

BOŻENA POPOWSKA

ORCID: 0000-0002-7453-6129

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

bozenapopowska@op.pl

Realizacja polityki innowacyjnej państwa — podmioty i sposoby realizacji

Abstrakt: Artykuł wskazuje, na czym polega uczestnictwo w realizacji polityki innowacyjnej państwa podmiotów usytuowanych w aparacie administracji publicznej — na przykładzie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz podmiotów działających w prywatnym sektorze badawczym o profilu innowacyjnym, jakimi są centra badawczo-rozwojowe. Tekst przedstawia formy realizacji polityki innowacyjnej państwa, podkreślając współwystępowanie w obrębie konstrukcji prawnej i działania obu podmiotów rozwiązań publicznoprawnych i prywatnoprawnych.

Słowa kluczowe: polityka innowacyjna, polityka publiczna, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, sektor badawczy, agencje państwowe.

Zaproszenie do grona autorów książki pamiątkowej dla prof. Tadeusza Kowalskiego to dla mnie wielki zaszczyt, a zarazem szczególna przyjemność z uwagi na tytuł publikacji. Nawiązuje on bowiem do mojej długoletniej współpracy na polu nauki z Szanownym Jubilatem, a także współpracy Koleżanek i Kolegów z obu naszych Katedr. Mam na myśli zwłaszcza naszą wspólną pracę z 2006 roku o funkcjach współczesnej administracji gospodarczej¹. Od czasu tej publikacji administracja gospodarcza się zmieniła, zarówno jej struktura, jak i zadania oraz sposoby ich realizacji, co znajduje odzwierciedlenie w realizowanych wobec gospodarki funkcjach, między innymi funkcji wspierania gospodarki. Współcześnie istotnym elementem tej funkcji jest wspieranie działalności innowacyjnej.

Na wagę innowacji w gospodarce wskazuje chociażby zamieszczenie pojęcia innowacji i jego zdefiniowanie oraz unormowanie nowej instytucji — partnerstwa innowacyjnego — w ustawie Prawo zamówień publicznych. Wymieniając tę

¹ *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.

ustawę, z szacunkiem i uznaniem kłaniam się Jubilatowi, dziękując za dziesiątki publikacji z obszaru prawa zamówień publicznych.

1. Przedmiot i cele artykułu

Temat księgi ofiarowanej Jubilatowi pozwala rozważać funkcje państwa wobec gospodarki na różnych płaszczyznach i w rozmaitych aspektach. Funkcje państwa są bowiem determinowane określonymi celami i wartościami związanymi z ustrojem polityczno-gospodarczym. Określenie celów i wartości, a także sposobów ich realizacji to zadanie polityk publicznych kreowanych przez państwo, ich realizacja zaś leży w gestii administracji publicznej. Aktywność administracji wyraża się w różnych jej funkcjach². Dlatego też artykuł ten wskazuje na związki funkcji państwa i funkcji administracji, z akcentem na rozwój innowacyjności.

Każda polityka publiczna, a więc i polityka innowacyjna państwa, definiowana jest poprzez cele, zakres przedmiotowy (zadania), portfolio instrumentów, jakimi się posługuje, oraz instytucje zaangażowane w realizację tej polityki. W układzie podmiotowym polityka publiczna obejmuje zatem nie tylko podmioty ją kreujące, to jest organy administracji publicznej, ale i podmioty ją wdrażające lub realizujące.

Celem opracowania jest wskazanie, na czym polega uczestnictwo w realizacji polityki innowacyjnej państwa podmiotów usytuowanych w aparacie administracji publicznej — na przykładzie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości³ (dalej: PARP albo agencja) oraz podmiotów działających w prywatnym sektorze badawczym o profilu innowacyjnym, jakimi są centra badawczo-rozwojowe⁴ (dalej: centra albo CBR-y). Z uwagi na ramy opracowania zagadnienia ogólnej charakterystyki prawnej obu podmiotów będą przedstawione w skróconej formie. Akcent zostanie położony na sposoby realizacji polityki innowacyjnej państwa, z podkreśleniem współwystępowania w obrębie konstrukcji prawnej i działania obu podmiotów rozwiązań publicznoprawnych i prywatnoprawnych.

