Urz. UE L 320, s. 40)
- decyzja w sprawie Øresund Fixed Link – decyzja Komisji w połączonych sprawach SA.36558 (2014/NN) oraz SA.38371 (2014/NN) – Dania i SA.36662 (2014/NN) – Szwecja – Pomoc udzielona Øresundsbro Konsortiet (Dz.Urz. UE C 437 z 2014 r., s. 1)
- decyzja w sprawie TenderNed – decyzja Komisji z 18.12.2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.34646 (2014/NN) (ex 2012/CP) – Królestwo Niderlandów – Netherlands E-procurement platform TenderNed (Dz.Urz. UE C 422 z 2017 r., s. 1)
- decyzja w sprawie Twierdzy Przemysł – decyzja Komisji w sprawie SA.34891 (2012/N) – Polska – Pomoc państwa dla Związku Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł (Dz.Urz. UE C 293 z 2013 r., s. 1)
- EEAG – wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (2014/C 200/01) (Dz.Urz. UE C 200 z 2014 r., s. 1)
- „Europa 2020” – komunikat Komisji „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM(2010) 2020, Bruksela 3.03.2010 r., www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 1.10.2019 r.)
- FAQ to GBER – *General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently asked questions*, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf (dostęp: 1.10.2019 r.)
- komunikat w sprawie stóp referencyjnych i dyskontowych – komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (2008/C 14/02) (Dz.Urz. UE C 14 z 2008 r., s. 6)
- komunikat w sprawie unowocześnienia polityki – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” z 8.05.2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0209> (dostęp: 1.10.2019 r.)

RAG	– Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz.Urz. UE C 209 z 2013 r., s. 1)
wytyczne ETS	– komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. (Dz.Urz. UE C 158 z 2012 r., s. 4)
zasady ramowe B+R+I	– komunikat Komisji – Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz.Urz. UE C 198 z 2014 r., s. 1)
zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa	– zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 262 z 2016 r., s. 1)

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CBR	– centra badawczo-rozwojowe
CMLR	– Common Market Law Review
DSR	– <i>Demand Side Response</i>
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
działalność B+R	– działalność badawczo-rozwojowa
EDB	– ekwiwalent dotacji brutto
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
EStAL	– European State Aid Law Quarterly
KPI	– Krajowy Plan Inwestycyjny
KDT	– kontrakty długoterminowe
LGD	– strata z tytułu niewywiązywania się z płatności
MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwa
NACE	– statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczej w Unii Europejskiej
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NIP	– numer identyfikacji podatkowej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	– operator systemu przesyłowego
OZE	– odnawialne źródła energii
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PKB	– produkt krajowy brutto
PKD	– Polska Klasyfikacja Działalności
PSE	– Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA
PUP	– podmiot udzielający pomocy
SHRIMP	– System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy

SPI	– Sąd Pierwszej Instancji (obecnie: Sąd UE)
SRPP	– System Rejestracji Pomocy Publicznej
SUDOP	– System Udostępniania Danych o Pomocy
TPI/test	– test prywatnego inwestora
TS	– Trybunał Sprawiedliwości (dawniej: ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
UE	– Unia Europejska
ulga B+R	– ulga badawczo-rozwojowa
UOIG	– usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Pomoc publiczna w rozumieniu prawa unijnego stanowi przykład interwencji publicznej realizowanej przez władze publiczne za pośrednictwem dostępnych środków na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Z jednej strony o istotności przepisów, a z drugiej strony – o ich aktualności świadczy fakt, że przez ponad 60 lat traktatowy zakaz udzielania pomocy publicznej oraz wyłączenia fakultatywne i obowiązkowe nie zostały w zasadzie zmienione. W obliczu eliminacji kolejnych barier w handlu między państwami członkowskimi, zarówno tradycyjnych, w tym taryfowych, i ograniczeń ilościowych wraz z tworzeniem unii celnej, jak również fizycznych, technicznych i fiskalnych wraz z ustanowieniem rynku wewnętrznego UE, a jednocześnie w kontekście wprowadzenia wspólnej waluty – pomoc publiczna pozostała jedynym dozwolonym instrumentem polityki gospodarczej państwa, której celem mogłaby być poprawa konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw.

