

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

ekonomia
społeczna (eS)

KRZYSZTOF Meder
Jakub Bogusz
Jakub Nieciński
Przemysław Pietrzyk

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

W ŚWIECIE UREGUŁOWAŃ KRAJOWYCH

EKSPERTYZA PRAWNA

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
Program Polityki Społecznej

Ekspertyza powstała w ramach projektu systemowego „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”. Działanie 1.2. Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa,
ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 48 22 556 42 60,
faks 48 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl,
www.isp.org.pl

Spis treści

Spis treści	3
Wykaz podstawowych skrótów	4
Rozdział I. Charakterystyka polskich uregulowań w zakresie pomocy publicznej	5
Rozdział II. Pomoc publiczna a ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	7
Rozdział III. Pomoc publiczna a ustawa Prawo zamówień publicznych	10
Rozdział IV. Pomoc publiczna a ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	11
Rozdział V. Pomoc publiczna a fundusze strukturalne	14
Rozdział VI. Mechanizmy i procedury stosowania pomocy publicznej w Polsce	17
Rozdział VII. Praktyka stosowania pomocy publicznej w Polsce	23
Rozdział VIII. Dostępne formy i rodzaje wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych a pomoc publiczna: rodzaje pomocy publicznej, sposoby postępowania i ich konsekwencje	31
Rozdział IX. Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej – wnioski końcowe i rekomendacje	41
Bibliografia	45
Wykaz aktów prawnych	47

Wykaz podstawowych skrótów

EDB – ekwiwalent dotacji brutto;
KE – Komisja Europejska;
MŚP – średnie, małe i mikroprzedsiębiorstwa;
NSA - Naczelny Sąd Administracyjny;
Rada – Rada Unii Europejskiej;
Sąd – Sąd Unii Europejskiej;
SN – Sąd Najwyższy;
SPI – Sąd Pierwszej Instancji Unii Europejskiej;
UE – Unia Europejska;
UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
TUE – Traktat o Unii Europejskiej.

Rozdział I. Charakterystyka polskich uregulowań w zakresie pomocy publicznej

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest przedstawienie krajowych uregulowań w zakresie pomocy publicznej (dalej także: pomocy państwa), zwłaszcza w obszarze możliwości kierowania wsparcia do przedsiębiorstw społecznych. Podkreśla się jednak, że prawo unijne stało się częścią polskiego porządku prawnego i w znacznej mierze go kształtuje. Dlatego też nie jest możliwe ani celowe całkowite pominięcie nawiązań do uregulowań unijnych, które jednak omówione zostały w odrębnej ekspertyzie i które stanowią tu będą jedynie tło rozważań.

Charakterystyka polskich uregulowań w zakresie pomocy publicznej jest konsekwencją fundamentalnego w swej istocie przepisu art. 3 ust. 1 lit. b) TFUE przyznającego Unii kompetencje wyłączne w zakresie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Oznacza to w szczególności, że Państwa Członkowskie m.in. w zakresie pomocy publicznej mogą stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE)¹.

Polskie uregulowania można zatem podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich należą takie przepisy proceduralne i ustrojowe, które mają umożliwić pełną skuteczność prawa unijnego, zgodnie z traktatową zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Wymienić tu należy przede wszystkim ustawę o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej² wraz z aktami wykonawczymi, a także wiele innych aktów, które nie będą szerzej omawiane na gruncie niniejszej ekspertyzy ze względu na jej zakres, a które kształtują np. ustrój państwa, przesądzają o właściwości jego organów, czy też regulują kwestie procesowe.

Wspomniana ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej nie zawiera definicji pomocy państwa (ani pomocy *de minimis*) nie formułuje zakazu jej udzielania ani też zasad dopuszczalności pomocy, odsyłając w tym zakresie do właściwych przepisów prawa unijnego. Akt ten kształtuje natomiast normy w zakresie postępowania notyfikacyjnego (wyłącznie na poziomie krajowym), określa zasady dokonywania zwrotu pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami rynku wewnętrznego oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto ustawa określa właściwość organów krajowych do wnoszenia spraw z zakresu

¹ Por. Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, red. M. M. Kenig-Witkowska, C. H. Beck, Warszawa 2011.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.

pomocy publicznej do TS i Sądu oraz procedurę w tym zakresie. Ustanawia także zasady monitorowania pomocy publicznej w sposób pozwalający wywiązać się państwu z obowiązków w tym zakresie wynikających z prawa UE; ustanawia reguły przeprowadzania kontroli u beneficjentów pomocy, a także kary za niewywiązanie się z obowiązków informacyjnych lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli.

Druga grupa uregulowań krajowych zawiera przepisy o charakterze materialnoprawnym. Mogą być one stanowione i stosowane jedynie, gdy nie naruszają kompetencji wyłącznych UE, a więc przede wszystkim w tych obszarach, w których znajdują swoją podstawę w aktach prawnych UE. Zasadniczo można mówić o trzech grupach polskich przepisów prawa materialnego w zakresie pomocy publicznej, a więc podzielić takie krajowe akty prawne na przyjmowane:

- a) w granicach zasady *de minimis*,
- b) w granicach aktów UE wyłączających obowiązek zgłoszenia środków spełniających określone warunki,
- c) na podstawie decyzji KE uznającej dany środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

W odniesieniu do zasady *de minimis* wyjaśnia się, że Unia określiła kryteria (przede wszystkim kwotowe), po spełnieniu których dany środek nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi i nie zakłóca ani nie grozi zakłóceniem konkurencji. Środek taki nie stanowi zatem pomocy publicznej i jest nazywany pomocą bagatelną (lub pomocą *de minimis*). Państwa Członkowskie mogą zatem udzielać pomocy bagatelnej, w tym przyjmować w tym zakresie akty prawne. Akty te nie mogą jednak stać w sprzeczności z normami prawa UE. Warto zresztą wskazać, że regulacje unijne określające możliwość udzielania pomocy bagatelnej mają charakter rozporządzeń, a więc są bezpośrednio stosowane w Państwach Członkowskich i stoją wyżej w hierarchii źródeł prawa niż ustawy. Państwo może zatem np. zwolnić grupę przedsiębiorstw z jakiejś kategorii opłat na zasadzie *de minimis*, ale nie może zmienić tej zasady.

Analogicznie jak w przypadkach objętych zasadą *de minimis* kształtują się kompetencje Państw Członkowskich do stanowienia przepisów w zakresie pomocy w odniesieniu do której wyłączono obowiązek zgłoszenia (por. zwłaszcza art. 108 ust. 1 i 2 oraz art. 109 TFUE). Państwo nie musi zatem notyfikować KE środków pomocowych spełniających określone przez Unię warunki. Dotyczy to zarówno środków pomocy indywidualnej jak i programów pomocy (w tym ustaw, rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego).

W pozostałym zakresie środki stanowiące pomoc publiczną winny być notyfikowane KE i mogą być przyjęte przez Państwo Członkowskie wyłącznie jeśli Unia uzna, że są one zgodne lub – pod określonymi warunkami – mogą być zgodne z rynkiem wewnętrznym. Zatem co do zasady, przed przyjęciem na poziomie krajowym aktu normatywnego mającego cechy pomocy państwa takiego jak w szczególności ustawa, rozporządzenie, czy też akt prawa miejscowego projekt takiego aktu winien być zgłoszony KE, która dokonuje jego oceny, rozstrzygając w pierwszej kolejności czy jest to środek pomocowy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem czy jest co do zasady zakazany, a w przypadku odpowiedzi pozytywnej decydując, czy jest lub może on zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym i jako taki za dopuszczalny.

W uzupełnieniu powyższej charakterystyki krajowych aktów materialnoprawnych w zakresie pomocy publicznej wskazać należy, że na poziomie krajowym mogą być przyjmowane uregulowania w zakresie środków nie stanowiących pomocy publicznej, w tym w szczególności rekompensat z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (por. art. 14, art. 93 i 106 ust. 2 TFUE). Zgodnie z orzecnictwem TS³, a także praktyką decyzyjną KE⁴ rekompensaty spełniające określone warunki nie stanowią pomocy publicznej.

Rozdział II. Pomoc publiczna a ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Wskazanie relacji między prawem pomocy publicznej a ustawą o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵ wymaga podkreślenia, że wszystkie te normy mają swoje źródło w prawodawstwie unijnym. Jak już wskazano w rozdziale I niniejszej ekspertyzy Unia posiada kompetencje wyłączne w zakresie pomocy publicznej. Natomiast wspomniana ustawa stanowi implementację dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej

³ Por. w szczególności wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie nr C-280/00 *Altmark Trans GmbH*, pkt. 87 i nast.

⁴ Por. decyzję Komisji z dnia 20 grudnia 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 zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, decyzję Komisji z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa C 3/08 (ex NN 102/05) – Republika Czeska, a także komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2012 r., C 8/02).

⁵ Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.

usług na rynku wewnętrznym⁶, a więc aktu mającego na celu harmonizację przepisów w zakresie traktatowej swobody świadczenia usług.

Omawiane przepisy należą zatem do dwóch różnych dziedzin prawa, co nie oznacza, że nie zachodzą między nimi żadne związki. Dotyczą one w szczególności celów jakim mają one służyć, które należy tu utożsamiać raczej z celami UE niż z celami definiowanymi na poziomie krajowym. Przy czym cele UE nie mają wyłącznie charakteru gospodarczego. Zgodnie z przepisem art. 3 TUE Unia nie tylko ustanawia rynek wewnętrzny, ale także w szczególności zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną. Tym niemniej nie budzi wątpliwości, że zarówno prawo w zakresie pomocy publicznej jak i swoboda świadczenia usług ukierunkowane są na budowanie konkurencyjnego rynku i przeciwdziałanie jego zaburzeniom, z uwzględnieniem jednak zasad zrównoważonego rozwoju.

Zarówno przepisy w zakresie pomocy publicznej, jak i omawiana ustawa dotyczą w szczególności świadczenia usług. W tym kontekście warto zauważyć, że w ramach prawa pomocy publicznej funkcjonuje pojęcie usług świadczonych w interesie ogólnym. Usługi te należy podzielić – zgodnie z Protokołem w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym⁷ - na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i na takie, które nie mają charakteru gospodarczego. W odniesieniu do świadczenia, zlecania i organizowania tych usług kompetencje Państw Członkowskich nie są naruszane przez postanowienia Traktatów (por. art. 2 tego protokołu). Można zatem przyjąć, że do usług świadczonych w interesie ogólnym, które nie mają charakteru gospodarczego prawo pomocy publicznej nie znajduje zastosowania.

W tym kontekście wyjaśnia się, że KE, uwzględniając orzecznictwo TS, wskazuje zasadniczo⁸ na dwie kategorie działalności niemającej charakteru gospodarczego: po pierwsze na działalność związaną z wykonywaniem władzy publicznej (np. związaną z funkcjonowaniem armii lub policji), a po drugie prowadzoną w zakresie niektórych rodzajów działalności o charakterze czysto socjalnym. W odniesieniu do tego drugiego przypadku wskazać można, że za działalność o charakterze czysto socjalnym

⁶ Dz. U. UE z 2006 r., L 376/36.

⁷ Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym dołączony do TUE i TFUE.

⁸ Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, Komisja Europejska, SEC(2010) 1545, wersja ostateczna z dnia 7 grudnia 2010 r., pkt. 3.1.4 i podane tam orzecznictwo.

można uznać np. zarządzanie systemami ubezpieczeń obowiązkowych o celach wyłącznie społecznych, funkcjonującymi wedle zasady solidarności, w których świadczenia wynikające z ubezpieczenia są przyznawane niezależnie od wniesionych składek, czy też świadczenia w ramach edukacji publicznej finansowane, co do zasady, ze środków publicznych i spełniające zadania państwa względem obywateli w dziedzinie społecznej, kulturalnej i edukacyjnej.

W odniesieniu natomiast do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stwierdza się, że rekompensaty wypłacane przedsiębiorstwom z tytułu świadczenia tych usług podlegają prawu pomocy publicznej, co znajduje swoje potwierdzenie także w art. 14 TFUE⁹. Nie oznacza to jednak, że każda taka rekompensata będzie stanowić pomoc publiczną. Wręcz przeciwnie, szereg rekompensat nie stanowi pomocy publicznej, gdyż spełnia kryteria *de minimis*¹⁰ lub tzw. kryteria *Altmark*¹¹. W pozostałym zakresie rekompensaty mogą stanowić pomoc publiczną i podlegają ocenie co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym¹².

