



Rejent * rok 17 * nr 10(198)
październik 2007 r.

Recenzja

Piotr Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*,

LexisNexis, Warszawa 2007, s. 308

Opracowanie to jest oparte na dorobku doktryny polskiej i europejskiej, analizie orzecznictwa organów Unii Europejskiej, literaturze fachowej i publicystyce prawniczej. Praca zawiera szczegółowe omówienie obowiązujących regulacji prawa wspólnotowego oraz polskiego, ukazuje wiele ciekawych kwestii i problemów mających istotny wpływ na ocenę aktów prawnych, które w tym zakresie obowiązują i służą stworzeniu skutecznego systemu pomocowego, jaki ma trafiać do małych i średnich przedsiębiorców.

Książka ma solidne oparcie merytoryczne dzięki gruntowej analizie pojęć podstawowych, rzutującej na prawidłowe rozumienie wielu terminów jurystycznych, choć często także wykraczającej poza tę siatkę językową.

Operowanie zatem językiem prawa nie jest takie proste, a jego zrozumienie to kolejna trudność. Na szczęście Autorowi omawianej książki udało się od tych trudności uciec, dzięki czemu praca jest napisana w sposób czytelny, jasny i komunikatywny dla każdego zainteresowanego tą problematyką.

Przechodząc do poszczególnych rozdziałów, warto zauważyć, że opracowanie zbudowane jest według pewnej hierarchii pojęciowej i pro-

blemowej, wychodzi od spraw ogólnych i podstawowych, by przejść następnie do kwestii szczegółowych, specjalistycznych, a nawet epizodycznych.

Książka składa się z 6 rozdziałów, wyposażona jest w wykaz skrótów, wstęp, wnioski końcowe, bibliografię.

Jest to opracowanie, na które warto zwrócić uwagę notariuszy, gdyż ma ono wysokie walory edukacyjne, porządkuje wiele pojęć i problemów prawnych, służy zrozumieniu potencjalnych klientów, którzy, dokonując niektórych czynności prawnych, będą zainteresowani skorzystaniem z pomocy kancelarii notarialnych.

Opracowanie to dostarcza wielu cennych informacji praktycznych o systemie pomocy publicznej, z której mogą korzystać mali i średni przedsiębiorcy, coraz częściej odwiedzający notariuszy w celu zabezpieczenia się przed różnymi zagrożeniami. Stąd też dobrze byłoby, aby notariusze wiedzieli, jaki istnieje system pomocy publicznej dla tej grupy zawodowej. Jest on coraz umiejętniej wykorzystywany w ramach pomocy publicznej ze środków krajowych lub unijnych. Zawierane umowy i podejmowane różnorakie czynności prawne z nimi związane gwarantują, że wizyty u notariuszy staną się dość powszechną praktyką. Dobra orientacja w tej problematyce to niebagatelne źródło dochodów dla kancelarii notarialnych. Warto być do tego przygotowanym merytorycznie i prawnie.

Punktem wyjścia rozważań Autora jest określenie tego, co rozumie się pod terminem „pomoc publiczna”. Pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy w art. 63 ust. 1 lit. iii Układu Stowarzyszeniowego, a następnie było – z różnym skutkiem – transferowane do prawa krajowego.

W aktach prawa wewnętrznego pojęcie „pomoc publiczna” jest używane wymiennie ze sformulowaniem „pomoc państwowa”. Istnieje zatem pewna dychotomia pojęciowa, co nie sprzyja – jak wiadomo – przejrzystości prawa krajowego w tym zakresie. Podkreśla to doktryna i literatura prawnicza. Szczegółową analizę definicji pomocy publicznej przeprowadza Autor na tle regulacji unijnych, polskiej i zagranicznej nauki prawa, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jego zdaniem od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej termin „pomoc publiczna” powinien być rozumiany jako „pomoc państwa” w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE, na co jednoznacznie wskazuje brzmienie ustawy z 30

kwietnia 2004 r. o postępowaniu sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.). Trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem Autora.

