

Aranka Ignasiak-Szulc

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

UWARUNKOWANIA WSPIERANIA MŚP PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE W ŚWIETLE PRAWA SUBWENCYJNEGO UE

1. Prawo subwencyjne UE – przyczyny regulacji, pojęcie i formy pomocy publicznej

Prawo subwencyjne, tj. regulujące zakres ingerencji sfery publicznej w sferę przedsiębiorczości, jest jednym z zagadnień europejskiego prawa ochrony konkurencji. Polityka konkurencji UE jest jedną z najwcześniej uzgodnionych dziedzin polityki wspólnotowej, a podstawowe przepisy ją regulujące wywodzą się jeszcze z Traktatu rzymskiego. Reguły dotyczące konkurencji zostały zebrane w tytule VI Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), art. 81-89¹. Polityka konkurencji UE, realizowana przez zwalczanie i przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji, koncentruje się na pięciu głównych kierunkach:

- eliminacja porozumień ograniczających konkurencję, tzw. zakaz karteli (art. 81 TWE);
- zakaz nadużywania przez podmioty gospodarcze pozycji dominującej (art. 82 TWE);
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji (m.in. kontrola fuzji na mocy Rozporządzenia Rady WE nr 4064/89);
- liberalizacja sektorów zmonopolizowanych;
- monitorowanie pomocy państwa (art. 87 TWE).

Przesłanką regulacji jest chęć zapewnienia właściwego funkcjonowania gospodarki rynkowej, stąd też stworzenie mechanizmów prawnych gwarantujących efektywną, niezakłóconą konkurencję stało się jednym z kilku najważniejszych działań

¹ Numeracja zgodna z wersją skonsolidowaną (tekst jednolity DzU C 325 z 24 grudnia 2002 r., s. 33). Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (w skrócie: TWE) to obecna nazwa Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, podpisanego w Rzymie w 1957 r., uwzględniająca zmiany wprowadzone przez: Jednolity akt europejski, Traktat z Maastricht, Traktat amsterdamski i Traktat z Nicei.

wspólnotowych mających na celu urzeczywistnienie wspólnego rynku europejskiego. Jednym z możliwych niebezpieczeństw dla konkurencji jest pomoc publiczna, tzn. ingerencja państwa (lub innych podmiotów publicznych) w sferę gospodarki przez udzielenie przedsiębiorcy (lub ich grupie) wsparcia w różnej formie. Pomoc taka, „uprzywilejowując jednych, prowadzi do osłabienia pozycji innych uczestników gry rynkowej”², stąd też w UE obowiązuje ogólny zakaz udzielania pomocy publicznej, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów i która jest przyznana przez państwa członkowskie bądź pochodzi ze źródeł państwowych. Nie ma zaś znaczenia forma tej pomocy, jeżeli tylko wpływa ona na wymianę handlową między państwami członkowskimi³.

Zakaz pomocy publicznej nie ma jednak charakteru bezwzględny. Ingerencja państwa w sferę gospodarki i przedsiębiorczości jest przecież jednym z istotnych instrumentów polityki przemysłowej, mogącym pobudzać pozytywne efekty gospodarcze. Udzielenie pomocy publicznej często jest podyktowane interesem publicznym, dlatego też prawo wspólnotowe przewiduje pewne automatyczne i fakultatywne wyłączenia spod ogólnego zakazu, tj. sytuacje, gdy pomoc publiczna jest uznana lub może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Do tych kategorii, zgodnie z art. 82.2 TWE, należy pomoc⁴:

- o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem udzielania jej bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów;
- mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, jeżeli ta pomoc jest niezbędna do wyrównania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem⁵;
- wspierająca rozwój gospodarczy regionów, w których poziom życia jest szczególnie niski lub gdzie występuje poważne bezrobocie;
- wspierająca realizację ważnych projektów we wspólnym europejskim interesie lub mająca na celu zaradzenie poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego;
- ułatwiająca rozwój niektórych dziedzin lub obszarów gospodarczych, jeżeli nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

² *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 48.

³ Art. 87 TWE, por. też: I.C. Kamiński, *Unia Europejska. Podstawowe akty prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 100.

⁴ Tamże, s. 100-101.

⁵ Ze względu na zjednoczenie Niemiec w 1990 r. warunek ten stracił swoje znaczenie i nie ma obecnie zastosowania w praktyce.

- wspierająca kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, jeżeli nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- w innych formach, które Rada może określić decyzją podjętą kwalifikowaną większością głosów, działając na podstawie propozycji Komisji.

Trzy wymienione powyżej w pierwszej kolejności przypadki pomocy stanowią wyłączenia *ex lege* uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, następne zaś są dopuszczalne dopiero na podstawie uznania ich za legalne przez Komisję⁶. Ponadto, na podstawie art. 1 Rozporządzenia Rady nr 994/98/WE z dnia 7 maja 1998 r.⁷, Komisja może stwierdzić, poprzez rozporządzenia, że niektóre kategorie pomocy są zgodne ze wspólnym rynkiem⁸.

