

Transformacja prawa pomocy publicznej w Unii Europejskiej

Transition of State Aid Law in the European Union

Abstract

For the purposes of this paper, a detailed analysis was carried out of the European Union's normative acts, soft law sources and programme documents on the application of state aid. Based on this analysis, the principles, objectives and sources of state aid were specified. The long-term goals and the need to adapt them to current socio-economic needs were identified. The legally established principles of granting and applying state aid were also discussed, and it was noted that these principles undergo slight modifications in the temporary legal framework governing state aid applied in emergency situations. The goals set for the current budgetary period have led to a proliferation of new funding sources; this paper therefore presents some of these, highlighting their specialisation and dispersion.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc publiczna, zwolnienia blokowe, efekt zachęty, tymczasowe ramy prawne

KEY WORDS: state aid, block exemptions, incentive effect, temporary legal framework

ANNA DOBACZEWSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID – 0000-0001-8918-9847, e-mail: anna.dobaczewska@ug.edu.pl

DIANA TRZCIŃSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID – 0000-0003-1439-7240, e-mail: diana.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Pomoc publiczna stanowi niejednokrotnie istotny instrument interwencji państwowego, przyczynę do wzrostu gospodarczego i do zmian społecznych. Unia Europejska, mimo ustanowienia w TFUE ogólnego zakazu stosowania pomocy publicznej z uwagi na ochronę uczciwej konkurencji, przyzwala na niektóre jej formy. Jednocześnie wskazuje na zasady i akceptowalne cele jej stosowania. Art. 107 ust. 2 i 3 TFUE wymieniają te rodzaje pomocy, które są lub mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym^[1]. Przyjęto bowiem założenie, że pomoc publiczna może, pod niektórymi warunkami, przyczyniać się do wzrostu gospodarczego oraz spójności społeczno-gospodarczej poszczególnych obszarów UE, a ponadto wspierać realizację celów unijnych polityk rozwojowych. Jednak na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, interpretacja przepisów Traktatu oraz prawa wtórnego UE pozwalają uznać, że udzielanie pomocy publicznej nie stanowi sytuacji nadzwyczajnej, przeciwnie, stanowi instrument na stosowanie którego UE daje szersze przyzwolenie niż zakładano pierwotnie w Traktach, przy jednoczesnym utrzymaniu reguł konkurencyjnego rynku wewnętrznego.

Jednocześnie udało się w prawie UE wypracować katalog zasad ogólnych, w oparciu o które może być stosowana pomoc. Przyczyniły się do tego w znacznym stopniu reformy, jakim poddano system pomocy w UE. Obok postanowień traktatowych prawo europejskie niemal od początku obejmuje dość liczne przepisy prawa wtórnego regulujące szczegółowo podstawy dopuszczalności pomocy państwa (w tym z funduszy strukturalnych^[2]), prowadzenia postępowania w sprawach o udzielanie zgody na stosowanie pomocy przez państwa członkowskie oraz monitorowanie jej wykorzystania.

¹ Bartłomiej Kurcz w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel (Warszawa, 2012, Lex el.). Stig Eidissen, „Common interest as a condition for state aid compatibility” *EstAL* 4 (2020): 452-455. Katarzyna Pamuła-Wróbel, „Przesłanki pomocy publicznej”, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotami udzielającymi i jej beneficjentami w Polsce*, red. Adam Ambroziak, Katarzyna Pamuła-Wróbel, Robert Zenc (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 103-107.

² Rafał Janas, „Na jednym jadą wozie...? Relacja pomiędzy pomocą państwa a polityką spójności”, [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. Bartłomiej Kurcz (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 107-108.

Niebagatelne znaczenie dla rozumienia pojęcia pomocy publicznej i jej roli w gospodarce ma także orzecznictwo sądów europejskich^[3].

Niniejsze opracowanie jest spojrzeniem na zmiany jakim poddano unijny system pomocy publicznej poczynając od początków XXI w. w celu jego uelastycznienia. Jest to okres, w którym Unia Europejska podejmowała kilka prób usystematyzowania i zreformowania pryncypiów definiowania i udzielania pomocy przez państwa członkowskie^[4], zwłaszcza w zakresie pomocy (współ)udzielanej ze środków funduszy europejskich. Jednym z powodów tych zmian była niewydolność finansowa dotychczasowego systemu, co miało miejsce z uwagi na poszerzenie UE (w 2004 r.) o dziesięć nowych państw członkowskich. Takie poszerzenie, na niespotykaną wcześniej skalę, niosło za sobą przede wszystkim zwiększenie koniecznych kwot pomocy, uwypukliło potrzebę kreowania spójności społecznej i terytorialnej, ale zmniejszało też jej efektywność proceduralną. Związane to było z ogromną ilością wniosków składanych przez zainteresowane podmioty do Komisji Europejskiej, celem uznania jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Za niezbędne uznano więc zmiany w prawie pomocy publicznej w UE zarówno w aspekcie materialno-prawnym, jak i proceduralnym, poprzez zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich za zgodność pomocy z prawem i przyjęcie blokowych zwolnień z notyfikacji jako regułę działania. Poszerzono także sferę przedmiotową działań, dla których pomoc może zostać uznana za dopuszczalną (lub dozwoloną), kierując się głównymi założeniami strategii gospodarczych Unii Europejskiej.

³ Łukasz Grzejdziak, „Od PreussenElektra do ENEA. W poszukiwaniu granic pojęcia pomocy państwa”, [w:] *Sektory infrastrukturalne-problematyka prawna*, red. Maria Królikowska-Olczak (Warszawa: C.H. Beck, 2018). Sławomir Dudzik, „Pojęcie pomocy państwa oraz rola sądów krajowych w egzekwowaniu prawa pomocy państwa Unii Europejskiej – wprowadzenie i wyrok TS z 11.07.1996 r. w sprawie C-39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) i inni przeciwko La Poste i inni” *EPS*, 1 (2026): 44-50.

⁴ Niebagatelne znaczenie dla definiowania pojęcia „pomoc publiczna” w sposób adekwatny do zmieniających się warunków gospodarki rynkowej i konkurencji ma orzecznictwo TSUE. O tych zagadnieniach szerzej w Łukasz Brzenczek, „Wpływ wsparcia na wymianę handlową. Nowe podejście-nowe wyzwania” *Prawo Pomocy Publicznej*, nr 1 (2018): 18-27; Łukasz Grzejdziak, „Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa” *Acta Universitatis Wratislaviensis-Prawo*, t. CCCXXIX (2019): 287-297. Patrz także *European State Aid Law. A Commentary*, red. Franz Jürgen Säcker, Frank Montag (München: C.H. Beck, 2016), 82-243.

Przez dwie dekady rozbudowano skomplikowany system funduszy, zdefiniowano istotę pomocy państwa, ustalono preferowane formy jej udzielania, wskazano na podstawowe zasady jej wykorzystywania i określono cele jakim pomoc publiczna powinna służyć. Mimo zaistnienia kilku sytuacji kryzysowych w tym okresie, usprawiedliwiających przejściowe odstępstwa od wyznaczonych limitów pomocy publicznej, udało się zachować fundamentalne cele, zasady i ograniczenia jej zastosowania w perspektywie długoterminowej.