W konsekwencji wszelka interwencja ze środków publicznych państw członkowskich jest zakazana pod warunkiem zgodności z zasadami czterech swobód rynku wewnętrznego. Ma to szczególne znaczenie w obliczu zacierania się granic między handlem tradycyjnym a handlem przez Internet. Ponadto państwa członkowskie UE coraz silniej odczuwają procesy serwityzacji, a więc oferowania towarów wraz z usługami oraz konkurencji ze strony państw spoza UE, których unijne reguły odnośnie do subwencjonowania nie obowiązują. Kolejną istotną kwestią, szczególnie z punktu widzenia Polski, jest fakt, że środki unijne przekazane do dyspozycji Polski bez względu na pierwotne ich pochodzenie, jeśli udzielane są przedsiębiorcom i spełniają przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE, są traktowane jako pomoc publiczna, ze wszystkimi tego konsekwencjami (ograniczeniami).

Koncepcja prawna pomocy publicznej w UE uregulowana jest przede wszystkim na poziomie prawa pierwotnego w TFUE (część trzecia „Polityka i działania wewnętrzne Unii”, tytuł VII „Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw”, rozdział 1 „Reguły konkurencji”, sekcja 2 „Pomoc przyznawana przez Państwa” – art. 107–109). Przepisy te ustanawiają niemal wyłączną kompetencję w tej dziedzinie Komisji Europejskiej, która na mocy TFUE ma pierwszoplanową rolę w tworzeniu regulacji i wydawaniu rozstrzygnięć co do zgodności interwencji

państwa z rynkiem wewnętrznym UE. Ogranicza ją w tym zakresie kontrola sądów unijnych, których orzecznictwo jest drugim najważniejszym źródłem prawa i interpretacji w tym przedmiocie.

Specyfika i złożoność zasad powoduje, że są one niekoniecznie czytelne zarówno dla podmiotów udzielających pomocy, jak i jej beneficjentów. Choć mija już kilkanaście lat, od kiedy w Polsce obowiązują przepisy określające szczegółowe zasady, na podstawie których dopuszczalne jest udzielanie pomocy publicznej, liczba aktów prawa unijnego, interpretacji Komisji Europejskiej czy orzecznictwa unijnych sądów wydaje się dość przytłaczająca. Dotychczasowa literatura na temat warunków dopuszczalności pomocy publicznej¹ zawierała świetny materiał, który zdecydowanie wystarczył na pierwsze lata akcesji Polski do UE. Obecnie zidentyfikowana jest potrzeba nowego spojrzenia na pomoc publiczną uwzględniającego zarówno potrzeby kraju, jak i ograniczenia wynikające z legislacji unijnej.

Niniejsza książka wypełnia istniejącą lukę na polskim rynku wydawniczym publikacji z zakresu pomocy publicznej. W ostatnich latach Komisja Europejska przeprowadziła bowiem głęboką reformę zasad udzielania pomocy publicznej, istotnie rozbudowała czy niekiedy zmodyfikowała cele, jakie mogą być sfinansowane z pomocy publicznej, jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikowalność kosztów, intensywność wsparcia oraz pozostałe wymogi administracyjne.

Książka ta pozwala Czytelnikom zainteresowanym kwestiami pomocy publicznej na zdobycie:

- unikalnej, możliwie najbardziej aktualnej wiedzy na temat podstaw prawnych i struktury legislacyjno-instytucjonalnej systemu pomocy publicznej w UE;
- wiedzy i praktycznych umiejętności w zakresie oceny projektów pomocowych ze szczegółowymi regulacjami dotyczącymi dopuszczalności pomocy publicznej, w tym w ramach funduszy europejskich w latach 2014–2020.