² M. Szydło, *Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, par. 5, s. 120–126.

³ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz.U. poz. 299); dalej: ustawa o PARP.

⁴ Ustawa z dnia 30 maja 2008 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 706).

2. Polityka innowacyjna, działalność innowacyjna i wspieranie działalności innowacyjnej

Powstanie gospodarki innowacyjnej⁵, wykorzystującej nowe technologie i kreującej wyspecjalizowane miejsca pracy, jest przedmiotem polityki innowacyjnej⁶. W literaturze przyjmuje się, że polityka innowacyjna to świadoma i celowa działalność organów państwa służąca rozwojowi systemu innowacji, to znaczy — systemu instytucji, umiejętności, i zachęt (podatkowych, kredytowych) w celu wprowadzania innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa oraz zwiększania wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją i edukacją. Wskazane działania państwa doktryna kwalifikuje w ramach kategorii zadań państwa⁷ jako „wspieranie innowacyjności”⁸ bądź w ramach szerszej ujmowanych funkcji państwa, z reguły jako wspieranie gospodarki⁹.

Oba terminy — działalność innowacyjna oraz wspieranie działalności innowacyjnej — są pojęciami ustawowymi. Posługuje się nimi wielokrotnie nowelizowana ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej¹⁰, a także kolejne ustawy zawierające rozwiązania służące rozwojowi innowacji i kształcenia, zwłaszcza ustawa z dnia 4 listopada 2016 roku o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej¹¹ oraz

⁵ Odnosnie do polityki inwestycyjnej w UE i wytycznych dla państw członkowskich zob. P. Sancewicz, *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, „Kwartalnik: Prawo, Społeczeństwo, Ekonomia” 2019, nr 3, s. 84–93.

⁶ K. Kokocińska, *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw — nowe zadania państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 12, s. 20–21; P. Sancewicz, *op. cit.*, s. 84–86.

⁷ K. Kokocińska, A. Trela, *Wspieranie przedsiębiorczości jako zadanie administracji publicznej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 3, red. P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, Poznań 2006, s. 71–80; K. Kokocińska, *Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości — ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy ustrojowo-kompetencyjne*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 37–49.

⁸ K. Kokocińska, *Podniesienie poziomu innowacyjności...*, s. 20–21.

⁹ K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 35–63; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 61–85; K. Kokocińska, *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, s. 42–43, 51; K. Horubski, *Wspieranie gospodarki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, par. 30, s. 79–80.

¹⁰ Zob. K. Kokocińska, *Podniesienie poziomu innowacyjności...*, s. 21.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1933 ze zm.

ustawa z dnia 9 listopada 2017 roku o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej¹².

Szczególnie istotne dla niniejszych rozważań jest pojęcie działalności innowacyjnej¹³. Zostało ono zdefiniowane w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, według której działalność innowacyjna to „działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług” (art. 2 ust. 1 pkt 3). Wspieranie działalności innowacyjnej realizowane jest różnymi sposobami i przybiera rozmaite formy. Przede wszystkim zależy od tego, czy owo wspieranie państwo powierzyło specjalnie do tego zadania (i innych zadań) powołanemu podmiotowi (PARP), czy realizuje je organ państwa wobec przedsiębiorstw o specjalnym statusie (CBR).

W polskim porządku prawnym nie ma źródła prawa, które kompleksowo regulowałoby kwestię realizowania polityki innowacyjnej oraz wspierania działalności innowacyjnej. W zakresie obranym za przedmiot niniejszych rozważań jako podstawowe źródła należy wskazać ustawę o PARP oraz ustawę o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

3. PARP — zadania w zakresie rozwoju innowacyjności i ich realizacja

PARP należy do szczególnych podmiotów, określanych jako agencje, utworzonych do realizacji zadań publicznych¹⁴, w tym polityki innowacyjnej państwa.