Omawiając relacje pomiędzy prawem pomocy publicznej a przedmiotową ustawą wskazać należy, że akt ten (podobnie jak właściwa dyrektywa) nie ma zastosowania do wszystkich usług, o czym wyraźnie przesądzono w przepisie art. 3. Należy zatem rozważyć, czy istnieje związek pomiędzy katalogiem usług wyłączonych spod stosowania tej ustawy (i dyrektywy) a przepisami pomocy publicznej, w tym zwłaszcza dotyczącymi usług świadczonych w interesie ogólnym niemających charakteru gospodarczego.

Nie budzi wątpliwości, że fakt objęcia omawianą ustawą większości usług sprzyja stwierdzeniu, że w stosunku do nich łatwiej będzie wykazać spełnianie przez dany środek przesłanki wpływu na wymianę handlową między Państwami

⁹ Por. także komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Reforma zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, KOM(2011) 146, wersja ostateczna z 23 marca 2011 r., pkt. 2.

¹⁰ Por. zwłaszcza rozporządzenie Komisji (UE) NR 360/2012 z dnia 25 kwietnia 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. U. UE z 2012 r., L 114/8).

¹¹ Wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie 280/00 *Altmark Trans GmbH*, a także decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 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 zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2012 r., L 7/3).

¹² Por. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2012 r., C 8/02), a także Komunikat Komisji, Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011), (Dz. U. UE z 2012 r., C 8/03).

Członkowskimi. W ocenie autorów ekspertyzy zbyt daleko idące byłoby jednak stwierdzenie, że wsparcie kierowane do przedsiębiorstw świadczących usługi wyłączone spod stosowania ustawy (dyrektywy), *a priori* można by uznać za niewpływające na taką wymianę.

Usługi świadczone w interesie ogólnym (ale już nie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym) nie są ponadto objęte zakresem stosowania ww. dyrektywy, a w konsekwencji także ustawy¹³. Nie można jednak *a priori* uznać, że fakt nieobjęcia danej grupy usług regulacją omawianej ustawy przesądza o niestosowaniu do środków ukierunkowanych na wspieranie ich świadczenia reguł pomocy publicznej.

Podsumowując regulacja ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie wpływa na zakres zastosowania przepisów pomocy publicznej, w tym także w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym.

Rozdział III. Pomoc publiczna a ustawa Prawo zamówień publicznych

Podobnie jak w przypadku ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa Prawo zamówień publicznych¹⁴ stanowi implementację dyrektyw UE¹⁵. Analogicznie wskazując na relację między przepisami w zakresie pomocy publicznej a ustawą Prawo zamówień publicznych wskazać należy, że należą one do różnych dziedzin prawa. Zakres tych regulacji zasadniczo nie pokrywa się, lecz występują między nimi zależności.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że stosowanie reguł zamówień publicznych przez Zamawiającego zasadniczo może wykluczyć spełnienie przez środek przesłanki korzyści ekonomicznej. Przyjmuje się bowiem, że powierzenie realizacji zamówienia w wyniku zastosowania trybów omawianej ustawy przesądza o rynkowości wysokości wynagrodzenia oferowanego za jego wykonanie. Bezspornie jednym z celów ustawy jest zapewnienie efektywności wydatków. Wskazać jednak należy, że nie w każdym przypadku udzielenie zamówienia w zgodzie z wymogami ustawy przesądza o dochowaniu tej efektywności, a więc także o

¹³ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r..., op. cit., motyw 17.

¹⁴ Tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.

¹⁵ Por. dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. U. UE z 2004 r., L 134/1) i dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. UE z 2004 r., L 134/114).

nieosiągnięciu przez Wykonawcę korzyści ekonomicznej na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Generalnie należy przyjąć, że zastosowanie trybów udzielenia zamówienia takich jak zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę czy też negocjacje bez ogłoszenia, a więc takich, w ramach których Zamawiający zwraca się do zamkniętego, przez siebie zdefiniowanego kręgu potencjalnych wykonawców nie pozwala wykluczyć wystąpienia korzyści ekonomicznej po stronie Wykonawcy¹⁶.

Warto także podkreślić, że ustawa Prawo zamówień publicznych zawiera regulacje, które, jak można przyjąć, utrudniają udzielenie pomocy publicznej w sposób pośredni. Dotyczy to zwłaszcza przepisów w zakresie opisu przedmiotu zamówienia (art. 29 i nast. ustawy), w tym zakazu dokonywania takiego opisu przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia.

Ponadto jednym ze sposobów wykazania, że rekompensata z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowi pomocy publicznej – w zakresie czwartego kryterium *Altmark* - jest właśnie powierzenie wykonywania zobowiązań do świadczenia usług publicznych w ramach procedury udzielania zamówień publicznych¹⁷.

Rozdział IV. Pomoc publiczna a ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ocena ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸ pod kątem przepisów pomocy publicznej winna następować jak się wydaje w dwóch obszarach. Po pierwsze należy rozstrzygnąć, czy dotacja przekazywana przedsiębiorstwom na mocy tej ustawy może stanowić pomoc publiczną lub rekompensatę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowiącą pomocy państwa. Po drugie zaś trzeba ocenić, czy środki przewidziane w art. 24 ustawy (określone uprawnienia i zwolnienia dla organizacji pożytku publicznego) mogą stanowić pomoc publiczną.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia zgodzić się należy z poglądem prezentowanym już w literaturze, że zlecenie realizacji zadań publicznych w trybie omawianej ustawy może stanowić pomoc publiczną¹⁹. Zwraca się przy tym uwagę, że

¹⁶ A. Jankowska, M. Mirosław, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, C. H. Beck 2009, rozdz. I.

¹⁷ Wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie 280/00, op. cit., pkt. 93.

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

¹⁹ Por. A. Jankowska, M. Mirosław, *Dopuszczalność...*, op. cit., rozdz. I.

ustawa nie w pełni odpowiada uregulowaniom decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 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 zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym²⁰. Dotyczy to w szczególności braku regulacji w zakresie nadwyżki rekompensaty, czy też weryfikacji, że pomoc nie ogranicza się do pokrycia uzasadnionych kosztów i rozsądnego zysku. Brak też wyraźnego wskazania, że akt powierzający wykonywane usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zawiera odniesienie do tej decyzji. W ocenie autorów ekspertyzy nie można też wykluczyć, że zlecane zadania publiczne nie będą miały charakteru gospodarczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, organy zlecające realizację zadań publicznych w oparciu o przepisy ww. ustawy winny respektować normy wynikające z przepisów w zakresie pomocy publicznej. Mogą one zatem niezależnie od tych przepisów zlecać realizację takich zadań, które nie mają charakteru gospodarczego lub też w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym tak formułować umowę o powierzenie zadania publicznego by spełnić kryteria *Altmark*, względnie dokonywać notyfikacji środków mających charakter pomocy państwa w celu poddania ich ocenie przez KE.

Należy jednak podkreślić, że omawiana ustawa w odniesieniu do finansowania zadań publicznych w formie dotacji odwołuje się w przepisie art. 5 ust. 4 do ustawy o finansach publicznych, a w szczególności do jej art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 i art. 221. Regulacje te ograniczają zasadniczo możliwość wykorzystania środków dotacji poza okresem na który została ona udzielona, zawierają postanowienia w zakresie zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Tym niemniej dla takiej dotacji nie można *a priori* uznać, że są spełnione wszystkie przesłanki wynikające z ww. decyzji KE. Nie zmienia tego słuszny, choć nieodwołujący się do przepisów prawa UE wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II GSK 801/10), kwestionujący możliwość sfinansowania z dotacji wydatków nie mieszczących się w ocenie sądu w zakresie kosztów obsługi zadania.

W odniesieniu do oceny w kontekście przepisów pomocy publicznej uprawnień i zwolnień z których korzystają organizacje pożytku publicznego, takich jak np. zwolnienie od podatku dochodów tych organizacji w części przeznaczonych na

²⁰ Op. cit.

działalność statutową, z wyłączeniem działalności gospodarczej (por. art. 24 ust. 1 pkt. 1 omawianej ustawy, w związku z art. 17 ust. 1 pkt 6c ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²¹) należy wskazać na pojawiające się wątpliwości interpretacyjne. W pierwszej kolejności uznać należy, że nazwa *działalność gospodarcza* w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie jest tożsama zakresowo z nazwą *działalność gospodarcza* w rozumieniu przepisów prawa konkurencji UE. Należy zatem ocenić, czy działalność pożytku publicznego może stanowić *działalność gospodarczą* w rozumieniu prawa konkurencji. Bez znaczenia przy tym pozostaje forma prawna organizacji pożytku publicznego, ani to jakie zasady przyjęły one w zakresie rozdysponowania ewentualnego zysku.

Ustawa definiując działalność pożytku publicznego (por. art. 3 ust. 1) wskazuje w szczególności, że jest ona społecznie użyteczna i prowadzona w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Katalog tych zadań publicznych wskazany został w art. 4 przedmiotowego aktu.

W ocenie autorów ekspertyzy zasadniczo można przyjąć, że zadania te mają charakter usług świadczonych w interesie ogólnym, a także nie mają charakteru gospodarczego – przynajmniej w zakresie tzw. nieodpłatnej działalności pożytku publicznego.

Jednak w zakresie odpłatnej działalności pożytku publicznego nie można automatycznie wykluczyć, że nie ma ona charakteru gospodarczego. O ile – jak można przyjąć – działalność polegająca na sprzedaży towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym można uznać za ukierunkowaną wyłącznie na wsparcie pewnych grup społecznie wykluczonych i wsparcie dla organizacji pożytku publicznego traktować jako wsparcie dla tych grup (a nie dla przedsiębiorstwa), o tyle szczególne wątpliwości interpretacyjne dotyczą działalności prowadzonej w sferze działań publicznych, za którą pobierane jest wynagrodzenie. W ocenie autorów ekspertyzy nie można bowiem jednoznacznie przesądzić, że działalność taka nie będzie miała charakteru gospodarczego i automatycznie wyłączyć stosowanie przepisów o pomocy publicznej. Dlatego też wydaje się, że

²¹ Tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397.

przepisy omawianej ustawy w zakresie zwolnień i uprawnień organizacji pożytku publicznego winny podlegać każdorazowo prounijnej wykładni prawa; zaś w przypadkach ich sprzeczności z normami prawa konkurencji UE nie mogą być stosowane²². Na aprobatę w tym kontekście zasługuje przepis art. 7 ust. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²³, który wyznacza ramy zwolnienia od podatku od nieruchomości do tych nieruchomości lub ich części, które są zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.

Rozdział V. Pomoc publiczna a fundusze strukturalne

Fundusze strukturalne to instrumenty finansowe UE, przez które realizowana jest polityka rozwoju regionalnego i polityka spójności oraz polityka rolna. Do funduszy strukturalnych należą obecnie: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybołówstwa. Jak już wspomniano w rozdziale I.1. pierwszej ekspertyzy wsparcie przyznawane w ramach funduszy strukturalnych jest uznawane jako przekazywane z zasobów państwowych i przez państwo ponieważ fundusze strukturalne wypłacane są państwu członkowskiemu zanim to ostatnie przekaze je beneficjentom pomocy²⁴. Wynika to pośrednio z jednej z podstawowych zasad funkcjonowania funduszy strukturalnych, którą jest zasada dodatkowości oznaczająca, że „pomoc udzielana przez Unię stanowi uzupełnienie wkładu danego Państwa Członkowskiego, a nie okazję do zmniejszenia tego wkładu”. Ponadto inną z podstawowych zasad jest zgodność, która oznacza, że „operacje finansowane przez fundusze (...) winny być zgodne z postanowieniami Traktatu oraz z politykami i działaniami Wspólnoty, włączając w to zasady konkurencji”.²⁵ Zatem pierwsza przesłanka uznania wsparcia za pomoc publiczną będzie co do zasady spełniona. O uznaniu wsparcia z funduszy strukturalnych w praktyce decyzyjnej za pomoc z

²² Por. wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*, por. także wyrok SN z 4 stycznia 2008 r. (sygn. akt I UK 182/07) z glosą P. Brzezińskiego *Relacje między zasadą pierwszeństwa a zasadą efektywności*. w: *Europejski Przegląd Sądowy* 2010/1/50-54.

²³ Tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613; por. także uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 listopada 2010 r. w sprawie 21/1848/2010.

²⁴ Por. np. Decyzji KE w sprawie N 660/2009, *Pomoc na inwestycje w podziemne magazyny gazu ziemnego dla PGNiG S.A.*, pkt. 32.

