ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3695
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CIII
WROCŁAW 2015

ANDRZEJ BORKOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

POMOC PUBLICZNA JAKO FUNKCJA PAŃSTWA WOBEC SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

UNORMOWANIA PRAWNE

Unormowania prawne odnoszące się do funkcji państwa wobec gospodarki są następstwem ukształtowanego przez Konstytucję ustroju gospodarczego Polski. Społeczna gospodarka rynkowa ustanowiona przez ustawę zasadniczą ma zapewnić ustrój łączący gospodarkę wolnorynkową z realizacją celów społecznych, które ma do wykonania państwo[1]. W efekcie stworzono zmodyfikowany systemem tradycyjnie pojmowanej gospodarki liberalnej. Owo przekształcenie polega na upoważnieniu państwa do wkraczania w procesy ekonomiczne, uzasadnionego ważnym interesem publicznym. Istotą społecznej gospodarki rynkowej jest obowiązywanie podstawowych prawideł wolnego rynku, a jednocześnie kształtowanie kompromisu w razie konfliktu reguł wolnorynkowych z celami państwa. Model ten jest zatem wynikiem syntezy gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa socjalnego, w której siły rynkowe wspierają bezpieczeństwo socjalne, istnienie pewnych gwarancji socjalnych pozwala zaś na funkcjonowanie rynku[2]. Neoliberalne koncepcje gospodarcze są godzone z interwencyjną funkcją państwa, przy zachowaniu konkurencyjnego systemu rynkowego. Współczesny interwencjonizm nie nosi jednak znamion charakterystycznych dla tego zjawiska, nadanych mu przez J.M. Keynesa[3]. Współczesne działania państwa, mające cechy interwencji, oddziałują na procesy ekonomiczne w skali makro. Interwencjonizm państwowy XXI wieku polega na aktywnej polityce państwa, wspierającej i koordynującej

[1] Szerzej: K. Grimm, *Socjalna gospodarka rynkowa w RFN. Koncepcja — rozwój — problematyka*, Warszawa 1992, s. 32 n.

[2] H. Leipold, *Modele gospodarki rynkowej — koncepcje i rzeczywistość*, [w:] *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Materiały z konferencji naukowej, Ustroń 12−14 maja 1994*, Katowice 1994, s. 79.

[3] Interwencjonizm Keynesa to krótkotrwała i doraźna interwencja zewnętrzna w gospodarkę.

© for this edition by CNS

prywatną działalność gospodarczą oraz stymulującej rozwój gospodarczy[4], zmierzając do realizacji określonych celów społecznych i gospodarczych[5].

Dla właściwego funkcjonowania systemu na gruncie prawa dokonano regulacji, których zadaniem jest ukonstytuowanie pewnych instytucji prawnych oraz kształtowanie zachowań uczestników rynku w celu zapewnienia optymalnego funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz jej harmonijnego rozwoju[6]. Analiza materiału normatywnego wskazuje na wyodrębnienie organów administracji gospodarczej w drodze weryfikacji funkcji realizowanych przez organy administracji publicznej[7]. Pojęcie funkcji[8] administracji gospodarczej jest związane z państwem i jego zadaniami[9], przy czym dla rozważań dotyczących funkcji państwa wobec gospodarki, odnoszących się do wspierania tej gospodarki, pojęcie funkcji używane będzie w klasycznym rozumieniu teorii prawa. Należy zatem przyjąć, że funkcje to zespół następstw, pewien ciąg konsekwencji i skutków społecznych wywoływanych przez działania określonych instytucji (organizacji)[10] w następstwie wykonywania zleconych im normatywnie zadań. Zadania te mają charakter normatywny w tym znaczeniu, że administracja publiczna jest z nimi konfrontowana bez własnej woli. Na władzy publicznej ciąży zatem obiektywny, bo wynikający z normy prawnej, obowiązek ochrony określonych w niej wartości. Wykonanie tych obowiązków jest zadaniem publicznym, realizowanym poprzez realizację określonych działań. Funkcją państwa jest zatem obowiązek realizacji zadań publicznych poprzez podejmowanie niezbędnych działań w formach określonych prawem[11].