Przepisy prawa wspólnotowego nie zawierają definicji pomocy publicznej. Pojęcie to jest interpretowane przez działalność Komisji Europejskiej oraz przede wszystkim przez orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. W zakresie podmiotowym pomoc publiczna to pomoc nie tylko udzielana przez państwo (określana węższym pojęciem pomocy państwowej) ale również przez podmioty regionalne, samorządowe oraz inne instytucje publiczne, a nawet prywatne, np. przedsiębiorstwa, w których większość kapitału założycielskiego jest państwowa, czy też przez niektóre kasy rekompensacyjne i wyrównawcze⁹.

Pomoc publiczna może mieć charakter sektorowy lub horyzontalny. W pierwszym przypadku, mimo negatywnego stosunku Wspólnoty, na podstawie szczegółowych analiz wsparcie udzielane jest sektorom odczuwających trudności strukturalne (np. stoczniowemu, motoryzacyjnemu, górnictwemu); w przypadku drugim – pomoc ma charakter powszechny i jest kierowana do wszystkich przedsiębiorców spełniających określone kryteria (np. pomoc dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wsparcie w celu poprawy infrastruktury ochrony środowiska w przedsiębiorstwie, pomoc regionalna).

Pojęcie pomocy publicznej obejmuje wszelką pomoc odpowiadającą wspomnianym wyżej kryteriom, bez względu na formę jej udzielenia. Rodzaj zastosowanego narzędzia, a więc instrumenty wspierania przedsiębiorczości nie stanowią

⁶ *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, red. K. Sobczak, Difin, Warszawa 2002, s. 325.

⁷ Rozporządzenie dotyczące stosowania artykułów 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w zakresie pewnych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, DzU L 142 z 15.05.1998 r.

⁸ Na podstawie tego upoważnienia wydane zostało m.in. tzw. rozporządzenie ustanawiające regulę *de minimis*, tj. regulę, zgodnie z którą pomoc nie przekraczająca progu 100 000 euro – w dowolnie określonym okresie 3 lat – nie zakłóca wymiany między państwami członkowskimi; udzielenie pomocy w takim wymiarze nie powoduje więc naruszenia ogólnego zakazu udzielenia pomocy publicznej (Rozporządzenie 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu o Wspólnocie Europejskiej do pomocy *de minimis*, DzU L 010 z 13.01.2001 r.).

⁹ *Europejskie prawo gospodarcze...*, s. 326.

zatem kryterium definicyjnego w opisie pojęcia „pomoc publiczna”. W praktyce jest wiele klasyfikacji instrumentów stosowanych przy udzielaniu pomocy. Popularny jest podział na instrumenty uszczuplające budżet (np. ulgi podatkowe) i na pochodzące bezpośrednio z budżetu (np. dotacje). Komisja Europejska posługuje się klasyfikacją wyróżniającą cztery grupy instrumentów (zob. tab. 1).

Tabela 1. Formy udzielania pomocy publicznej wyróżniane przez Komisję Europejską

Grupa A		Grupa B	Grupa C		Grupa D
Wielkość pomocy równa jest transfelowi pomocy na beneficjenta. Pomoc pochodzi z budżetu (A1) lub jest udzielana kosztem budżetu, tj. uszczupła wpływy do budżetu (A2)		Różne formy zaangażowania kapitałowego państwa w kapitale przedsiębiorstw, jeżeli nie jest to inwestycja na zasadach rynkowych	Transfery środków finansowych. Wyróżnia się udzielanie kredytu na preferencyjnych warunkach (C1) i inne (C2)		Gwarancje i poręczenia
Przykłady			Przykłady		
A1	A2		C1	C2	
dotacje, subside, obniżki procentowania, premie eksportowe	zwolnienia i ulgi, umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty poboru podatku; zmniejszenie świadczeń na ubezpieczenie społeczne, zaniechanie egzekucji należności parabudżetowych	Preferencyjne, subsydiowane kredyty; kredyty z klauzulą warunkowego umorzenia; kredyty dla podmiotów bez wiarygodności kredytowej	odroczenie terminu lub rozłożenie na raty płatności podatków czy składek ubezpieczeniowych, przyspieszona amortyzacja		

Źródło: *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, red. K. Sobczak, Difin, Warszawa 2002, s. 327-328.

Poza przypadkami, w których z mocy prawa lub na podstawie wydanych przez Komisję rozporządzeń udzielenie pomocy nie stanowi naruszenia ogólnego zakazu, wszelka inna pomoc publiczna (a w szczególności programy pomocy wspierające eksport lub przewidujące pomoc operacyjną) podlega procedurze notyfikacji, tj. obowiązkowi zawiadomienia Komisji Europejskiej o zamiarze jej udzielenia¹⁰. Pomoc taka nie może być realizowana do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zatwierdzającej taką pomoc. By Komisja Europejska dopuściła pomoc, wyłączając ją spod ogólnego zakazu, muszą zostać spełnione cztery ogólne zasady:

- zasada przejrzystości, tj. pomoc musi z łatwością poddawać się kontroli i pomiarowi jej wielkości, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*;

¹⁰ Procedura notyfikacji została uregulowana w Rozporządzeniu Rady nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. określającym szczegółowe zasady stosowania art. 88 [93] TWE, DzU L 083 z 27.03.1999 r.