²⁵ Fundusze strukturalne i programy pomocowe Unii Europejskiej, red. K. Budzowski, KTE, Kraków 2003, s. 26.

zasobów państwowych będzie także mowa w rozdziale VII pkt. 1 i 3 niniejszej ekspertyzy.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 z późn. zm.) wsparcie z funduszy strukturalnych jest przyznawane na podstawie decyzji lub umowy (art. 30). Szczegółowe regulacje odnośnie treści umowy o dofinansowanie projektu zawiera ustawa o finansach publicznych (art. 206)²⁶. Oba rodzaje wsparcia wiążą się z tym, że po jednej stronie występuje odpowiednia instytucja (zarządzająca, pośrednicząca lub wdrażająca), a po drugiej beneficjent wsparcia ze środków funduszy strukturalnych. Jeżeli jako beneficjent występuje przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej i wsparcie to jest dla niego korzystne na warunkach odbiegających od rynkowych (co będzie regułą w przypadku bezzwrotnego dofinansowania projektu), to spełniona jest także kolejna przesłanka uznania wsparcia za pomoc publiczną, tzn. że wsparcie stanowi selektywną korzyść dla danego przedsiębiorstwa.

W praktyce istotne będzie zatem rozstrzygnięcie, czy w danym przypadku udzielania wsparcia z funduszy zachodzi ostatnia przesłanka, tj. czy zaburzenie konkurencji przez jego udzielenie ma wpływ na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Zgodnie z art. 21 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w którym finansowanie projektów w ramach funduszy (przez programy operacyjne) stanowi pomoc spełniającą przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE albo pomoc *de minimis*, do tego finansowania mają zastosowanie szczególne warunki i tryb udzielania pomocy. Określone są one w szczególności przez przepisy rozporządzeń wykonawczych, mających status programów pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) 659/1999. Natomiast w przypadku pomocy indywidualnej jej przeznaczenie i szczególne warunki udzielania określa decyzja lub umowa o dofinansowanie projektu. Jednak, aby mogła zostać zawarta taka umowa lub wydana decyzja, to projekt musi zostać notyfikowany indywidualnie do KE i uzyskać jej akceptację.

Fundusze strukturalne są w obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 zarządzane przez tzw. programy operacyjne, na poziomie krajowym lub regionalnym. W praktyce wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce występują, jak się wydaje,

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.).

cztery modelowe sytuacje, co odpowiada w zasadzie regulacji art. 21 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju:

- warunki udzielenia wsparcia w ramach danego priorytetu lub większej części programu operacyjnego z góry określają przepisy odpowiedniego, notyfikowanego wcześniej, programu pomocy,
- warunki udzielenia wsparcia w ramach danego priorytetu lub większej części programu operacyjnego są zgodne z zasadami pomocy *de minimis*,
- warunki udzielenia wsparcia w ramach danego priorytetu umożliwiają indywidualną notyfikację środka do KE,
- warunki udzielenia wsparcia w ramach danego priorytetu programu operacyjnego z góry wykluczają istnienie pomocy publicznej.

Dla zarządzania funduszami strukturalnymi w zakresie dotyczącym podmiotów ekonomii społecznej kluczowe wydają się w obecnej perspektywie finansowej sytuacje wymienione jako pierwsza i druga, ponieważ najczęściej występują w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL) i w programach regionalnych. Jeżeli w danym działaniu (priorytecie) istnieje sytuacja wymieniona jako czwarta to dla beneficjentów wsparcia istnieje ryzyko, że zasady przyjęte na gruncie programu operacyjnego nie mogą modyfikować przepisów o pomocy publicznej. Wobec tego potencjalnie jest możliwe, że wsparcie, które zostało przyznane jako nie stanowiące pomocy publicznej może w okresie późniejszym okazać się pomocą publiczną, przyznaną albo bezprawnie (tzn. z naruszeniem przepisów art. 108 ust. 3 TFUE) albo niezgodnie z odpowiednimi zasadami, omówionymi w rozdziałach II.2. do II.5 ekspertyzy *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw społecznych w świetle uregulowań unijnych*.

W obecnej perspektywie finansowej ogólną podstawą prawną funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (oprócz funduszy polityki rolnej) jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210/25 z późn. zm.).

Niektóre regulacje rozporządzenia 1083/2006 wskazują wprost, że nie każde wsparcie z funduszy strukturalnych będzie stanowiło pomoc publiczną (np. art. 54 ust. 4, art. 55 ust. 6). Z tego powodu zarówno instytucje przyznające wsparcie ze środków funduszy, jak i jego beneficjenci powinni mieć na względzie, że nie jest zasadne

przyjmowanie sztywnych reguł dotyczących tej kwestii w poszczególnych priorytetach programów operacyjnych. Jako przykładowy skutek uznania wsparcia za pomoc publiczną można wskazać 10-letni okres przedawnienia zwrotu pomocy publicznej wynikający z art. 15 rozporządzenia Rady (WE) 659/1999. Jednocześnie przesłanki zwrotu takiej pomocy są określone w przepisach tego rozporządzenia, nie zaś w art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wynika to z tego, że rozporządzenia unijne mają skutek bezpośredni w stosunkach między podmiotami krajowymi i zasadniczo nie wymagają implementacji do porządku krajowego.

Dla podmiotów ekonomii społecznej najistotniejszy wydaje się priorytet VII PO KL. W szczególności działania 7.2.1. i 7.2.2. przewidują wsparcie na takie aktywności jak *Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* oraz *Wsparcie ekonomii społecznej* dla takich podmiotów jak podmioty integracji społecznej, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym z określonych powodów (niezatrudnione lub zatrudnione), spółdzielnie socjalne, podmioty ekonomii społecznej. Podmioty te są wprost wskazane w tych działaniach jako grupy docelowe, ale w zasadzie mogą być także ich beneficjentami. W ramach tych działań jako unijną podstawę prawną udzielenia pomocy publicznej (tam gdzie ma to zastosowanie) wskazano rozporządzenie Komisji (WE) 800/2008 w sprawie wyłączeń blokowych lub rozporządzenie Komisji (WE) 1998/2006 w sprawie pomocy *de minimis*. Krajową podstawą prawną jest natomiast rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz. U. Nr 239, poz. 1598 z późn. zm.).

Rozdział VI. Mechanizmy i procedury stosowania pomocy publicznej w Polsce

Procedura udzielania i monitorowania pomocy publicznej w Polsce jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.), dalej zwana „ustawą”. Reguluje ona także krajowe aspekty zwrotu pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Procedura udzielania pomocy

W przedmiocie udzielania pomocy publicznej ustawa ta zawiera dwie grupy przepisów:

- obejmujące notyfikację w obszarze krajowym projektów programów pomocy i pomocy indywidualnej (w tym na restrukturyzację) – art. 12-24,
- obejmujące tryb wnioskowania o udzielenie pomocy – art. 37-38.

Notyfikacja projektów pomocy należy do kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK).²⁷ Jest on zobowiązany do wydania opinii o projektowanej pomocy publicznej na wniosek organu administracji publicznej, podmiotu udzielającego pomocy lub podmiotu ubiegającego się o pomoc, w zależności od rodzaju pomocy (art. 13 ust. 1 ustawy). Zakres informacji niezbędnych do wydania opinii Prezesa UOKiK wskazuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie informacji przekazywanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej (Dz. U. Nr 246, poz. 2467 z późn. zm.). Prezes UOKiK, za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, dokonuje notyfikacji w odniesieniu do projektu:

- 1) programu pomocowego - niezwłocznie po podjęciu wymaganej uchwały Rady Ministrów o dokonaniu notyfikacji;
- 2) pomocy indywidualnej oraz pomocy indywidualnej na restrukturyzację - niezwłocznie po wydaniu opinii o zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem albo po otrzymaniu wystąpienia o dokonanie notyfikacji, mimo wydania opinii o niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem.

W postępowaniu przed KE, uregulowanym przepisami rozporządzenia Rady (WE) 659/1999, Polskę reprezentuje Prezes UOKiK.

W zakresie wnioskowania o udzielenie pomocy ustawa przewiduje trzy rodzaje wniosków: ubieganie się o pomoc *de minimis*, ubieganie się o pomoc w rolnictwie lub rybołówstwie i ubieganie się o pomoc innego rodzaju. W zależności od rodzaju pomocy, o którą podmiot się ubiega przewidziane są nieco inne informacje niezbędne do udzielenia instytucji przyznającej pomoc. Szczegółowy zakres tych informacji zawierają trzy rozporządzenia wykonawcze.²⁸

²⁷ W zakresie pomocy w rolnictwie lub rybołówstwie właściwy jest minister właściwy ds. rolnictwa, także w postępowaniu przed KE. Dotyczy to zasadniczo wszystkich kompetencji UOKiK przyznanych ustawą.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. Nr 121, poz. .810);

Zakres przedstawianych informacji przez podmiot ubiegający się o pomoc służy, jak się wydaje, przede wszystkim trzem celom:

- kontroli kumulacji pomocy w odniesieniu do podmiotu lub kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą,
- weryfikacji statusu przedsiębiorstwa (mikro, małe, średnie lub duże) oraz
- zbadaniu, czy podmiot nie jest przedsiębiorstwem zagrożonym (w trudnej sytuacji) w rozumieniu przepisów unijnych o pomocy publicznej²⁹.

Rozporządzenia wykonawcze przewidują wzory formularzy służących m.in. do podania rodzajów i wielkości otrzymanej przez podmiot pomocy, natomiast w przypadku nieotrzymania wcześniej pomocy podmiot składa zamiast tej części przewidzianych formularzy oświadczenie o nieotrzymaniu pomocy o treści wskazanej w odpowiednim przepisie ustawy (art. 37 ust. 1 pkt. 1, art. 37 ust. 2 pkt. 1-2, art. 37 ust. 5 ustawy).

Procedura monitorowania pomocy

Monitorowanie pomocy jest zadaniem z jednej strony organów udzielających pomocy publicznej, a z drugiej Prezesa UOKiK, co nie wyłącza kompetencji KE. Zasady i tryb monitorowania pomocy są przedmiotem regulacji art. 31-35 i 39-41 ustawy. Z punktu widzenia beneficjenta pomocy oraz podmiotu ubiegającego się o pomoc istotne jest zobowiązanie do przekazywania informacji o dotyczącej ich pomocy publicznej Prezesowi UOKiK lub podmiotowi udzielającemu pomocy - na ich żądanie, w zakresie i terminach określonych w żądaniu. Termin określony w tym żądaniu nie może być krótszy niż 14 dni, chyba że o informacje dotyczące udzielonej pomocy występuje Komisja. Pozostałe obowiązki w zakresie monitorowania pomocy dotyczą podmiotów udzielających pomocy i Prezesa UOKiK. Sprawozdawczość jest prowadzona z wykorzystaniem tzw. aplikacji SHRIMP.

Procedura zwrotu pomocy

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. Nr 53, poz. 312 z późn.zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz.U. Nr 53, poz. 311 z późn.zm.).

²⁹ Definicję *przedsiębiorstwa zagrożonego* zawiera pkt. 2.1. Komunikatu Komisji *Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* (Dz. U. UE z 2004 r., C 244/2 z późn. zm.).

Stosownie do przepisów rozdziału 4 ustawy (art. 25 i nast.) zwrot pomocy publicznej następuje w przypadku gdy została ona przyznana niezgodnie z zasadami wspólnego rynku lub gdy została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Znaczenie tych terminów wyjaśnia co prawda ustawa, ale przez odwołanie do rozporządzenia Rady (WE) 659/1999 (art. 2 pkt. 8 i 9). Słusznie, choć bez szerszego wyjaśnienia, przyjmują I. Postuła i A. Werner potrzebę systemowej wykładni tych przepisów, wywodząc ją z tytułu rozdziału 4 ustawy *Zwrot pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem*.³⁰ Oznacza ona, że przepisy ustawy odnoszą się tylko do zwrotu pomocy tego rodzaju, jak objęta decyzją o zwrocie wydaną przez KE na podstawie przepisów wymienionego rozporządzenia.

Konieczność uregulowania procedury zwrotu pomocy w ustawie wynika z tego, że rozporządzenie Rady (WE) 659/1999 nie zawiera takich uregulowań w obszarze krajowym, pozostawiając je w sferze obowiązków Państw Członkowskich. Zgodnie z jego art. 14 w przypadku gdy podjęta została decyzja o niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem i jednocześnie pomoc została przyznana bezprawnie (tzn. przyznana przed zakończeniem jej notyfikacji lub bez tej notyfikacji), Komisja podejmuje tzw. decyzję o windykacji, oznaczającą że zainteresowane Państwo Członkowskie musi podjąć wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta. Komisja nie wymaga windykacji pomocy, tylko jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa unijnego. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia Rady (WE) 659/1999 reguły powyższe stosuje się również w przypadku uznania przez KE, że pomoc przyznana była zgodnie z prawem, ale jej świadczenie (wykorzystanie przez beneficjenta) nie było zgodne z jej przeznaczeniem.