---

[4] E. Kundera, *Interwencjonizm państwowy*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 249.

[5] Por. K. Makowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992, s. 16.

[6] J. Grabowski *et al*., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 5–6 („System Prawa Administracyjnego", red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8A).

[7] K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 45−47.

[8] Według M. Boruckiej-Arctowej w warunkach prawnych pojęcie funkcji oznacza najczęściej wyznaczenie podstawowych kierunków działalności (aktywności) określonej organizacji (instytucji), celów działania, sposobów, metod, środków do realizacji tych celów, zespołu następstw, skutków społecznych, wywoływanych działaniami określonej instytucji.

[9] Por. L. Kieres, *Zarząd mieniem publicznym w ramach funkcji administracji publicznej*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 721 n. („System Prawa Administracyjnego", red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B).

[10] Por. Z. Ziembiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 12, s. 12; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej…*, s. 64−65.

[11] Por. L. Kieres, *op. cit.*, s. 721; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 16; M. Guziński, *Zamówienia publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej…*, s. 307.

© for this edition by CNS

Realizacja funkcji państwa przekłada się na zadania i kompetencje przypisane normatywnie organom władzy publicznej (organom administracji gospodarczej), wykonującym kompetencje wobec gospodarki[12].

Działania organów administracji są uzasadnione treścią art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której użyte sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa" należy interpretować jako odejście od czysto liberalnego ustroju gospodarczego na rzecz dopuszczenia korekty praw rynku przez państwo w celu realizacji określonych potrzeb społecznych i gospodarczych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu rynku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki. Rodzi to obowiązek podejmowania działań, których celem jest z jednej strony łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej[13], z drugiej zaś takie oddziaływanie na gospodarkę, które znosiłoby skutki negatywne w odbiorze przedsiębiorców, a wynikające z prospołecznych działań państwa. Jak słusznie stwierdza K. Strzyczkowski, przyjęty system gospodarki rynkowej nie może się łączyć z uwolnieniem państwa od odpowiedzialności za rozwój gospodarczy. Musi jednak uwzględniać wymogi dostosowania roli administracji gospodarczej, jej zadań i celów oraz pełnionych funkcji do organizacji i obowiązujących zasad gospodarki rynkowej[14].

Ustrój gospodarczy oparty na społecznej gospodarce rynkowej jest także przedmiotem troski Unii Europejskiej. Jak stanowi art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy […], społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia". Do osiągnięcia tych celów Unia używa właściwych środków, odpowiednio do zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy traktatów[15]. W postanowieniach prawa Unii Europejskiej i Konstytucji RP wyraźnie widać zbieżność stanowisk w odniesieniu do przyjętego ustroju gospodarczego, opartego na społecznej gospodarce rynkowej. Wyraża się ono w konieczności aktywnej postawy i odpowiedzialności władz publicznych za stan stosunków gospodarczych i samej gospodarki, a co za tym idzie stosownej funkcji państwa wobec gospodarki[16].

---

[12] Por. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji*, Warszawa 1992, s. 68; L. Kieres, *op. cit.*, s. 721−722.

[13] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 sygn. K 17/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 2001, nr 1, poz. 4.

[14] K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 68−69.

[15] Art. 3 pkt 3 i 6 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

[16] K. Kiczka, *op. cit.*, s. 59.

