

Systemy udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Igor Postuła

W artykule przedstawione są systemy udzielania pomocy publicznej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Autor analizuje działanie poszczególnych systemów z punktu widzenia dwóch podstawowych celów regulacji pomocy publicznej, jakimi są: ochrona konkurencji przed negatywnym oddziaływaniem państwa oraz rozwiązywanie określonych problemów społeczno-gospodarczych poprzez udzielanie pomocy publicznej. Realizacji pierwszego celu mają służyć odpowiednie regulacje prawa wspólnotowego – reguły dopuszczalności pomocy publicznej, które wyznaczają jednocześnie granice autonomii państw członkowskich w zakresie tworzenia prawa stanowiącego podstawę dla realizacji drugiego celu. Mając to na uwadze niezwykle ważną kwestią jest przedstawienie relacji prawa wspólnotowego i regulacji krajowych na tej płaszczyźnie, która określa zakres autonomii państw członkowskich w zakresie konstruowania krajowych systemów udzielania pomocy publicznej. Wnioski płynące z analizy poszczególnych systemów pomocowych stanowią podstawę dla konstrukcji polskiego systemu udzielania pomocy publicznej, który sprzyjałby realizacji dwóch podstawowych celów regulacji pomocy publicznej.

Wstęp

Regulacja pomocy publicznej ma dwa podstawowe cele. Po pierwsze, ma chronić konkurencję przed negatywnym wpływem stosowania przez państwo tego instrumentu. Po drugie, ma sprzyjać realizacji określonych przez rząd celów społeczno-gospodarczych. W państwach członkowskich Unii Europejskiej realizacji tych celów mają służyć odpowiednie regulacje prawa wspólnotowego i przepisy prawa krajowego. W tym kontekście można już na wstępie postawić tezę, że prawo wspólnotowe chroni konkurencję przed negatywnym wpływem pomocy publicznej, nie narzucając jednocześnie państwom członkowskim rozwiązań systemowych. Państwa członkowskie tworzą własne regulacje i systemy organizacyjne w celu za-

pewnienia, aby pomoc publiczna była zgodna ze wspólnotowymi regułami konkurencji, a także stanowiła efektywny instrument polityki gospodarczej.

Od 1 maja 2004 roku, czyli od akcesji Polski do Unii Europejskiej, zawarte w powyższej tezie stwierdzenie odnosi się także do naszego kraju. Polskie prawo regulujące udzielanie pomocy publicznej ma od tego czasu przede wszystkim na celu zapewnienie, aby stosowanie tego instrumentu w Polsce było zgodne ze wspólnotowymi warunkami dopuszczalności. Ustawa z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹ ma charakter proceduralny, materialne prawo pomocy publicznej to głównie reguły zawarte w art. 87 Traktatu Europejskiego (TWE)². Jednocześnie należy podkreślić, że polska ustawa nie zawiera postanowień, które stanowiłyby podstawę dla uczynienia z pomocy publicznej efektywnego instrumentu polityki gospodarczej.

Celem artykułu jest przedstawienie systemów udzielania pomocy publicznej w poszczególnych państwach członkowskich „Starej Unii”. Odniesienie do obowiązujących na tej płaszczyźnie rozwiązań jest niezbędne przy konstruowaniu polskiego systemu udzielania pomocy publicznej, który zapewniałby zgodność udzielanej w Polsce pomocy publicznej ze wspólnotowymi regułami dopuszczalności, jednocześnie czyniąc ją efektywnym instrumentem polityki gospodarczej.

Autonomia państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie konstrukcji krajowych systemów udzielania pomocy publicznej

W celu zweryfikowania postawionej na wstępie tezy, niezbędne jest odniesienie do wspólnotowego prawa pomocy publicznej, a także praktyki jego stosowania.

Głównym celem regulacji traktatowych w tej kwestii jest ochrona konkurencji na jednolitym rynku Wspólnoty przed zniekształceniami powodowanymi przez udzielanie

pomocy publicznej. Reguły dopuszczalności pomocy publicznej zawarte w art. 87 TWE można sprowadzić do trzech podstawowych uwag. Po pierwsze, nadzorowi Komisji Europejskiej podlega nie każda wielkość pomocy, ale taka, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji. Po drugie, chodzi o pomoc, która niekorzystnie wpływa tylko na handel między państwami członkowskimi. Po trzecie, przesłanką zakazu pomocy w prawie wspólnotowym jest jej selektywność, co oznacza, że państwo, wykorzystując tradycyjnie mu przyporządkowane instrumenty oddziaływania na politykę gospodarczą, takie jak np. oddziaływanie na wysokość stóp procentowych, nie stosuje pomocy publicznej. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wynika, że instrument o charakterze selektywnym (a więc nie generalnej polityki gospodarczej) tworzy odstępstwo od ogólnych zasad, dzięki któremu określony sektor lub przedsiębiorstwo jest uprzywilejowany³.

Odnosząc się do powyższych uwag, należy przyznać, że szkodliwość pomocy państwa nie jest pojęciem ścisłym ani niezmiennym. Jest pojęciem umownym, zależy od tego, czy pomoc udzielana przez poszczególne kraje swoim przedsiębiorstwom, działalnościami lub regionom szkodzi wspólnemu rynkowi bądź czy sprzyja wspólnemu interesowi krajów Wspólnoty, oraz od tego, czy można ją wyodrębnić spośród wielu form działalności państwa. Dlatego też zamiary udzielania pomocy przedsiębiorcom przez państwa członkowskie muszą być zgłaszane Komisji, są przez nią oceniane i mogą być realnie realizowane dopiero, gdy uzyskają jej aprobatę (Płowiec 1999:39).