2 | Cele pomocy

Przyzwolenie na stosowanie pomocy publicznej niezmiennie wiąże się z wymogiem, by środki pochodzące z funduszy unijnych przeznaczane były na cele związane z rozwojem społeczno-gospodarczym państw i regionów Unii Europejskiej oraz na oznaczone w dokumentach programowych cele polityki wspólnotowej. Kolejne wyzwania i cele stawiane państwom członkowskim UE przy stosowaniu pomocy publicznej znajdowały odzwierciedlenie w strategiach rozwojowych takich jak Strategia Lizbońska^[5], Europa 2020^[6], czy obecnie Europejski Zielony Ład^[7].

Uchwalona na posiedzeniu Rady Europejskiej z 23-24 marca 2000 r. Strategia Lizbońska miała być przyczynkiem do tego, by Unia Europejska stała się (do 2010 r.) obszarem o najbardziej konkurencyjnej, dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarce na świecie, zdolnej do trwałego rozwoju i tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się spójnością społeczną. Ocena stopnia osiągnięcia zakładanych efektów

⁵ Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions; European Parliament. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.html. [dostęp: 10.8.2024].

⁶ Komunikat Komisji „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Bruksela 3.3.2010, COM (2010) 2020 wersja ostateczna.

⁷ Europejski Zielony Ład to zbiór inicjatyw politycznych Komisji Europejskiej z 2021 r., których nadrzędnym celem jest osiągnięcie neutralności dla klimatu w Europie do 2050 r. Przyjęto cały pakiet rozporządzeń i dyrektyw będących łączną realizacją zmian mających prowadzić do zeroemisyjnej gospodarki na terenie UE. Patrz także Roman Gąszczyk, „Europejski Zielony Ład a pomoc publiczna” *Prawo Pomocy Publicznej*, 2 (2020): 4-7.

gospodarczych, ekologicznych i społecznych już w trakcie realizacji Strategii Lizbońskiej pokazała, że celów w niej wyznaczonych^[8] nie uda się wypełnić, mimo dokonania określonych ułatwień prawnych w zarządzaniu środkami pieniężnymi. Także ocena końcowa Strategii Lizbońskiej wypadła niesatysfakcjonująco^[9].

Z kolei uchwalona przez Komisję Europejską 3 marca 2010 r. strategia Europa 2020 przyjmowała jako cel nadrzędny: rozwój UE oparty na wiedzy i innowacjach, zrównoważony i trwały wzrost oparty na gospodarce przyjaznej środowisku, wzrost zatrudnienia oraz spójności ekonomicznej i społecznej. W praktyce więc powtarzała zasadnicze cele poprzedniego okresu finansowania. Obecnie głównym wyznacznikiem i kierunkowskazem pomocy publicznej i wykorzystania środków z funduszy UE jest program strategiczny realizowany pod nazwą Europejski Zielony Ład (dalej EZŁ) (wraz z Europejską Strategią Przemysłową, Europą Cyfrową i innymi). Ich celem jest stworzenie pierwszego kontynentu neutralnego klimatycznie do 2050 r. w oparciu o sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo oraz innowacyjny i konkurencyjny unijny przemysł^[10].

Choć główne cele gospodarcze UE zostały wyznaczone już dość dawno temu, to ciągle jeszcze nie zostały w pełni osiągnięte i podlegają regularnie modyfikacji. Warto się zastanowić nad przyczyną takiego stanu rzeczy. Czy tkwi ona w błędnie nakreślonych miarach, niedostatecznych środkach finansowych, uciążliwych procedurach, czy może w innych okolicznościach? Wydaje się, że najważniejszą przyczyną są nazbyt ambitnie nakreślone wielkości i rozmiary zmian oraz niewystarczające środki finansowe.

Brak spodziewanych rezultatów prowokował do prób ulepszenia systemu pomocy publicznej. Zwiększenie skuteczności pomocy publicznej miało nastąpić w pierwszej kolejności poprzez wdrożenie, wydanego w czerwcu 2005 r., komunikatu „Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009”^[11], czy później także dzięki realizacji założeń komunikatu „Unowocześnienie

⁸ Jan Piotrowski, „Strategia Lizbońska – przyczyny niepowodzenia” *Unia Europejska.pl*, nr 1 (2012): 40.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Komunikat Komisji „Europejski Zielony Ład”, Bruksela, dnia 11.12.2019, COM(2019) 640 wersja ostateczna

¹¹ Komunikat Komisji „Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009” Bruksela, dnia 7.6.2005 COM(2005) 107 końcowy *European State Aid Law. A Commentary*, 21.

unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” z 2012 r.^[12]. To one, oraz liczne wytyczne, określały wartości i zasady jakim kierować powinny się państwa członkowskie świadczące pomoc publiczną, zwłaszcza wykorzystując przy tym środki z funduszy europejskich. Obok właściwych postanowień aktów prawa wtórnego i dokumentów UE, miały one przełożenie na zmiany zasad i sposobu wydatkowania środków, w tym także środków krajowych, stanowiących np. udział krajowy w finansowaniu projektów wspieranych przez fundusze UE. Podkreślenia wymaga, że wzmiankowane komunikaty reformujące pomoc publiczną w UE nie straciły aktualności i stanowią do dziś wyznacznik działania organów UE i państw członkowskich. Za znamienny można uznać fakt, że w okresie finansowania 2021–2027 brak odrębnej podstawy (komunikatu) wskazującego na zakres koniecznych zmian.

Jedną z najistotniejszych zmian, jakie wprowadzał Komunikat z 2005 r., to ustanowienie reguły ilościowego ograniczenia pomocy, zwłaszcza pomocy bezpośredniej, na rzecz instrumentów pomocy pośredniej i kapitałowej^[13]. Ponadto, postulowano przesunięcie punktu ciężkości z pomocy sektorowej na pomoc horyzontalną (zwłaszcza w przedmiocie badań i innowacji, kapitału ludzkiego)^[14], a także z pomocy indywidualnej na rzecz programów pomocy objętych zwolnieniami grupowymi^[15]; za pozostawieniem kluczowej roli pomocy regionalnej na rzecz spójności w UE. Atutem pomocy horyzontalnej jest to, że mogą z niej potencjalnie skorzystać przedsiębiorcy z wielu branż, o ile ich działania są ukierunkowane na cele wyznaczone aktualną unijną polityką społeczno-gospodarczą. O ile zakładane przez program reform z 2005 r. lepsze ukierunkowanie pomocy można uznać za zrealizowane^[16], o tyle do dziś nie udało się zmniejszyć jej wartości.

Samo podejście, aby pomoc przekierować na te jej rodzaje i instrumenty, które w mniejszym stopniu bezpośrednio angażują środki publiczne, jest

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, (COM/2012/209 final), s. 3.

¹³ Komunikat Komisji „Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009” Bruksela, dnia 7.6.2005 COM(2005) 107 końcowy, punkt 14,20,30, 63.

¹⁴ Ibidem, p. 24–28.