© for this edition by CNS

FUNKCJE ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ

Funkcje administracji gospodarczej, chroniące interes publiczny w szerokim rozumieniu, tradycyjnie dzieli się na: funkcję policyjną, reglamentację działalności gospodarczej, funkcję regulacyjną, zarząd mieniem publicznym, planowanie gospodarcze oraz wspieranie gospodarki. Tej ostatniej funkcji przypisuje się szczególnie ważną rolę, różniącą ją od pozostałych funkcji państwa wobec gospodarki. O ile bowiem reglamentacji czy policji gospodarczej można przypisać swoiste ograniczanie (zawężanie) swobody uczestników procesów gospodarczych, powodowane względami ochrony bezpieczeństwa czy porządku publicznego lub szeroko rozumianego interesu publicznego, co w odczuciu przedsiębiorców ma charakter negatywny (restrykcyjny), o tyle wspieranie gospodarki jest funkcją państwa, która poszerza prawa podmiotów. Jej charakter jest pozytywny w tym znaczeniu, że powoduje po stronie beneficjentów przysporzenie rozmaitych pozytywnych świadczeń. Mogą one mieć wymiar bezpośredniego materialnego przysporzenia bądź ulgi od obciążeń, albo szczególnego (korzystnego) uregulowania sytuacji uprawnionych. Specyfika tej funkcji sytuuje ją zatem w obszarze administracji świadczącej (usługowej)[17]. Funkcja wspierania gospodarki przez państwo jest rozumiana jako „oddziaływanie państwa na gospodarkę przez poprawę prawnej i faktycznej pozycji podmiotów gospodarczych”[18].

Realizując ją, państwo wyraża swoją odpowiedzialność za funkcjonowanie gospodarki oraz stały rozwój działalności gospodarczej powodujący wysoki poziom zatrudnienia. Wspieranie gospodarki należy traktować jako udzielanie przez władzę publiczną szeroko rozumianych korzyści na rzecz wybranych przedsiębiorców lub sektorów gospodarki. Takie wsparcie ma najczęściej charakter selektywny i powoduje wyraźne uprzywilejowanie indywidualnie wskazanych przedsiębiorców lub określonego sektora (branży) gospodarczego. Selektywne wsparcie ze strony państwa w prawie Unii Europejskiej jest określane jako „pomoc państwa i podlega na gruncie tego prawa, a w konsekwencji również prawa państw członkowskich, szczególnemu reżimowi prawnemu, który ma co do zasady zapobiegać wypaczeniu przez te instrumenty równej konkurencji na rynku wewnętrznym”[19]. Beneficjentami tych działań mogą być zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak i publiczne. Udzielone przedsiębiorcom wsparcie ma na celu poprawę ich sytuacji

[17] Por. B. Popowska, *Wspieranie małych i średnich przedsiębiorców — charakterystyka przepisów prawa działalności gospodarczej i ich realizacja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2, s. 127−128; K. Horubski, *Wspieranie gospodarki*, Warszawa 2013, s. 755 („System Prawa Administracyjnego”..., t. 8A).

[18] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 191; K. Horubski, *op. cit.*, s. 753.

[19] Stosowanie różnych instrumentów pomocowych może stanowić źródło zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej, zarówno w skali rynku krajowego, jak i wspólnego rynku Unii Europejskiej. Państwo wprowadzające je musi zmierzać do proporcjonalnego wobec potrzeb gospodarki stosowania instrumentów pomocowych.

© for this edition by CNS

gospodarczej, stworzenie im możliwości pełnego korzystania ze swobody przedsiębiorczości, a przede wszystkim stanowi instrument włączenia ich w realizację celów motywowanych zróżnicowanymi interesami publicznymi[20].

Jak słusznie stwierdza M. Szydło, wspierające działania państwa, obok korzyści przynoszonych przedsiębiorstwu, mają stanowić swego rodzaju bodziec rozwoju i modernizacji gospodarki w oczekiwanym przez państwo kierunku, poprzez tworzenie korzystnych materialnych warunków do efektywnego korzystania z gwarantowanej im konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej. Nie są zatem wyłącznym rezultatem konieczności realizowania przez państwo jego pozytywnego obowiązku względem wolności gospodarczej jednostek. Równocześnie mają być bowiem środkiem motywującym przedsiębiorców do realizacji oczekiwanych przez państwo zachowań, przyczyniających się do osiągania szerszych społecznych i gospodarczych celów, korzystnych i oczekiwanych z punktu widzenia interesów ogółu. Do celów tych autor zalicza w szczególności: stymulowanie i pobudzanie rozwoju zapóźnionych i niedoinwestowanych regionów kraju, restrukturyzację określonych, wymagających strukturalnych i systemowych zmian sektorów gospodarki, tworzenie nowych miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji i zwiększenie mobilności siły roboczej, rozwój nowych technologii oraz postęp w dziedzinie nauki i ochrony środowiska[21].