- zasada proporcjonalności – oznaczająca, że wielkość, czas trwania, zakres pomocy są proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu i pomoc nie może przekraczać dopuszczalnych przepisami szczegółowymi pułapów;
- zasada spójności (solidarności europejskiej) – według której kryteria oceny pomocy w ujęciu regionalnym są oparte na dążeniu do wyrównywania poziomu życia w poszczególnych krajach i regionach UE;
- zasada subsydiarności – na podstawie której Komisja kontroluje działania państw członkowskich (zakres kompetencji Komisji w przypadku pomocy publicznej jest znaczny, gdyż trudno wyobrazić sobie skuteczne mechanizmy samokontroli władz publicznych poszczególnych państw)¹¹.

Przewidziano także postępowanie w razie udzielenia pomocy niedozwolonej i w razie niewłaściwego wykorzystania pomocy. Komisja może wówczas podjąć decyzję zobowiązującą państwo członkowskie do poczynienia niezbędnych kroków zmierzających do windykacji pomocy od beneficjenta. Decyzje Komisji mogą być zaskarżane przed Sądem I Instancji ds. pomocy publicznej i Trybunałem Sprawiedliwości przez zainteresowane państwo, adresata pomocy, a także przez przedsiębiorstwa konkurujące z adresatem pomocy¹².

2. Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej dla sektora MŚP w UE i Polsce

Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) mieści się w ramach tzw. pomocy horyzontalnej. Jest ona bowiem powszechna (w odróżnieniu od pomocy sektorowej) i dotyczy każdego podmiotu, który spełnia odpowiednie kryteria¹³.

¹¹ Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa marzec – czerwiec 2003, s. 149.

¹² Więcej na ten temat: *Europejskie prawo gospodarcze...*, s. 345-347.

¹³ Do identyfikacji małych i średnich przedsiębiorstw można przyjąć różne kryteria. Najbardziej rozpowszechnione są kryteria ilościowe, m.in. wielkość zatrudnienia czy wysokość sumy bilansowej. Pierwszą próbą ujednoczenia definicji MŚP była rekomendacja Komisji Europejskiej zawarta w Zaleceniu Komisji nr 96/280/WE (Dz.Urz L 107 z 30.04.1996 r.). Zgodnie z zasadami zawartymi w tym akcie prawnym, najogólniej mówiąc (tj. pomijawszy tzw. kryterium niezależności i posługując się podstawowymi kryteriami ilościowymi), za małe przedsiębiorstwo uznano firmę zatrudniającą do 50 pracowników, której roczny obrót nie przekracza 7 mln euro, a suma bilansowa nie jest wyższa od 5 mln euro. Średnie przedsiębiorstwo zaś zatrudniało do 250 pracowników, a jego maksymalny obrót nie mógł przekroczyć 40 mln euro, suma bilansu zaś – 27 mln euro. Przedsiębiorstwa, które przekraczały powyższe wartości, uznane zostają za przedsiębiorstwa duże. Dnia 6 maja 2003 r. Komisja Europejska wydała Zalecenie w sprawie definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (2003/361/WE), które od 1 stycznia 2005 r. zastąpiło powyższe regulacje. Oprócz jednoznacznego wyróżnienia kategorii najmniejszych przedsiębiorstw – mikroprzedsiębiorstw – w zaleceniu znalazły się zasady obliczania pu-

Podstawą dopuszczalności pomocy dla MŚP jest zapis art. 87 (3) TWE, mówiący, iż dopuszczalna jest pomoc ułatwiająca rozwój pewnych form działalności, pod warunkiem że nie zmienia warunków wymiany w zakresie naruszającym wspólny interes. Pomoc dla sektora MŚP nie powinna mieć charakteru operacyjnego, a więc być ukierunkowana na redukcję kosztów prowadzenia przedsiębiorstwa, ale przede wszystkim musi być proporcjonalna do osiąganych celów społeczno-gospodarczych. Ma ona zachęcać do działań inwestycyjnych, ułatwiać świadczenie określonych usług małym i średnim przedsiębiorstwom lub też może ona pokrywać udział w targach. Tak ukierunkowana pomoc nie podlega obowiązkowi notyfikacyjnemu na podstawie rozporządzenia o pomocy dla MŚP¹⁴.

Powyższe rozporządzenie ma zastosowanie we wszystkich branżach z wyjątkiem:

- działalności produkcyjnej, przetwórstwa i marketingu produktów w branżach wymienionych w załączniku I do traktatu (przemysł stalowy, górnictwo węglowe, przemysł stoczniowy, rolnictwo, rybołówstwo i transport);
- pomocy związanej z eksportem;
- pomocy dyskryminującej towary importowane (tj. zawierającej warunek wykorzystania produkcji rodzimej)¹⁵.