Pojęcie „agencja” nie zostało w prawie polskim zdefiniowane¹⁵. Także doktryna nie przydaje mu jednorodnego znaczenia, o czym świadczą też ich różne nazwy: agencje rządowe, agencje państwowe czy agencje administracyjne. Mają one jednak wiele cech wspólnych: powoływane są przez organy państwowe do realizacji zadań wynikających z polityki państwa, których wykonywanie wymaga daleko idącej specjalizacji, występują poza aparatem administracyjnym *sensu*

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 2201.

¹³ Dla porządku należy dodać, że swoją definicję ma też pojęcie „innowacja”. Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129) definiuje ten termin w art. 7 pkt 6.

¹⁴ W artykule pomijam agencje będące w istocie urzędami administracyjnymi (jak na przykład Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

¹⁵ Zob. J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 340; por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 111.

stricto oraz mają osobowość prawną, z czym wiąże się wyodrębnienie majątku¹⁶. Różnice zaś tkwią głównie w strukturze organizacyjno-prawnej i zasadach prowadzenia gospodarki finansowej, a także w systemie kontroli¹⁷.

Interesująca nas w tym opracowaniu PARP jest agencją będącą państwową osobą prawną utworzoną w drodze aktu ustawowego; w odniesieniu do takiego modelu agencji używa się w doktrynie najczęściej pojęcia „agencja rządowa”¹⁸. Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹⁹ PARP stała się agencją wykonawczą²⁰. Agencja ta podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (art. 2), szczególnie w zakresie planu działania i planu finansowego (art. 14). Wskazany minister nadaje jej w drodze zarządzenia statut, określając jej organizację wewnętrzną (art. 7 ust. 2), co w konsekwencji prowadzi do podległości organizacyjnej PARP temuż ministrowi²¹. Prezes agencji, powoływany przez właściwego ministra, kieruje działalnością agencji i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 9 ust. 1). Jak z tego wynika, status prawny interesującej nas tu agencji tworzą zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawne rozwiązania prawne. W efekcie państwo, a konkretnie właściwy minister, zachowuje aktywną rolę w oddziaływaniu na gospodarkę w zakresie zadań agencji, natomiast kompetencje w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych realizuje profesjonalny menedżer²² pełniący funkcję organu państwowej osoby prawnej²³.

PARP ze względu na charakter zadań, które podejmuje w gospodarce, określa się w doktrynie jako „agencję interwencyjną”²⁴, zadania zaś przez nią wykonywane — jako wspieranie rozwoju różnych sektorów działalności gospodarczej. Są to zadania polegające na wspieraniu przedsiębiorczości i innowacyjności, w tym postępu technologicznego (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2).

Realizacja zadań agencji polega na podejmowaniu licznych działań, które ogólnie można określić jako działania o charakterze pośrednim, polegające na stosowaniu różnorodnych zachęt i form pomocy. Wymienia je chociażby art. 6 usta-

¹⁶ B. Popowska, *Agencje — nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer *et al.*, Poznań 1999, s. 207–209.

¹⁷ K. Kokocińska, A. Trela, *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Status prawny, zakres i charakter prawny zadań*, „Prawo i Administracja” 4, 2005, s. 284.

¹⁸ Zob. P. Wajda, A. Wiktorowska, *Podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, zvl. s. 408; P. Bieś-Skorosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

²⁰ Zob. E. Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1–2, s. 8.

²¹ P. Bieś-Skorosz, *op. cit.*, s. 9–10, 94–101.

²² Por. przepisy określające wymogi związane z obsadzeniem stanowiska prezesa (art. 10 ust. 2).

²³ Zob. uchwałę SN z dnia 27 kwietnia 2001 roku, sygn. III CZP 12/01, OSNC 2001, Nr 10, poz. 1500.