POMOC PUBLICZNA

Jak można zauważyć, niektóre ze wskazanych celów mogą być realizowane przy zastosowaniu instrumentów wspierających, których charakter nie wykazuje w sposób jednoznaczny cechy selektywności, będącej podstawowym miernikiem „pomocy państwa" w przytoczonym wcześniej znaczeniu nadanym jej przez prawo Unii Europejskiej[22]. Warto w tym miejscu wskazać, że przywołane prawo unijne nie formułuje klasycznej definicji pojęcia „pomoc państwa". Przepis nie definiuje pomocy, a jedynie formułuje przesłanki, których spełnienie powoduje klasyfikację określonej czynności, jako pomoc państwa. W szczególności dotyczy to tej kategorii pomocy państwa, która ze względu na obowiązujące reguły konkurencji w obrębie wspólnego rynku jest klasyfikowana jako zakłócająca wymianę

[20] Por. M. Szydło, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski *et al.*, Wrocław 2009, s. 530−532; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.

[21] M. Szydło, *Wolność działalności…*, s. 67−70 i literatura tam powołana.

[22] Pomoc państwa w znaczeniu szerszym w niniejszym opracowaniu jest określana jako wsparcie gospodarki lub pomoc publiczna, będąca funkcją państwa, określenie prawa unijnego pomocy państwa będzie zaś używana dla określenia niektórych (zawężonych) czynności wspierających, noszących cechy nadane jej przez prawo Unii Europejskiej, a w szczególności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swym orzecznictwie.

© for this edition by CNS

handlową. Zgodnie z postanowieniami art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) nie do pogodzenia z zasadami wspólnego rynku europejskiego jest wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, która w jakiejkolwiek formie zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom albo faworyzowanie produkcji niektórych towarów czy świadczenia usług. Ponadto, pomoc ta jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w którym wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi[23]. Przesłankami kwalifikującymi określoną pomoc jako pomoc państwa zakazaną co do zasady, w świetle Traktatu, są:

— udzielanie pomocy przez państwo (organy władzy publicznej) lub ze środków pochodzących od państwa,

— przyznanie pomocy, która powoduje uprzywilejowanie sytuacji jej beneficjenta: podmiotu, grupy podmiotów, sektora czy gałęzi działalności gospodarczej (selektywność),

— udzielanie pomocy, która spowoduje faktyczne lub potencjalne zakłócenie na wspólnym rynku europejskim,

— zastosowanie pomocy może mieć negatywny wpływ na wymianę handlową między krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Zakaz udzielania pomocy przez państwo w prawie unijnym nie ma jednak charakteru bezwzględnego i bezwarunkowego, jako że ustawodawca unijny przewidział odstępstwa od ogólnego zakazu. W art. 107 ust. 2 TfUE uwzględniono katalog dopuszczalnej pomocy państwa, uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem (obligatoryjnie)[24], oraz katalog instrumentów pomocy, które mogą zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem (fakultatywnie) ust. 3 art. 107, mimo że w obu przypadkach pomoc państwa w pewnym sensie zakłóca konkurencję i wpływa lub może wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi[25].

---

[23] Brak traktatowej definicji umożliwia, zarówno Komisji Europejskiej, jak i Trybunałowi Sprawiedliwości, dokonywanie własnej interpretacji tego pojęcia w możliwie szerokim zakresie. Interpretacja ta powinna być jednak dokonywana wyłącznie w kontekście przepisów unijnego porządku prawnego. Znacząca w tym rola orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, obecnie TSUE, oraz Komisji Europejskiej.