Warunkiem wyłączającym pomoc dla MŚP spod ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej jest ponadto zapewnienie niezbędności pomocy.¹⁶ By ten warunek został spełniony, zainteresowany przedsiębiorca musi złożyć wniosek o pomoc lub też państwo członkowskie może przyjąć przepisy ustalające obiektywne kryte-

łapów finansowych do wyodrębniania poszczególnych kategorii przedsiębiorstw. Utrzymane zostało kryterium niezależności; według niego 25% lub więcej kapitału bądź praw głosu nie może być w posiadaniu jednej firmy bądź większej liczby firm wspólnie (rozporządzenie przewiduje jednak 2 sytuacje, gdy warunki te mogą zostać przekroczone: jeżeli nikt nie sprawuje indywidualnej lub zbiorowej kontroli nad przedsiębiorstwem, gdyż znajduje się ono w posiadaniu korporacji prawa publicznego, instytucji typu *venture capital* lub inwestorów instytucjonalnych, ewentualnie jeżeli kapitał przedsiębiorstwa jest bardzo rozdrobniony i nie można ustalić właściciela). Od 1 stycznia 2005 r. nowe kryteria ilościowe dotyczące zatrudnienia, obrotów i sumy bilansowej przy definiowaniu MŚP są następujące:

- do kategorii mikroprzedsiębiorstw zalicza się firmy zatrudniające mniej niż 10 osób, których roczny obrót albo suma bilansowa nie przekracza 2 mln euro;
- do kategorii małych przedsiębiorstw zaliczane są firmy zatrudniające od 10 do mniej niż 50 osób, których roczny obrót albo suma bilansowa nie przekracza 10 mln euro;
- do kategorii przedsiębiorstw średnich zaliczane są firmy zatrudniające od 50 do mniej niż 250 osób, których roczny obrót albo suma bilansowa nie przekracza 43 mln euro (DzUrz L 124 z 20.05.2003).

Polska dostosowała definicję do powyższych kryteriów, co znalazło wyraz w art. 104-106 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, DzU nr 173, poz. 1807.

¹⁴ Rozporządzenie o pomocy dla MŚP – Rozporządzenie nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. o stosowaniu art. 87 i 88 TWE do pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorców, DzU L 10 z 13.01.2001 r.

¹⁵ *Europejskie prawo gospodarcze...*, s. 338.

¹⁶ Art. 87 (1) TWE...

ria przyznania pomocy wykluczające dyskrecjonalność decyzji organów właściwych do udzielenia pomocy¹⁷.

Pomoc dla małych i średnich firm przeznaczana na inwestycje musi się wiązać z:

- tworzeniem nowego przedsiębiorstwa,
- rozbudową istniejącego przedsiębiorstwa,
- zasadniczymi zmianami w produkcji lub procesie produkcji istniejącego przedsiębiorstwa,
- przejęciem przedsiębiorstwa, które zostało zamknięte lub zostałoby zamknięte, gdyby nie nastąpiło przejęcie,
- nabyciem wartości niematerialnych i prawnych¹⁸.

Jak widać z powyższego wyliczenia, inwestycje mogą oprócz charakteru materialnego mieć także charakter niematerialny – obejmować np. transfer technologii, nabycie patentów, licencji, *know-how* itp.

Intensywność pomocy (procent kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, np. kosztów nabycia gruntów, budynków, maszyn, technologii itp.) zależy od rozmiaru przedsiębiorstwa i od tego, czy region, którego inwestycja dotyczy, jest zakwalifikowany do objęcia pomocą regionalną. W odniesieniu do regionów nie kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną maksymalna intensywność wynosi – w stosunku do małych firm 15%, względem średnich – 7,5% kosztów; wobec regionów kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną dopuszczalna intensywność zostaje podwyższona w stosunku do maksymalnej intensywności przewidzianej dla danego regionu. Reguły te są stosowane niezależnie od źródła pomocy (fundusze unijne czy krajowe).

Gdy z inwestycjami wiąże się utworzenie nowych miejsc pracy, przedsiębiorca może uzyskać także pomoc w postaci pokrycia dwuletnich kosztów zatrudnienia. Warunek uzyskania pomocy jest następujący:

- powiązanie utworzenia miejsc pracy z podjętą inwestycją,
- za nowe miejsca pracy uważane jest zwiększenie liczby zatrudnionych w porównaniu do średniej liczby zatrudnionych w poprzednich dwunastu miesiącach,
- miejsca pracy muszą zostać utworzone w ciągu 3 lat od zakończenia inwestycji,
- poziom zatrudnienia musi zostać utrzymany co najmniej przez 5 lat¹⁹.

Oprócz pomocy związanej ze zwiększaniem zatrudnienia w związku z prowadzonymi inwestycjami, MŚP mogą uzyskać również dotacje na tworzenie nowych miejsc pracy. Dotacja może być jednorazowa lub też wypłacana co miesiąc; przed-

¹⁷ Art. 7 Rozporządzenia o pomocy dla MŚP...

¹⁸ Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002, s. 95-96.

¹⁹ Tamże, s. 95.

siębiorcy mogą także zostać zwolnieni z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne lub też mogą im być przyznane zwolnienia podatkowe²⁰.