Komisja bada więc konkretne przypadki pomocowe z punktu widzenia ochrony konkurencji, pozostawiając jednak państwom członkowskim swobodę w kwestii konstrukcji wewnętrznych systemów udzielania i nadzorowania pomocy publicznej. To w gestii samych państw członkowskich leży, czy te systemy będą skuteczne i efektywne w realizacji celów gospodarczych. Co prawda, na podstawie art. 88 ust. 1 TWE, Komisja nadzoruje stale wszystkie systemy istniejące w tych państwach, ale jedynie proponuje właściwe działania wymagane ze względu na stały rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Bezpośrednio Komisja wpływa na państwa członkowskie, zmuszając je do uchylecia lub zmiany pomocy, ale dopiero ex post, po stwierdzeniu, że dana pomoc zniekształca konkurencję. Dlatego w interesie państw członkowskich leży, aby ich systemy nadzorowania pomocy były na tyle sprawne, żeby takich sytuacji unikać. To państwa członkowskie są podmiotami

decyzji Komisji, a nie jakieś konkretne instytucje udzielające pomocy w tych państwach. Jednocześnie Komisja pozostawia im sposób podporządkowania się decyzji, nie ingerując w ich wewnętrzne systemy. Tego typu rozwiązanie jest bardzo korzystne, ponieważ poprzez swoją elastyczność usprawnia cały wspólnotowy system nadzorowania pomocy publicznej. Co więcej, same państwa członkowskie są wyposażone w uprawnienie, które czyni także je podmiotami nadzorującymi udzielanie pomocy we Wspólnocie. Mianowicie zainteresowane państwa mogą wnieść sprawę bezpośrednio do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli inne państwo członkowskie nie stosuje się do decyzji Komisji w kwestii pomocy publicznej. Jest to dość skuteczny instrument wzajemnej kontroli państw członkowskich, które w kwestii naruszania konkurencji przez innych członków Wspólnoty są bardzo często o wiele czujniejsze od organów wspólnotowych.

Z punktu widzenia prawa wspólnotowego problem gospodarczej efektywności systemów pomocowych poszczególnych państw ma znaczenie drugorzędne – kwestia ta pozostawiona została regulacjom wewnętrznym. Systemy udzielania i nadzorowania pomocy publicznej są różne w poszczególnych państwach członkowskich. W żadnym z tych państw nie jest jednak możliwe udzielanie pomocy publicznej, która zniekształcałaby konkurencję, gdyż nawet przy niedoskonałości poszczególnych systemów pozostaje nadzór Komisji Europejskiej w skali całej Unii Europejskiej.

Państwa członkowskie nie mają ujednoczonych systemów udzielania pomocy publicznej. Każde z nich ma określone ramy normatywne i instytucjonalne, które wynikają ze specyfiki danego systemu prawa. Prowadzą one własną politykę w zakresie pomocy publicznej, swoistą dla ich problemów, a zwłaszcza sytuacji gospodarczej. Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że „swobodne kształtowanie zakresu obowiązków poszczególnych organów krajowych w zakresie nadzorowania pomocy publicznej może być także odczytywane jako przejaw zasady subsydiarności” (Pełka, Stasiak 2002: 203). Jednakże pomoc publiczna udzielana przez poszczególne państwa członkowskie musi być zgodna ze wspólnotowymi regulacjami jej dopuszczalności, a nad tym czuwać organy Wspólnoty, których kompetencje w tym względzie są wyłączne w rozumieniu art. 5 TWE. Oznacza to, że możliwość uznania pomocy za zgodną z zasadami wspólnego rynku przez jakikolwiek organ państwa członkowskiego jest bezwzględnie wyłą-

czona, a więc zasada subsydiarności tu nie obowiązuje (Dudzik 2002: 57-59). Państwa członkowskie mogą tworzyć własne systemy udzielania pomocy publicznej czy też nadzoru nad jej udzielaniem, ale tylko takiej, która jest zgodna ze wspólnotowymi regułami jej dopuszczalności, nie naruszając przy tym kompetencji organów wspólnotowych, a także przestrzegając obowiązków państw członkowskich wynikających z prawa wspólnotowego. Obowiązki te, jak zauważa S. Dudzik, pochodzą przede wszystkim z art. 10 TWE, zgodnie z którym „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególnie w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty”. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także w doktrynie prawa europejskiego powszechnie przyjmuje się, że przepis ten konstytuuje ogólną zasadę szczerzej, lojalnej współpracy państw członkowskich i instytucji wspólnotowych (zwaną zasadą kooperacji), znacznie wykraczającą poza zasadę prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda* (Dudzik 2004: 3)⁴. Przestrzeganie tej reguły polega na dostarczaniu przez państwa członkowskie Wspólnocie informacji oraz udzielaniu pomocy organom wspólnotowym w wykonywaniu ich zadań, a także na zapewnieniu efektywnej realizacji decyzji i orzeczeń pochodzących od tych organów. Zasada ta ma wskazywać kierunek interpretacji prawa wspólnotowego, dotyczącego wzajemnych praw i obowiązków organów wspólnotowych i państw członkowskich (Dudzik 2004).