[24] Zgodne ze wspólnym rynkiem są: a) pomoc o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów; b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi; c) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem w zakresie, w którym jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem (art. 107 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

[25] Por. S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 2012; A. Werner, *Zwrot pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2004, nr 8, s. 2 n.

© for this edition by CNS

Na szczególne zainteresowanie zasługują te kategorie pomocy państwa, które mogą zostać przyznane przez państwa członkowskie i są akceptowane przez właściwe organy Unii Europejskiej. Można bowiem uznać, że wykraczają one poza obszar wąsko rozumianej pomocy państwa, a kwalifikują się do kategorii instrumentów realizujących funkcję wsparcia gospodarki przez państwo. Realizują szeroko rozumiane cele nie tylko państwa udzielającego tej pomocy, ale również cele Unii Europejskiej w zakresie działania na rzecz trwałego rozwoju, którego podstawę stanowią zrównoważony wzrost gospodarczy, dążenie do pełnego zatrudnienia i stałego postępu naukowo-technicznego, wspieranie spójności gospodarczej wewnątrz wspólnoty oraz solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

WSPARCIE REGIONALNE JAKO DOPUSZCZALNA POMOC PUBLICZNA

Pośród wskazanych w art. 107 ust. 3 Traktatu za zgodne ze wspólnym rynkiem, a nawet realizujące interesy (cele i funkcje) Unii, należy uznać w szczególności:

— pomoc przeznaczoną na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, gdzie istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;

— pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mających na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego;

— pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

Pomoc udzielana w tym obszarze stanowi szeroko rozumiane wsparcie regionalne. Jest przekazywana w celu wyrównania poziomu rozwoju gospodarczego wszystkich regionów Unii Europejskiej, a w efekcie zmierza do zrównania poziomu życia jej obywateli. Różnice w rozwoju regionów są najczęściej wynikiem uwarunkowań historycznych. Pomoc zaś jest dopasowana do konkretnego terenu i proporcjonalna do poziomu jego rozwoju. Pozwala na swoisty awans cywilizacyjny, wpływa na infrastrukturę, struktury gospodarcze, obniża poziom bezrobocia oraz podnosi poziom życia mieszkańców[26]. Charakter pomocy regionalnej powoduje, że jej skutki mają tylko wewnętrzny oddźwięk w ramach danego państwa członkowskiego, nie wywierają zatem wpływu na wymianę handlową w skali całej Unii. Nie mogą więc wpływać na „swobodę handlu między państwami człon-

[26] Por. E. Modzelewska-Wąchal, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie*, Warszawa 2003, s. 11; A. Borkowski, *Specjalna strefa ekonomiczna jako instrument realizacji regionalnej pomocy publicznej w gospodarce rynkowej*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, Wrocław 2014 („Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", red. T. Kocowski, J. Gola, nr 372).

© for this edition by CNS

kowskimi w sposób, który mógłby utrudnić realizację celów jednolitego rynku"[27]. Podstawowym miernikiem przyznawania pomocy regionalnej oraz jej rozmiarów jest wielkość uzyskiwanego produktu krajowego brutto[28], odnoszona do średniego poziomu PKB na mieszkańca Unii Europejskiej. Pomoc może być przyznana, jeżeli na obszarze działania przedsiębiorcy wysokość PKB nie przekracza 75% jego wielkości na mieszkańca Unii Europejskiej. Intensywność pomocy regionalnej jest uzależniona od wysokości PKB w regionie. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do sporządzania tak zwanej mapy pomocy regionalnej, określającej obszary kraju, na których dopuszczalne jest udzielenie pomocy publicznej oraz jej maksymalna wartość[29]. Beneficjentami pomocy są przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą na danym obszarze (regionie) kraju. Jej cel to wyrównanie poziomu poszczególnych regionów. Jest udzielana na nowe inwestycje, tworzące miejsca pracy, oraz nowo utworzonym małym przedsiębiorcom[30]. Jeżeli

[27] Wyrok ETS z 13 lipca 1966 r. w sprawach połączonych 56/64 Etanissements Consten S.a.R.L. i Grundig-Verkaufs-GmbH przeciwko Komisji Wspólnoty Gospodarczej, cyt. za: M. Pawełczyk, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2013 („System Prawa Administracyjnego", t. 8B).