Windykacja zostaje przeprowadzona bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym zainteresowanego Państwa Członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji. W tym celu oraz w wypadku postępowania przed sądami krajowymi, zainteresowane Państwa Członkowskie podejmują wszelkie konieczne kroki, jakie dostępne są w ich

³⁰ I. Postuła, A. Werner *Prawo pomocy publicznej*, wyd. 1, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 367.

odpowiednich systemach prawnych, włącznie ze środkami tymczasowymi, bez uszczerbku dla prawa wspólnotowego.³¹

Istotne jest, że beneficjent pomocy jest zobowiązany do zwrotu kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy publicznej, co do której KE wydała decyzję o obowiązku zwrotu pomocy (decyzję o windykacji), chyba że wskutek wniesionego odwołania zostanie zawieszona jej wykonanie (art. 25 ust. 1 ustawy). Obowiązek zwrotu obejmuje również odsetki, o których mowa w art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) 659/1999.

Do czasu wykonania przez beneficjenta pomocy tego obowiązku żadna pomoc publiczna nie może zostać udzielona, a w przypadku jej wcześniejszego udzielenia - wypłacona temu beneficjentowi. Jest to tzw. klauzula moratoryjna (*standstill clause*).³²

W przypadku wydania przez KE decyzji o windykacji, jeżeli pomoc była udzielona na podstawie:

- 1) decyzji - organ, który wydał decyzję, może ją uchylić albo zmienić również bez zgody stron lub nakazać zwrot udzielonej pomocy;
- 2) umowy - podmiot udzielający pomocy może wystąpić do sądu o rozwiązanie umowy, na podstawie której udzielono pomocy lub o nakazanie zwrotu udzielonej pomocy (art. 27 ustawy).

Przymusowe ściągnięcie kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy wraz z odsetkami następuje odpowiednio w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo w trybie przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym (art. 28 ustawy).

W zakresie zwrotu pomocy publicznej na podstawie decyzji o zwrocie wydanej przez KE wskazać należy na pewne kwestie proceduralne, które w praktyce mogą utrudnić wyegzekwowanie zwrotu od podmiotu, który ją otrzymał.

Po pierwsze, decyzja KE nie jest skierowana do konkretnego podmiotu, lecz do Państwa Członkowskiego.³³ Mimo to przyjmuje się w dokumentach KE, że zwrotu powinien dokonać podmiot, u którego pomoc stanowiła korzyść niezgodną ze

³¹ Na temat zapewnienia skuteczności decyzji o windykacji por. Zawiadomienie Komisji *Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwu członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej ze wspólnym rynkiem* (Dz. Urz. UE. z 2007 r., C 272/4).

³² I. Postuła, A. Werner *Prawo* (...), op. cit., s. 368.

³³ Co do interesu prawnego przedsiębiorstwa, które otrzymało pomoc lub innego przedsiębiorstwa w zaskarżeniu decyzji KE por. wyrok SPI z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie T-291/06, pkt. 25-27.

wspólnym rynkiem lub wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem. Nakaz zwrotu pomocy może zostać wydany także na mocy prawa krajowego.³⁴

Po drugie, decyzja KE nie jest tytułem egzekucyjnym w postępowaniu cywilnym wprost wymienionym w art. 777 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.). Jak się wydaje należy jednak przyjąć, że może ona być traktowana jako inne orzeczenie lub akt, które z mocy ustawy podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt. 3 k.p.c.). W przypadku egzekucji administracyjnej podstawą prawną jej prowadzenia na podstawie decyzji KE o zwrocie pomocy publicznej może być art. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.) lub art. 2 § 1 pkt. 5 tej ustawy. Zarówno w procedurze cywilnej jak i administracyjnej istotne jest, że z wnioskiem o wszczęcie egzekucji (w postępowaniu cywilnym wcześniej o nadanie klauzuli wykonalności) może wystąpić tylko uprawniony podmiot (wierzyciel).

Szczególnie trudne może być wyegzekwowanie zwrotu pomocy od podmiotu, którego upadłość ogłoszono w trybie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 1112 z późn. zm.), ponieważ zaspokojenie wierzytelności poszczególnych wierzycieli może nastąpić w zasadzie tylko z masy upadłości w kolejności przewidzianej jej przepisami.

Należy ponadto podzielić zasadniczo inne obawy wskazywane w literaturze dotyczące wykonywania obowiązku zwrotu na gruncie krajowym w istniejącym stanie prawnym.³⁵

Pozostałe przepisy proceduralne

Oprócz omówionej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i wspomnianych rozporządzeń wykonawczych istotne przepisy proceduralne i materialne są zawarte także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1402) i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. Nr 194, poz. 1983 z późn. zm.).

³⁴ Por. Komunikat Komisji w sprawie egzekwowania prawa dotyczącego pomocy państwa przez sądy krajowe (Dz. U. UE z 2009 r., C 85/1), pkt. 30; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06, pkt. 53-54.

³⁵ Por. I. Postuła, A. Werner *Prawo(...)*, op. cit., s. 370-374.

Pierwsze z nich wskazuje maksymalną intensywność pomocy regionalnej przewidzianą do udzielenia w poszczególnych grupach województw, liczoną w procentach w odniesieniu do ekwiwalentu dotacji brutto.

Drugie określa sposób obliczenia ekwiwalentu dotacji w przypadku różnych form pomocy.

Szersze omówienie pomocy regionalnej i ekwiwalentu dotacji zawierają odpowiednie rozdziały ekspertyzy *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw społecznych w świetle uregulowań unijnych*. W tym miejscu wskazać można jedynie, że w przypadku gdy dany program pomocy przewiduje pomoc regionalną, to aby obliczyć jej wartość dla danego beneficjenta należy w pierwszej kolejności ustalić w jakim województwie jest zlokalizowane przedsięwzięcie objęte pomocą i do jakiego rodzaju przedsiębiorstwa należy beneficjent, a następnie biorąc pod uwagę formę pomocy obliczyć jej intensywność nieprzekraczającą tej wskazanej w rozporządzeniu w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej, stosując odpowiednie wzory wyliczenia ekwiwalentu dotacji brutto.

Rozdział VII. Praktyka stosowania pomocy publicznej w Polsce

W zakresie polskiej praktyki wykonywania regulacji dotyczących pomocy publicznej zostaną omówione następujące kwestie:

1. Przykłady decyzji KE dotyczących zgodności projektowanej pomocy indywidualnej ze wspólnym rynkiem i braku pomocy;
2. Przykłady decyzji KE dotyczących zwrotu pomocy publicznej;
3. Przykład postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK związanego z notyfikacją pomocy publicznej.

Ad. 1.

Decyzja Komisji w sprawie gazociągów przesyłowych.³⁶

Omawiana decyzja dotyczyła pomocy publicznej na budowę ok. 953 km gazociągów przesyłowych na rzecz Operatora Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A. Pomoc ta miała być przyznana na realizację 7 projektów inwestycyjnych. Środki miały być przyznane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

³⁶ Decyzja Komisji z 15 marca 2010 r. w sprawie nr N 594/2009, *Pomoc dla Gaz-System S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce*.

W świetle opinii UOKiK z dnia 22 lipca 2009 r. (opinia nr 4/2009/I/OK) planowane wsparcie następuje ze środków państwowych i zostaje przyznane dla konkretnego przedsiębiorstwa. Jednak nie będzie się ono wiązało z korzyścią dla tego przedsiębiorstwa ze względu na sposób ustalania taryfy (systemu cen) za przesył paliw gazowych przez regulatora rynku – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Powoduje on, że taryfa będzie niższa niż w sytuacji gdyby infrastruktura przesyłowa została sfinansowana bez ocenianego wsparcia publicznego. Z przekazanych UOKiK materiałów wynikał także brak pomocy publicznej po stronie operatorów systemu dystrybucyjnego, a cała korzyść będzie pozostawała po stronie użytkowników końcowych systemu gazowego w Polsce. Wsparcie dla Gaz-System nie spełnia też przesłanki zakłócenia konkurencji lub groźby jej zakłócenia ponieważ jego działalność gospodarcza prowadzona jest w warunkach ekonomicznych monopolu naturalnego. Jest on także jedynym operatorem systemu przesyłowego wyznaczonym w Polsce, zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne.

Powyższy środek pomocy został zgłoszony Komisji w dniu 29 października 2009 r., przy czym jego specyfika polegała nie na notyfikacji nowej pomocy, lecz na notyfikacji w celu uzyskania pewności prawnej o braku wystąpienia pomocy publicznej.

Celem projektów, na które było skierowane wsparcie jest przyczynienie się do rozwoju systemu przesyłowego gazu ziemnego w Polsce, optymalizacji jego pracy i zwiększenia przepustowości. Umożliwią one także odbiór gazu z nowych źródeł dostaw i przesyłania gazu w nowych kierunkach. Skutkiem społecznym związanym ze wsparciem tych projektów jest fakt, że koszt inwestycji nie zostanie przeniesiony na konsumentów. W przypadku braku wsparcia, według wstępnych obliczeń, wzrost taryf w ciągu kolejnych 5 lat musiałby wynieść do 43%. Szacunkowa kwota wsparcia projektów w ramach zgłoszonego środka to ok. 1 207,71 mln PLN. Zgodnie z wyjaśnieniami Polski wsparcie to nie wygeneruje dodatkowych dochodów na rzecz Beneficjenta w postaci zwrotu z kapitału zaangażowanego.

Komisja oceniając zgłoszenie uznała, że projektowane wsparcie spełnia wszystkie przesłanki pomocy publicznej.

Po pierwsze, wsparcie jest przyznawane przy użyciu zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ponieważ przeniesienie środków z funduszy strukturalnych zależy od swobodnego uznania Polski.

Po drugie, władze Polski mogą kontrolować korzyści osiągnęte przez Beneficjenta podczas eksploatacji sieci przesyłowej także dlatego, że sieci przesyłowe

stanowią obszar monopolu naturalnego. Jednak inwestycje zostaną zrealizowane bez pełnego zaangażowania kapitałów Beneficjenta co spowoduje, że w pewnym stopniu będzie on mógł korzystać z alternatywnych kosztów kapitału, który w przeciwnym razie byłby mu potrzebny na pełne sfinansowanie inwestycji. Ponadto ze wsparciem publicznym Gaz-System stanie się właścicielem aktywów, które będzie mógł wykorzystywać np. jako zabezpieczenie w celu uzyskania kredytów bankowych. Z tych powodów wsparcie przyniesie selektywną korzyść dla Gaz-System.

Po trzecie, ze względu na fakt, że między Państwami Członkowskimi odbywa się handel gazem, a nowe gazociągi prawdopodobnie zachęcą do przesyłania gazu z zachodu na wschód i z nowego Terminalu LNG w Świnoujściu, istnieje prawdopodobieństwo, że wywrze to wpływ na wymianę handlową w wymiarze UE.

Uwzględniając powyższe Komisja uznała, że projektowany środek stanowi pomoc publiczną (pomoc państwa) w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Jednocześnie Komisja oceniła, że jest on zgodny ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE ponieważ służy on celowi leżącemu w interesie UE, a intensywność dofinansowania i ogólny bilans środka jest proporcjonalny do realizacji tego celu. Nie wpłynie on zatem na konkurencję w stopniu nadmiernym. Jednocześnie spełnia tzw. efekt zachęty ponieważ Beneficjent przy istniejącym systemie taryf nie byłby w stanie zrealizować projektów w bliskiej przyszłości. Dlatego w celu osiągnięcia bezpieczeństwa dostaw gazu i efektu oszczędności energii, leżącego we wspólnym interesie UE, przewidywane inwestycje można sfinansować wyłącznie przy wsparciu ze strony państwa.

Decyzja Komisji w sprawie domniemanej pomocy dla Polskich Linii Lotniczych LOT³⁷

W powyższej sprawie Komisja wszczęła z urzędu postępowanie w wyniku doniesień prasowych oraz skargi indywidualnej o możliwości wsparcia dla PLL LOT stanowiącego pomoc publiczną, która nie została przez Polskę notyfikowana. Polska utrzymywała przed Komisją, że wsparcie w zakresie procesu restrukturyzacyjnego dla PLL LOT i całej grupy LOT obejmującej 15 spółek zależnych nie stanowi pomocy publicznej.