A zatem, jak widać, tak podstawowe terminy, jakimi się posługujemy w zakresie wspierania przedsiębiorców, mogą wywoływać poważne problemy związane z rozumieniem terminologii prawnej. Nie mówiąc już o tym, jakie wywoływać mogą zamieszanie i nieporozumienia wśród oczekujących różnorodnej pomocy publicznej.

Udzielanie pomocy publicznej podlega określonym regułom, jest klasyfikowane, stąd też znajomość zasad dopuszczalności takiego wsparcia jest oczywista i konieczna. Co więcej, niekiedy pojawiają się też zakazy udzielania pomocy publicznej, chociaż warto zaznaczyć, że art. 87 ust. 1 TWE nie wprowadza, sformułowanego *expressis verbis*, zdecydowanego zakazu udzielania pomocy. Takie zakazy istnieją, świadczą o tym orzeczenia trybunałów europejskich. Do nich nawiązuje P. Marquardt, niektóre z nich powołując i przytaczając. Zauważa także, że podstawowe problemy – do dzisiaj nie w pełni rozstrzygnięte – związane z samym zakazem udzielenia pomocy publicznej mają głównie charakter proceduralny i odnoszą się do poszczególnych instrumentów subwencyjnych.

Interesujące są przesłanki stosowania zakazu udzielania pomocy publicznej. Ich pojawienie się sprawia, że pomoc świadczona na rzecz danego przedsiębiorstwa może zostać uznana za sprzeczną ze wspólnym rynkiem, co oznacza, że jest zakazana. Przesłanki te muszą wystąpić łącznie, a ich rozpoznanie stanowi o skutecznym pojawieniu się instrumentu blokującego dalsze działania wobec określonego podmiotu. Zdaniem P. Marquardta przesłanki te dają się opisać następująco:

- 1) zastosowany środek musi stanowić pomoc publiczną w rozumieniu TWE, czyli musi pochodzić od państwa lub ze źródeł państwowych;
- 2) pomoc musi uprzywilejowywać niektóre przedsiębiorstwa lub gałęzie produkcji;
- 3) pomoc nie może mieścić się w żadnym z wyjątków przewidzianych przez przepisy szczególne
- 4) pomoc musi potencjalnie lub realnie zakłócać swobodę konkurencji;
- 5) pomoc powinna naruszać zasady wymiany handlowej między krajami Unii.

Istnieją także wyjątki od zakazu udzielania pomocy publicznej, które działają w sposób obligatoryjny, a zawarte są w art. 87 ust. 2 TWE. Przepis ten wymienia (lit. a) wśród trzech rodzajów pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem „pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towaru”. Jest ona jednak kierowana nie do przedsiębiorcy, a konsumenta, co już świadczy o jej specyficznym charakterze i adresacie. Drugi rodzaj pomocy (lit. b) to „pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi”. Trzecia (lit. c) to „pomoc dla terenów dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem”.

Istnieją także – co warto podkreślić – wyłączenia warunkowe opisane w art. 87 ust. 3 TWE. Mają one dość zróżnicowany charakter, o ich zakwalifikowaniu jednak decydować ma cel, dla którego zostaną użyte. I tak występuje tu pomoc regionalna, horyzontalna i sektorowa, każda z nich ma swoją specyfikę, wymogi i uzasadnienie. Na podstawie art. 87 ust. 3 lit b TWE zgodna ze wspólnym rynkiem jest także pomoc dla projektów europejskich, pomoc kulturalna (art. 151 ust. 4 TWE), pomoc istniejąca (art. 88 ust. 1 TWE), która została zdefiniowana w art. 87 i 88 TWE, a odnosi się do nowych państw członkowskich. W przypadku Polski pomoc istniejąca była zawarta w postanowieniach Traktatu Akcesyjnego, co warto przypomnieć.