²⁴ Zob. m.in. P. Wajda, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 411–412.

wy o PARP; są to między innymi: świadczenie usług doradczych, organizowanie szkoleń i seminariów czy świadczenie usług eksperckich²⁵. Wskazane tu działania wyraźnie mają niewładczy charakter. Takiego wniosku nie można jednak odnieść do działań agencji określonych jako udzielanie pomocy finansowej; ustawa o powołaniu tego podmiotu przesądziła bowiem umowną formę udzielania takiej pomocy²⁶, szczegółowo normując wiele kwestii z nią związanych. Mianowicie ustawa wskazuje krąg podmiotów, którym pomoc może być udzielona; są to między innymi: przedsiębiorcy i osoby zamierzające podjąć działalność gospodarczą; podmioty działające na rzecz rozwoju gospodarczego; podmioty działające na rzecz innowacyjności (art. 6b ust. 1). Ustawa określa też, w jakich formach może być udzielana pomoc finansowa, w tym między innymi: bezzwrotnego lub zwrotnego wsparcia finansowego; pożyczek; instrumentu finansowego, w tym inwestycji kapitałowych (art. 6b ust. 2). Ustawa wskazuje również szczegółowe przeznaczenie pomocy publicznej, wielkość pomocy publicznej, szczegółowe zasady wykorzystywania pomocy publicznej, warunki rozwiązania umowy oraz sposób nadzorowania przez agencję wykorzystania pomocy publicznej (art. 6b ust. 9)²⁷.

Wymienione tu kwestie związane z umową o udzielenie pomocy finansowej dowodzą, że treść takich umów zawieranych przez agencję z uprawnionym podmiotem jest w znacznym stopniu wytyczona przez ustawę o powołaniu tego podmiotu. Regulacja administracyjna w tym zakresie nie wpływa jednak na ogólny (podstawowy) charakter omawianej umowy. W myśl ustawy umowa o udzielenie pomocy finansowej ma charakter umowy cywilnej — stosuje się do niej przepisy kodeksu cywilnego (art. 6b ust. 8 o udzieleniu pomocy finansowej). Jak podkreśla się w doktrynie, ustawodawca stosuje tego typu rozwiązania prawne, to znaczy — że podmiot administracji publicznej „wchodzi w obręb przydanych mu uprawnień w umowę cywilnoprawną”, gdy przemawiają za tym potrzeby i ochrona interesu publicznego²⁸. W rozważanym tu przypadku interes publiczny polega na racjonalnym rozporządzaniu środkami publicznymi, a także na zachowaniu uniwersalności i jednolitości w podejmowanych działaniach, polegających na udzielaniu pomocy publicznej.

²⁵ Przypisanie między innymi takich zadań PARP pozwala na zaliczenie jej do systemu instytucji rozwoju — art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 lipca 2019 roku o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. poz. 1572).

²⁶ W rozważanym tu zakresie omawiana ustawa nie przewiduje wydawania przez PARP decyzji administracyjnych. „Pozbawienie” niektórych agencji możliwości władczego działania tłumaczy się w doktrynie zakresem ich przedmiotowych zadań. Zob. P. Bieś-Skorosz, *op. cit.*, s. 76.

²⁷ W zakresie trybu udzielania przez agencję pomocy publicznej ustawa odsyła do rozporządzeń wydawanych przez wskazanych ministrów (art. 6b ust. 10, 10a i 11).

²⁸ J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 253.

Co jeszcze przemawia za wyborem umowy cywilnoprawnej jako formy udzielenia pomocy publicznej? Nie wchodząc głębiej w kwestie teoretycznoprawne²⁹, należy wskazać na ogólne walory form o charakterze prywatnoprawnym. Są nimi uelastycznienie i optymalizacja podejmowanych działań oraz możliwość sprawnego rozwiązywania problemów niespornych i kompleksowego rozwiązywania problemów o złożonym charakterze. W efekcie kontraktowe podejście do zadań publicznych winno sprzyjać efektywności ich realizacji. Warto też wskazać, że są też niedogodności związane z umowną formą nawiązywania relacji przez podmiot administracji z podmiotem spoza aparatu; w literaturze wskazuje się przede wszystkim na nieskuteczność kontroli administracyjnej³⁰. Miejsce takiej kontroli zajmuje bowiem kontrola sądowa o charakterze prywatnoprawnym.