W związku z tym, że Komisja Europejska 7.01.2019 r. ogłosiła² przedłużenie o 2 lata okresu obowiązywania reguł określających warunki dopuszczalności pomocy publicznej, przyjętych w ramach procesu modernizacji (głównie w latach 2013–2014),

¹ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002; E. Modzelewska-Wąchal, P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2001; A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009; P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006; M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; S. Szuster, *Postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, LEX komentarz praktyczny, stan prawny 1.10.2004 r.; S. Szuster, *Komentarz do rozporządzenia nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE*, LEX komentarz praktyczny, stan prawny 1.03.2004 r.

² Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-182_en.htm (dostęp: 15.09.2019 r.).

wiedza opisana w niniejszej publikacji, według stanu na 1.10.2019 r., pozostanie zasadniczo aktualna aż do końca 2022 r.

Monografia składa się z dwunastu rozdziałów, przedstawiających zarówno przesłanki i definicje pomocy publicznej, kwestie proceduralne związane z jej udzielaniem, jak i warunki uznawania za dopuszczalne wsparcia publicznego wybranych najważniejszych kategorii pomocy publicznej. Bazą dla tych analiz jest legislacja unijna, jednakże ze względu na jej specyfikę tam, gdzie było to możliwe, wskazano rozwiązania systemowe obowiązujące w Polsce.

W rozdziale 1 opisano podstawową siatkę pojęciową stosowaną w systemie pomocy publicznej oraz przedstawiono wykaz źródeł prawa zarówno unijnego, jak i krajowego. Zapoznanie się przez Czytelnika z takimi pojęciami, jak: podmiot udzielający pomocy, beneficjent pomocy, dzień udzielenia pomocy czy jej wartość pozwoli mu na swobodne poruszanie się w całym systemie udzielania i kontroli pomocy publicznej, gdyż są to pojęcia uniwersalne, mające zastosowanie niezależnie od tego, jakiego rodzaju pomocą publiczną Czytelnik jest zainteresowany. Natomiast usystematyzowany przegląd podstaw prawnych umożliwi mu zrozumienie podziału kompetencji w tej dziedzinie między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi oraz podstaw tworzenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej i procedury jej badania i zatwierdzania.

Rozdział 2 został poświęcony wyjaśnieniu dwóch pojęć: przedsiębiorcy i działalności gospodarczej. Pojęcia te mają zasadnicze znaczenie dla identyfikacji podmiotów, w odniesieniu do których reguły pomocy mają zastosowanie. Stanowią więc przesłankę zerową, od której badanie występowania pomocy zawsze się rozpoczyna. Wydawać by się mogło, że identyfikacja przedsiębiorcy nie powinna nastręczać większych problemów. W praktyce jednak okazuje się, że unijna definicja przedsiębiorcy, a więc podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, może zasadniczo różnić się od definicji wprowadzonej w krajowym porządku prawnym, powodując tym samym wiele problemów interpretacyjnych. Dodatkową trudnością jest to, że identyfikacja przedsiębiorcy przez pryzmat prowadzonej przez niego działalności nie musi mieć charakteru trwałego, ponieważ kwestia wymiaru gospodarczego danej działalności może być zmienna w czasie, a nawet uzależniona od decyzji politycznej. Stąd też rozdział 2 pozwoli Czytelnikowi poznać, jakie pułapki mogą go czekać w związku z odmiennym definiowaniem pojęcia przedsiębiorcy w prawie unijnym i w prawie krajowym oraz zgłębić charakter różnych rodzajów aktywności, której podejmują się podmioty w przestrzeni gospodarczej i niegospodarczej.