Małe i średnie przedsiębiorstwa mogą również w ramach pomocy publicznej uzyskać pokrycie do (maksymalnie) 50% kosztów usług doradczych (nie mogą to być jednak usługi trwale lub okresowe, jak np. doradztwo podatkowe czy regularne usługi reklamowe) lub kosztów udziału w targach w takim samym zakresie (dotyczy uczestnictwa w danej imprezie targowej lub wystawienniczej po raz pierwszy). Ponadto jest możliwe uzyskanie również pomocy w innych dziedzinach – np. na ochronę środowiska, szkolenia i prace badawczo-rozwojowe oraz pomoc regionalną; akty bowiem prawa wspólnotowego dopuszczające udzielenie pomocy o takim charakterze przewidują bowiem taką możliwość. Pomoc taka musi spełnić ogólne warunki dopuszczalności przewidziane w przepisach szczegółowych²¹.

Państwa członkowskie mają obowiązek prowadzić i przez 10 lat przetrzymywać szczegółowe rejestry programów pomocowych skierowanych do sektora MŚP. Na pisemny wniosek Komisji rejestry te muszą zostać jej przekazane celem sprawdzenia, czy warunki udzielenia pomocy dla MŚP zostały spełnione.

Jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, Polska na mocy Układu Europejskiego, jako kraj stowarzyszony, podobnie jak Wspólnoty Europejskie, zobowiązała się wspomagać rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Szczególne formy tego wsparcia to:

- tworzenie prawnych, administracyjnych, technicznych, podatkowych i finansowych warunków zakładania i rozwoju MŚP oraz ich międzynarodowej współpracy,
- zapewnienie specjalistycznych usług i placówek świadczących te usługi,
- ustanowienie powiązań z jednostkami gospodarczymi Wspólnot w celu poprawy przepływu informacji do MŚP oraz popieranie współpracy o charakterze międzynarodowym²².

Zapis ten przesądzał o obowiązkach organów administracji publicznej do podjęcia działań wspomagających rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Do rozstrzygnięcia pozostaje więc kwestia dopuszczalności pomocy dla MŚP w świetle prawa subwencyjnego UE. Polska zobowiązała się dostosować, jeszcze przed wejściem do UE, swe przepisy dotyczące pomocy publicznej do standardów wspólnotowych, czego wyrazem było uchwalenie ustawy o warunkach dopuszczalności i

²⁰ R. Stawarska, *Polityka Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Wybrane problemy małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. B. Pilarczyk, PTE, Poznań 2002, s. 38.

²¹ P. Pełka, M. Stasiak, wyd. cyt., s. 94-96.

²² A. Bąkowski, *Jak Komisja Europejska wspiera udział małych i średnich przedsiębiorstw?*, [w:] *Małe i średnie przedsiębiorstwa w projektach programów ramowych Unii Europejskiej*, red. E. Książek, J. Guliński, Wyd. Poznańskie, Poznań 2001, s. 41.

nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców²³. Za pomoc publiczną uznano wszelkie przysporzenie korzyści finansowych określone przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, jeżeli jest realizowane bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom (albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki), a jednocześnie narusza konkurencję lub też grozi jej naruszeniem przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów²⁴. Przepisy polskie, podobnie jak wspólnotowe, dopuściły możliwość udzielania pomocy o charakterze regionalnym, tj. pomocy koniecznej do pobudzenia długotrwałego rozwoju obszarów charakteryzujących się poziomem PKB na 1 mieszkańca niższym niż 75% średniego PKB na 1 mieszkańca we Wspólnocie (mierzonego jako średnia za ostatnie 3 lata), a także jako jeden z rodzajów pomocy o charakterze horyzontalnej dopuściły pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. Organem monitorującym pomoc publiczną został Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

1 maja 2004 r. Polska stała się krajem członkowskim UE, w związku z czym pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom musi być zgodna z regułami wspólnego rynku. Zobowiązanie takie znalazło się m.in. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Jej art. 7 stwierdza, iż „Państwo udziela przedsiębiorcom pomocy publicznej na zasadach i w formach określonych w odrębnych przepisach, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji”.

Od dnia akcesji organem monitorującym pomoc publiczną w Polsce jest Komisja Europejska. Stąd też pojawiła się potrzeba nowej regulacji prawnej w odniesieniu do zagadnienia pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Ze względu na to, że zaprezentowane powyżej zasady i normy dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej zawarte w Traktacie o WE i stosownych rozporządzeniach Rady i Komisji stały się elementem polskiego systemu prawnego²⁵ i mogą być, na mocy art. 249 TWE, od 1 maja bezpośrednio stosowane, a w razie kolizji z przepisami krajowymi mają pierwszeństwo nad ustawami, nie ma potrzeby włączenia tych norm do polskiego porządku prawnego. Regulacji wymagało przede wszystkim określenie reguł współpracy między organami krajowymi (w szczególności udzielającymi pomocy) i organami wspólnotowymi (Komisją Europejską i Trybunałem Sprawiedliwości), a także opracowanie trybu postępowania dotyczącego zgłoszenia projektu programu pomocowego lub pomocy *ad hoc*²⁶. Lukę tę wypełniła nowa ustawa, która 31 maja 2004 r., w

²³ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców... Zastąpiła ona wcześniejsze akty prawne, m.in. ustawę z 30 czerwca 2000 r. o tej samej nazwie.