Systemy udzielania pomocy publicznej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Na podstawie przeprowadzonej powyżej analizy przepisów prawa wspólnotowego można uznać za udowodnioną postawioną na wstępie tezę o autonomiczności państw członkowskich w zakresie konstruowania krajowych systemów udzielania pomocy publicznej. Mając to na uwadze, należy przedstawić, jak wygląda konstrukcja tych systemów w wybranych państwach członkowskich. Rozwiązania obowiązujące na tej płaszczyźnie mogą stanowić znakomity punkt wyjściowy dla przebudowy polskiego systemu udzielania pomocy publicznej. W Belgii, państwie regionalnym, pomoc publiczna może być udzielana na poziomie państwa, regionalnym i prowincji. Każdy region ma swój własny specyficzny system pomocy publicznej, który jest kształtowany przez akty prawne odpowiedniej rangi. Na

przykład w regionie stołecznym Bruksela pomoc publiczna jest udzielana na podstawie Ustawy z 4 sierpnia 1978 roku o dostosowaniu gospodarki i Rozporządzenia z 1 lipca 1993 roku w sprawie wzrostu gospodarczego w regionie stołecznym. W prowincjach podstawą przyznania pomocy są decyzje rad prowincji. Organami odpowiedzialnymi za przyznawanie pomocy publicznej są organy władz regionalnych i prowincjonalnych. Rząd centralny określa natomiast generalne ramy i kierunki przyznawanej pomocy. Procedury operacyjne opracowane do monitorowania pomocy publicznej w Belgii mają za zadanie wyłącznie kontrolę pomocy z jej celem oraz weryfikację właściwego jej wykorzystania. Kompetencje w zakresie monitorowania pozostają w gestii parlamentu, Belgijskiego Trybunału Audytorów lub Połączonej Komisji Parlamentarnej – w zależności od okoliczności. Żaden z tych organów nie zajmuje się wpływem udzielonej pomocy na rozwój konkurencji (Tadeusiak 1998: 118).

Specjalny organ nadzorczy w zakresie pomocy publicznej posiada Dania. Duńskie Biuro Pomocy Publicznej (*Danish State Aid Office*) podlega Duńskiemu Urzędowi ds. Konkurencji (*Danish Competition Authority*). Jak napisano na stronach internetowych Biura⁵, takie podporządkowanie jest naturalne, gdyż wynika z faktu, że regulacja pomocy publicznej jest częścią traktatowych (chodzi o TWE) reguł konkurencji. Na poziomie centralnym Biuro posiada głównie kompetencje doradcze, polegające na tym, że poszczególni ministrowie mogą zwracać się do Biura o opinię na temat konkretnych programów pomocowych. Nie jest to obowiązek ministrów, lecz jest wysoce zalecany z uwagi na ryzyko naruszenia wspólnotowych reguł dopuszczalności pomocy publicznej. Przy bardziej znaczących programach pomocowych Biuro organizuje specjalne grupy konsultacyjne, składające się z przedstawicieli ministerstw i innych organów administracji rządowej. Stałymi członkami takich grup są, obok przedstawicieli Biura, przedstawiciele ministerstwa spraw zagranicznych oraz ministerstwa sprawiedliwości. Oprócz tego Biuro stale współpracuje z ministerstwem finansów w celu określenia sposobów redukcji pomocy publicznej zgodnie z zaleceniami Szczytu Unii Europejskiej w Sztokholmie⁶. Biuro jest także organem właściwym ds. interpretacji prawa wspólnotowego z zakresu pomocy publicznej. Należy zwrócić uwagę, że w praktyce Biuro jest organem, który inicjuje zmiany w duńskim systemie udzielania pomocy publicznej, kierując się zasadą „mniej pomo-

cy, ale lepszej pomocy”. W tym celu biuro prowadzi analizę istniejących i planowanych projektów pomocowych, jednocześnie szukając rozwiązań alternatywnych dla pomocy publicznej. Dwa razy w roku Biuro organizuje tzw. Forum Pomocy Publicznej, gdzie zapraszani są przedstawiciele organów rządowych oraz przedsiębiorcy. Forum jest okazją do konsultacji na temat kierunków duńskiej polityki udzielania pomocy publicznej.

Wart podkreślenia jest fakt, że Dania posiada własne reguły dopuszczalności pomocy publicznej⁷, co jest ewenementem wśród państw członkowskich. Dania, jako główny orędownik redukcji pomocy publicznej we Wspólnocie, wychodzi z założenia, jak pisze Biuro na swojej stronie internetowej, że „najpierw należy uporządkować własny dom”. Duńskie reguły dopuszczalności pomocy publicznej nie funkcjonują jednak w oderwaniu od reguł wspólnotowych, stanowią natomiast ich suplement⁸.

W Wielkiej Brytanii pomoc publiczna udzielana jest w ramach dwóch kategorii: promocji wymiany handlowej oraz pomocy dla przemysłu. Udzielanie pomocy regulowane jest przez wiele aktów, najczęściej rangi ustawy i rozporządzenia. Przykładowo, pomocy publicznej przeznaczonej na promocję wymiany handlowej dotyczą: ustawa o gwarancjach dla rozwoju eksportu i inwestycji z 1991 roku i ustawa o rozwoju i współpracy zagranicznej z 1980 roku. Pomoc dla przemysłu przyznawana jest w ramach polityki regionalnej i prowadzona na podstawie ustawy o rozwoju przemysłu z 1980 roku z późniejszymi zmianami. Wskazanie regionów, do których skierowana zostanie pomoc, następuje na mocy rozporządzenia ministerialnego przedstawianego parlamentowi, które może zostać anulowane na mocy decyzji Izby Gmin lub Izby Lordów.