W rozdziale 3 omówiono przesłanki pomocy publicznej wywodzące się z art. 107 ust. 1 TFUE. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że nie tworzą one jednej definicji pomocy publicznej, a raczej ramy, które każdorazowo pozwalają w sposób obiektywny stwierdzić, czy dane wsparcie stanowi pomoc czy nie. Każda z przesłanek została omówiona w sposób bardzo szczegółowy, wraz z podaniem bogatego orzecznictwa unijnego oraz przykładów z polskiej praktyki. Po przeczytaniu roz-

działu Czytelnik będzie w stanie samodzielnie dokonać systematycznej analizy występowania pomocy publicznej.

Rozdział 4 zawiera omówienie proceduralnych aspektów udzielania oraz kontroli pomocy publicznej. Stanowi on uzupełnienie obecnego opracowania w zakresie, w jakim zostało ono poświęcone materialnoprawnym zagadnieniom. Uzupełnienie to jest konieczne, ponieważ przepisy materialnoprawne bez proceduralnych nie mają racji bytu. Z drugiej strony przepisy proceduralne bez materialnoprawnych są bezprzedmiotowe. W rozdziale 4 zostały przedstawione ogólne warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby można było udzielić pomocy publicznej. Przedstawiony także został podział kompetencji między UE a państwa członkowskie, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji wykonywanych przed udzieleniem pomocy oraz po jej udzieleniu, w ramach kontroli prawidłowości udzielenia pomocy. Ewentualne stwierdzenie niezgodnego z prawem udzielenia pomocy publicznej (niezgodnie z przepisami proceduralnymi) rodzi określone konsekwencje, które są inne w przypadku, gdy stwierdzenia takiego dokonuje Komisja lub sądy krajowe. Umiejętność rozróżniania tych konsekwencji jest konieczna w systemie kontroli pomocy publicznej.

Rozdział 5 poświęcono jednemu z najpopularniejszych i najczęściej stosowanych przeznaczeń pomocy w prawie polskim, tj. pomocy *de minimis*. Z uwagi na ograniczoną kwotę wsparcia pomoc *de minimis* przez Komisję Europejską traktowana jest jako pomoc o nieznacznym wpływie na konkurencję, co skutkuje przede wszystkim zwolnieniem z obowiązku jej notyfikacji. Nie oznacza to jednak, że w udzielaniu pomocy *de minimis* nie kryją się żadne pułapki (np. w zakresie pojęcia pojedynczego przedsiębiorstwa czy jej kumulacji z pomocą o innych przeznaczeniach), o czym Czytelnik przekona się z pewnością po lekturze tego rozdziału.

Rozdział 6 dotyczy regionalnej pomocy inwestycyjnej, która odgrywa nieocenioną rolę we wspieraniu rozwoju regionów najsłabiej rozwiniętych w UE, do których Polska w znacznej mierze wciąż jeszcze należy. W rozdziale wyjaśniono przede wszystkim szereg niuansów związanych z pojęciem nowej inwestycji, kosztów kwalifikowanych czy efektu zachęty, które zarówno dla organów udzielających pomocy, jak i dla jej beneficjentów stanowią źródło licznych wątpliwości interpretacyjnych.

W rozdziale 7 omówiono reguły dopuszczalności pomocy publicznej na ochronę środowiska oraz w sektorze energetycznym wynikające z GBER oraz wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020. W związku z coraz ambitniejszą polityką klimatyczną UE wsparcie w tych obszarach udzielane jest w coraz większych kwotach, a skutki pomocy są obserwowane nie tylko przez bezpośrednich jej beneficjentów, lecz także wywierają istotny wpływ na całą gospodarkę. W rozdziale omówiono zarówno zasady dotyczące pomocy inwestycyjnej, jak i reguły odnoszące się do tzw. operacyjnych systemów wsparcia w sektorze energetycznym.