Jest też możliwość dopuszczenia warunkowo innych rodzajów pomocy na podstawie przepisów szczególnych, odnosząca się np. do przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym i monopoli skarbowych (art. 86 ust. 2 TWE). Odnosić się ona także może do pomocy dla rolnictwa i rybołówstwa, by zapewnić zgodność w tym sektorze z zasadami wspólnej polityki rolnej, międzynarodowych zobowiązań i reguł wolnej konkurencji.

W rozdziale III Autor przedstawia strukturę udzielania pomocy publicznej. Rozumie przez nią wzajemne relacje zasad ogólnych każdej z kategorii pomocy publicznej, odnoszące się do małego lub średniego przedsiębiorcy. To one bowiem grają rolę głównych „aktorów” na scenie pomocy publicznej, do nich też adresowana jest najczęściej pomoc re-

gionalna, która, aby mogła zostać zrealizowana, musi uwzględniać określone wymogi, takie jak: istnienie podstaw prawnych jej dopuszczalności, skali i rozmiaru przedsięwzięć, na jakie jest udzielana, konieczności notyfikowania przez Komisję WE.

W naszym przypadku interesująca jest krajowa pomoc regionalna, która określana jest jako „pomoc przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego określonych niekorzystnie położonych regionów w UE”.

Udzielana jest jako: pomoc na inwestycje przyznawane dużym przedsiębiorcom, pomoc operacyjną, podwyższenie poziomów pomocy inwestycyjnych dla małych i średnich przedsiębiorców, pomoc na rozpoczęcie działalności.

Idąc dalej w tym kierunku, koncentracja rozważań Autora skupia się na zapewnieniu szczegółowych przywilejów dla małych i średnich przedsiębiorców w oparciu o instrumenty powszechnie dostępne oraz eksponującą nową formę pomocy przeznaczoną na zakładanie nowych przedsiębiorstw, te zaś stanowią „wyposażenie” małego i średniego przedsiębiorcy.

Ciekawa jest zwłaszcza regionalna pomoc inwestycyjna, która w Polsce ma zastosowanie na podstawie mapy regionów kwalifikujących się do jej otrzymania. Mapa ta została u nas zatwierdzona przez Komisję w 2006 r. i przewiduje ona szczegółową aktywność inwestycyjną wspieraną pomocą regionalną w określonych częściach kraju.

Natomiast pomoc horyzontalna ma ułatwiać rozwój niektórych działań gospodarczych, uznanych za zgodne ze wspólnym rynkiem, jeżeli nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznej ze wspólnym interesem.

Do niektórych kategorii pomocy horyzontalnej państwa mogą istnieć szczegółowe warunki dopuszczalności dokonywania grupowych zwolnień, które zgodnie z art. 1 i 2 rozp. Rady Nr 994/98 z 7 maja 1988 r. dotyczącym stosowania art. 92 i 93 TWE stwarzają możliwość korzystania z tych zwolnień w odniesieniu do pomocy minimalnej na rzecz małych i średnich przedsiębiorców w obszarze badań i rozwoju na rzecz ochrony środowiska naturalnego, na zatrudnienie, na szkolenia. Ich szczególny charakter, wymogi i reguły omawia P. Marquardt. Podobnie czyni to wobec pomocy sektorowej, przez którą rozumie się zazwyczaj pomoc udzielaną przedsiębiorcom ze względu na sektor, w jakim pro-

wadzą działalność gospodarczą. Tu daje się wyróżnić tzw. sektory wrażliwe, czyli takie, które wymagają dodatkowej troski i pomocy z wielu powodów ekonomicznych i gospodarczych. Do tej grupy zalicza się sektory: motoryzacyjne, stalowe, stoczniowy, węglowy. Każdy z nich przeżywa wzloty i upadki i z tego chociażby powodu są one pod czujnym okiem Unii Europejskiej i jej programów pomocowych.