Przyznawanie pomocy publicznej w postaci gwarancji dla eksportu i inwestycji zagranicznych odbywa się za pośrednictwem Departamentu Gwarancji dla Kredytów Eksportowych. Gwarancji udziela właściwy minister. Pomoc dla przemysłu przyznawana jest w ramach polityki regionalnej i polityki skierowanej na rozwój wewnętrznych obszarów dużych miast. Kompetentnym do wskazania tych obszarów jest minister przemysłu i handlu. Obszary najslabiej rozwinięte pod względem ekonomicznym są uznawane za tzw. obszary rozwoju, które mają własną Korporację do Spraw Rozwoju. Korporacja ta ma nadrzędną pozycję w stosunku do władz lokalnych. W Walii, Irlandii Północnej, Szkocji i w mniejszym zakresie Anglii funkcjonują wyspecjalizowane agen-

cje rozwoju na rzecz dalszego rozwoju gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy. Agencje te powstają na podstawie odrębnych ustaw, właściwych dla wskazanych regionów. Powołuje je rząd centralny, pozostają pod kontrolą odpowiedniego ministra i Skarbu Państwa. W ramach pomocy dla przemysłu właściwy minister może przyznać pomoc dla danej dziedziny przemysłu, po uprzednim uzyskaniu zgody Skarbu Państwa. Istnieje też instytucjonalna możliwość powołania rady do spraw rozwoju dla danej dziedziny przemysłu. Celem jej działalności jest zwiększenie wydajności w przemyśle. Władze lokalne udzielają pomocy na promocję rozwoju gospodarczego w swoich regionach. Właściwy minister może nałożyć na władze lokalne restrykcje i określić warunki świadczenia pomocy. Generalna kontrola pomocy publicznej należy do kompetencji Ministra Przemysłu i Handlu, a w szczególności Komisji do Spraw Stosunków Handlowych ze Wspólnotami Europejskimi. Programy pomocy przygotowywane przez ministra przedstawiane są komisji, która je bada i zajmuje się ich notyfikacją. Środki pomocy przyznawane przez rząd centralny na podstawie ustaw stanowią część budżetu i co roku są zatwierdzane przez parlament. Rachunki wszystkich departamentów rządu, w których gestii pozostaje wypłacanie środków, przekazywane są do odpowiedniego urzędnika, do kompetencji którego należy kontrola celowości i zgodności wydatków. Pomoc publiczna udzielana przez władze lokalne (finansowana z funduszy centralnych, podatków i opłat lokalnych) jest szczegółowo monitorowana przez właściwego ministra. Ponadto wszystkie wypłaty regulowane przez władze lokalne w danym regionie podlegają kontroli rewidenta mianowanego przez rząd centralny. Nie ma jednak formalnego systemu składania sprawozdań przez władze lokalne. W praktyce informacje dotyczące większych form pomocy przesyłane są właściwemu ministrowi.

Przyznanie pomocy w Wielkiej Brytanii wiąże się z zawarciem umowy z biorcą pomocy publicznej, a co za tym idzie – zwrot udzielonej pomocy, w stosunku do której Komisja wydała decyzję negatywną, następuje na mocy prawa cywilnego (Tadeusiak 1998: 119-120).

W Irlandii pomoc publiczna udzielana jest na podstawie programów operacyjnych, obejmujących programy indywidualne, skierowane do poszczególnych sektorów gospodarki i kategorii przedsiębiorców. Programy dotyczące polityki pomocy publicznej opracowywane są przez poszczególnych

ministrów i przyjmowane przez rząd. Każde ministerstwo odpowiada za realizację polityki pomocy publicznej w zakresie swych kompetencji. Generalnie celem pomocy publicznej w Irlandii jest wspieranie rozwoju wszystkich sektorów gospodarki oraz pokonywanie trudności związanych z handlem międzynarodowym. Podkreślić należy, że pojęcie pomocy publicznej w Irlandii nie obejmuje swym zakresem środków pomocowych o charakterze socjalnym i przeznaczonych na rozwój rynku pracy. Polityka pomocowa tworzona jest przez ministrów rządu centralnego i przyjmowana przez rząd. Nie ma jednego ministerstwa odpowiedzialnego za politykę pomocy publicznej ani jednej instytucji państwowej, odpowiedzialnej za kierowanie wszystkimi systemami pomocy publicznej. Przykładowo pomoc dla sektora przemysłowego podlega Agencji Rozwoju Przemysłowego, która odpowiada przed ministrem do spraw przedsiębiorczości i zatrudnienia.

Pomoc publiczna wykorzystywana niezgodnie z celem lub warunkami podlega zwrotowi według określonej procedury (rozpoczyna ją list z żądaniem zwrotu). W przypadku odmowy odpowiedni organ wszczyna postępowanie przed sądem (Tadeusiak 1998: 120-121).

W Hiszpanii udzielanie pomocy publicznej następuje na podstawie programów realizujących dwa podstawowe cele:

- zmniejszenie bezrobocia,
- rozwój sektorów gospodarki.

W ramach tych celów istnieje kilka programów przyznawania pomocy, takich jak Program Szkolenia i Aktywizacji Zawodowej lub Program Rozwoju Przemysłowego dla mniej rozwiniętych sektorów gospodarki. Pomoc publiczna jest również udzielana na podstawie programów inwestycyjnych, finansowanych ze środków regionalnych, a skierowanych na rozwój określonych sektorów z obszarów wskazanych odpowiednim dekretem rządowym.