³⁷ Decyzja Komisji z dnia 20 listopada 2012 r. dotycząca pomocy państwa SA.33337 (2012/NN) – Polska. Potencjalna pomoc państwa dla Polskich Linii Lotniczych LOT (C.2012.8212).

Ocena Komisji obejmowała w szczególności transakcje sprzedaży spółek zależnych polskim jednostkom Skarbu Państwa lub podmiotom w pełni kontrolowanym przez Skarb Państwa. Kluczowe dla tej oceny było zastosowanie testu prywatnego inwestora. Został on opracowany przez Komisję w celu umożliwienia dokonania oceny sytuacji, w której transakcje finansowe i inwestycje dokonane przez rząd stanowią pośrednio pomoc państwa poprzez przyznanie korzyści niektórym przedsiębiorstwom. W celu ustalenia istnienia pomocy państwa Komisja porównuje daną inwestycję w panujących warunkach rynkowych z zachowaniem prywatnych inwestorów w podobnych okolicznościach.

Komisja w wyniku oceny kilku transakcji dotyczących spółek zależnych uznała, że metodologia ich wyceny wraz przyjętymi ekspertyzami dotyczącymi spełnienia przez nie testu prywatnego inwestora potwierdzają brak korzyści po stronie LOT, której nie mógłby uzyskać w warunkach rynkowych. Komisja zauważyła także, że sprzedaż spółek zależnych wpisywała się w ogólną strategię PLL LOT jaką jest skoncentrowanie się na jego głównej działalności gospodarczej, polegającej na lotniczym transporcie pasażerskim i towarowym.

Ad. 2.

Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa na rzecz Huty Częstochowa S.A.³⁸

Sprawa dotyczyła dwóch rodzajów pomocy: restrukturyzacji finansowej dla Huty Częstochowa S.A. (dalej zwana Hutą) oraz kilku innych środków pomocy bezpośredniej. Restrukturyzacja odbywała się na podstawie rządowego programu restrukturyzacji, który ostatecznie nazwano *Programem Restrukturyzacji i Rozwoju Hutnictwa Żelaza i Stali w Polsce do 2006 r.* (dalej zwany Krajowym Programem Restrukturyzacji). Program ten w głównej mierze pozwalał na przyznawanie pomocy państwa polskiemu przemysłowi stalowemu w związku z jego restrukturyzacją w okresie od 1997 r. do 2006 r. na kwotę maksymalną 3.387 miliarda PLN (713 mln EUR). Dla Huty przewidziano restrukturyzację przez jej upadłość, w wyniku której miał zostać zagospodarowany jej majątek produkcyjny przez nowoutworzoną Hutę Stali Częstochowa sp. z o.o. kontrolowaną przez Towarzystwo Finansowe Silesia sp. z o.o. działające w branży produktów stalowych, w którym większość udziałów posiada Ministerstwo Skarbu Państwa. Pomoc publiczna przez restrukturyzację dla Huty była

³⁸ Decyzja KE z dnia 5 lipca 2005 r. nr C 20/04 (ex NN 25/04) (Dz.Urz.UE. L 2006.366.1).

także związana z ustawą z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz. U. Nr 213, poz. 1800 z późn. zm.). Wprowadziła ona nowe podejście do restrukturyzacji przez częściowe umorzenie długu publicznego. Wcześniej harmonogram spłat tego długu można było jedynie zmienić lub przesunąć. W oparciu o tą ustawę Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. podjęła decyzję o restrukturyzacji Huty. Oprócz restrukturyzacji finansowej Huty otrzymała ona szereg bezpośrednich rodzajów pomocy w postaci preferencyjnych pożyczek, dotacji bezpośrednich i umorzeń wierzytelności publicznoprawnych.

Komisja miała wątpliwości czy przyjęty przez Polskę sposób restrukturyzacji miał oparcie w tzw. teście prywatnego wierzyciela lub teście prywatnego inwestora. Komisja miała ponadto wątpliwości co do tego, w jaki sposób Huta Stali Częstochowa sp. z o.o. kontynuowała produkcję Huty bez kapitału obrotowego i czy otrzymała inne środki finansowe. Komisja w efekcie uznała za niedozwoloną pomoc na cele restrukturyzacji, jaką Huta otrzymała w latach 1997 - 2002 w wysokości 19.699.452 PLN. Komisja oceniła także, że udzielona Hucie pomoc nie była zgodna ze wspólnym rynkiem.

Istotą strony prawnej tej sprawy była niezgodność udzielonego wsparcia Hucie z protokołem 8 do Traktatu Akcesyjnego, w szczególności niemożność uznania jej za pomoc istniejącą dla sektora hutnictwa.

Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Gdynia³⁹

Sprawa dotyczyła zgłoszonych przez Polskę w dniu 29 kwietnia 2004 r. środków restrukturyzacyjnych na rzecz Stoczni Gdynia S.A. W trakcie procedury notyfikacji Polska przyjęła nową strategię restrukturyzacji Grupy Stoczni Gdynia, zakładającą oddzielenie Stoczni Gdańsk od Grupy Stoczni Gdynia oraz (częściową) prywatyzację Stoczni Gdynia. Strategia została przedstawiona w uzgodnionym z Komisją dokumencie pn. *Strategia dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) w Polsce w latach 2006-2010*. W ramach tej strategii zakładano prywatyzację Stoczni, przy czym Komisja żądała, aby równolegle Polska przewidziała środki wyrównawcze (ograniczenie produkcji Stoczni i zamknięcie niektórych wydziałów). Proces prywatyzacyjny był w trakcie notyfikacji co najmniej dwukrotnie rozpoczynany na

³⁹ Decyzja Komisji z dnia 6 listopada 2008 r. nr C 17/05 (ex N 194/05 i PL 34/04) (Dz.Urz. L 2010.33.1).

nowo, zaproponowane przez Polskę środki wyrównawcze zostały końcowe zaakceptowane.

W trakcie procedury Polska zgłosiła Komisji kilkakrotnie nową pomoc udzieloną Stoczni Gdynia już po jej rozpoczęciu.

Polska wskazywała (podobnie jak Stocznia Gdynia), że środki przyjęte na rzecz Stoczni nie stanowią nowej pomocy (objętą kompetencją Komisji), a ponadto, że pomoc taka jest zgodna ze wspólnym rynkiem, jako pomoc restrukturyzacyjna. Komisja uznała jednak, że środki te stanowią nową pomoc (przyznaną po wejściu Polski do UE) i objęła je tzw. decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego (2005/C 220/04).

Komisja stwierdziła, że plan restrukturyzacji z 2004 r. nie spełnia żadnego z warunków zatwierdzenia pomocy restrukturyzacyjnej, które zostały określone w odpowiednich wytycznych. Środki te to m.in. restrukturyzacja należności publicznoprawnych i dokapitalizowanie Stoczni Gdynia przez Polskę (Skarb Państwa jako akcjonariusza), a także państwowe gwarancje rozliczenia zaliczek udzielanych w celu prowadzenia produkcji zamówionych statków (*gwarancje KUKÉ*).

Kontekstem prawnym wydanej decyzji o zwrocie pomocy publicznej była procedura tzw. mechanizmu przejściowego, opisana w pkt. 3 załącznika IV do Traktatu Akcesyjnego. Stanowi ona ramy prawne dla oceny programów pomocy i środków pomocy indywidualnej wprowadzonych w życie w nowym Państwie Członkowskim przed dniem przystąpienia do UE i mających zastosowanie po dniu przystąpienia. W celu określenia momentu, w którym dany środek został wprowadzony w życie, stosuje się kryterium prawnie wiążącego aktu prawnego, na mocy którego właściwy organ krajowy zobowiązuje się do udzielenia pomocy. To, czy akt administracyjny jest prawnie wiążący, podlega rozstrzygnięciu w oparciu o prawo krajowe. Kontekst ten był istotny ze względu na kwestionowanie przez Polskę kompetencji Komisji do uznawania środków przyznanych Stoczni Gdynia za nową pomoc.

W odniesieniu do restrukturyzacji należności publicznoprawnych Komisja uznała, że stałe odraczenie według z góry przyjętego schematu tych należności stanowiło dla Stoczni Gdynia korzyść, której nie uzyskałaby ze strony żadnego wierzyciela kierującego się zasadami gospodarki rynkowej, a zatem stanowiło pomoc państwa zbliżoną do (nieoprocentowanej) pożyczki. Nie spełniała ta pomoc testu prywatnego wierzyciela.

W odniesieniu do systemu *gwarancji KUKÉ* Komisja uznała, że zgodnie z zatwierdzonym przez Komisję programem systemu gwarancji eksportowych (decyzja

z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie N 105/07) nie zawiera on elementów pomocy państwa, ale system ten wyraźnie wyłączył przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej. Zatem nie mógł mieć zastosowania do Stoczni Gdynia, będącej w stanie upadłości.

Wreszcie Komisja zauważyła, że Stocznia Gdynia naruszała konkurencję, gdyż dzięki całkowitemu uzależnieniu się od wsparcia publicznego stosowała ceny poniżej kosztów produkcji i nie ponosiła konsekwencji, które takie praktyki zwykle za sobą pociągają, a mianowicie eliminacji z rynku. W konkluzji uznała, że wszystkie środki udzielone na rzecz Stoczni Gdynia stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 107 ust. 1 TFUE).

Dalej Komisja uznała i wykazała, że pomoc ta nie może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie obecnego art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W stosunku do pomocy na restrukturyzację uznała, że wobec braku realistycznego i szeroko zakrojonego planu restrukturyzacji Komisja stwierdziła, że pomoc udzielona Stoczni Gdynia stanowiła pomoc czysto operacyjną, niezgodną ze wspólnym rynkiem jako pomoc restrukturyzacyjna. Nie może być także uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc na ratowanie Stoczni Gdynia ponieważ jej okres trwania znacznie przekraczał dopuszczony czas jej trwania. Ocena w tym kontekście została przeprowadzona w świetle Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1 października 2004 r.

Podstawy obliczenia wysokości pomocy, której odzyskanie od Stoczni Gdynia Komisja pozostawiła Polsce, zostały wskazane w decyzji. W tym zakresie Komisja nałożyła na Polskę następujące obowiązki:

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Polska przekazuje Komisji następujące informacje:

- a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od beneficjenta;*
- b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;*
- c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy;*
- d) dokumenty potwierdzające, że wszystkie nadal obowiązujące umowy gwarancji na zaliczki zostały rozwiązane.*

Ad. 3.

Notyfikacja wsparcia dla podziemnego magazynu paliw IKS Solino.⁴⁰

W ramach rozpoczętego w dniu 27 lipca 2012 r. postępowania na etapie krajowym w sprawie notyfikacji wsparcia wydana została opinia UOKiK o niezgodności wsparcia ze wspólnym rynkiem. Wsparcie to jest przewidziane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Jego planowana wysokość została określona na ok. 29 mln PLN.

Mimo takiej opinii notyfikacja została dokonana w dniu 24 kwietnia 2013 r. w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Zdaniem UOKiK planowana dotacja dla IKS Solino ma pochodzić z zasobów państwowych gdyż przydział środków z funduszy strukturalnych podlega decyzji Państwa Członkowskiego. Stanowisko to jest zgodne z orzecznictwem sądów unijnych, z którego wynika, że dla istnienia pomocy publicznej nie jest konieczne, by środki przekazywane przedsiębiorcy pochodziły z budżetu Państwa Członkowskiego. Wystarczające jest, by środki pozostawały pod stałą kontrolą administracji publicznej i podlegały rozdysponowaniu przez władze krajowe, według ich uznania.⁴¹

Oceniając istnienie celu leżącego we wspólnym interesie UE, UOKiK uznał, że nie można co prawda wykluczyć, że planowana pomoc będzie potencjalnie służyć takiemu celowi, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Państw Członkowskich, jednak uznał brak należytego wykazania tej okoliczności w ocenianym wniosku o notyfikację środka.

Uznano także za niewystarczającą argumentację zmierzającą do wykazania, że projektowana pomoc jest właściwym instrumentem, tzn. że poprawa bezpieczeństwa dostaw paliw i utrzymywania w tym celu zapasów obowiązków nie zostałyby zrealizowane przy użyciu innych instrumentów, mniej zakłócających konkurencję i powodujących mniejsze koszty społeczne.

W zakresie oceny efektu zachęty stwierdzono brak wykazania, że projektowana inwestycja nie mogłaby zostać zrealizowana w takim samym czasie i zakresie z

⁴⁰ Opinia UOKiK nr 13/2013/I/KC z 2 kwietnia 2013 r. do projektu pomocy indywidualnej dla Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” S.A. na rozbudowę Podziemnego Magazynu Ropy Naftowej i Paliw „Góra”.