Kluczowym zagadnieniem dla omawianej problematyki jest kwestia podmiotowa, czyli ustalenia tego, kto może być adresatem potencjalnej pomocy publicznej. Stwierdzenie, że dotyczy to małego i średniego przedsiębiorcy, nie oddaje skali i znaczenia tego zagadnienia. Bierze się to stąd, że nie jest wcale takie proste wskazanie tych przedsiębiorców, gdyż w naszym systemie organizacyjno-prawnym panuje dość duży bałagan pojęciowy, odnoszący się do samego terminu „przedsiębiorca” bądź „przedsiębiorstwo”. Jak wiadomo nie są to terminy synonimiczne, wprost przeciwnie, zarówno za jednym, jak i drugim stoją określone definicje jurydyczne na gruncie prawa publicznego i prywatnego. W doktrynie krajowej problem jest od dawna znany, a jego skutki przenoszą się także na sferę pomocy publicznej, co trzeba z przykrością odnotować. Niekiedy się on jeszcze bardziej pogłębia, co świadczy o tym, że nasz ustawodawca nie znajduje sposobu, by wyjść z tego galimatiasu prawnego – wprost przeciwnie – w pracach nad nowym kodeksem cywilnym utrzymane zostają niemalże w dotychczasowym kształcie prawnym instytucje „przedsiębiorstwa” i przedsiębiorcy”. A przecież, na gruncie prawa wspólnotowego, gdy jest mowa o podmiocie prawa i obowiązków, to rozumie się przez to „przedsiębiorstwo”, a nie „przedsiębiorcę”, co powoduje zupełnie inne konsekwencje prawne i ekonomiczne. U nas adresatem praw i obowiązków jest przedsiębiorca, a przedsiębiorstwo służy realizacji jego celów gospodarczych, choć nie tylko.

Nie podejmując próby rozwikłania tego problemu na gruncie prawa wspólnotowego i krajowego, już teraz łatwo stwierdzić, że pole do nieporozumień, konfliktów, a nawet sporów w zakresie kwestii podmiotowych jest niezmiernie duże. Oczywiście nie sprzyja to dobrze rozumianej pomocy publicznej dla małego i średniego przedsiębiorcy, który nie posiada jednolitej definicji prawnej, a występujące obok siebie różne pojęcia małego i średniego przedsiębiorcy nie sprzyjają czytelności prawa publicznego i prywatnego w tym zakresie, w którym się do nich odnosi.

Problematyka statusu prawnego przedsiębiorcy, a także małego i średniego przedsiębiorcy w naszym systemie normatywnym jest niezwykle rozległa, ma jednak kapitalne znaczenie dla ustalenia adresata starającego się o pomoc publiczną, a jego bagatelizowanie lub niedostrzeżenie w odpowiednim momencie może odbić się na skuteczności tej pomocy. Takie zresztą przypadki już u nas miały miejsce i należy o tym pamiętać. Nawiązuje też do tego P. Marquardt i szczegółowo analizuje pojęcia małego i średniego przedsiębiorcy na tle prawa krajowego i wspólnotowego. Ta część Jego rozważań zasługuje na szczególną uwagę potencjalnych zainteresowanych ubieganiem się o pomoc publiczną, od spełnienia bowiem określonych kryteriów, takich jak skala zatrudnienia, wskaźniki finansowe, cechy powiązania w decydującym stopniu, zależy, czy dany podmiot może aplikować do pomocy publicznej, czy też powinien dać sobie z tym spokój.

Opracowanie poza walorami naukowymi i edukacyjnymi ma również praktyczną wartość dla przedsiębiorców, notariuszy jako prawników-praktyków, a także pracowników administracji publicznej i organizacji pozarządowych, zainteresowanych pomocą publiczną dla przedsiębiorców.

Moim zdaniem poznanie zasad i systemu pomocy publicznej dla określonej grupy przedsiębiorców to także cenna wiedza dla notariuszy, to domena ich czynności notarialnych, to nowy obszar ich aktywności zawodowej, do której trzeba i należy być odpowiednio przygotowanym. Być może ta książka skłoni do refleksji, a także i do pewnego wysiłku intelektualnego, który – bez wątpienia – może przynieść wymierne efekty finansowe.

Jerzy Jacyszyn