W rozdziale 8 omówiono podstawowe pojęcia i zagadnienia istotne z punktu widzenia pomocy na badania, rozwój i innowacje, w tym w szczególności pojęcie działalności gospodarczej, specyfikę beneficjentów pomocy na badania, rozwój i innowacje oraz zasady współpracy organizacji badawczych z przedsiębiorstwami. Biorąc pod uwagę fakt, że zdecydowana większość przypadków takiej pomocy jest udzielana w Polsce na zasadach określonych w rozporządzeniu 651/2014, szczegółowo omówiono warunki dopuszczalności pomocy wynikające właśnie z tego aktu prawnego. Przedstawione zostały również podstawowe zasady uznawania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o których mowa w zasadach ramowych B+R+I. Ponadto, co może okazać się szczególnie cenne dla Czytelnika, w rozdziale tym wyjaśniono najważniejsze założenia przykładowego polskiego programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy na badania, rozwój i innowacje zgodnie z warunkami dopuszczalności określonymi w rozporządzeniu 651/2014, tj. ulgi badawczo-rozwojowej.

Rozdział 9 został poświęcony obszarom, z którymi pomoc publiczna przez beneficjentów na ogół nie jest utożsamiana, tj. pomocy na infrastrukturę lokalną, kulturalną oraz sportowo-rekreacyjną. Praktyka i orzecznictwo Komisji Europejskiej wskazują jednak jednoznacznie, że finansowanie nawet tego typu infrastruktury może wiązać się z wystąpieniem pomocy publicznej. W rozdziale tym podjęto zatem próbę rozgraniczenia pomocy od jej braku, jak również opisano zasady jej dopuszczalności w stosunku do każdego z trzech przeznaczeń pomocy.

W rozdziale 10 przybliżono aspekt wartościowy udzielania pomocy publicznej. Przedstawiono w nim niezbędne informacje pozwalające na wyliczenie wartości pomocy publicznej dla poszczególnego przedsiębiorcy, tak aby możliwe było zapewnienie porównywalności wartości pomocy publicznej udzielonej w różnym czasie i w różnych formach. Wskazano metody przeliczania wartości korzyści uzyskiwanych przez przedsiębiorców na skutek udzielenia pomocy publicznej w różnych formach na ekwiwalent dotacji netto, uwzględniające zarówno zmianę wartości pieniądza w czasie, jak i preferencyjne oraz odpowiadające im rynkowe parametry przysporzenia korzyści. Przy prezentacji sposobów wyliczenia wartości pomocy odwołano się zarówno po przepisy prawa unijnego, jak i krajowego oraz zobrazowano je przykładami.

W rozdziale 11 omówiono, na czym polega monitorowanie pomocy publicznej w Polsce. Wskazano unijne i krajowe źródła prawa, które regulują proces monitorowania, zadania z nim związane oraz podmioty odpowiadające za poszczególne zadania. Przedstawiono najważniejsze aspekty sprawozdawczości, tj. kto sporządza sprawozdanie, jaki jest zakres sprawozdania, komu i w jaki sposób powinno zostać przekazane i jakie obowiązują terminy na złożenie sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej. Opisano także najważniejsze elementy sprawozdania. Z uwagi na konieczność wypełnienia obowiązku przejrzystości pomocy publicznej, który został nałożony na wszystkie państwa członkowskie, także Polska musiała sprostać tym wymogom. Zatem w ostatniej części rozdziału wskazano miejsce i zakres publikowanych danych

i informacji o środkach pomocowych w Polsce, a także możliwości pozyskania innych informacji o udzielonej pomocy publicznej.

Rozdział 12 stanowi swego rodzaju ekonomiczne wyjaśnienie wyboru kategorii pomocy publicznej, których warunki zostały przeanalizowane w niniejszej monografii. Przedstawiono w nim ewolucję wartości i konsekwencje zmian przepisów unijnych w związku z kolejnymi trzema wieloletnimi perspektywami finansowymi. Udało się również uchwycić wpływ GBER na strukturę udzielanego wsparcia dla przedsiębiorców w UE. To pokazuje, jakie kategorie pomocy publicznej powinny być częściej wykorzystywane w celu eliminacji zawodności rynku w obliczu nowych wyzwań i możliwości w globalnym świecie.