W przypadku pomocy udzielanej ze środków państwowych, skierowanych do dziedzin przemysłu uznanych za szczególnie wrażliwe, zaangażowane są odpowiednie dyrekcje generalne poszczególnych ministerstw. Udzielanie pomocy ze środków regionalnych, pochodzących od rządu centralnego, przyznawanych przez państwo w obszarach wskazanych dekretem rządowym do określonej wysokości, należy do kompetencji urzędu odpowiedniego regionu autonomicznego. Gdy określona kwota jest przekroczona, decyzję podejmuje Ministerstwo Gospodarki i Finansów lub Stała Rządowa Komisja

do Spraw Ekonomicznych. Pomoc udzielana ze środków regionalnych przyznawana jest przez rady regionu autonomicznego, rady gmin miejskich lub rady miejskie.

W przypadku pomocy udzielanej przez władze centralne beneficjenci pomocy zobowiązani są do składania sprawozdań z wykorzystania otrzymanych środków ministrowi do spraw gospodarki i finansów. Fakt przyznania pomocy, w przypadku pomocy udzielanej przez regiony autonomiczne, władze publiczne i pomocy lokalnej publikowany jest w Dzienniku Urzędowym odpowiedniego szczebla władzy, która przyznaje pomoc. Trybunał Ochrony Konkurencji, na wniosek ministra gospodarki i finansów, może dokonać oceny wpływu pomocy publicznej na rozwój konkurencji. Opinia Trybunału nie ma mocy wiążącej i minister gospodarki może, według swego uznania, zaproponować wycofanie lub zmianę przyznanej pomocy oraz podjęcie środków niezbędnych do utrzymania lub przywrócenia konkurencji.

Zwrot pomocy przyznanej niezgodnie z prawem uregulowany jest w ramach systemu prawnego administracji publicznej i postępowania administracyjnego. W przypadku ustalenia postępowaniem sądowym, że pomoc została udzielona niezgodnie z prawem, uprawnione organy mogą żądać jej zwrotu (Tadeusiak 1998: 121-122).

W Niemczech, w nowych landach pomoc publiczna, przyznawana w celu wyrównania poziomu gospodarczego, udzielana jest na podstawie ustawy dotyczącej priorytetów dla inwestycji. Podstawę prawną udzielania pomocy publicznej dają także: ustawa o rozwoju infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej, ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz program dotyczący poprawy regionalnych struktur ekonomicznych (Tadeusiak 1998: 122). Szczególnie rozbudowane w prawie niemieckim są podstawy prawne subwencjonowania. Aktem węzłowym w tej kwestii jest ustawa z 29 lipca 1976 roku o nadużyciach dotyczących korzystania z subwencji⁹. Ustawa ta przewiduje w szczególności instrumenty zwalczania zjawisk kryminogennych i jest skoncentrowana na subwencjonowaniu przedsiębiorstw. Poza jej zasięgiem znajduje się subwencja na cele społeczno-kulturalne. Drugą ustawą mającą znaczenie jest ustawa stabilizacyjna z 1965 roku¹⁰. Przewiduje ona, iż Rząd Federalny co dwa lata sporządza sprawozdanie z udzielonych subwencji. Po trzecie wreszcie, ustawy dotyczące dodatków inwestycyjnych – wydawane regularnie – stanowią szczególną cechę ustawodawstwa niemieckiego. Ustawa z 1998 roku dotyczyła

inwestycji, które zostały zakończone do 31 grudnia 1999 roku. Obejmuje ona inwestycje przedsiębiorstw, budowę mieszkań i budynków gospodarczych (Sobczak 2001: 265).

Na poziomie centralnym pomoc publiczna udzielana jest przez wskazane ministerstwa i agencje państwowe. Może też być przyznawana przez właściwe organy władz lokalnych lub regionalnych oraz instytucje wyposażone w kompetencje tych organów. Lokalne urzędy podatkowe mają uprawnienia do stosowania pomocy publicznej w formie operacji na podatkach. Federalne Ministerstwo Gospodarki koordynuje zadania związane z przyznawaniem pomocy publicznej. Brak jest przepisów nakładających obowiązek przysyłania informacji o udzielonej pomocy przez uprawnione do tego organy. W ministerstwach gospodarki poszczególnych landów wyznaczone są osoby, których zadaniem jest współpraca w tym zakresie z Federalnym Ministerstwem Gospodarki. Ministerstwo to zajmuje się koordynacją zadań związanych z pomocą publiczną. W Niemczech nie ma szczególnych przepisów koordynujących udzielanie, monitorowanie i kontrolowanie pomocy publicznej. Podstawą taką są bezpośrednio przepisy Unii Europejskiej. Landy są niezależne w udzielaniu pomocy publicznej, nie wiąże ich opinia Federalnego Ministerstwa Gospodarki. W przypadku niezakceptowania jego opinii program może być wysłany do Misji Niemieckiej w Brukseli, niezależnie od opinii Federalnego Ministerstwa Gospodarki (Tadeusiak 1998: 122-123).