⁴¹ Por. np. wyrok TS z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98, pkt. 50; wyrok SPI z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94, pkt. 57.

funduszy Grupy Kapitałowej ORLEN. Natomiast uznano, że co do zasady wykazano proporcjonalność pomocy do założonego celu.

Reasumując, UOKiK uznał, że planowana pomoc nie spełnia testu bilansującego, stosowanego w praktyce decyzyjnej Komisji, ponieważ zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej między Państwami Członkowskimi, będące skutkiem udzielenia wsparcia, przewyższają ewentualne korzyści z jej udzielenia. W związku z tym ogólny bilans w odniesieniu do celu leżącego we wspólnym interesie UE jest w ocenie organu negatywny.

Rozdział VIII. Dostępne formy i rodzaje wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych a pomoc publiczna: rodzaje pomocy publicznej, sposoby postępowania i ich konsekwencje

Przedsiębiorczość społeczna jest sferą życia społeczno-gospodarczego, która rozwija się w Polsce od wielu lat. Podmiotów, które cechują mechanizmy charakterystyczne dla ekonomii społecznej działa w Polsce już kilka tysięcy. Do podstawowych form organizacyjnych przedsiębiorstw społecznych zaliczyć należy: spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością realizujące określone cele społeczne (tzw. nowa ekonomia społeczna).⁴² Najbardziej klasycznym typem przedsiębiorstw społecznych funkcjonujących w Polsce są spółdzielnie socjalne. Według stanu na koniec maja 2012 r., zgodnie z informacjami Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych, w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było 478 spółdzielni socjalnych.⁴³ Nie należy zapominać również o podmiotach takich, jak: spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów czy zakłady aktywizacji zawodowej, które co prawda powstawały kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu, ale stosują w praktyce mechanizmy charakterystyczne dla przedsiębiorczości społecznej (tzw. stara ekonomia społeczna). Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. działało 65 zakładów aktywności zawodowej, w których zatrudnienie znalazło ok.

⁴² Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zdolności przystosowawczych MSP i przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy (Official Journal C 120, 20/05/2005 P. 0010 - 0016) przedsiębiorstwa społeczne obejmują w szczególności cztery formy prawne: spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia i fundacje. Ich wyróżnikiem jest prymat celu społecznego nad maksymalizacją zysku, co często wiąże je silnie z terytorium macierzystym i z rozwojem lokalnym.

⁴³ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (projekt z 06.2012 r.), Zespół ds. rozwiązań systemowych ekonomii społecznej, Grupa ds. strategicznych, Warszawa 2012, s. 14.

3363 osób, w tym ok. 2548 stanowiły osoby niepełnosprawne.⁴⁴ W ostatnich latach rozwija się również szerzej rozumiany sektor ekonomii społecznej obejmujący m.in. organizacje pozarządowe, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej czy też ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. Zgodnie z danymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. działały 72 centra integracji społecznej, w których uczestniczyło 4818 osób. Z kolei na koniec 2010 r. funkcjonowało 286 klubów integracji społecznej, z czego 223 prowadziły aktywną działalność.⁴⁵

Należy podkreślić, że w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym nie proponuje się utworzenia nowej formy prawnej dla działania przedsiębiorstwa społecznego, a jedynie określony zestaw cech, które będą je definiować. Jest to pod względem formalnym podobne rozwiązanie, jak stosowany obecnie status organizacji pożytku publicznego. Takie rozwiązanie nie przesądza formy prawnej przedsiębiorstwa społecznego i pozwala działającym obecnie w różnych formach prawnych podmiotom na ubieganie się - po spełnieniu określonych w ustawie warunków - o status przedsiębiorstwa społecznego lub tworzenie nowych podmiotów prawnych, które taki status mogłyby uzyskać.⁴⁶

Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu jest finansowanie przedsiębiorstw społecznych, zwłaszcza w kontekście przepisów regulujących udzielanie pomocy publicznej. Zaangażowanie państwa i jego instytucji we wspieranie podmiotów ekonomii społecznej oraz stymulowanie ich rozwoju za pomocą rozmaitych interwencji publicznych skutkuje potrzebą określenia, w jakich przypadkach wsparcie to nosi znamiona pomocy państwa, w jakich zaś pozostaje bez wpływu na rynek wewnętrzny UE. Nie ulega wątpliwości, że poza ewentualnymi dochodami z działalności odpłatnej organizacje ekonomii społecznej potrzebują innych źródeł finansowania. Kompleksowa strategia rozwoju i wsparcia przedsiębiorstw społecznych winna przewidywać dostępność rozmaitych form finansowania: grantów, donacji i pomocy rzeczowej, kontraktów publicznych, celowych programów publicznych, kredytów lub pożyczek ze specjalnych funduszy czy możliwość pozyskania kapitału inwestycyjnego.⁴⁷

⁴⁴ Ibidem, s. 17.

⁴⁵ Ibidem, s. 17.

⁴⁶ Por. Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (wersja z dnia 27.09.2012 r. oraz Uzasadnienie do projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (wersja z dnia 27.09.2012 r.), s. 6.

⁴⁷ Wymienione elementy zostały przewidziane w brytyjskiej strategii rozwijania i wspierania przedsiębiorstw społecznych. Szerzej: J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*. Kraków 2007, s. 18.

Z uwagi na szeroki wachlarz i zróżnicowany charakter dostępnych form wsparcia szczegółowej analizie poddano przykład spółdzielni socjalnych.⁴⁸ Podmioty te działają w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.), ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.). Potencjalnych spółdzielców wskazuje ustawa o spółdzielniach socjalnych, zgodnie z którą w skład spółdzielni powinni wchodzić przede wszystkim przedstawiciele grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, tj.: bezrobotni, niepełnosprawni, osoby, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, czyli bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnieni od alkoholu i/lub od narkotyków po zakończeniu programu psychoterapii, chorzy psychicznie, zwalniani z zakładów karnych mający trudności w integracji ze środowiskiem, a także uchodźcy realizujący indywidualny program integracji (por. art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych). Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1211), umożliwiają utworzenie spółdzielni socjalnej przez osoby, o których mowa w art. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, które są absolwentami Centrum Integracji Społecznej lub Klubu Integracji Społecznej.

Istnieje możliwość uzyskania wsparcia na założenie spółdzielni osób fizycznych ze środków Funduszu Pracy bądź Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W przypadku wsparcia ze środków Funduszu Pracy osoba bezrobotna zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy może uzyskać dotację nie większą niż czterokrotność przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni. W przypadku przystąpienia przez osobę bezrobotną do już istniejącej spółdzielni socjalnej wysokość dotacji nie może być wyższa niż trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia (por. art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Środki te należy przeznaczyć przykładowo na zakup sprzętu, maszyn, materiałów biurowych czy towaru, nigdy jednak na wynagrodzenia członków, kupno ziemi czy nabycie i remont lokalu, w którym mieści

⁴⁸ Spółdzielnie socjalne to najczęściej zakładany w Polsce typ przedsiębiorstwa społecznego. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że spółdzielnia socjalna - w odróżnieniu od pozostałych przedsiębiorstw społecznych - może być finansowana ze środków publicznych już na etapie tworzenia. Jednakże stosunkowa łatwość założenia nie przekłada się na trwałość czy efektywność funkcjonowania. Szerzej na ten temat: Ekspertyza na temat rozwoju i wykorzystania ekonomii społecznej w organizacjach pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych. Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA. s. 36-37.

się spółdzielnia. W odniesieniu do wsparcia ze środków PFRON osoba niepełnosprawna - zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy - może otrzymać dotację na założenie spółdzielni socjalnej lub wniesienie wkładu do już istniejącego podmiotu nie większą niż piętnastokrotność przeciętnego wynagrodzenia, pod warunkiem, że pozostanie członkiem spółdzielni przez okres 24 miesięcy (por. art. 12 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). W obu przypadkach niezbędne jest złożenie wniosku, w którym należy wskazać, o jaką kwotę się występuje oraz jaki rodzaj działalności ma być prowadzony, przedkłada się również kalkulację kosztów, specyfikację wydatków, opis proponowanych form zabezpieczenia zwrotu kosztów⁴⁹ i przewidywanych efektów ekonomicznych. Do wniosku należy załączyć oświadczenia członków założycieli, że przez ostatni rok nie prowadzili oni działalności gospodarczej, a w ciągu ostatnich pięciu lat nie otrzymali na ten cel pożyczki ani dotacji. Wniosek składa się we właściwym powiatowym urzędzie pracy. Przedmiotowe wsparcie udzielane jest na podstawie umowy zawartej z właściwym starostą. Naruszenie jej postanowień skutkuje koniecznością zwrotu dotacji wraz z ustawowymi odsetkami.

Prawo do otrzymania dotacji na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do niej otrzymali również absolwenci Centrów Integracji Społecznej, czyli osoby, które przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy uczestniczyły w zajęciach w Centrum Integracji Społecznej i otrzymały zaświadczenie od kierownika centrum oraz absolwenci Klubów Integracji Społecznej, czyli osoby, które uczestniczyły w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, posiadają zaświadczenie o zakończeniu uczestnictwa w klubie oraz zrealizowały postanowienia kontraktu socjalnego. W obu tych przypadkach złożenie wniosku o dotację nie wymaga rejestracji danej osoby w powiatowym urzędzie pracy.

Dotacja ze środków Funduszu Pracy dla osoby bezrobotnej na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, jak również dotacja ze środków PFRON dla osoby niepełnosprawnej stanowią pomoc *de minimis*. Osoby wnioskujące o przyznanie wsparcia są zobowiązane do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy stosownych informacji zgodnie z Rozporządzeniem Rady

⁴⁹ Zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (Dz. U. Nr 30, poz. 155 z późn. zm.) to wnioskodawca we wniosku o dotację przedstawia proponowaną formę zabezpieczenia zwrotu środków. W § 8 ww. rozporządzenia określono możliwe formy zabezpieczenia: poręczenie, weksel, z poręczeniem wekslowym (awal), gwarancja bankowa, zastaw na prawach lub rzeczach, blokada rachunku bankowego albo akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika.

Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.). Z kolei podmiot udzielający pomocy (powiatowy urząd pracy) winien w tym przypadku wydać zaświadczenie o udzielonej pomocy *de minimis* zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354 z późn. zm.).⁵⁰

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 3 lit. a) ustawy o spółdzielniach socjalnych w stosunku do osób wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w art. 201 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (umowa o pracę nakładczą, umowa zlecenia, umowa o dzieło), część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby spółdzielni a spółdzielnią może podlegać finansowaniu ze środków Funduszu Pracy w pełnej wysokości przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do wysokości odpowiadającej miesięcznie wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia. Umowa może być zawierana każdorazowo po uwzględnieniu wniosku o refundację, jak też możliwe jest zawarcie umowy na czas określony lub na cały okres refundowania składek.⁵¹

Zwrotu opłaconych składek dokonuje starosta, w okresach kwartalnych na podstawie udokumentowanego wniosku spółdzielni, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Na podstawie wniosku spółdzielni starosta może ponadto przekazywać co miesiąc zaliczkę na opłacanie składek.

W przypadku, gdy stosunek pracy między spółdzielnią socjalną a jej członkiem, nawiązany na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w art. 201 Prawa spółdzielczego ustanie przed upływem okresu finansowania składek ze środków Funduszu Pracy, zwrot opłaconych składek jest dokonywany za okres od ostatniego miesiąca, za który nie dokonano zwrotu opłaconych składek do dnia

⁵⁰ Por. B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz. Warszawa 2012, s. 45-47.

⁵¹ Stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyrażone w piśmie z dnia 30 czerwca 2010 r., znak: DPP-I-0212-47-MŻ/10.

ustania tego stosunku pracy.⁵²Wzór wniosku spółdzielni socjalnej o zwrot opłaconych składek określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2009 r. w sprawie wzoru wniosku spółdzielni socjalnej o zwrot opłaconych składek oraz trybu dokonywania ich zwrotu (Dz. U. Nr 176, poz. 1367).

Jak wskazuje przepis art. 12 ust. 3 lit. d) ustawy o spółdzielniach socjalnych, jak również § 5 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej wsparcie udzielane w tym zakresie stanowi pomoc *de minimis*. Spółdzielnia wnioskująca o przyznanie wsparcia jest zobowiązana do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy stosownych informacji zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.). Natomiast starosta dokonujący zwrotu opłaconych składek ma obowiązek wydania spółdzielni socjalnej ubiegającej się o ich zwrot zaświadczenia o udzielonej pomocy *de minimis* zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354 z późn. zm.).