Zastosowanie formy umowy w zakresie pomocy publicznej nie jest jednak rozwiązaniem powszechnie stosowanym przez ustawodawcę polskiego. Decyzja, czy umowa to dobra forma prawna działania administracji publicznej w relacjach z podmiotem prywatnym, także w zakresie pomocy publicznej, to dylemat legislacyjny od lat rozważany przez doktrynę i praktykę, a także poruszany w orzecznictwie³¹. Jak podnosi się w wielu publikacjach, jednym z rozwiązań tego dylematu mogłoby być poszerzenie katalogu form prawnych działania administracji publicznej o „umowę administracyjną”. Teza ta dotyczy również innych sfer aktywności państwa, w których administracja nie tyle ingeruje w sferę praw i obowiązków, ile wspiera podmioty prywatne bądź z nimi współpracuje³² w celu realizacji zadań publicznych.

4. Centra badawczo-rozwojowe jako szczególne podmioty realizacji polityki innowacyjnej przez państwo

Jedną z płaszczyzn realizacji polityki innowacyjnej państwa jest wspieranie przedsiębiorców działających w prywatnym sektorze badawczym o profilu

²⁹ Zob. M. Kania, *Formy prawne działania administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, rozdz. X, s. 164–324.

³⁰ P. Bieś-Skorosz, *op. cit.*, s. 83.

³¹ Odnośnie do pomocy publicznej zob. B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej: konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*, [w:] *Instrumenty i formy prawne...*, s. 77–115.

³² W tym zakresie zob. B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji ciągu działań prawnych i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, zwł. s. 170–174.

innowacyjnym³³. Takie działania mieszczą się w zakresie zadań ministra właściwego do spraw gospodarki, do których należą między innymi: „sprawy innowacyjności, działalności gospodarczej, w tym przedsiębiorczości”, zwłaszcza „podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej”³⁴. Jedną z kompetencji tego organu jest nadawanie przedsiębiorcy spełniającemu określone wymogi statusu centrum badawczo-rozwojowego. W myśl art. 1 pkt 2 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej nadanie takiego statusu jest jednym ze sposobów wsparcia działalności innowacyjnej.

Omawiana ustawa szczegółowo normuje kryteria uzyskania statusu CBR, procedurę nadania takiego statusu oraz jego formę prawną. Wymogi, które przedsiębiorca³⁵ starający się o status CBR musi spełnić, to osiągnięcie określonego poziomu przychodów ze sprzedaży własnych usług badawczo-rozwojowych, stosowanie przepisów o rachunkowości oraz niezaleganie z zapłatą podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (art. 17 ust. 2). Warunkiem uzyskania przez przedsiębiorcę prowadzącego badania lub prace rozwojowe statusu centrum badawczo-rozwojowego (art. 17 ust. 1 ustawy) jest złożenie do ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 17 ust. 4) sformalizowanego wniosku i dokumentacji potwierdzającej sprostanie wskazanym kryteriom³⁶. Spełnienie tych warunków oceniane jest w postępowaniu w sprawie o uzyskanie statusu centrum badawczo-rozwojowego, a rozstrzygnięcia właściwego organu zapadają w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 1 i 2). Postępowanie toczy się zatem według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³⁷, co wskazuje na publicznonprawny charakter relacji między organem, jakim jest minister, a CBR.

Omawiana ustawa nie określa treści decyzji w sprawie uzyskania statusu centrum badawczo-rozwojowego, poza stwierdzeniem (rozstrzygnięciem) o nadaniu takiego statusu. Pojawia się wobec tego pytanie, czy poza ramami tej ustawy unormowane są zagadnienia, które wiążą się z nadaniem statusu centrum badaw-

³³ Niniejszy tekst nawiązuje do szczegółowego opracowania kwestii udziału centrów badawczo-rozwojowych w realizacji polityki innowacyjnej państwa polskiego, zawartego w artykule B. Popowska, P. Sancewicz, *Partizipation von Subjekten mit dem status von Forschungs- und Entwicklungszentren bei der Durchführung von staatlicher Innovationspolitik*, [w:] *Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation*, red. H. Bauer et al., Potsdam 2020, s. 127–139.