[28] Produkt krajowy brutto jest pojęciem ekonomicznym, podstawowym miernikiem dochodu narodowego, stosowanym w rachunkach narodowych. Opisuje zagregowaną wartość dóbr i usług finalnych, wytwarzanych na terenie danego kraju w określonej jednostce czasu (zazwyczaj w ciągu jednego roku).

[29] K. Kwapisz-Krygel, *Postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Warszawa 2010, s. 38. Mapa pomocy publicznej w Polsce obowiązująca w okresie 2014−2020 określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014, Dz.U. 2014, poz. 878. W tym okresie maksymalna intensywność pomocy w wysokości 50% obejmuje województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie; 35% na obszarze województw: kujawsko-pomorskiego i lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego oraz na obszarach należących do podregionów: ciechanowskiego, ostrołęcko-siedleckiego, radomskiego i warszawskiego wschodniego; 25% dla województw: dolnośląskiego, wielkopolskiego i śląskiego; 20% na obszarze należącym do podregionu warszawskiego zachodniego oraz dla obszaru miasta Warszawy.

[30] Zob. art. 104 i 105 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawodawca polski dokonał definicji pojęcia „mikroprzedsiębiorca" oraz mały „przedsiębiorca", uznając za mikroprzedsiębiorcę tego, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniał średnio rocznie mniej niż 10 pracowników, a jego obroty nie przekraczały równowartości w złotych 2 mln euro. Za przedsiębiorcę małego uznaje się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z ostatnich dwóch lat obrotowych zatrudniał średnio rocznie mniej niż 50 pracowników, jego obrót netto nie przekraczał zaś równowartości w złotych 10 mln euro. Zgodnie z art. 103 ustawy „Państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności przez: 1) inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi […] tych przedsiębiorców; 2) wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach, w ramach realizowanych programów rządowych; 3) wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne; 4) ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa; 5) wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców; 6) promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi.

© for this edition by CNS

z mapy pomocy regionalnej wynika, że na terenie regionu (województwa), na przykład dolnośląskiego, maksymalna pomoc wynosi 25%, oznacza to, że przedsiębiorca może uzyskać w ramach tej pomocy 25% kwalifikowanych kosztów inwestycji lub kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Wobec małych i mikroprzedsiębiorców pułap pomocy zostaje dodatkowo zwiększony o 20%.

Warunkiem uzyskania pomocy regionalnej na inwestycje jest gwarancja trwałości inwestycji, co oznacza, że beneficjent pomocy jest zobowiązany do utrzymania inwestycji w regionie jej powstania przez okres co najmniej 5 lat, a w przypadku mikro i małych przedsiębiorstw przez okres co najmniej 3 lat[31].

SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA JAKO INSTYTUCJONALNA FORMA POMOCY PUBLICZNEJ

Instytucjonalną formą realizacji pomocowej funkcji państwa wobec gospodarki są istniejące w Polsce od prawie dwóch dekad specjalne strefy ekonomiczne[32]. Przedsiębiorcy podejmujący działalność gospodarczą na terenie strefy są beneficjentami regionalnej pomocy publicznej, przynoszącej im wymierne korzyści. Intensywność pomocy udzielanej w ramach zwolnień podatkowych inwestorom (przedsiębiorcom) podejmującym działalność gospodarczą na podstawie zezwolenia strefowego uzależniona jest jednak od wielkości powstałej inwestycji i jej kosztów oraz liczby tworzonych nowych miejsc pracy, związanych z inwestycją na terenie strefy[33]. Za wydatki kwalifikujące do objęcia pomocą uznaje się wyłącznie koszty nowych inwestycji, poniesione na terenie strefy w czasie obowiązywania zezwolenia strefowego[34], warunkiem udzielania pomocy z tytułu nowej inwestycji jest zaś zaangażowanie środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 25% całkowitych kosztów kwalifikowanych[35]. Ponadto, środki pomocowe uzyskane z tytułu utworzonych nowych miejsc pracy zobowiązują przedsiębiorcę do utrzymania każdego miejsca pracy przez okres co najmniej 5 lat, licząc od dnia jego powstania.