²⁴ Tamże, art. 2.1.

²⁵ Por. art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej (<http://www.sejm.gov.pl>).

dniu ogłoszenia, weszła w życie²⁷. W słowniczku ustawy wyjaśniono pojęcie pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych, zwolnionej z obowiązku notyfikacji. Jeśli pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw jest zgodna z warunkami określonymi we wspomnianym powyżej rozporządzeniu o pomocy dla MŚP, to nie podlega ona zatwierdzeniu przez Komisję Europejską zgodnie z art. 88 TWE, jeśli o dokonanie notyfikacji nie zwróci się podmiot udzielający pomocy.

3. Instrumenty wspierania rozwoju MŚP przez samorząd terytorialny w Polsce

Polityka konkurencji UE dotyczy przede wszystkim pomocy państwowej, prawo subwencyjne jednak dotyczy wszelkiej pomocy pochodzącej ze źródeł publicznych. Może się więc ono wiązać także z polityką gospodarczą władz samorządowych, które mają możliwości wspierania przedsiębiorców funkcjonujących na danym obszarze, co dotyczy zwłaszcza firm małych i średnich. Jak już wskazano powyżej, obowiązek notyfikacyjny nie dotyczy programów skierowanych do sektora MŚP. Na władzach lokalnych i regionalnych nie spoczywa więc obowiązek powiadomienia Komisji Europejskiej czy też innego podmiotu o wdrożeniu działań zmierzających do wsparcia MŚP. Podobnie jak na adresatach pomocy, na władzach samorządowych mogą ciążyć ewentualnie obowiązki dostarczania informacji i udzielania wyjaśnień, a także inne o charakterze sprawozdawczym²⁸. Przepisy wspólnotowe dotyczące prawa konkurencji nie stawiają więc przed władzami samorządowymi w Polsce większych ograniczeń w zakresie możliwości wspierania MŚP.

Ze względu na to, iż przepisy prawa polskiego nie zawierają enumeratywnego wyliczenia działań samorządu terytorialnego w zakresie wspierania przedsiębiorstw, oznacza to, że sfera ta pozostawiona została swobodnej decyzji organów, które oprócz wykonywania określonych zadań wskazanych w ustawach, związanych z organizowaniem życia gospodarczego (np. wydawanie niektórych zezwoleń czy koncesji), powinny działać w celu poprawy warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Wspieranie przedsiębiorczości, a szczególnie tak istotnego z punktu widzenia gospodarki lokalnej lub regionalnej sektora MŚP, odbywa się zatem w ramach

²⁷ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU nr 123, poz. 1291.

²⁸ Przykładem takiego obowiązku ciążącego na organach administracji publicznej, które wdrażają programy pomocowe w rozumieniu przepisów o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, jest przekazywanie drogą elektroniczną informacji o warunkach i formach udzielanej pomocy ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, który je gromadzi i udostępnia na stronie internetowej (art. 8.2 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej...).

zadań, do których wykonywania poszczególne jednostki samorządu terytorialnego zostały uprawnione na podstawie odpowiednich przepisów.

Katalog zadań własnych gminy, zawierający przykładowe zadania, których realizacja jest niezbędna do zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców, nie zawiera sformułowań dotyczących wspierania przedsiębiorczości czy też sektora MŚP. Wśród zadań zaś wymienionych w ustawach o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim, szczególną uwagę zwraca zapis mówiący, że do zadań publicznych wykonywanych przez powiat i województwo należy „przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy”²⁹. Ponadto na samorządzie wojewódzkim ciąży obowiązek opracowania strategii rozwoju województwa. Między innymi powinna ona uwzględniać cele związane z pobudzaniem aktywności gospodarczej oraz podnoszeniem poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa³⁰. Ponadto samorząd regionu wykonuje jeszcze inne zadania w zakresie związanym z przedsiębiorczością. Przepisy ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego³¹ nie zawierają zawężeń zadań władz samorządowych do samej polityki przeciwdziałania bezrobociu. Wsparcie finansowe rozwoju regionalnego może bowiem być przeznaczone na zadania, które dotyczą³²:

- rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacji gospodarczych, transferu technologii,
- restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej, opierających się na zasadach zrównoważonego rozwoju,
- tworzenia nowych, stałych miejsc pracy,
- inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej poprawiających warunki realizowania inwestycji gospodarczych.

Zadania związane z rozwojem przedsiębiorczości i tworzeniem miejsc pracy zostały w omawianej ustawie jasno wyróżnione i oddzielone od innych zadań związanych ze wsparciem rozwoju gospodarczego w regionie.

Są przepisy, które przesądzają jednak o tym, iż samorząd terytorialny, szczególnie na poziomie gmin, ma pewne obowiązki w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Zapis taki zawarty został m.in. w art. 61 ustawy Prawo działalności gospodarczej³³. Do zadań organów samorządu terytorialnego w zakresie wspierania działalności gospodarczej zaliczył on w szczególności:

²⁹ Zob. art. 4.1 pkt 17 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 142, poz. 1592 z późn. zm., oraz art. 14.1 pkt 15 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, DzU nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

³⁰ Art. 11.1, pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim...