³⁴ Zob. art. 9 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1893).

³⁵ Ustawa pojęciom „przedsiębiorca”, „mały przedsiębiorca”, „mikroprzedsiębiorca” i „średni przedsiębiorca” nadaje takie rozumienie jak art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji nr 651/2014 (art. 1 pkt 7, 8, 12 i 13).

³⁶ Dokumenty te są związane merytorycznie z przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie nadania statusu centrum.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.); dalej: k.p.a.

czo-rozwojowego i na przykład pozwolą na ustalenie, jakie konsekwencje prawne wiążą się z uzyskaniem takiego statusu, czyli na czym polega istota rozstrzygnięcia.

Odpowiedzi w tym zakresie dostarczają przepisy ustaw podatkowych: ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁸ i ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych³⁹. Oba akty prawne stanowią, że przedsiębiorcom, którzy ponieśli koszty na działalność badawczo-rozwojową, zwane „kosztami kwalifikowanymi”⁴⁰, przysługuje ulga podatkowa (tak zwana ulga na działalność badawczo-rozwojową). Przepisy, o których tu mowa, dotyczą także centrów badawczo-rozwojowych⁴¹. Regulacja ta pozwala uznać, że decyzja o nadaniu statusu centrum badawczo-rozwojowego — to jest decyzja, która stwierdza, że podmiot spełnia wymagania, by taki status uzyskać — w istocie otwiera możliwości korzystania z uprawnienia do ulgi podatkowej.

Ulgi podatkowe udzielane centrom badawczo-rozwojowym stanowią pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ulgi podatkowe⁴², z których korzystają przedsiębiorcy posiadający omawiany w opracowaniu status, polegają na obniżeniu podstawy opodatkowania (art. 26e p.d.o.f. oraz art. 18d p.d.o.p.)⁴³. Przepisy ustaw podatkowych normują liczne szczegółowe kwestie związane z udzielaniem pomocy publicznej centrom, zwłaszcza limit wysokości udzielanej pomocy publicznej oraz intensywność pomocy publicznej.

Nie mniej istotną kwestią w zakresie pomocy publicznej niż jej wielkość jest kontrola jej wykorzystania. Kompetencje kontrolno-nadzorcze organu wydającego decyzję w sprawie statusu CBR (to jest ministra właściwego do spraw gospodarki) mają służyć zapewnieniu prawidłowego realizowania przez państwo polityki innowacyjnej. Wynika to z nałożonych na przedsiębiorcę ze statusem CBR obowiązków, które musi spełniać przez cały okres posiadania takiego statusu. Chodzi o warunki wymagane na etapie składania wniosku, przede wszystkim dotyczące poziomu przychodów ze sprzedaży własnych usług badawczo-rozwojowych, jak również przestrzegania dyscypliny podatkowej.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.; dalej: p.d.o.f.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.; dalej: p.d.o.p.

⁴⁰ Należy zwrócić uwagę, że zarówno katalog poniesionych kosztów, jak i ich przeznaczenie są ograniczone ramami ustawowymi. W świetle przepisów nie budzi wątpliwości, że od podstawy opodatkowania przedsiębiorcy mający status centrum badawczo-rozwojowego mogą odliczyć wyłącznie koszty, które są związane z działalnością innowacyjną.

⁴¹ Można dodać, że obie ustawy promują działalność centrów w ten sposób, że mogą one zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów dodatkowo także inne koszty niż pozostali beneficjenci ustawy (art. 26e ust. 3a pkt 1 i 2, ust. 7 pkt 2 p.d.o.f. oraz art. 18d ust. 3a pkt 1 i 2, ust. 7 pkt 2 p.d.o.p.), dzięki czemu uzyskują większą kwotę ulgi.

⁴² O różnych formach udzielania pomocy publicznej zob. P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 39–41; B. Popowska, *Decyzja i umowa...*, s. 84.

⁴³ Tę formę ulgi określa się jako pomoc publiczną *sensu largo*, czyli pośrednią pomoc publiczną. Zob. m.in. B. Popowska, *Decyzja i umowa...*, s. 84.