¹⁵ Ibidem, p. 36.

¹⁶ Rozporządzenie Rady 2015/1588 w sprawie pomocy horyzontalnej z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (tekst jednolity) (Tekst mający znaczenie dla EOG).

słuszny, bowiem w mniejszym stopniu naruszają one wolną i równą konkurencję pomiędzy przedsiębiorcami. Pożyczki czy poręczenia zwłaszcza krótko i średnioterminowe mają też tę zaletę, że tę samą pulę pieniędzy można wykorzystać wielokrotnie. Z drugiej strony jednak pomoc w przypadku ulg czy zwolnień podatkowych pozostawia podmioty publiczne w niepewności co do jej ostatecznej wysokości i skutków budżetowych, skoro nie można precyzyjnie oznaczyć kwoty, na jaką przedsiębiorcy np. skorzystają z ulg na inwestycje proekologiczne, czy ile miejsc pracy dostosują do potrzeb osób niepełnosprawnych. Formy pomocy pośredniej, czy wręcz warunkowej wpisują się niewątpliwie silnie w założenie, by stwarzać przedsiębiorcom jedynie sprzyjające warunki, zachęcać do zmian, ale nie zwalniając ich w pełni z ponoszenia ryzyka gospodarczego.

Drugą ważną zmianą, sugerowaną w Komunikacie z 2005 r., była zmiana procedur i wprowadzenie tzw. zwolnień blokowych. W 2008 r. uchwalono rozporządzenie^[17] wskazujące na przedmiot i cele pomocy, które po spełnieniu dodatkowych warunków zawartych w tym rozporządzeniu, były uznawane za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Tym samym te rodzaje pomocy nie wymagały uprzedniej notyfikacji zamiarów państw członkowskich Komisji Europejskiej ani pozyskania jej indywidualnej zgody na udzielenie wsparcia. Zmianie uległy zatem znacząco procedury mające zagwarantować zgodność udzielanej pomocy z prawem europejskim, zwiększając rolę państw członkowskich, a Komisji Europejskiej powierzając jedynie kontrolę *ex post* nad wydatkowaniem środków finansowych UE. Zważywszy, że nawet do 93% pomocy jest obecnie udzielana w ramach wspomnianych zwolnień grupowych, można mówić o zmianie jakościowej w pomocy publicznej w okresie ostatnich kilkunastu lat^[18].

W 2009 r. co najmniej część zamierzeń reformy pomocy publicznej wynikającej z komunikatu 2005 r. odeszła na dalszy plan i uległa modyfikacjom

¹⁷ 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 lub GBER), OJ L z 2008 nr 214. *European State Aid Law. A Commentary*, red. Franz Jürgen Säcker, Frank Montag (München: C.H. Beck, 2016). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (OJ L 187 z 2014 r., s. 1 ze zm.). Zakres ostatnich zmian przedmiotowych w nim omówiono m.in. w Robert Zenc, „Nowelizacja rozporządzenia KE nr 651/2014 (GBER)” *Prawo Pomocy Publicznej*, 4 (2017): 12-21.

¹⁸ European Commission – Press release, Brussels, 9 April 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1890.

z uwagi na skutki kryzysu finansowo-gospodarczego wywołanego upadkiem banku Lehman Brothers^[19]. Kryzys pociągnął za sobą daleko idące negatywne konsekwencje nie tylko dla instytucji finansowych w większości państw członkowskich UE, ale także ich klientów, zwłaszcza podmiotów z sektora gospodarki realnej. Za konieczną, i zgodną z rynkiem wewnętrznym (na podstawie art. 107 ust 2 lit. b TFUE), uznano interwencję podmiotów publicznych i udzielenie przedsiębiorcom pomocy wykraczającej poza to co uzgodniono w rozporządzeniu 800/2008. Wynikiem tego było przyjęcie przez Komisję Europejską rozwiązań tymczasowych^[20], stanowiących podstawę do zmiany niektórych środków pomocy oraz ich zwiększenia. Powodem zwiększenia pomocy była niechęć banków do podejmowania ryzyka a w konsekwencji brak źródeł finansowania inwestycji podejmowanych przez przedsiębiorców na rynku konkurencyjnym^[21]. Dostosowano m.in. Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach^[22].

„Tymczasowe wspólnotowe ramy...” utrwały kilka zasad przyjętych w rozporządzeniu 800/2008, m.in. ograniczenie kwotowe dla różnych form pomocy, limity tzw. intensywności pomocy, zaakcentowały znaczenie pomocy w formie gwarancji i dopłat do oprocentowania (a więc pomocy pośredniej) oraz potrzebę priorytetowego traktowania programów pomocy, mających pierwszeństwo przed jakimikolwiek formami pomocy indywidualnej^[23]. Tym samym podtrzymywały tak dalece jak to możliwe założenia Komunikatu z 2005 r.

Po zakończeniu obowiązywania przepisów tymczasowych z początkiem 2012 r. przyszła kolej na następną próbę zmodernizowania pomocy i dostosowania jej form do założeń kolejnej unijnej polityki społeczno-gospodarczej,

¹⁹ Piotr Podsiadło, „Pomoc publiczna dla instytucji finansowych w warunkach kryzysu – założenia i realizacja” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 173 (2011): 147.

²⁰ Komunikat Komisji „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. (OJ C z 2009, nr 16, s. 1 ze zm.). Wersja skonsolidowana (OJ C 83 z 2009 r. ze zm.).

²¹ Podsiadło, „Pomoc publiczna dla instytucji finansowych”, 147.

²² Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach, (OJ C 194 z 2006, s. 2).

²³ Odpowiednio punkty 2.2 do 2.5 Komunikatu „Tymczasowe wspólnotowe ramy...”.

czyli ustanowionej na lata 2014–2020 „Europa 2020” i pakietu rozporządzeń dotyczących wydatkowania środków z funduszu strukturalnych UE. Zwerbalizowaniem tych zamiarów był wydany w maju 2012 r. komunikat „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”^[24]. Pomoc publiczna miała być (jeszcze) efektywniejsza i lepiej ukierunkowana, głównie za sprawą określenia tzw. zasad horyzontalnych i rewizji warunków dopuszczalności pomocy *de minimis*, a także kontynuacji zwolnień blokowych i wykorzystywania rozporządzeń upoważniających Rady wydawanych na podstawie art. 107 ust 3 lit e) TFUE. Zwłaszcza zwolnienia blokowe przyczyniły się do ukierunkowania pomocy na cele preferowane przez UE.