Monografia została przygotowana w oparciu o wiedzę teoretyczną oraz praktyczną przez ekspertów zajmujących się pomocą publiczną na co dzień. Swoje analizy przygotowali zarówno na podstawie aktów prawnych, jak i praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Autorami poszczególnych rozdziałów są eksperci w obszarze pomocy publicznej, zarówno prawnicy, jak i ekonomiści, zajmujący się opiniowaniem, weryfikacją i ewaluacją wsparcia publicznego dostępnego w Polsce.

Publikacja jest skierowana do osób zainteresowanych oraz wykonujących pośrednio lub bezpośrednio zadania związane z pomocą publiczną, w tym pochodzącą ze środków unijnych. Zakres merytoryczny oraz sposób prezentacji treści umożliwi pozyskanie wiedzy zarówno przez osoby pracujące w podmiotach udzielających wsparcia publicznego, jak i u beneficjentów oraz przyczyni się do efektywnego wykonywania obowiązków służbowych związanych z pozyskaniem lub udzieleniem wsparcia oraz monitorowaniem zgodności z prawem unijnym. Adresatami książki są zatem zarówno urzędnicy zajmujący się udzielaniem i oceną przekazywanej przedsiębiorcom pomocy publicznej, beneficjenci uzyskiwanego wsparcia, prawnicy z kancelarii prawnych, doradcy firm konsultingowych, jak i studenci studiów prawnych i ekonomicznych oraz słuchacze tematycznych studiów podyplomowych (np. Podyplomowych Studiów SGH Pomocy Publicznej: www.sgh.waw.pl/pspp) zainteresowani problematyką finansowego wsparcia publicznego w Polsce.

Poglądy wyrażone w niniejszej książce są osobistymi poglądami autorów i nie odzwierciedlają ani nie stanowią oficjalnego stanowiska obecnego lub przyszłego pracodawcy bądź instytucji, z którymi autorzy współpracują lub będą współpracować, a w szczególności nie stanowią opinii prawnej ani nie mogą być traktowane jako porada prawna w indywidualnej sprawie.

Zespół redakcyjny oraz autorzy

Rozdział 1

PODSTAWOWE POJĘCIA I SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA POMOCY PUBLICZNEJ

1.1. Podstawowe pojęcia

1.1.1. Pojęcie pomocy publicznej

Ani w prawie pierwotnym, ani wtórnym nie ma jednoznacznej definicji pojęcia pomocy publicznej. Powszechnie uważa się, że pomoc publiczna została zdefiniowana w art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z nim: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, **wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych** w jakiegokolwiek formie, **która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów**, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim **wpływa na wymianę handlową** między Państwami Członkowskimi”.

Należy zwrócić uwagę, że w przepisie tym wymienione zostały jedynie działania o określonych cechach, które uznaje się za niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Dopiero na podstawie tych cech buduje się definicję pojęcia pomocy publicznej. Jednocześnie wobec wieloznaczności atrybutów zachowania spełniającego przesłanki wymienione w art. 107 ust. 1 TFUE zasadnicze znaczenie ma przy tym praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej oraz orzecznictwo sądów unijnych. Potwierdzeniem tego, jak niejasne i zawile może być konstruowanie oraz identyfikacja pojęcia pomocy publicznej na podstawie przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE, jest fakt, że w przedmiocie tym Komisja wydała w 2016 r. oddzielny komunikat, tj. zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa. Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę, że prace nad wydaniem tego komunikatu trwały kilka lat, został on bowiem zapowiedziany przez Komisję już w maju 2012 r., przy okazji ogłoszenia reformy zasad pomocowych, tj. komunikatu w sprawie unowocześnienia polityki. W komunikacie tym Komisja wskazała, że jednym z celów modernizacji unijnej polityki jest uproszczenie reguł

i skrócenie czasu podejmowania decyzji, a kluczowym elementem w tym zakresie jest właśnie doprecyzowanie i wyjaśnienie pojęcia pomocy państwa.