Należy mieć przy tym na względzie, że umowa o przekazanie środków na założenie spółdzielni socjalnej i refundacja składek za członka spółdzielni socjalnej stanowią dwie odrębne kwestie. Dlatego też wcześniejsze zawarcie umowy pomiędzy przyszłym członkiem spółdzielni a starostą nie wpływa na możliwość zawarcia przez starostę umowy z tą spółdzielnią o refundację składek na ubezpieczenie społeczne.⁵³

W odniesieniu do spółdzielni socjalnych zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych przewidziano również zwolnienie z opłaty sądowej od wniosku o wpis spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmiany wpisu oraz opłat za ogłaszanie wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Powyższe nie oznacza jednak zwolnienia z innych opłat sądowych niezbędnych w toku prowadzenia działalności gospodarczej, a związanych ze zdolnością sądową i procesową.⁵⁴

Jak wskazuje przepis art. 15 ust. 3 ustawy wsparcie udzielane w tym zakresie stanowi pomoc *de minimis*. Sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego powinien jednocześnie wystawić spółdzielni socjalnej zaświadczenie o pomocy *de minimis*. Jeśli sąd nie wystawi zaświadczenia o

⁵² J. Blicharz, Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz. LEX 2012.

⁵³ B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski: op. cit. s. 96.

⁵⁴ Ibidem, s. 65.

pomocy *de minimis*, to w interesie spółdzielni jest wystąpić do sądu z odrębnym wnioskiem o wydanie tego zaświadczenia.

Poza opisanymi mechanizmami wsparcia powołać należy również przepis art. 15 ustawy o spółdzielniach socjalnych wskazujący normę generalną prawa materialnego, dającą podstawę do udzielania wsparcia spółdzielniom socjalnym ze środków budżetu państwa, jak również budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wsparcie to może mieć formę dotacji, pożyczek, poręczeń, usług lub doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym bądź refundacji kosztów lustracji (powyższe nie stanowi zamkniętego katalogu) udzielanych na mocy uchwały przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych. Wyjaśnia się, że przedmiotowa uchwała lub program ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego stanowią program pomocowy w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999.

Wsparcie, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych co do zasady jest udzielane jako pomoc *de minimis*.⁵⁵ Wyjaśnia się, że zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy wsparcie w postaci dotacji, usług lub doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, przeznaczonych na realizację statutowej działalności spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych nie stanowi pomocy publicznej, z tym, że kwota wsparcia nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość kosztów działania spółdzielni socjalnej, pomniejszonej o przychód uzyskany z działalności gospodarczej. Przepis art. 15 ust. 6 winien podlegać wykładni zawężającej. W szczególności należy stwierdzić, że nie obejmuje on wsparcia w postaci użyczenia, użytkowania czy najmu nieruchomości na preferencyjnych warunkach np. w przypadku umów zawieranych przez gminy ze spółdzielniami socjalnymi. Wsparcie takie może być udzielane jako pomoc *de minimis* (por. art. 15 ust. 3).

W nawiązaniu do powołanego przepisu art. 15 ust. 6 wskazać należy, że zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw doprecyzowuje on

⁵⁵ J. Blicharz, op. cit.

możliwość wspierania spółdzielni w formie dotacji, pożyczek i kredytów, poręczeń, usług i doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym, oraz możliwości zrefundowania części kosztów lustracji ze środków publicznych, wiążąc te możliwości z zasadami pomocy publicznej. Dotychczas sytuacje, w których wspierano niektóre działania spółdzielni rodziły istotne komplikacje z uwagi na brak określenia zasad pomocy publicznej w tym zakresie. Wskazano tam ponadto, że działania usługowe i doradcze realizowane przez członka spółdzielni - jednostkę samorządu terytorialnego - nie stanowią pomocy publicznej, ale stanowią wkład członka spółdzielni.⁵⁶

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 43 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.) od podatku wolne są dochody spółdzielni socjalnych wydatkowane w roku podatkowym na cele, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych, na zasadach określonych w tej ustawie, w części niezaliczonej do kosztów uzyskania przychodów.⁵⁷

Jak wskazuje art. 2 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych organizacje takie działają na rzecz społecznej reintegracji jej członków (przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu), jak również na rzecz zawodowej reintegracji jej członków (przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy). Działania określone w art. 2 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych nie są wykonywane w ramach działalności gospodarczej w rozumieniu regulacji krajowych, a dochody wydatkowane na te cele podlegają zwolnieniu od opodatkowania, chyba, że zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Ze zwolnienia korzystają dochody wydatkowane w danym roku podatkowym. Oznacza to konieczność rzeczywistego wydania środków, a nie wyłącznie przypisania ich do realizacji.⁵⁸

Statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność społeczna i oświatowo-kulturalna na rzecz członków spółdzielni oraz ich środowiska lokalnego, a także

⁵⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Nr druku sejmowego 1136).

⁵⁷ Por. Obwieszczenie w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (98/C 384/03).

⁵⁸ B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, op. cit. s. 107.

działalność społecznie użyteczna w zakresie zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie gospodarczej i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna. Do tej działalności stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przy czym prowadzenie przez spółdzielnie socjalne statutowej działalności odpłatnej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości.⁵⁹

Przyjmując literalną wykładnię powołanych przepisów należałoby stwierdzić, iż zwolnienie z opodatkowania nie dotyczy przedsiębiorstwa, tj. działalności gospodarczej, a tym samym nie podlega regułom art. 107-108 TFUE.⁶⁰ Ze względu jednak na szersze rozumienie pojęcia przedsiębiorstwo w prawie wspólnotowym nie powinno budzić wątpliwości, że mamy do czynienia z pomocą państwa. Należy wskazać w szczególności, że przedmiotowego zwolnienia nie można traktować jako ogólnego środka polityki gospodarczej (polityki społecznej), który co do zasady nie podlega zakazowi udzielania pomocy publicznej, zawartemu w art. 107 ust. 1 TFUE. Skutkuje ono bowiem powstaniem korzyści na rzecz tylko określonego sektora gospodarki lub niektórych tylko przedsiębiorstw, tzn. ma charakter selektywny.

Analiza dostępnych form wsparcia przeprowadzona na przykładzie spółdzielni socjalnych wskazuje, że co do zasady wsparcie adresowane do tych podmiotów stanowi pomoc *de minimis*. Winno być ono zatem udzielane zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 i z uwzględnieniem szeregu obowiązków proceduralnych przewidzianych w prawie krajowym.

Omówienie konsekwencji regulacji dotyczących pomocy publicznej na wsparcie przewidziane w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym będzie przedmiotem ostatniego rozdziału niniejszej ekspertyzy.

Warto na tym tle przedstawić również zasadnicze wnioski płynące z praktyki decyzyjnej Komisji. W sprawie N 558/2005 (Polska, Wsparcie dla zakładów aktywności zawodowej) stwierdzono, że wsparcie adresowane do zakładów aktywności zawodowej nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE z uwagi na fakt, że głównej działalności zakładów nie można uznać za działalność gospodarczą w

⁵⁹ Ibidem. s. 107 i nast.

⁶⁰ Podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych oraz podatek akcyzowy a pomoc publiczna. Oprac. Grupa Doradcza SIENNA, WygiInternational IMC Polska, s. 100-101.

rozumieniu przepisów o pomocy państwa. Planowane wsparcie publiczne miało obejmować w tym przypadku dotacje bezpośrednie, zwolnienia ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i emerytalne oraz liczne zwolnienia podatkowe.

W omawianej sprawie Komisja stwierdziła, że wszelka działalność gospodarcza zakładów służy realizacji głównego celu publicznego i ma charakter wyłącznie podrzędny i instrumentalny wobec tego celu, a cały zysk z takiej działalności jest reinwestowany na główny cel zakładu (rehabilitację i reintegrację osób niepełnosprawnych). Ponadto odnotowano również, że działalność zakładów ma charakter lokalny, a przypadki eksportowania wytworzonych produktów były jedynie incydentalne. Komisja oparła się tu w szczególności na wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-344/87 *Bettray* przeciwko *Staatssecretaris van Justitie*, w którym wskazano, że *praca nie może być uznawana za rzeczywistą i prawdziwą działalność gospodarczą, jeśli stanowi ona jedynie środek umożliwiający rehabilitację lub reintegrację zatrudnionych osób, a celem zatrudnienia za wynagrodzeniem, które jest dostosowane do fizycznych i umysłowych możliwości indywidualnej osoby, jest umożliwienie tym osobom odzyskania, w krótszej lub dłuższej perspektywie czasowej, zdolności do podjęcia zwykłego zatrudnienia lub prowadzenia normalnego życia na tyle, na ile jest to możliwe*. Wzięto tu również pod uwagę, że udzielana pomoc ma umożliwiać tworzenie i funkcjonowanie zakładów, nie zaś wyrównywać wszelkie dodatkowe koszty związane z niższą produktywnością osób niepełnosprawnych. Uwzględniono także fakt, że środek adresowany jest do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i że rynek nie byłby w stanie doprowadzić do utworzenia tego typu zakładów bez wsparcia publicznego. Zasadniczym kryterium interpretacyjnym w powołanej sprawie był zatem wpływ projektowanych mechanizmów wsparcia na działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o pomocy państwa.

Wydaje się, że zbliżony sposób interpretacji zastosowano również w sprawie N 519/2007 (Polska, Program pomocy dla przedsiębiorców zatrudniających osoby pozbawione wolności). Stwierdzono tu w szczególności, że ze względu na fakt, iż program obejmuje sektory i przedsiębiorstwa, które mogą uczestniczyć w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, istnieje zagrożenie, że udzielana pomoc mogłaby mieć wpływ na tę wymianę. Uznano zatem, że proponowany środek pomocy obejmujący dotacje bezpośrednie, pożyczki preferencyjne, ulgi podatkowe czy zwolnienia z niepodatkowych należności budżetowych stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W przedmiotowej sprawie z uwagi na fakt, że

wspieranie integracji społecznej poprzez zwiększenie zatrudnienia leży we wspólnym interesie Komisja uznała zgłoszony środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Wnioski płynące z powyższej praktyki decyzyjnej Komisji zostaną omówione, w kontekście form wsparcia przewidzianego na gruncie projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, w rozdziale IX niniejszej ekspertyzy.

Rozdział IX. Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej – wnioski końcowe i rekomendacje

Projektowana ustawa o przedsiębiorstwie społecznym (wersja z 27 września 2012 r.) w art. 28 oraz art. 31-35 przewiduje różnego rodzaju wsparcie ze środków państwa. Poniżej zostanie zawarta ocena tego wsparcia z uwzględnieniem wniosków płynących z niniejszej ekspertyzy oraz ekspertyzy pn. *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw społecznych w świetle uregulowań unijnych*.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu status przedsiębiorstwa społecznego będzie umożliwiał uzyskanie wsparcia w ramach programów rządowych, a także upoważniał do skorzystania ze szczególnych uprawnień przewidzianych w ustawie. Zalicza się do nich w szczególności: preferencyjne stawki podatku od nieruchomości, zwolnienie przedmiotowe dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej z podatku dochodowego od osób prawnych, zwolnienie z opłacania składek na Fundusz Pracy za zatrudnionych pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, zwolnienie z opłacania składek na Fundusz Rehabilitacji (na zasadach określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), czasowe refinansowanie ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy odpowiadającej składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za osoby bezrobotne zatrudnione przez przedsiębiorcę, który uzyskał status przedsiębiorstwa społecznego (na podstawie umowy zawartej ze starostą właściwym dla siedziby przedsiębiorcy).

Nie budzi wątpliwości, że przewidziane mechanizmy wsparcia mają związek z działalnością gospodarczą prowadzoną przez przedsiębiorstwo społeczne. Zakres tej działalności został określony w art. 4 ust. 2 projektu ustawy. Wyraźnie stwierdzono tu,

że działalność gospodarcza przedsiębiorcy, który uzyskał status przedsiębiorstwa społecznego winna być prowadzona jedynie w zakresie usług wymienionych w art. 4 ust. 2 projektu ustawy. Poszczególne rodzaje usług, których świadczeniem będzie zajmować się przedsiębiorstwo społeczne nie są automatycznie wyłączone spod regulacji dotyczących pomocy publicznej. Powyższe oznacza, że dopuszczalność udzielania wsparcia ze środków państwa, także tego przewidzianego w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, zależy będzie od jego zgodności z regułami dotyczącymi pomocy publicznej.