3 | Zasady pomocy publicznej

Krokiem milowym dla kształtowania się systemu pomocy publicznej UE jest zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa z 2016 r.^[25]. Prezentuje ono punkt widzenia KE w sprawie interpretacji przesłanek uznania wsparcia za pomoc publiczną. W znacznej części stanowi ono resume orzecznictwa TSUE i praktyki decyzyjnej KE, pozwalając (potencjalnym) beneficjentom na samodzielne rozstrzygnięcie, czy mają oni do czynienia z pomocą publiczną w rozumieniu art. 107 ust 1 TFUE. Dzięki temu wiadomo również do jakich rodzajów wsparcia mają zastosowanie zasady udzielania i wykorzystywania pomocy publicznej. Choć nie jest formalnie aktem wiążącym, to potwierdza wartości i cele jakim sprzyjać ma pomoc publiczna. UE przedstawia, obok wiążących przepisów, wytyczne oraz dokumenty programowe ukazujące wartości, jakim ma służyć udzielana pomoc publiczna. Od czasu, gdy Polska przystępowała do UE, interpretacja roli jaką pełnić może w gospodarce pomoc publiczna zmieniała się, przyczyniając się jednocześnie do transformacji celów pomocy publicznej i zasad na jakich może być ona obecnie udzielana. Kilkadziesiąt lat stosowania pomocy publicznej w Unii wymusiło sformułowanie i przyjęcie zasad

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczengo i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” z 8.05.2015 r. (COM/2012/209 final).

²⁵ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej C/2016/2946 (OJ C z 2016 nr 26, s. 1).

horyzontalnych, których przestrzeganie przesądza o tym, czy pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Za jedną z takich zasad uważa się zasadę spójności. Przekłada się ona na obowiązek takiego wykorzystywania środków, by niwelować różnice poziomu życia i rozwoju gospodarczego pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz pomiędzy poszczególnymi ich regionami. Z niej wypływają wskazane wyżej cele priorytetowe unijnej polityki społeczno-gospodarczej. Wymogiem ogólnym dopuszczalności pomocy jest, by była ona: odpowiednia, niezbędna i proporcjonalna względem oczekiwanego rezultatu^[26]. Kolejnymi zasadami horyzontalnymi, powiązanymi z powyższymi, są zasada subsydiarności (stanowiąca szerzej zasadę dla całego prawa UE) oraz zasada przejrzystości pomocy. Zasady te są ze sobą wzajemnie powiązane i przenikają się wzajemnie, dając asumpt do kreowania przez judykaturę zasad szczegółowych^[27].

Również niezbędność pomocy stanowi podstawowy warunek jej zgodności z rynkiem wewnętrznym i wynika wprost z art. 107 ust. 3 TFUE. Państwa członkowskie muszą każdorazowo wykazać, że pomoc państwa zgłoszona Komisji na mocy obowiązujących ram prawnych jest niezbędna dla osiągnięcia wskazanego celu społeczno-gospodarczego, a przyjęty środek jest to tego właściwy i nie wykracza (w tym kwotowo) ponad to co konieczne^[28]. Stąd preferowanie pośrednich form pomocy w miejsce dotacji i ustanowienie tzw. limitów intensywności pomocy. To ostatnie założenie jest też przejawem przestrzegania zasady proporcjonalności^[29].

Na stałe wprowadzono do prawa pomocy publicznej również zasadę przejrzystości. Wiąże się ona z szerzej rozumianą zasadą przejrzystości finansów publicznych i przekłada na obowiązek ujawniania wydatków publicznych stanowiących pomoc publiczną^[30]. Konsekwencjami stosowania zasady przejrzystości (transparentności) są też notyfikowanie, co do zasady obowiązkowe, zamiaru udzielania wsparcia, obowiązek

²⁶ Por. Marek Rzotkiewicz, „Pomoc państwa jako narzędzie reakcji Unii Europejskiej na kryzysy gospodarcze” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 501. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1155>.

²⁷ Anna Dobaczewska, „Pomoc publiczna”, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 372.

²⁸ Ibidem, 374.

²⁹ Ibidem, 370.

³⁰ Anna Dobaczewska, „Jawność i efektywność pomocy publicznej jako przyczynek do naprawy finansów publicznych”, [w:] Jan Głuchowski, Alicja Pomorska, Jolanta Szołno-Koguc, *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2007), 39-41.

prowadzenia właściwej dokumentacji dającej możliwości monitorowania zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, oraz publikowania przez państwa członkowskie (na dedykowanej stronie Komisji Europejskiej) informacji m.in. o beneficjentach, celu, formie i kwotach udzielanej pomocy. Państwa członkowskie są zobligowane przedkładać także sprawozdania roczne z wykorzystania unijnych środków pomocowych^[31].

Wśród kluczowych zasad, jakimi kierują się organy UE, uznając pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jest oczekiwanie wytwarzania przez udzielenie pomocy tzw. efektu zachęty. Jest on ściśle powiązany z zasadą proporcjonalności i konieczności^[32]. Po raz pierwszy wyartykułowany w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości^[33], na trwałe zagościł w prawie UE, jej dokumentach programowych i wytycznych KE, określając podejście do oceny pomocy publicznej i podstawę analizy zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz wpływu na handel między państwami członkowskimi. Jej przedmiotem jest zachęcanie przedsiębiorców i instytucji krajowych do realizowania zamierzeń unijnej polityki gospodarczej przekraczających interes indywidualny.

Efekt zachęty winien być rozpatrywany zarówno pod względem ekonomicznym, jak i formalnym^[34]. Przekłada się to na obowiązek dokonania obiektywnej oceny, czy projekt przedłożony do sfinansowania nie jest możliwy do realizacji bez wsparcia finansowego ze strony państwa. Jeśli analiza spełnienia tego warunku prowadzi do wniosku, że przedsiębiorca nie podjąłby się konkretnego przedsięwzięcia bez uzyskanej pomocy to jednocześnie można wykazać konieczność pomocy. Problematyczne może okazać się dokonanie oceny tego, co wykracza poza standardowe działania przedsiębiorcy, czego mianowicie „w zwykłych okolicznościach by się nie podjął”. Wymaga to każdorazowo oceny rzeczywistych warunków

³¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, OJ L 140 z 2004, 1.

³² Wyrok ETS z 17 września 1980 r. w sprawie C-730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

³³ Wyrok Sądu pierwszej instancji (piąta izba) z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie T-162/06 Kronoply GmbH & Co. KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich; oraz Postanowienie Trybunału (piąta izba) z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie C-117/09 P Kronoply przeciwko Komisji. Patrz także wyrok Sądu pierwszej instancji (czwarta izba w składzie powiększonym) z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-171/02 Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

³⁴ Bartosz Wojtaczka, „O efekcie zachęty w prawie pomocy publicznej” iKAR, 9 (2014): 62-72. Lex/el.

towarzyszących realizacji danego projektu. Zasady wyżej wskazane naprowadziły organy UE do wniosku, że wymóg kreowania efektu zachęty i uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zasadniczo odnosić się do wydatków inwestycyjnych (do operacyjnych tylko wyjątkowo), co prowadzi do konkluzji, że zasadniczo tylko wydatki inwestycyjne mogą być objęte dopuszczalną pomocą publiczną. Komunikat reformujący system pomocy publicznej z 2012 r. wskazuje, że „pomoc państwa, która nie jest ukierunkowana na zawodności rynku i nie ma efektu zachęty, stanowi nie tylko marnotrawstwo środków publicznych, ale hamuje rozwój, pogarszając warunki konkurencyjne na rynku wewnętrznym”^[35]. Z formalnego punktu widzenia efekt zachęty zachodzi zaś wówczas, gdy beneficjent pomocy wystąpił o jej przyznanie przed rozpoczęciem prac nad projektem^[36]. Wymóg ten pierwotnie ujęty w wytycznych^[37] został potwierdzony przez art. 6 rozporządzenia 651/2014^[38], jednoznacznie ustanawiając zasadę kreowania „efektu zachęty” za normę powszechnie obowiązującą.