Według Komisji pomoc publiczna to pojęcie obiektywne zdefiniowane bezpośrednio w art. 107 ust. 1 TFUE jako wszelkie środki wynikające z interwencji państwa lub użycia zasobów państwowych, które mogą zakłócać wymianę handlową między państwami członkowskimi i które sprzyjają beneficjentowi i zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem. W konsekwencji tego, że pojęcie pomocy zostało wprowadzone w samym TFUE, Komisja widzi swoją rolę w tym obszarze w sposób bardzo ograniczony, polegający nie tyle na jednoznacznym definiowaniu zjawiska pomocy publicznej, ile jedynie na wyjaśnianiu, w jaki sposób służby Komisji rozumieją to pojęcie i jak Komisja stosuje postanowienia TFUE, zgodnie z interpretacją Trybunału Sprawiedliwości. Działając w tych granicach, Komisja starała się doprecyzować najważniejsze pojęcia związane z pomocą publiczną, aby ułatwić proces praktycznego stosowania art. 107 ust. 1 TFUE¹. Podobnie w preambule do zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa (pkt 3) Komisja podkreśla obiektywność koncepcji prawnej, jaką jest pomoc publiczna zdefiniowana w TFUE, i że jej funkcja w zakresie wyjaśniania tej koncepcji ogranicza się do prezentowania rozumienia tego pojęcia w oparciu o praktykę orzeczniczą sądów, a w zakresie, w jakim sądy jeszcze nie wyraziły jeszcze swoich opinii – na podstawie jej poglądów wynikających z praktyki decyzyjnej.

Bezpośrednio z przepisu art. 107 ust. 1 TFUE wywieść można następujące czynniki warunkujące kwalifikację interwencji jako pomocy publicznej w rozumieniu prawa unijnego (tzw. przesłanki pomocy publicznej):

- 1) pomoc udzielana przedsiębiorstwom;
- 2) pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych;
- 3) pomoc przynosząca korzyść – „sprzyjająca”;
- 4) pomoc selektywna – „sprzyjanie niektórym”;
- 5) pomoc zakłócająca lub grożąca zakłóceniem konkurencji;
- 6) pomoc wpływająca na wymianę handlową.

Przesłanki te odpowiadają na następujące pytania: kto udziela, komu udziela, co udziela, w jaki sposób i jaki wywołuje to efekt. Aby móc odpowiedzieć na powyższe pytanie, niezbędne jest wyjaśnienie takich pojęć, jak beneficjent pomocy oraz podmiot udzielający pomocy, a także określenie, w jakim momencie pomoc jest udzielana i jak liczyć jej wielkość. Kwestie te zostaną wyjaśnione w następnych podrozdziałach tego rozdziału.

¹ Punkt 23 komunikatu w sprawie unowocześnienia polityki.

1.1.2. Beneficjent pomocy i podmiot udzielający pomocy

Beneficjentem pomocy jest podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą, w tym w rolnictwie i rybołówstwie, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną². Jest to o tyle istotne, że w przypadku bardziej skomplikowanych, kilkietapowych procedur udzielania pomocy bezpośredni odbiorca pomocy i podmiot, który faktycznie z niej korzysta, nie muszą być tożsami. Tak jest np. w przypadku gminy, która ubiega się o środki na rzecz miejskiego ośrodka sportu i rekreacji. Jeżeli taki ośrodek będzie zaangażowany w prowadzenie działalności gospodarczej, to mimo że odbiorcą ubiegającym się o środki jest gmina, zostaną one wykorzystane na potrzeby ośrodka. Korzyść płynąca z pomocy powinna więc być przypisana ośrodkowi i to on powinien być zidentyfikowany jako beneficjent pomocy.