Ograniczone kompetencje w dziedzinie pomocy publicznej ma także Bundeskartellamt, będący niemieckim urzędem antymonopolowym. Co prawda główną kompetencją tego urzędu jest ochrona konkurencji przed monopolami i porozumieniami monopolistycznymi, jednak jak wynika z informacji opublikowanych na stronach internetowych urzędu¹¹, jest on organem właściwym we wszystkich sprawach z zakresu wspólnotowych reguł konkurencji. W tym zakresie organ ten wydaje opinie. Podkreślenia wymaga, że Bundeskartellamt jest organem niezależnym od władzy wykonawczej, co ma na celu wyeliminowanie politycznych nacisków przy opiniowaniu np. rządowych programów pomocowych. Jak czytamy na stronach urzędu, nieprzypisanie temu organowi kompetencji decyzyjnych wynika z faktu, że decyzje dotyczące wspólnotowych reguł konkurencji podejmuje Komisja Europejska, która jest ciałem politycznym i która za podjęte decyzje ponosi polityczną odpowiedzialność¹².

Istotną rolę w Niemczech spełniają plany ramowe, dotyczące polepszenia regionalnej

struktury gospodarczej. Taki plan, uchwalany co roku, nie jest aktem ustawowym, lecz aktem ogólnego kierownictwa państwowego. Znaczenie planu ogranicza się bezpośrednio do wewnętrznych stosunków pomiędzy federacją i krajami związkowymi. Pośrednio plan ma znaczenie dla wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Pojęciem kluczowym dla mechanizmów subwencjonowania w związku z planami ramowymi jest instrument tzw. efektu zasadniczego (*Primäreffekt*). Chodzi mianowicie o to, by ponad 50% obrotu było regularnie prowadzone w skali ponadregionalnej. Załącznik do planu zawiera tzw. listę pozytywną działań gospodarczych, które mają zapewnić ten efekt (Sobczak 2001: 266).

Podsumowanie i wnioski

Generalnie można stwierdzić, że pomoc publiczna dla przedsiębiorców stosowana jest w Unii Europejskiej jako odstępstwo od zasady tworzenia równych szans działania przedsiębiorców na rynku Wspólnoty. Odstępstwa te poddane są kontroli Komisji na podstawie kryteriów określonych w przepisach wykonawczych do TWE, a także w trybie decyzji dyskrecjonalnych (art. 88 TWE). W miarę harmonizacji prawa ochrony konkurencji między krajami członkowskimi i po zniesieniu taryfowych oraz pozataryfowych ograniczeń w handlu między nimi kontrola pomocy publicznej stosowanej przez władze narodowe nabiera pierwszoplanowego znaczenia w procesie tworzenia jednolitego rynku Unii Europejskiej (Tadeusiak 1998: 123).

W prawie wspólnotowym zasady interwencjonizmu państwowego w zakresie pomocy państwa dla gospodarki są ściśle zdefiniowane. Zmierzają one do znalezienia rozwiązań kompromisowych. Z jednej strony bowiem zmierzają do niezniekształcania konkurencji na rynku krajów integrujących się, z drugiej zaś do dopuszczenia pomocy władz publicznych w celu skorygowania poważnych nierównowag regionalnych, pobudzenia lub przyspieszenia niezbędnych zmian lub rozwoju niektórych przemysłów oraz ułatwienia, ze względów społecznych, łagodnego dostosowania pewnych działalności lub zneutralizowania, przynajmniej częściowo, zakłóceń w konkurencyjności spowodowanych działaniami występującymi na zewnątrz Wspólnoty¹³. Prawo wspólnotowe pozostawia państwu członkowskiemu szeroką autonomię organizacyjną i proceduralną w dziedzinie udzielania pomocy publicznej (Dudzik 2004: 6)¹⁴. W ramach autonomii państwa same decydują o podziale kompetencji pomiędzy odpowiednimi organami,

ich strukturze organizacyjnej, trybie działania itp. Jednak należy mieć na względzie, co wynika także z ugruntowanego poglądu ETS, że „państwo członkowskie nie może powoływać postanowień, praktyk lub okoliczności istniejących w jego wewnętrznym systemie prawnym w celu usprawiedliwienia naruszeń jego zobowiązań wspólnotowych” (Dudzik 2004: 6)¹⁵.

Analiza systemów udzielania pomocy publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej prowadzi do wniosku, że trudno wskazać jakiś dominujący model. W większości państw nie ma specjalnych przepisów prawnych, które regulowałyby współdziałanie organów krajowych z organami wspólnotowymi. Kwestie te są przedmiotem różnego rodzaju regulacji wewnętrznych (np. we Francji, Szwecji, Wielkiej Brytanii) lub są pozostawione praktyce administracyjnej, co ma miejsce np. w Danii, Niemczech czy Włoszech. Spośród państw „Starej Unii” na specjalne regulacje zdecydowały się tylko Finlandia i Hiszpania (Dudzik 2004: 6-7), natomiast jeżeli chodzi o państwa „Nowej Unii”, regulacje takie wprowadziły Polska, Litwa, Cypr¹⁶.