Zasada przejrzystości pomocy znajduje przede wszystkim odniesienie do regulacji proceduralnych^[39]. Rozporządzenie 651/2014 ustanawiające kategorię zwolnień blokowych, i znoszące obowiązek uprzedniej notyfikacji wybranych kategorii pomocy, osłabiają znaczenie tej zasady^[40]. Obok rozporządzenia w sprawie zwolnień blokowych wprowadzono kategorię pomocy *de minimis*, czyli bagatelnej. Chcąc przyczynić się do lepszego ukierunkowania zasobów publicznych na cele utrwalone w politykach i prawie

³⁵ Komunikat Komisji „Unowocześnienie”, 5.

³⁶ Wojtaczka, „O efekcie zachęty”, 64.

³⁷ Wytyczne regionalne na lata 2014–2020 podają, że termin „rozpoczęcie prac” należy rozumieć jako „rozpoczęcie robót budowlanych związanych z inwestycją albo pierwsze wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń lub inne zobowiązanie, które sprawia, że inwestycja staje się nieodwracalna, zależnie od tego co nastąpi najpierw”.

³⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (OJ L 187 z 2014 r., s. 1 ze zm.). „Uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent złożył do danego państwa członkowskiego pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności”.

³⁹ Z punktu widzenia prawa materialnego za przejrzystą uznaje się pomoc w jakiejkolwiek formie, której wartość można wyrazić w ekwiwalencie dotacji brutto.

⁴⁰ Kaznowski Andrzej, Stasiak Mikołaj, *Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, wyd. 3 (Lex/el.).

UE, a jednocześnie uprościć procedury administracyjne ich akceptacji, EU uznała, że w odniesieniu do dobrze skonstruowanych środków o stosunkowo niskich kwotach pomocy ryzyko naruszenia konkurencji i negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny jest na tyle znikome, że można taką pomoc uznać za dopuszczalną bez konieczności uprzedniego notyfikowania projektu pomocy do Komisji Europejskiej. Warunki stosowania pomocy *de minimis* określono w odrębnym rozporządzeniu^[41].

4 | Regulacje tymczasowe

Prowadzenie europejskiej polityki społeczno-gospodarczej, wykorzystującej pomoc publiczną, jest zakłócanie co kilka lat skutkami zdarzeń nadzwyczajnych, których nie można było wcześniej przewidzieć. Od kryzysu gospodarczego, przez zagrożenia dla zdrowia publicznego wynikające z pandemii, aż po skutki działań wojennych – wszystko to powoduje, że na bieżąco trzeba było modyfikować, czy wręcz odstępować od powszechnie przyjętych zasad udzielania pomocy publicznej. Większość zmian przewidzianym we właściwych komunikatach KE miały rzeczywiście charakter przejściowy. Niektóre pozostały w prawie UE na dłużej. Po pierwsze dlatego, że niejednokrotnie przedłużano ich obowiązywanie, wykraczając poza pierwotnie przyjęte ramy czasowe; po drugie dlatego, że wykazały swoją przydatność także w okresach stabilności gospodarczej.

Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” z 20 marca 2020 r. czyniły kilka odstępstw od podstawowych zasad udzielania pomocy. Starano się wprawdzie nadal utrzymać obowiązek wykazania konieczności, odpowiedniości i proporcjonalności środków pomocy, ale złagodzono wymogi takiej

⁴¹ Pierwszym tego rodzaju rozporządzeniem było rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, OJ L z 2001 nr, s. 30. Po dwóch kolejnych obecnie obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, (OJ L z 2023, poz. 2831). Osobne rozporządzenia odnoszą się do pomocy w sektorze rolnictwa i rybołówstwa.

oceny. Podwyższono kwoty pomocy *de minimis*^[42] i zwiększono limit intensywności, w niektórych przypadkach zezwalając nawet na 100% udział pomocy w wydatkach kwalifikowalnych.

Przykładowo w okresie pandemii COVID-19^[43], by móc realnie przeciwdziałać poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa, wskazano w „Tymczasowych ramach...” na możliwość udzielania dodatkowej pomocy pod warunkiem, że wykorzystane zostaną instrumenty pośrednie i kapitałowe (sekcja 3.11). KE jednocześnie określiła dość rygorystyczne warunki, pod jakimi za zgodną z rynkiem wewnętrznym może być uznane wsparcie publiczne w formie instrumentów kapitałowych lub hybrydowych instrumentów kapitałowych. Rozwiązanie to wpisuje się natomiast w promowane od wielu lat požądane ukierunkowanie środków publicznych w pomoc pozadotacyjną.

Zezwolono również na kumulację kilku źródeł pomocy i na łączenie jej różnych form (pośredniej i bezpośredniej) dla osiągnięcia wyznaczonego celu. Podtrzymując zasadę maksymalnej intensywności pomocy dla niektórych branż (szczególnie mocno dotkniętych skutkami zamknięcia gospodarki), podwyższono wielkości nominalne dopuszczalnej pomocy. Zliberalizowane zasady łączenia pomocy z różnych źródeł zagościły już na stałe w prawie europejskim.

W tych ostatnich „Tymczasowych ramach...” Komisja, poszerzyła także katalog celów priorytetowych, opowiadając się za tym, aby państwa członkowskie mogły (wręcz powinny) wykorzystywać wydatki publiczne na rzecz zwalczania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 i przeciwdziałania zagrożeniom dla zdrowia publicznego, jakie ze sobą niósł. Pokłosiem pandemii jest nowy element programu odbudowy po okresie pandemii nie tylko gospodarki, lecz także społeczeństwa. W programie NextGenerationEU oprócz wcześniej znanych celów priorytetowych, znalazły się postanowienia odnoszące się do wzmocnienia zdrowia publicznego poprzez działania prewencyjne, wyposażenie szpitali w nowoczesny sprzęt i technologie diagnostyczne, a także przez udoskonalenia systemu kształcenia personelu medycznego. Program ten sięga perspektywą do 2027 r. jako składowa szerszego planu odbudowy.

⁴² W obecnym okresie finansowania 2021–2027 na stałe podwyższono kwoty pomocy bagatelnej do 300.000 EUR w okresie 3 lat.

⁴³ Komunikat Komisji „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (OJ C z 2020 r., nr 91 I, s. 1). Komunikat ten był wielokrotnie zmieniany i dopasowywany do aktualnych potrzeb rynkowych.