³¹ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU nr 48, poz. 550 z późn. zm.

³² Tamże, art. 5.1.

³³ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, DzU nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

- promowanie przedsiębiorczości na obszarze gminy, powiatu i województwa,
- prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowanie szkoleń dotyczących rozwoju przedsiębiorczości,
- współdziałanie z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców oraz innymi organizacjami przedsiębiorców.

W przyjętej już po wejściu Polski do UE ustawie o swobodzie działalności gospodarczej powtórzono, iż organy administracji publicznej (a więc również samorząd terytorialny) wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, a szczególnie wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców³⁴.

W praktyce ustalenie przejrzystego podziału instrumentów, za pomocą których samorząd terytorialny jest w stanie wspierać przedsiębiorców, zwłaszcza należących do sektora MŚP, okazuje się trudne. Wynika to przede wszystkim z różnorodności stosowanych kryteriów, a także znacznych różnic kompetencji, podejmowanych działań i źródeł ich finansowania w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Jedną z klasyfikacji, opartą na spojrzeniu pod kątem budżetu jednostki samorządowej, dzieli instrumenty wspierania przedsiębiorczości na dochodowe i wydatkowe³⁵. Instrumenty związane z uszczupleniem (np. przez udzielenie ulgi w podatku lokalnym) dochodów danej jednostki są zwane dochodowymi, te zaś, których zastosowanie wymaga wydatków z budżetu jednostki samorządowej, są określane mianem wydatkowych.

Do instrumentów wiążących się ze stroną dochodową budżetu jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć przede wszystkim instrumenty związane z polityką finansową gmin, a mianowicie podatki i opłaty lokalne, stanowiące dochody jednostki samorządowej. Gminy mogą wpływać na sytuację finansową przedsiębiorców, czy też niektórych ich grup, przez możliwość udzielenia im zwolnień i ulg w tych podatkach i opłatach, a także możliwość obniżania maksymalnych stawek podatków oraz odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty ich zapłaty czy też zaniechanie ich poboru. W odróżnieniu od gmin dysponujących dochodami publicznoprawnymi z podatków i opłat lokalnych powiaty i województwa nie mają, ze względu na brak źródeł takich dochodów, możliwości stosowania zwolnień, ulg i tym podobnych instrumentów wsparcia.

Drugą grupą instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez podmioty samorządowe są instrumenty wydatkowe. Jest to grupa znacznie szersza od poprzednio omawianej, a wchodzące w jej skład instrumenty mogą być stosowane zarówno przez gminy, jak i przez powiaty i województwa. Należy wyróżnić przede wszystkim:

- inwestycje jednostek samorządu terytorialnego,

³⁴ Art. 8.1. Ustawy o swobodzie...

³⁵ W. Dziemianowicz i in., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001, s. 8-16.

- wsparcie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu,
- instrumenty informacyjno-promocyjne.

Wsparcie przedsiębiorczości poprzez inwestycje samorządu terytorialnego dokonuje się w sposób pośredni. Jednostki samorządu terytorialnego, inwestując, np. w infrastrukturę drogową czy uzbrojenie terenu, przyczyniają się do lepszego zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej lub regionalnej, a jednocześnie ułatwiają przedsiębiorstwom działalność, chociażby poprzez usprawnienie transportu i większą dostępność komunikacyjną. Kreują tym samym atrakcyjność lokalną czy regionalną, przyczyniając się do np. przyciągania inwestorów, co również wpływa dodatnio na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw, zainteresowanych podwykonawstwem czy kooperacją.

Wydatki budżetowe wspierające przedsięwzięcia i instytucje służące rozwojowi gospodarczemu również mogą przybierać różne formy. Wobec dużego zapotrzebowania polskich przedsiębiorców na kapitał, a jednocześnie utrudnionego dostępu do kapitałów obcych (np. niedostateczne zabezpieczenia kredytu, brak historii kredytowej itp.), ogromną rolę odgrywa tworzenie funduszy poręczeń pożyczkowych (kredytowych). Władze samorządowe, obok organizacji skupiających przedsiębiorców, są najczęściej inicjatorami i udziałowcami tych instytucji. Fundusze poręczeń są instytucjami powołanymi w celu ułatwiania przedsiębiorcom, szczególnie małym i średnim, dostępu do zwrotnych źródeł finansowania działalności – do kredytów zarówno bankowych, jak i pozabankowych, np. pożyczek z powiatowych urzędów pracy³⁶.

Oprócz udziałów w lokalnych czy regionalnych funduszach poręczeń częstą praktyką jest także posiadanie przez samorządy terytorialne udziałów w agencjach rozwoju lokalnego (na obszarze gminy lub gmin oraz powiatów) czy regionalnego (w skali województwa). Instytucje te są podmiotami powoływanymi w celu wspomaganiania realizacji polityki regionalnej bądź lokalnej i inicjatyw w zakresie przedsięwzięć gospodarczych i społecznych. Oprócz zasięgu przestrzennego różnią się znacznie także pod względem zadaniowym, mają różnorodną organizację i zasilanie finansowe. Mogą funkcjonować jako instytucje komercyjne lub *non profit* (np. fundacje)³⁷.