Analiza praktyki decyzyjnej Komisji prowadzi do wniosku, że w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych nie można wykluczyć spełnienia przesłanek istnienia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.⁶¹ W szczególności jak się wydaje nie można wykluczyć, że proponowane środki stanowią selektywną korzyść dla przedsiębiorstw społecznych udzielaną ze środków państwowych, że podmioty te prowadzą rzeczywistą działalność gospodarczą oraz, że istnieje w tym przypadku wpływ na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Powyższe przesądza, że formy wsparcia publicznego przewidziane na gruncie projektu ustawy mogą stanowić pomoc państwa. Zasadne wydaje się zatem przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej w odniesieniu do przedmiotowego projektu bądź ewentualnie notyfikacja braku pomocy publicznej w celu uzyskania pewności prawnej.

Możliwe jest również rozważenie uznania projektowanego wsparcia za pomoc *de minimis* na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 albo jako objętego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008 (np. w zakresie pomocy na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych).

W ocenie autorów ekspertyzy nie jest ponadto zasadne uznanie wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych za rekompensatę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Po pierwsze, usługi te mogą nie spełniać przyjętych kryteriów uznania ich za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (o tych kryteriach szerzej w rozdziale II.1.2. niniejszej ekspertyzy). Wskazać w tym miejscu można jedynie, że Państwa Członkowskie posiadają szeroki margines uznaniowości przy definiowaniu usług, które mogą zostać uznane za usługi świadczone w ogólnym

⁶¹ Por. decyzja Komisji w sprawie N 519/2007.

interesie gospodarczym.⁶² Po drugie, przy tak ogólnych zapisach projektowanej ustawy o przedsiębiorstwie społecznym nie można w zasadzie uznać, że spełnione mogą być kryteria uznania tam przewidzianych rodzajów wsparcia za tego typu rekompensatę (o tym szerzej TS w wyroku *Altmark Trans GmbH*, omówionym w rozdziale II.1.2. ekspertyzy pn. *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw społecznych w świetle uregulowań unijnych*).

Ponadto wyjaśnia się, że w art. 4 ust. 1 *in principio* projektowanej ustawy wprost wskazano, iż przedsiębiorstwo społeczne prowadzi działalność gospodarczą. Czyni to bezprzedmiotowym rozważaniem, czy usługi przez nie świadczone mogą nie mieć charakteru gospodarczego i jako takie nie podlegać zasadom pomocy publicznej.⁶³

W odniesieniu do powyższego podsumowania należy rozważyć, czy możliwa jest taka modyfikacja projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, która prowadziłaby do ich wyłączenia spod rygorów uregulowań w zakresie pomocy publicznej. Po pierwsze podkreśla się, biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa, że poprzez przyjęcie ustawy krajowej nie można zmienić normy prawa unijnego (nawet pochodnego, a tym bardziej pierwotnego), w tym także zmodyfikować zakresu jej stosowania. W przeciwnym wypadku prawo unijne byłoby różnie stosowane w poszczególnych Państwach Członkowskich, nie osiągając pełnej skuteczności.

Możliwa jednak wydaje się taka zmiana założeń projektu przedmiotowej ustawy, która nie stoi w sprzeczności z przepisami w zakresie pomocy publicznej. Zatem po drugie, by wykluczyć że ustawa wprowadza środki stanowiące pomoc publiczną można w szczególności:

a) zmienić profil działalności przedsiębiorstw społecznych tak by nie prowadziły one działalności gospodarczej w rozumieniu prawa konkurencji (nie oferowały dóbr i usług na rynku) - analogicznie do prowadzenia nieodpłatnej działalności pożytku publicznego; możliwe byłoby oferowanie usług nie mających charakteru gospodarczego;

b) zrezygnować z kierowania wsparcia do przedsiębiorstw społecznych;

c) zapewnić, że wsparcie nie ma wpływu na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi, a w szczególności by występowało ono w formach, zakresie i było udzielane na warunkach właściwych dla pomocy *de minimis*,

⁶² Por. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2012 r., C 8/02), pkt. 46.

⁶³ Por. rozważania w tym zakresie zawarte w rozdziale II niniejszej ekspertyzy.

d) ograniczyć wsparcie wyłącznie do rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowiącej pomocy publicznej - w takim przypadku ustawa mogłaby określać minimalny zakres umowy z przedsiębiorstwem społecznym (w odniesieniu do właściwych przepisów), która miałaby stanowić akt powierzenia mu świadczenia tych usług.

Po trzecie możliwe jest takie doprecyzowanie projektu ustawy, by wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych stanowiło co prawda pomoc publiczną, ale zgodną ze wspólnym rynkiem, a w szczególności:

- a) ograniczenie pomocy do pomocy udzielanej w ramach wyłączeń blokowych (i nie wymagającej notyfikacji),
- b) notyfikowanie projektu ustawy Komisji, zgodnie z wymogiem art. 108 ust. 3 TFUE.

W ocenie autorów ekspertyzy formułowanie propozycji *de lege ferenda* dotyczących krajowych przepisów o pomocy publicznej powinno uwzględniać charakter regulacji prawa unijnego w tym obszarze. Jak wskazano i omówiono w rozdziale I ekspertyzy krajowej Państwa Członkowskie w obszarach kompetencji wyłącznych UE, m.in. w zakresie pomocy publicznej mogą stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Z tego powodu ustawodawstwo krajowe w obszarze pomocy publicznej może mieć w zasadzie jedynie charakter proceduralny (wyjątki zostały omówione również w ekspertyzie). Możliwości udzielenia pomocy publicznej zgodnie z odpowiednimi zasadami bez notyfikacji do Komisji Europejskiej (*de minimis*, wyłączenia blokowe, rekompensata z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, świadczenie usług w ogólnym interesie niemających charakteru gospodarczego) zostały również omówione (por. rozdział IX, rozdział VIII, rozdział IV, rozdział I, rozdział II). Obecnie nie istnieją akty prawa UE (ani pierwotnego, ani pochodnego), które dałyby kompetencje Państwom Członkowskim do modyfikacji zasad pomocy publicznej w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych.

Celowe może być zatem rozważenie notyfikacji Komisji Europejskiej planowanego wsparcia dla tych podmiotów.

Bibliografia

1. J. Blicharz, Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz. LEX 2012.
2. P. Brzeziński, Relacje między zasadą pierwszeństwa a zasadą efektywności (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2010/1/50-54.
3. Dokument instruktażowy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pod nazwą Informacje udostępniane przez podmiot ubiegający się o pomoc, 25 sierpnia 2010 r.
4. S. Dudzik, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem, Zakamycze 2002.
5. Ekspertyza na temat rozwoju i wykorzystania ekonomii społecznej w organizacjach pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych. Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA.
6. Fundusze strukturalne i programy pomocowe Unii Europejskiej, red. K. Budzowski, KTE, Kraków 2003.
7. J. Hausner, Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju. Kraków 2007.
8. B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz. Warszawa 2012.
9. A. Jankowska, M. Mirosław, Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe, C. H. Beck 2009.
10. M. K. Kąkol, Pomoc państwowa w polityce konkurencji w Unii Europejskiej, UMCS, Lublin 2007.
11. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (projekt z 06.2012 r.), Zespół ds. rozwiązań systemowych ekonomii społecznej, Grupa ds. strategicznych, Warszawa 2012.
12. G. Materna, Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji, Oficyna 2009.
13. A. Nykiel-Mateo, Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, Oficyna 2009.
14. Opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zdolności przystosowawczych MSP i przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy (Official Journal C 120, 20/05/2005 P. 0010 - 0016).
15. Opinia UOKiK nr 13/2013/I/KC z 2 kwietnia 2013 r. do projektu pomocy indywidualnej dla Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” S.A. na rozbudowę Podziemnego Magazynu Ropy Naftowej i Paliw „Góra”.

16. Opinia UOKiK nr 4/2009/I/OK z dnia 22 lipca 2009 r. do projektu pomocy indywidualnej na realizację inwestycji w układy przesyłowe gazu ziemnego dla OGP Gaz-System S.A.
17. I. Postuła, A. Werner, Prawo pomocy publicznej, LexisNexis 2008.
18. Podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych oraz podatek akcyzowy a pomoc publiczna. Oprac. Grupa Doradcza SIENNA, WygInternational IMC Polska, s. 100-101.
19. Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, red. M. M. Kenig-Witkowska, C. H. Beck, Warszawa 2011.
20. Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (wersja z dnia 27.09.2012 r.).
21. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, Komisja Europejska, SEC(2010) 1545, wersja ostateczna z dnia 7 grudnia 2010 r.
22. Stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyrażone w piśmie z dnia 30 czerwca 2010 r., znak: DPP-I-0212-47-MŻ/10.
23. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, t. II, art. 90-222, Wolters Kluwer Polska 2012.
24. Uzasadnienie do projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (wersja z dnia 27.09.2012 r.).

Wykaz aktów prawnych

1. Decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2005 r., L 312/67).
2. Decyzja Komisji z dnia 13 września 2006 r. w sprawie N 531/2006, Polska, Mapa pomocy regionalnej 2007-2013.
3. Decyzja Komisji z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie N 519/2007.
4. Decyzja Komisji z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa C 3/08 (ex NN 102/05) – Republika Czeska, dotycząca rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej dla przedsiębiorstw autobusowych z Moraw Południowych (notyfikowana jako dokument nr C(2008) 7032).
5. Decyzja Komisji z 15 marca 2010 r. w sprawie nr N 594/2009, *Pomoc dla Gaz-System S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce.*
6. Decyzja Komisji z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie N 660/2009, Polska, Pomoc na inwestycje w podziemne magazyny gazu ziemnego dla PGNiG S.A.
7. Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 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 zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2012 r., L 7/3).
8. Decyzja Komisji z dnia 20 listopada 2012 r. dotycząca pomocy państwa SA.33337 (2012/NN) – Polska. Potencjalna pomoc państwa dla Polskich Linii Lotniczych LOT (C.2012.8212).
9. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE z 2006 r., L 376/36).
10. Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. U. UE z 2004 r., L 134/1).
11. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. UE z 2004 r., L 134/114).

12. Komunikat Komisji, Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011), (Dz. U. UE z 2012 r., C 8/03).
13. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Reforma zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, KOM(2011) 146, wersja ostateczna z 23 marca 2011 r.
14. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE z 2012 r., C 8/02).
15. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374, wersja ostateczna z dnia 12 maja 2004 r.
16. Komunikat Komisji w sprawie egzekwowania prawa dotyczącego pomocy państwa przez sądy krajowe (Dz. U. UE z 2009 r., C 85/1).
17. Obwieszczenie w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (98/C 384/03).
18. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE z 2006 r., L 379/05).
19. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 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. U. UE z 2008 r., L 214/03).
20. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 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. U. UE z 2012 r., L 114/8).
21. Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania przepisów artykułu 93 Traktatu (Dz. Urz. WE z 1999 r., L 83 z późn. zm.).
22. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210/25 z późn. zm.).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1402).

24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. Nr 194, poz. 1983 z późn. zm.).
25. Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (Dz. U. Nr 30, poz. 155 z późn. zm.)
26. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2009 r. w sprawie wzoru wniosku spółdzielni socjalnej o zwrot opłaconych składek oraz trybu dokonywania ich zwrotu (Dz. U. Nr 176, poz. 1367).
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121, poz. 810).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 312 z późn. zm.).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie informacji przekazywanych w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej (Dz. U. Nr 246, poz. 2467 z późn. zm.).
31. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz. U. Nr 239, poz. 1598 z późn. zm.).
32. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 listopada 2010 r. w sprawie 21/1848/2010.
33. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613).
34. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397).
35. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536).

37. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 1112 z późn. zm).
38. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz. U. Nr 213, poz. 1800 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
45. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
46. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
47. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Nr druku sejmowego 1136).
48. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr .90, poz. 864/2 z późn.zm.).
49. Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 z późn.zm.).
50. Wyrok SN z 4 stycznia 2008 r. (sygn. akt I UK 182/07).
51. Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II GSK 801/10).
52. Wyrok SPI z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94.
53. Wyrok SPI z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie T-291/06.
54. Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*
55. Wyrok TS z dnia 31 maja 1987 r. w sprawie C-344/87 *Betray przeciwko Staatssecretaris van Justitie*.
56. Wyrok TS z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98.
57. Wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00.

58. Wyrok TS z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06.
59. Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007/2013 (Dz. U. UE z 2006 r., C 54/08).
60. Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. U. UE z 2004 r., C 244/2 z późn. zm.).
61. Zawiadomienie Komisji *Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej ze wspólnym rynkiem* (Dz. Urz. UE. z 2007 r., C 272/4).