Z uwagi na konieczność szybkiej reakcji „Tymczasowe ramy...” wskazywały również na potrzebę kreowania przez władze krajowe programów pomocy i unikania jednocześnie projektów pomocy indywidualnej^[44]. Nie było to koncepcją nową, lecz dopiero wówczas, z uwagi na konieczność szybkiego działania, udało się wprowadzić tę zasadę z życie. Dopiero po wprowadzeniu w życie trzeciej tury zmian do ram tymczasowych (już w maju 2020 r.), KE przyzwoliła na udzielanie pomocy indywidualnej, choć tylko na rzecz mikro- i małych przedsiębiorców. Dodatkowo podwyższono limity pomocy *de minimis* do 800.000 EUR na przedsiębiorstwo, relatywizując w nadzwyczajnych okolicznościach kwotę, która (nie) wykracza poza pomoc konieczną i proporcjonalną. Szczegółowe postanowienie odnoszące się do zwiększonej kwoty pomocy *de minimis* prowadzą wszak do wniosku, że nadal mieliśmy do czynienia z wyjątkiem od zasady, a nie jej zaprzeczeniem. Podwyższenie kwoty pomocy bagatelnej dotyczyło tylko udzielanych dotacji, uznawanych i tak co do zasady za formę pomocy o najsłabszym działaniu motywującym przedsiębiorców. Przeczyło to jednak podstawowym zasadom udzielania pomocy państwa, w tym istnienia tzw. efektu zachęty. Jednym z ważniejszych odstępstw od ogólnych zasad udzielania pomocy w trakcie pandemii COVID-19, było to, że mogły ją także otrzymać te małe i średnie przedsiębiorstwa, które już na koniec 2019 r. były w trudnej sytuacji finansowej; pod warunkiem jednak, że nie znajdowały się w stanie upadłości. Pomoc nie mogła być też udzielana na poprawę płynności, wypłacalności czy rentowności banków i instytucji finansowych^[45].

Pomoc państwa w związku ze skutkami pandemii udzielana była głównie ze środków krajowych, bez większego udziału funduszy unijnych, nie mniej jednak nawet w takiej sytuacji zastosowanie znajdują wytyczne Komisji Europejskiej. Komunikat „Tymczasowe ramy...” jako akceptowalne określał te formy wsparcia, które pomocą w ogóle nie są (natomiast są tzw. środkami ogólnymi), oraz te objęte rozporządzeniem w sprawie zwolnień blokowych (GBER). Ponadto zachęcano państwa członkowskie do podejmowania inicjatyw wypełniających przesłanki art. 107 ust 2 lit b., czyli udzielania pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych

⁴⁴ Roman Gąszczyk, „Pomoc na naprawę szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi w rozumieniu art. 107 ust.2 lit b) TFUE (m.in. COVID-19) – wybrane zagadnienia” *Prawo Pomocy Publicznej*, 4 (2020): 11-15. Wynika to także z samego tekstu (akapit 12 i 14) Komunikatu „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”.

⁴⁵ Szerzej Anna Dobaczewska, „Efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców w okresie i po pandemii COVID-19” *Studia Prawnoustrojowe*, 57 (2022): 167-169.

zdarzeniem nadzwyczajnym, a która uznawana jest za zgodną z rynkiem wewnętrznym *ex lege*, bez konieczności notyfikacji^[46]. Pomoc taka, kontrolowana *ex post*, z natury rzeczy nie wykazywała efektu zachęty. Omawiany komunikat w drugiej kolejności sugerował korzystanie z pomocy uwzględnionej w rozporządzeniu dotyczącym zwolnień grupowych, a ostatecznie z rozwiązań objętych art. 107 ust 3. TFUE.

Owoce działań antykryzysowych, z jednoczesnym dążeniem do realizacji celów polityki unijnej i mimo stagnacji gospodarczej, jest powołanie do istnienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Wspierania Odporności, podzielonego na część dotacyjną i część pożyczkową^[47]. Instrument ten finansuje reformy i inwestycje w państwach członkowskich dokonane od początku pandemii do 31 grudnia 2026 r. Chcąc skorzystać ze wsparcia tego instrumentu, rządy państw UE zobowiązane były przedkładać krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, w których przedstawiały zaplanowane działania, jakie zamierzają wdrożyć, wraz celami pośrednimi i końcowymi (tzw. kamieniami milowymi i wartościami docelowymi). Plany musiały przewidywać przeznaczenie co najmniej 37 % budżetu na działania w dziedzinie klimatu i 20 % na działania cyfrowe. Z założenia powołany tymczasowo, ma szanse funkcjonować do czasu osiągnięcia neutralności klimatycznej gospodarki UE albo do 2050 r., w zależności co nastąpi pierwsze. Potwierdzają także przywiązanie UE do programowania pomocy publicznej.

Kluczową zmianą w unijnym prawie pomocy publicznej, wymagającą w zasadzie osobnego opracowania, jest uzależnienie udzielania środków z funduszu unijnych (w tym na finansowanie krajowego planu odbudowy) na rzecz państwa członkowskiego od przestrzegania przez nie reguł praworządności^[48]. Okoliczność przez wiele lat uznawana za oczywistą wymagała bowiem uregulowania prawnego. Uchwalenie stosownych przepisów zbiegło się w czasie z zatwierdzaniem przez KE krajowych planów odbudowy i rozdysponowaniem środków na rzecz państw członkowskich.

Atak Rosji na terytorium Ukrainy w lutym 2022 r, a konkretnie wynikające z tego faktu utrudnienia w handlu z Ukrainą, oraz sankcje

⁴⁶ Gąszczuk, „Pomoc na naprawę szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi w rozumieniu art. 107. ust.2 lit b) TFUE (m.in. COVID-19) -wybrane zagadnienia”, 11,14.

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (OJ L z 2021 nr 57, s. 17 wersja skonsolidowana).

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, (OJ L z 2020 nr 433I, s. 1).

międzynarodowe nałożone na Rosję, przyniosły ze sobą kolejne zaburzenia w funkcjonowaniu wolnego i konkurencyjnego rynku UE. Ucierpieli finansowo nie tylko bezpośredni kontrahenci rosyjskich (i częściowo białoruskich) przedsiębiorców, ale cała gospodarka, m.in. za sprawą znaczących i nagłych zwyczaj cen energii, nawozów, nasion czy zbóż^[49]. Na reakcję organów UE nie trzeba było długo czekać. Pierwszy komunikat Komisji pojawił po około dwóch tygodniach od wybuchu wojny^[50]. Tymczasowe ramy pomocy publicznej udzielanej w warunkach konfliktu zbrojnego, kilkukrotnie modyfikowane, obowiązywały pierwotnie do końca 2023 r. Nowy, obecnie wiążący dokument z 17 marca 2023 r.^[51] również umożliwia ocenę zgodności udzielanej pomocy przedsiębiorcom z państw Unii Europejskiej, którzy ucierpieli finansowo na skutek sankcji wobec Rosji, z rynkiem wewnętrznym. Przyjęte rozwiązania starają się dostosować warunki udzielania pomocy do dynamicznie zmieniających się okoliczności politycznych, choć można przypuszczać, że nabierają charakteru quasi trwałego. Utrzymywana została reguła, że pomoc powinna przyjmować postać programów, co pozwala na szersze, szybsze i łatwiejsze jej zastosowanie przez przedsiębiorców.