Jak zauważa jednak S. Dudzik, rozwiązania organizacyjne związane z realizacją zobowiązań traktatowych, czyli dotyczące nadzoru nad udzielaniem pomocy publicznej z punktu widzenia ochrony jednolitego rynku, można podzielić na dwa podstawowe modele. Pierwszy, charakterystyczny dla państw z Północy kontynentu, opiera się na powierzeniu tych spraw ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy gospodarcze, czyli najczęściej ministrowi gospodarki, jak w Finlandii, Irlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Holandii, lub ministrowi finansów, co ma miejsce w Niemczech. Drugi model, charakterystyczny dla państw Europy Południowej, polega na przekazaniu spraw związanych z pomocą publiczną ministrowi spraw zagranicznych, np. we Francji, Hiszpanii, Portugalii, lub ministrowi ds. europejskich, np. we Włoszech (Dudzik 2004). Wśród państw „Starej Unii” specjalny organ ds. nadzorowania pomocy publicznej posiada tylko Dania, która jako jedyna w Unii wprowadziła własne reguły dopuszczalności pomocy publicznej, stanowiące suplement reguł wspólnotowych. Spośród nowych państw członkowskich specjalne organy ds. nadzorowania pomocy publicznej posiada Polska, Czechy, Cypr, Litwa, co związane jest w głównej mierze z tym, że organy takie powstawały w tych państwach (lub kompetencje w tym zakresie przekazywane były istniejącym organom) w celu implementacji przez te państwa reguł

wspólnotowych w procesie przygotowania do członkostwa w Unii.

Na płaszczyźnie polityki gospodarczej w większości przedstawionych powyżej systemów udzielania pomocy publicznej programy pomocowe tworzone są w początkowej fazie przez poszczególnych ministrów, którzy odpowiadają za dany sektor gospodarki. Propozycje takie są przedstawiane następnie wszystkim ministerstwu i przyjmowane przez rząd. Regułą jest, że nie ma jednego ministerstwa odpowiedzialnego za politykę udzielania pomocy publicznej. Nie ma także innej instytucji państwowej, która byłaby właściwa w tej kwestii w skali całego kraju. W niektórych krajach tworzone są specjalne agencje na rzecz wspomagania rozwoju gospodarczego niektórych obszarów. Agencje te mają szeroki zakres uprawnień, jednak tworzone są przez rząd centralny i pozostają pod ścisłą kontrolą państwa. Pomoc publiczna przyznawana jest ze środków państwowych na podstawie różnych ustaw, nawet jeżeli wypłaty dokonywane są przez władze lokalne lub agencje. Sposób kontroli wykorzystania środków pomocowych jest różny i wynika najczęściej z podziału kompetencji wewnątrz rządu oraz ukształtowanej przez lata tradycji.

Należy podkreślić, że nie wszystkie kraje członkowskie Unii wprowadziły specjalne przepisy dotyczące pomocy publicznej, co jest zgodne z art. 89 TWE. W takiej sytuacji polityka wdrażania i udzielania pomocy publicznej odbywa się na podstawie zaleceń i wytycznych rządu oraz przez indywidualne decyzje notyfikowane przez Komisję Europejską, która ocenia zgodność pomocy publicznej z zasadami prawa i ogólną polityką Wspólnoty. Rząd wskazuje wówczas instytucję odpowiedzialną za przyznanie pomocy publicznej, a beneficjenci pomocy publicznej składają jej sprawozdanie z wykorzystania otrzymanych środków pomocowych. O przyznaniu pomocy informuje w odpowiednim „Dzienniku Urzędowym”, a zatem fakt ten jest jawny dla konkurentów. Informacja o przyznaniu pomocy publicznej publikowana jest również w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (Tadeusiak 1998: 123).

Polska teoretycznie może wybrać rozwiązanie polegające na braku wewnętrznych rozwiązań systemowych i podporządkowaniu problemowi nadzorowania pomocy publicznej Komisji Europejskiej, jednak w praktyce zadania, jakie w Polsce powinna spełniać pomoc publiczna i jej skala, wykluczają takie rozwiązanie, które wydaje się możliwe do wprowadzenia w gospodarkach mniejszych i nie borykających się

z takimi problemami jak nasza. Wskazówką dla naszego systemu powinny stać się rozwiązania polegające na oparciu udzielania pomocy publicznej na programach, które będą opracowywane i zatwierdzane na poziomie centralnym. Z punktu widzenia dyscypliny i przejrzystości finansów publicznych korzystnym rozwiązaniem byłoby, gdyby również wysokość pomocy publicznej była znana *ex ante*, co można osiągnąć poprzez ujęcie środków pomocy przewidzianej w programach w ustawie budżetowej, jak ma to miejsce np. w Wielkiej Brytanii. Organ odpowiedzialny za udzielanie pomocy publicznej w Polsce powinien mieć kompetencje gwarantujące kompleksowe podejście do stosowania tego instrumentu, tzn. powinien on prowadzić politykę gospodarczą, realizując poprzez udzielanie pomocy publicznej określone cele, jednocześnie powinien gwarantować, że udzielana w Polsce pomoc publiczna będzie zgodna ze wspólnotowymi regulacjami jej dopuszczalności.

Informacje o autorze

Mgr Igor Postuła – doktorant w Zakładzie Administracyjno-Prawnych Problemów Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

E-mail: ipostu@mail.wz.uw.edu.pl.