Wielostopniowe postępowania związane z udzielaniem pomocy występują często przy wydatkowaniu środków europejskich. W związku z tym, że znaczny procent pomocy publicznej udzielanej w Polsce finansowany jest z tego źródła, należy dokonać rozróżnienia pojęć beneficjenta w kontekście funduszy europejskich oraz beneficjenta pomocy publicznej. Beneficjent funduszy³ definiowany jest jako podmiot publiczny, prywatny lub osoba fizyczna, odpowiedzialni za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji bądź działania finansowanego z funduszy europejskich, którzy jednocześnie otrzymują pomoc. Dodatkowo wprowadzono pojęcie beneficjenta końcowego, którym określa się instytucję lub firmę publiczną i prywatną odpowiedzialną za zlecenie operacji/działania oraz przyznawanie pomocy. Występują dwa rodzaje beneficjentów końcowych funduszy europejskich: instytucje wdrażające i ostateczni odbiorcy pomocy. Powyższe definicje niekoniecznie określają w sposób jednoznaczny beneficjenta pomocy publicznej. Nie można bowiem zawsze z beneficjentem pomocy publicznej utożsamiać beneficjenta (również końcowego) w rozumieniu funduszy europejskich. Prawidłowe określenie beneficjenta pomocy publicznej zawsze polega na szukaniu ostatecznego odbiorcy korzyści płynącej ze wsparcia (nawet gdy będzie ono udzielane w formie niefinansowej, np. w formie darmowych szkoleń).

Podmiotem udzielającym pomocy jest natomiast podmiot przekazujący jej odbiorcy korzyść stanowiącą pomoc publiczną⁴. I podobnie jak w sytuacji poszu-

² Por. art. 2 pkt 16 u.p.d.p.p.

³ Zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/sownik/> (dostęp: 1.10.2019 r.).

⁴ Artykuł 2 pkt 12 u.p.d.p.p. definiuje podmiot udzielający pomocy jako organ administracji publicznej lub inny podmiot, który jest uprawniony do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorcę publicznego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 22.09.2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.).

Głęboka reforma zasad udzielania pomocy publicznej, przeprowadzona w ostatnich latach przez Komisję Europejską, istotnie rozbudowała, a niekiedy zmodyfikowała cele, jakie mogą być sfinansowane z pomocy publicznej, jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikowalność kosztów, intensywność wsparcia oraz pozostałe wymogi administracyjne.

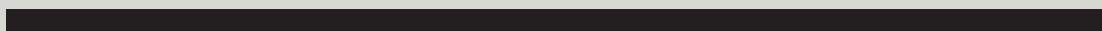
W publikacji autorzy przeanalizowali akty prawne, praktyki decyzyjne Komisji Europejskiej oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a także sformułowali praktyczne wskazówki dotyczące udzielania pomocy publicznej poparte przykładami. Omówili:

- przesłanki i definicję pomocy publicznej,
- kwestie proceduralne związane z jej udzielaniem,
- warunki uznawania za dopuszczalne wsparcia publicznego wybranych najważniejszych kategorii pomocy publicznej.

Wyjątkową cechą książki jest nie tylko szczegółowa analiza warunków dopuszczalności większości funkcjonujących przeznaczeń pomocy, lecz również ich bezpośrednie powiązanie z prawem polskim. Reguły unijne nie są bowiem bezpośrednią podstawą przyznawania pomocy publicznej, ponieważ to prawo krajowe określa, na co konkretnie wsparcie publiczne może zostać wydatkowane.

Autorami poszczególnych rozdziałów są eksperci z zakresu pomocy publicznej, zarówno prawnicy, jak i ekonomiści, zajmujący się opiniowaniem, weryfikacją i ewaluacją wsparcia publicznego dostępnego w Polsce.

Książka przeznaczona jest dla praktyków, zarówno urzędników zajmujących się udzielaniem i oceną przekazywanej przedsiębiorcom pomocy publicznej, jak i beneficjentów uzyskiwanego wsparcia, prawników z kancelarii prawnych, doradców firm konsultingowych, a także studentów studiów prawnych i ekonomicznych oraz słuchaczy tematycznych studiów podyplomowych.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