Zgodnie z „Tymczasowymi kryzysowymi ramami...” celem przyznawanej pomocy nadal powinno być realizowanie najważniejszej obecnie strategii rozwojowej UE, czyli Europejskiego Zielonego Ładu, a nawet przyspieszenie transformacji energetycznej względem wyznaczonego pierwotnie harmonogramu. Komunikat z 2023 r. bowiem zakłada, że pomoc dla przedsiębiorców unijnych może być przeznaczona jedynie na realizację inwestycji produkcji strategicznej (na panele, baterie, instalacje fotowoltaiczne, magazyny energii etc.), ukierunkowanej na obniżenie zużycia paliw kopalnych. Ponownie pomoc operacyjna jest dopuszczalna tylko pod określonymi warunkami i jako wyjątek od reguły.

⁴⁹ Robert Zenc, „Pomoc państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” *Prawo Pomocy Publicznej*, 3(2022): 4-11.

⁵⁰ Komunikat Komisji „Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” (OJ C z 2022, nr 13, s. 1).

⁵¹ Komunikat Komisji „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” (OJ C z 2023, nr 101, s. 3 ze zm.). Komunikat ten zastąpił „Tymczasowe ramy kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” przyjęte 28 października 2022 r. a wcześniej jeszcze „Tymczasowe kryzysowe ramy” przyjęte 23 marca 2022 r., a zmienione 20 lipca 2022 r. wskazane w przypisie poprzednim.

Pośrednim owocem ostatnich kryzysów i zauważalną zmianą w systemie pomocy publicznej UE jest pomnożenie się i wyspecjalizowanie funduszy udzielających dodatkowego wsparcia finansowego, z którego mogą korzystać podmioty krajowe. Oprócz „tradycyjnych” funduszy, takich jak EFRR, ESF+, FS czy fundusze sektorowe (dla rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury) powstały kolejne, współfinansujące projekty realizowane ze środków publicznych w państwach członkowskich. Zaistniały one jako instrument przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym lub jako wzmocnienie działań na rzecz realizacji celów polityki unijnej. Mowa choćby o funduszach takich jak Instrument Odbudowy i Wzmacniania Odporności^[52] (współfinansujący programy NextGenerationEU, RePowerUE^[53], InvestEU^[54]), Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji^[55] czy wcześniej powstały Fundusz Azylu Migracji i Integracji^{[56][57]}.

NextGeneration EU to z założenia program naprawczy, przeznaczający posiadane środki finansowe na odbudowę gospodarki państw członkowskich po okresie stagnacji spowodowanej pandemią COVID19. Głównym wehikułem finansowym programu jest Instrument Odbudowy i wzmacniania Odporności. Obok środków z budżetu UE (w tym nowych źródeł

⁵² Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 OJ L z 2020, nr 433, s. 23).

⁵³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 13 października 2021 r. – Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia. COM(2021) 660 final. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, z dnia 18 maja 2022 r. – REPowerEU COM(2022) 230 final.

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/523 z dnia 24 marca 2021 r. ustanawiające Program InvestEU i zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/1017 (OJ L z 2021 nr 107, s. 30 ze zm.).

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, (OJ L z 2021 nr 231, s. 1).

⁵⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE (OJ L z 2014 nr 150, s. 168 ze zm.). Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (OJ L z 2021 nr 251, s. 1 ze zm.).

⁵⁷ Fundusz ten został wyodrębniony w 2014 r. i jest określany odąd na każdy okres finansowania z osobna. Wcześniej środki na wspólną politykę migracyjną pochodziły z budżetu ogólnego UE.

dochodów własnych UE) Komisja pozyskuje środki na rynku finansowym zaciągając w imieniu UE pożyczki (emituje obligacje). Cechą szczególną tych środków pomocowych jest przeznaczenie ich na cele polityki klimatycznej w znacznie większej części niż we wcześniejszych okresach; choć współfinansuje także inne unijne programy (Horyzont Europa, rozwój obszarów wiejskich itd.). Istotnym zastrzeżeniem jest też, by państwa członkowskie przeznaczały te środki na inwestycje i wyłącznie na projekty strategiczne (zmniejszające emisję gazów cieplarnianych). Projekty zasługują na wsparcie tylko wówczas, gdy ich rezultaty mają być dalej idące niż obowiązujące normy UE sprzyjające zeroemisyjności gospodarki. W praktyce program ten ma więc większe znaczenie prorozwojowe niż antykryzysowe.

InvestEU to program, który pojawił się po raz pierwszy w 2015 r., a jego komponentem finansowym był Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych, realizujący „Plan inwestycyjny dla Europy”, sprzyjający sprawiedliwej transformacji energetycznej oraz inwestycyjnej w sektorach energetycznym, obrony i cyberbezpieczeństwa. Środki finansowe, zgodnie z art. 14 ust 1 lit b. rozporządzenia InvestEU mogą być przeznaczane na cele strategiczne polityk UE. Zaangażowania finansowe UE w tym programie polega na zabezpieczeniu środków na gwarancje spłaty kredytów udzielanych podmiotom z państw członkowskich przez EBI.

Podobnie RePowerEU to program w istocie antykryzysowy i prorozwojowy jednocześnie. Jego zadaniem jest wsparcie działań na rzecz przyspieszonej redukcji zużycia gazu i transformacji energetycznej w Europie, co powiązane było pierwotnie z realizacją zadań ujętych w EZŁ. Antykryzysowy charakter programu wiąże się z raptownym zaprzestaniem importu rosyjskiego gazu, ropy naftowej i węgla do Unii (ich niedoborem) oraz drastyczną zmianą warunków wykonywania działalności gospodarczej przez większość przedsiębiorców (i gospodarstw domowych). Program ten pozwala jednocześnie na modyfikacje m.in. polityki regionalnej za sprawą przesuwania części zasobów z funduszy unijnych (do 5% środków EFRR i EFS+ przewidzianych na realizację polityki spójności) na nowo wytyczone (po agresji Rosji na Ukrainę) w RePowerEU cele energetyczne i transformacji cyfrowej. Głównym źródłem finansowania są (niewykorzystane wcześniej) środki z części pożyczkowej Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Wzmacniania Odporności, który, jak wskazano wyżej, miał być tymczasowym funduszem przeznaczonym na walkę ze skutkami pandemii. Zaskakujące jest, że RePowerEU w tej części programu przewiduje

udzielanie dotacji, zatem posługiwanie się narzędziem finansowym, który powinien być marginalizowany^[58].

Założenia EZŁ i cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do poziomu z 1991 r., wymuszają niemal natychmiastową rezygnację z kopalnych źródeł energii. Dla regionów (państw) uzależnionych od źródeł energii, takich jak gaz czy węgiel kamienny, mogłoby to oznaczać daleko idące obniżenie poziomu rozwoju i zwiększenie bezrobocia. Stąd pomysł by powstał dedykowany inwestycjom proekologicznym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Wspomaga on dążenie Unii do pełnej neutralności klimatycznej w 2050 r. FST finansuje projekty dywersyfikacji i modernizacji lokalnej gospodarki, infrastruktury energetycznej oraz łagodzenia negatywnych skutków dla zatrudnienia. Środki pochodzą z budżetu UE oraz z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Państwa członkowskie mogą na zasadzie dobrowolności przesunąć do FST także dodatkowe środki z krajowych przydziałów otrzymanych w ramach EFRR i EFS+.