---

[31] P. Marguardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007, s. 110.

[32] Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz.U. 2015, poz. 282).

[33] Na ten temat zob. A. Skręt-Bednarz, *Dostępna pula pomocy publicznej. Koszty kwalifikowane*, [w:] *Prawne i podatkowe aspekty prowadzenia działalności w Specjalnej Strefie Ekonomicznej*, red. A. Tałasiewicz, Warszawa 2010, s. 55 n.

[34] Tak Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej, udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych (Dz.U. 2008 Nr 232, poz. 1548, t.j. Dz.U. 2015, poz. 465 — § 6 ust. 1). Por. orzeczenie WSA z 13 października 2011 r. I SA/Wr 1145/11, Lex nr 1150952.

[35] Por. § 3 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r.

© for this edition by CNS

Warunki uprawniające do korzystania z pomocy publicznej w postaci zwolnienia podatkowego są przedmiotem regulacji przepisów prawa podatkowego. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych[36] w art. 17 ust. 1 pkt 34 stanowi, że zwolnione z podatku są dochody uzyskane z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej na podstawie zezwolenia strefowego, przy czym wielkość pomocy publicznej, udzielanej w formie tego zwolnienia, nie może przekraczać wielkości pomocy publicznej dla przedsiębiorcy, dopuszczonej dla obszarów kwalifikujących się do uzyskania pomocy w maksymalnej wysokości. Zwolnienie z podatku dochodowego przysługuje przedsiębiorcy wyłącznie w odniesieniu do dochodów uzyskanych z działalności wykonywanej na terenie strefy, w zakresie przedmiotowym objętym zezwoleniem strefowym[37].

Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce potwierdza tezę, że pomoc publiczna oferowana przez państwo, jako niewątpliwie funkcja wspierająca gospodarkę, realizuje dodatkowo podstawowe cele państwa. Regulacje prawne odnoszące się do stosowania pomocy publicznej „wymuszają" na przedsiębiorcach będących jej beneficjentami pewne oczekiwane przez państwo zachowania przyczyniające się do osiągnięcia pożądanych celów korzystnych z punktu widzenia interesu publicznego.

Dzięki inwestycjom w specjalnych strefach ekonomicznych przekraczającym 80 mld złotych, utworzono w Polsce ponad 250 tys. miejsc pracy w przedsiębiorstwach strefowych, a w przedsiębiorstwach okołostrefowych liczbę nowych miejsc pracy szacuje się na 900 tys.[38].

Aktywność przedsiębiorców strefowych korzystających z pomocy publicznej powoduje aktywność w sferze usług okołostrefowych: geodezyjnych, projektowych, budowlanych, transportowych i telekomunikacyjnych, informatycznych, biurowo-księgowych, ale także hotelarskich, gastronomicznych, rekreacji i wypoczynku oraz wielu innych.

Powstanie specjalnych stref ekonomicznych spowodowało napływ inwestycji zagranicznych w niespotykanym wcześniej rozmiarze i przyczyniło się do swoistego przełamywania monokultur przemysłowych na rzecz dywersyfikacji branżowej oraz wdrażania nowych, innowacyjnych systemów zarządzania produkcją i organizacji pracy.