Przypisy

- ¹ Ustawa z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 roku, Nr 123, poz. 1291.
- ² Traktat Rzymski - Traktat z 25 marca 1957 roku o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.
- ³ M. Stasiak, Cel: przyspieszać rozwój gospodarczy, Rzeczpospolita 7 lipca 2000. Patrz orzeczenia ETS: C-72-73/91 Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebstrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts, [1993] ECR I-887; C-295/97 Industrie Aeronautische e Meccanische Rinaldo Piaggio SpA v International Factors Italia, Dornier Luftfahrt GmbH, Ministero della Difesa, [1999] ECR I-3735. Szerzej na temat selektywności pomocy publicznej: P.Pelka, M.Stasiak, Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej, Difin, Warszawa 2002, s. 22-28.
- ⁴ Więcej na ten temat na podst. S.Dudzik, Pomoc państwa...: J.Temple Lang, Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty, CML Rev Nr 27 z roku, s.645 i nast.; tegoż: The Duties of National Authorities Under Community Constitutional Law, ELRev. Nr 23 z 1998 roku, s. 109 i nast.; C.Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa 2000, s. 529 i nast.; J.Shaw, Law of the European Union, Palgrave 2000, s. 297-300.
- ⁵ www.ks.dk/english/stateaid/
- ⁶ Na Szczycie Unii Europejskiej w Sztokholmie wiosną 2001 roku postanowiono, że państwa członkow-

skie powinny obniżyć do 2003 roku udział pomocy publicznej w swoich PKB oraz przeorientować wsparcie na cele horyzontalne. Stworzony został precedens, gdyż po raz pierwszy w historii Unii sformułowano cel redukcji pomocy publicznej oraz jej wskaźnik. Oznacza to konieczność działań na rzecz wyeliminowania pomocy mającej najbardziej szkodliwy wpływ na konkurencję oraz charakteryzującej się najniższą skutecznością (Na podstawie: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 20001 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa październik 2002, s. 3-4.). Postulaty Szczytu Sztokholmskiego zostały powtórzone rok później podczas szczytu Unii Europejskiej w Barcelonie, gdzie podkreślono, że pomoc publiczna powinna realizować ściśle określone cele, bo tylko wtedy może sprzyjać efektywnej konkurencji (Na podstawie: Communication from the Commission to the Council – Progress report concerning the reduction and reorientation of state aid, Brukslea 16.10.2002, COM (2002) 555.).

⁷ Danish Competition Law § 11a.

⁸ www.ks.dk/english/stateaid/

⁹BGB1. I, s. 2037,

¹⁰BGB1. I, s. 582 z późn. zm.

¹¹ www.budeskartellamt.de

¹² Ibidem.

¹³U. Płowiec, op.cit. s. 56, na podstawie: Communication to the Council on Commission policy on sectoral aid schemes (COM (78) 221 final – May 1978).

¹⁴ Patrz wyroki ETS w sprawie 51-54/71 International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit, [1971]ECR 1107 oraz w sprawie 33/90 Commission v Italy, [1991]ECR I-5987.

¹⁵ Patrz wyroki TS w sprawach: 77/69 Commission v. Belgium, [1970]ECR 237; 8/70 Commission v. Italy, [1970]ECR 961; 102/79 Commission v. Belgium, [1980]ECR 1473; 28/81 Commission v. Italy, [1981]ECR 2577 i inne.

¹⁶ W Polsce chodzi o ustawę 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 roku, Nr 123, poz. 1291. Regulację litewską można znaleźć na stronie internetowej: www.konkure.lt/english/about/regulations.htm, natomiast cypryjską na stronie: www.publicaid.gov.cy

Bibliografia

- Communication to the Council on Commission policy on sectoral aid schemes*, COM (78) 221 final – May 1978.
- Communication from the Commission to the Council – Progress report concerning the reduction and reorientation of state aid*, Brukslea 16.10.2002, COM (2002) 555.
- Dudzik, S. 2002. *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej – między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków: Zakamycze.
- Dudzik, S. 2004. *Współpraca państw członkowskich i instytucji wspólnotowych w sprawach pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Zagadnienia podstawowe. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 1.
- Fornalczyk, A. (red.) 1998. *Pomoc publiczna dla przed-*

siębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Mik, C. 2002. *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa: C. H. Beck.

Pelka, P. i M. Stasiak, 2002. *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa: Difin.

Płowiec, U. 1999. Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski. w: Kawecka-Wyrzykowska (red.) *Polski przemysł w obliczu członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 20001 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa październik 2002.

Shaw, J. 2000. *Law of the European Union*, Palgrave.

Sobczak, K. 2001. *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.

Stasiak, M. Cel: przyspieszać rozwój gospodarczy, *Rzeczpospolita* 7 lipca 2000.

Tadeusiak, M. Pomoc publiczna – przegląd przepisów prawa polskiego w: Fornalczyk, A. (red.) 1998. *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Temple Lang, J. 1990. Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty, *Common Market Law Review*, nr 27.

Temple Lang, J. 1998. The Duties of National Authorities Under Community Constitutional Law, *ELRev.*, nr 23.

Akty prawne:

BGB1. I

Danish Competition Law

Traktat Rzymski - Traktat z 25 marca 1957 roku o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.

Ustawa z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 roku, Nr 123, poz. 1291.

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości:

77/69 Commission v. Belgium, [1970]ECR 237.

8/70 Commission v. Italy, [1970]ECR 961.

51-54/71 International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit, [1971]ECR 1107.

102/79 Commission v. Belgium, [1980]ECR 1473.

28/81 Commission v. Italy, [1981]ECR 2577.

33/90 Commission v Italy, [1991]ECR I-5987.

C-72-73/91 Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebstrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts, [1993] ECR I-887.

C-295/97 Industrie Aeronautische e Meccanische Rinaldo Piaggio SpA v International Factors Italia, Dornier Luftfahrt GmbH, Ministerio della Difensa, [1999] ECR I-3735.

Strony internetowe:

www.budeskartellamt.de

www.ks.dk/english/stateaid/

www.konkure.lt/english/about/regulations.htm

www.publicaid.gov.cy

www.uokik.gov.pl