5 | Podsumowanie

Warto podnieść, że transformacja pomocy publicznej planowana przez UE w okresie ostatnich około dwudziestu lat miała wielowymiarowy charakter. Założenia reform pomocy publicznej z 2005 r. i 2012 r. nie przyniosły wszystkich oczekiwanych rezultatów i pokładanych w nich nadziei. Cele horyzontalne świadczenia pomocy – takie jak: innowacyjność, niskoemisyjność, lepsze skomunikowanie i zintegrowanie Europy czy włączenie społeczne jej obywateli – stanowią (nadal) trzon wszystkich kolejnych programów i polityk unijnych, poczynawszy od Strategii Lizbońskiej. Choć pojawiają się w różnych odsłonach i różnych sformułowaniach, to zasadniczo także cele ujęte w Europa 2020 i EZŁ nie różnią się o siebie, są jedynie dostosowywane do aktualnych w danym czasie warunków ekonomicznych, politycznych i klimatycznych.

⁵⁸ Mechanizm RePower EU to w zasadzie trzy składowe: dotacje z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Wzmacniania Odporności, pożyczki z EBI oraz gwarancje z Funduszu InvestEU, przeznaczone na zabezpieczanie udzielanych sektorowi prywatnemu przez EBI kredytów.

Zmiany jakościowe i ilościowe w pomocy publicznej wprawdzie następowwały, ale nie zawsze w przewidywanym kierunku. Udało się zwiększyć znaczenie pomocy horyzontalnej, w miejsce sektorowej i rolę programów pomocy, zastępujących pomoc indywidualną. Natomiast kwota pomocy nie jest, jak zakładano jeszcze w 2005 r., co raz niższa, przeciwnie, sukcesywnie rośnie i to zarówno w wartościach nominalnych, jak i relacji do PKB⁵⁹. Ponadto, proporcje pomiędzy pomocą bezpośrednią a pośrednią wskazują na przewagę dotacji bezpośrednich, zaś pomoc w postaci gwarancji lub udziałów w kapitale jest nadal marginalna lub wręcz zerowa⁶⁰. Udzielana była przejściowo, głównie w ramach programów zwalczania kryzysów gospodarczych. Większe znaczeni zyskany jedynie pożyczki.

Jedną z zauważalnych tendencji w prawie UE jest tworzenie co raz to nowych funduszy i programów ukierunkowanych na precyzyjnie określone cele. Można domniemywać, że choć z założenia tymczasowe, utrzymują się dłużej niż pierwotnie zakładano. Na trwale zapisały się też w prawie europejskim zmiany proceduralne, zwłaszcza możliwość zwolnienia z obowiązku notyfikacji pomocy w ramach zwolnień blokowych i monitorowanie pomocy *ex post*. Stanowi to bezsprzecznie udogodnienie dla państw członkowskich i beneficjentów pomocy, pozwalając na sprawne reagowanie w obliczu nagłych potrzeb. Wymaga to jednocześnie większego zaangażowania w monitorowanie pomocy *ex post* przez KE i ewentualnego egzekwowania jej zwrotu, gdyby była ona udzielana lub wykorzystywana niezgodnie z prawem.

Bibliografia

Brzenczek Łukasz, „Wpływ wsparcia na wymianę handlową. Nowe podejście-nowe wyzwania” *Prawo Pomocy Publicznej*, nr 1 (2018): 18-27.

Dobaczewska Anna, „Efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców w okresie i po pandemii COVID-19” *Studia Prawnoustrojowe*, 57 (2022): 157-172. Doi: 10.31648/sp.7987.

⁵⁹ https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/0b2037c-5-c43f-4917-b654-f48f74444015_en. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en. [dostęp: 14.8.2024].

⁶⁰ Ibidem.

- Dobaczewska Anna, „Jawność i efektywność pomocy publicznej jako przyczynek do naprawy finansów publicznych”, [w:] Jan Głuchowski, Alicja Pomorska, Jolanta Szolno-Koguc, *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. 39-50. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2007.
- Dobaczewska Anna, „Pomoc publiczna”, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. Andrzej Powałowski. Warszawa: C.H. Beck, 2020), 361-384.
- Dudzik Sławomir, „Pojęcie pomocy państwa oraz rola sądów krajowych w egzekwowaniu prawa pomocy państwa Unii Europejskiej – wprowadzenie i wyrok TS z 11.07.1996 r. w sprawie C-39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) i inni przeciwko La Poste i inni” *EPS*, 1 (2026): 44-50.
- European State Aid Law. A Commentary*, red. Franz Jürgen Säcker, Frank Montag. München: C.H. Beck, 2016.
- Gąszczyk Roman, „Europejski Zielony Ład a pomoc publiczna” *Prawo Pomocy Publicznej*, 2 (2020): 4-7.
- Gąszczyk Roman, „Pomoc na naprawę szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi w rozumieniu art. 107 ust.2 lit b) TFUE (m.in. COVID-19) – wybrane zagadnienia” *Prawo Pomocy Publicznej*, 4(2020): 11-15.
- Grzejdziak Łukasz, „Od PreussenElektra do ENEA. W poszukiwaniu granic pojęcia pomocy państwa”, [w:] *Sektory infrastrukturalne-problematyka prawna*, red. Maria Królikowska-Olczak. 191-218. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Grzejdziak Łukasz, „Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa” *Acta Universitatis Wratislaviensis–Prawo*, t. CCCXXIX (2019): 287-297.
- Janas Rafał, „Na jednym jadą wozie...? Relacja pomiędzy pomocą państwa a polityką spójności”, [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. Bartłomiej Kurcz. 105-130. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Kaznowski Andrzej, Mikołaj Stasiak, *Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, wyd. 3, Lex/el.
- Pamuła-Wróbel Katarzyna, „Przesłanki pomocy publicznej”, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotami udzielającymi i jej beneficjentami w Polsce*, red. Adam Ambroziak, Katarzyna Pamuła-Wróbel, Robert Zenc. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Piotrowski Jan, „Strategia Lizbońska – przyczyny niepowodzenia” *Unia Europejska*. pl, nr 1 (2012): 39-50.
- Rzotkiewicz Marek, „Pomoc państwa jako narzędzie reakcji Unii Europejskiej na kryzysy gospodarcze” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 485-508. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1155>.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222), red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel. Warszawa, 2012. LEX/el.

Wojtaczka Bartosz, „O efekcie zachęty w prawie pomocy publicznej” iKAR, 9 (2014): 62-72. LEX/el.

Zenc Robert, „Nowelizacja rozporządzenia KE nr 651/2014 (GBER)” *Prawo Pomocy Publicznej*, 4 (2017): 12-21.

Zenc Robert, „Pomoc państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” *Prawo Pomocy Publicznej*, 3(2022): 4-11.