W katalogu instrumentów wydatkowych wyróżnić można także udzielanie przez samorząd terytorialny wsparcia centrom wspierania biznesu, ośrodkom wspierania przedsiębiorczości, parkom technologicznym, inkubatorom przedsię-

³⁶ Więcej na ten temat: M. Gajewski, T. Kiliański, J. Szczucki, *Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Radom 2000; Szczucki J., *Fundusze poręczeń kredytowych w Polsce – perspektywy dalszej działalności*, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

³⁷ Por. R. Broszkiewicz, *Funkcje agencji rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. Z. Mikołajewicz, PTE Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 1997, s. 55-56.

biorczości itp. Formy tego wsparcia to np. udostępnianie lokalu dla działalności tych instytucji lub dofinansowanie ich działalności. Przedmiotem działań tych instytucji jest obsługa informacyjno-prawna przedsiębiorstw oraz tworzenie korzystnych warunków – mechanizmów i struktur – pobudzających orientację proinnowacyjną przedsiębiorstw. Ze względu na to, iż instytucje te, należące do otoczenia biznesu, zajmują się najczęściej działalnością informacyjno-szkoleniową, wsparcie w tej formie przyczynia się jednocześnie do tworzenia korzystnego klimatu dla przedsiębiorczości.

Ostatnią grupą instrumentów wydatkowych są działania informacyjno-promocyjne. Mają one zachęcać potencjalnych inwestorów (krajowych i zagranicznych) do ulokowania swojej inwestycji na obszarze danej gminy, powiatu czy województwa. Informacja jest dostarczana w różnych formach: od tradycyjnej (np. foldery i broszury) po informację elektroniczną i materiały multimedialne. Znacznie usprawniona bywa także obsługa potencjalnych inwestorów – powstają np. centra ich obsługi w urzędach.

Jakkolwiek nazwane czy skatalogowane instrumenty są tylko propozycją działań, wskazują one możliwości jednostek samorządu terytorialnego, decyzja zaś o poczynieniu określonego kroku zależy od woli uprawnionych do tego organów, nie ma bowiem przepisów nakazujących wykorzystanie konkretnego instrumentu przez samorządowe władze gminy, powiatu czy województwa. Cele szczegółowe realizowane przez samorządy, rodzaj wykorzystanych przez nie instrumentów, a także rozmiary udzielonego wsparcia zależą, co oczywiste, od wielu czynników. Niewątpliwie jednym z najistotniejszych są finanse lokalne czy regionalne, albowiem działania w celu polepszenia warunków funkcjonowania przedsiębiorstw wymagają pewnych, czasem dość wysokich, nakładów. Nie wolno jednak zapomnieć, iż oprócz środków finansowych niezbędne są: planowanie strategiczne, jasno określona wizja rozwoju, a niekiedy także, po prostu, dobra wola urzędników. To bowiem z ludźmi, a nie ze strategiami czy programami mają do czynienia osoby zamierzające podjąć działalność gospodarczą, poszukujące miejsca dla swoich inwestycji.

Literatura

1. *Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, marzec–czerwiec 2003.
2. Bąkowski A., *Jak Komisja Europejska wspiera udział małych i średnich przedsiębiorstw?*, [w:] *Małe i średnie przedsiębiorstwa w projektach programów ramowych Unii Europejskiej*, red. E. Książek, J. Guliński, Wyd. Poznańskie, Poznań 2001.

3. Broszkiewicz R., *Funkcje agencji rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. Z. Mikołajewicz, PTE Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 1997.
4. *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
5. Dziemianowicz W. i in., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001.
6. *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, red. K. Sobczak, Difin, Warszawa 2002.
7. Gajewski M., Kiliański T., Szczucki J., *Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Radom 2000.
8. Kamiński I.C., *Unia Europejska. Podstawowe akty prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
9. Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
10. Stawarska R., *Polityka Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Wybrane problemy małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. B. Pilarczyk, PTE, Poznań 2002.
11. Szczucki J., *Fundusze poręczeń kredytowych w Polsce – perspektywy dalszej działalności*, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

THE CONDITIONS OF TERRITORIAL AUTHORITIES' SUPPORT FOR SMES IN POLAND IN THE CONTEXT OF EU SUBSIDIES CONTROL LAW

Summary

Subsidies control law, concerning the possibilities, conditions and procedures of providing the subsidies and other aid to the entrepreneurs from the public funds, is a part of competition policy, which is to create and maintain a system permitting undistorted competition within an economic region.

Nowadays in Poland, as in any other Member State, public aid can be provided to the enterprise on approval given by the European Commission. Provisions concerning public aid aimed at SMEs say that this kind of national activity is in principle approved and there is no obligation to notify it to the Commission. Supporting the development of SMEs can be, and should be, one of the instruments of public authorities policy on Polish economy competitiveness improvement.

Because of a special role that SME sector plays in the local and regional economy, self governmental authorities should be one of the providers of the development support. In order to subsidize the SMEs sector a wide range of certain instruments can be used by these entities.