Podstawą kontroli spełniania wskazanych wymogów są informacje corocznie przekazywane przez adresata decyzji ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w dokumentach. Są to zwłaszcza opis badań lub prac rozwojowych prowadzonych przez CBR oraz sprawozdanie finansowe. Opis badań pozwala ministrowi właściwemu do spraw gospodarki ustalić, czy dane badania lub prace rozwojowe odpowiadają kryteriom zakwalifikowania ich jako „działalność innowacyjna” zgodnie z definicją ustawową. Natomiast wskaźniki finansowe ujęte w sprawozdaniu finansowym pokazują, czy przedsiębiorca utrzymał wymagany poziom przychodów z działalności innowacyjnej, który stanowi warunek uzyskania statusu CBR.

Jeżeli z analizy dokumentów złożonych w ramach wskazanego obowiązku sprawozdawczego wynika, że przedsiębiorca nie spełnia warunków wymaganych na etapie składania wniosku o nadanie statusu CBR, to odpowiedni organ pozbawia przedsiębiorcę tego statusu w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej). To rozwiązanie prawne potwierdza, że uczestnictwo przedsiębiorców działających w prywatnym sektorze badawczym o profilu innowacyjnym w realizacji polityki innowacyjnej państwa wiąże się z posiadaniem przez nich statusem CBR, nadawanym w formie decyzji administracyjnej. Tak więc kontrola wykorzystania pomocy publicznej (ulgi podatkowej) przez CBR leży w gestii administracji publicznej, a w następnym etapie — sądów administracyjnych⁴⁴. Niewątpliwie ten tryb weryfikacji wykorzystania świadczeń państwa, tu: na rzecz rozwoju innowacyjności, jest prostszy i szybszy niż tryb rozstrzygania sporów przez sądy powszechne, ponadto jest on zgodny z zasadą kontroli działalności administracji przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP).

Wnioski

Polityka innowacyjna państwa, a właściwie jej realizacja — i to dobra realizacja, w dobie aktualnego poziomu rozwoju gospodarek na świecie, zwłaszcza w Unii Europejskiej, jest niezbędnym elementem wzrostu poziomu gospodarki krajowej i poziomu życia w danym państwie. Polityka innowacyjna ma różnych kreatorów i wykonawców, a w celu jej realizacji stosuje się rozmaite sposoby i formy prawne działania.

Istota zadań agencji zawiera się w pojęciu wspierania przedsiębiorczości, szczególnie w zakresie działalności innowacyjnej, ich adresatami zaś są zwłaszcza przedsiębiorcy. Poza licznymi działaniami o charakterze materialno-faktycznym

⁴⁴ Szerzej na temat rozstrzygnięć w zakresie pomocy publicznej w formie decyzji administracyjnej i konsekwencji w zakresie kontroli sądownoadministracyjnej zob. *ibidem*, s. 89–90.

ważnym instrumentem oddziaływania agencji we wskazanym zakresie jest udzielanie pomocy publicznej. Formą prawną realizacji tej pomocy jest umowa cywilnoprawna, której treść w znaczącej mierze normują przepisy prawa publicznego. Umowa o udzielenie pomocy publicznej kreuje specyficzny dla tej formy prawnej węzeł praw i obowiązków, związany z celem pomocy, jakim jest wsparcie danego przedsiębiorcy oraz podniesienie poziomu innowacyjności gospodarki, kwestie zaś sporne związane z umową rozstrzyga sąd w postępowaniu cywilnym.