Reglamentacja pomocy publicznej (indywidualne zezwolenia strefowe) zapewnia jednocześnie preferencje tych rodzajów działalności gospodarczej, które w lokalizacji strefy są uznawane za szczególnie pożądane. Pomoc publiczna ma

[36] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawych (Dz.U. 2014, poz. 851).

[37] Podobna regulacja prawna odnosi się do osób fizycznych, por. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. 2012, poz. 361 z póź. zm.).

[38] Raport Ernst & Young European Attractiveness Surrey 2012, „Gazeta Wyborcza" 26.02.2013.

© for this edition by CNS

być bowiem drogą do osiągnięcia zamierzonych efektów gospodarczych i celów społecznych, a nie celem samym w sobie.

PODSUMOWANIE

Podjęte tu rozważania odnoszące się do funkcji państwa w obszarze wspierania gospodarki pozwalają stwierdzić, że jest to zagadnienie o doniosłym znaczeniu poznawczym oraz ze zrozumiałych względów szczególnie ważne dla praktyki gospodarczej (przedsiębiorców). Z uwagi na rozmiar artykułu, uwzględniono tylko niektóre aspekty szerokiej problematyki określonej w literaturze jako wspieranie gospodarki. Pomoc państwa, kategoria prawna prawa unijnego, obejmuje swym zasięgiem każde przysporzenie na rzecz jej beneficjenta (przedsiębiorcy), pochodzące od państwa i cechujące się selektywnością, które może zakłócić konkurencję.

W opracowaniu odniesiono się tylko do kategorii pomocy publicznej, która stanowi niewątpliwą korzyść dla jej adresatów, a jednocześnie realizuje podstawowe funkcje państwa, niekiedy zaś również cele Unii Europejskiej. Regionalna pomoc publiczna jest tą kategorią pomocy, świadczonej ze strony państwa na rzecz przedsiębiorców, której dopuszczenie usprawiedliwiają względy społeczne. Co do zasady nie zakłóca ona konkurencji oraz wymiany handlowej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W tym sensie nie spełnia przesłanek pomocy państwa w znaczeniu nadanym jej przez prawo unijne. Kwalifikuje się natomiast jako kategoria wsparcia gospodarczego ze strony państwa na rzecz określonego regionu gospodarczego kraju.

Dokonana analiza materiału prawnego oraz judykatury pozwala stwierdzić, że system gospodarczy, oparty na społecznej gospodarce rynkowej, nakłada na państwo obowiązek realizacji funkcji wsparcia gospodarki. Funkcję tę realizuje się wobec przedsiębiorców, oczekiwanym zaś efektem są spełniane cele społeczne. Oczywiste są bowiem relacje zachodzące pomiędzy rozwojem gospodarki a uzyskiwanym efektem społecznym (dobrem wspólnym). Przywołane powyżej osiągnięcia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce to rezultat stosowania regionalnej pomocy publicznej.

Wydaje się słuszne końcowe stwierdzenie, że realizacja niektórych kategorii pomocy publicznej jest w społecznej gospodarce rynkowej uzasadnioną pozytywną funkcją państwa wobec gospodarki — w rozumieniu teorii prawa, czyli jako zespół skutków gospodarczych powodujących ciąg pozytywnych konsekwencji społecznych.

© for this edition by CNS

PUBLIC AID AS A FUNCTION OF THE STATE IN RELATION TO SOCIAL MARKET ECONOMY

Summary

The paper analyses the role of the state in the market economy, with particular focus on the state's constitutional obligations to support the economy, as a part of exercising the broadly defined economic freedom. In the context of the prohibition resulting from Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which includes the prohibition of any financial support to entrepreneurs that may constitute public aid, the paper aims to present those categories of aid that are provided by the state not only in performance of its basic functions, but which also support the fulfilment of the purposes of the Community. The support category includes in particular aid granted to assist the development of regions with particularly low life quality or with significant unemployment. It also applies to aid for the purpose of supporting important projects that are in the common European interest.

Przegląd Prawa i Administracji CIII, 2015
© for this edition by CNS