Inaczej wygląda realizacja polityki innowacyjnej w zakresie objętym kompetencjami ministra do spraw gospodarki. Jednym z zadań tego organu jest nadanie przedsiębiorcom spełniającym określone wymogi statusu „centrum badawczo-rozwojowego”. Przedsiębiorcom, którzy uzyskali taki status w drodze decyzji administracyjnej, przysługuje roszczenie o pomoc publiczną w postaci ulgi podatkowej; w kwestiach podatkowych właściwe są organy podatkowe. Minister nie uczestniczy więc bezpośrednio we wspieraniu działalności innowacyjnej, ale wskazuje adresatów wsparcia. Jest też zobowiązany do kontroli i nadzoru przedsiębiorców pod kątem spełniania wymogów i realizacji obowiązków związanych ze statusem CBR. Skutkiem nadzoru może być może pozbawienie przedsiębiorcy takiego statusu; decyzja w tej sprawie podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

Zastosowane w obu zakresach formy prawne wsparcia działalności innowacyjnej, to jest umowa cywilna zawierana z przedsiębiorcą przez PARP i decyzja ministra właściwego do spraw gospodarki w sprawie nadania przedsiębiorcy statusu CBR, wskazują na potrzebę różnych działań w szeroko rozumianym aparacie administracji publicznej w relacjach z przedsiębiorcami. Podsumowując zawarte w artykule rozważania, pozwolę sobie na nawiązanie do swojej wcześniejszej publikacji dotyczącej pomocy publicznej i odpowiem na pytanie zawarte w jej tytule⁴⁵: decyzja administracyjna i umowa nie są formami ani konkurencyjnymi, ani alternatywnymi; każda z nich kreuje swoiste relacje między podmiotem administracji publicznej i przedsiębiorcą, właściwe dla realizacji określonych zadań publicznych, nałożonych na konkretne podmioty administrujące. Ta konkluzja, z oczywistych względów stanowiąca pewne uogólnienie, nie ocenia żadnej z tych form w kontekście badanej materii, bo nie taki był cel tej pracy. Konieczne jednak trzeba wyrazić przekonanie o potrzebie wyposażenia administracji publicznej w formę umowy, którą doktryna nazywa publicznoprawną albo administracyjną⁴⁶.

⁴⁵ *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej: konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*

⁴⁶ Z ostatnich prac zob. zwł. K. Kokocińska, *Problematyka cywilnoprawnych form działania administracji z punktu widzenia przedstawiciela nauki prawa publicznego*, [w:] *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020, s. 178–191.

Bibliografia

- Bieś-Skorosz P., *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Horubski K., *Wspieranie gospodarki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Kania M., *Formy prawne działania administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Kokocińska K., *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw — nowe zadania państwa*, „Przełąd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 12.
- Kokocińska K., *Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości — ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy ustrojowo-kompetencyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4.
- Kokocińska K., *Problematyka cywilnoprawnych form działania administracji z punktu widzenia przedstawiciela nauki prawa publicznego*, [w:] *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawno-porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020.
- Kokocińska K., *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4.
- Kokocińska K., Trela A., *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Status prawny, zakres i charakter prawny zadań*, „Prawo i Administracja” 4, 2005.
- Kokocińska K., Trela A., *Wspieranie przedsiębiorczości jako zadanie administracji publicznej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 3, red. P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, Poznań 2006.
- Kosiński E., *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1–2.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2007.
- Niczyporuk J., *Agencje rządowe*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Popowska B., *Agencje — nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999.
- Popowska B., *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej: konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Popowska B., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji ciągu działań prawnych i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007.
- Popowska B., Sancewicz P., *Partizipation von Subjekten mit dem status von Forschungs- und Entwicklungszentren bei der Durchführung von staatlicher Innovationspolitik*, [w:] *Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation*, red. H. Bauer, M. Szewczyk, B. Popowska, W. Abromeit, Potsdam 2020.

- Sancewicz P., *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, „Kwartalnik: Prawo, Społeczeństwo, Ekonomia” 2019, nr 3.
- Strzyczkowski K., *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Szydło M., *Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Wajda P., Wiktorowska A., *Podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Realization of State Innovation Policy: Entities and Forms of Realization

Summary

The article discusses the participation of entities of the public administration apparatus in the realization of state innovation policy — using the example of the Polish Agency for Enterprise Development and entities operating in the private research sector with an innovative profile, such as research and development centres. The article presents the forms of realization of state innovation policy, emphasizing the co-occurrence of public-legal and private-legal solutions within the legal construction and operation of both entities.

Keywords: innovation policy, public policy, Polish Agency for Enterprise Development, research sector, state agencies.