

Kamil Olczak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-8395-0834

kamil.olczak@uwm.edu.pl

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych

Wstęp

Na podstawie prawa Unii Europejskiej pomoc publiczna stanowi wszelką pomoc udzielaną przedsiębiorstwom przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych w dowolnej formie. Pomoc taka jest niezgodna z prawem unijnym, w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskim, a także gdy zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji. Sytuacje, w których udzielenie pomocy publicznej jest dozwolone, określone zostały w przepisach traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE) oraz aktach prawnych wydanych na ich podstawie. Przedsiębiorcą, a więc podmiotem mogącym być beneficjentem takiej pomocy publicznej w rozumieniu prawa UE, jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej, w jakiej działa i sposobu jej finansowania. Wszelkie podmioty zajmujące się wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych będą mogły być beneficjentami pomocy publicznej.

Zakres rozważań w artykule został ograniczony do sytuacji, w których działają przedsiębiorstwa w zakresie odnawialnych źródeł energii. Pojawia się problem, czy pomoc publiczna udzielona producentom energii ze źródeł odnawialnych może stanowić dozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Pojęcie pomocy publicznej i zakaz jej udzielania

Pojęcie pomocy publicznej zostało utworzone na potrzeby ustawodawstwa unijnego w celu objęcia zakresem wszystkich instrumentów państwa służących do ingerencji w gospodarkę. Jej celem jest przede wszystkim stworzenie sys-

temu, który będzie chronił konkurencję przed zakłóceniami wewnątrz wspólnego rynku (art. 3 ust. 3 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE). Na podstawie norm prawa konkurencji (art. 101–109 TFUE) można zauważyć, że eliminowanie lub ograniczenie wolności i uczciwości konkurencji może nastąpić w wyniku działań samych przedsiębiorstw lub w wyniku działań państwa. Ograniczenia wywołane ingerencją państwa mogą wynikać z bezpośredniego udziału państwa w procesie gospodarowania albo są wynikiem władztwa państwowego, czyli prawa do politycznego, regulacyjnego lub nadzorczego oddziaływania na przedsiębiorstwa¹. Pomoc publiczna jest traktowana we współczesnym świecie jako jeden ze środków interwencji państwa w gospodarkę, który jest stosowany w celu szeroko rozumianego wspierania gospodarki przez władze publiczne.

Pomoc publiczna udzielana przez państwa członkowskie przedsiębiorstwom energetycznym odgrywa istotną rolę w kontekście bezpieczeństwa energetycznego². Często stosowaną praktyką jest ukryte dofinansowanie przedsiębiorstw przed upadłością, dofinansowanie nierentownej produkcji lub ochrona przed przejściem przez podmioty z innych państw członkowskich.

Pojawia się problem, czy środki pomocowe udzielane producentom energii ze źródeł odnawialnych mogą stanowić dozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE? Czy bez instrumentów wsparcia pochodzących ze środków publicznych energia ze źródeł odnawialnych będzie mogła osiągnąć wymagany poziom produkcji? Z przepisów dyrektywy 2009/28/WE wynika, że niezbędne jest zapewnienie wsparcia dla energii ze źródeł odnawialnych tak długo, dopóki nie stanie się ona konkurencyjna w odniesieniu do pozostałych technologii³. Zgodnie bowiem z motywem przywołanej dyrektywy „wsparcie publiczne jest konieczne do osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie rozszerzenia wykorzystania energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, w szczególności tak długo jak ceny energii elektrycznej na rynku wewnętrznym nie będą odzwierciedlały pełnych kosztów i korzyści środowiskowych i społecznych wynikających z wykorzystywanych źródeł energii”.

Podstawowym aktem prawnym regulującym stosowanie pomocy publicznej jest TFUE. W nim zostały ujęte elementy pozwalające na zdefiniowanie pomo-

¹ M. Królikowska-Olczak, *Pomoc publiczna jako instrument prawny oddziaływania na gospodarkę*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, s. 265.

² Szerzej zob. K. Olczak, *Odnawialne źródła energii jako przesłanka prawna bezpieczeństwa energetycznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. 117.

³ Dyrektywa Parlamentu i Rady 2009/28/z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. WE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16). Dyrektywa ta była kilkakrotnie zmieniona. Ze względu na konieczność dalszych zmian oraz dla zachowania przejrzystości uchwalono dyrektywę Parlamentu i Rady 2018/2001/UE z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21 grudnia 2018 r., s. 82), która uchyliła dyrektywę 2009/28/WE ze skutkiem od dnia 1 lipca 2021 r. bez uszczerbku dla zobowiązań państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa krajowego dyrektyw wymienionych w załączniku X część B oraz bez uszczerbku I części A do dyrektywy 2009/28/WE.

cy publicznej i określenie warunków jej dopuszczalności. Znaczna grupa przepisów, przede wszystkim proceduralnych oraz odnoszących się do poszczególnych rodzajów pomocy publicznej, zawarta jest w rozporządzeniach Rady i Komisji Europejskiej⁴. Komisja wydała również wiele dokumentów w postaci wytycznych, komunikatów tzw. prawo miękkie (*soft law*), które mają ułatwić państwom członkowskim przyznawanie wsparcia w zgodzie z zasadami rynku wewnętrznego⁵.

Szczególne podstawy prawne stosowania reguł pomocy publicznej tworzy ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶. Akt ten nie zawiera norm materialnoprawnych, lecz wyłącznie uregulowania proceduralne i normy kompetencyjne. Odnosi się bowiem do postępowania krajowego w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację, czyli przekazania projektu udzielania pomocy publicznej Komisji Europejskiej w celu oceny zgodności z art. 107 TFUE. Ustawa zawiera również zasady i tryb zwrotu pomocy udzielonej nielegalnie oraz zasady monitorowania pomocy publicznej. Normuje także kompetencje organów administracji rządowej, właściwych w sprawach postępowania przed organami i sądami administracyjnymi.

Beneficjenci pomocy publicznej

Beneficjentem pomocy publicznej jest przedsiębiorca. Art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷ definiuje pojęcie przedsiębiorcy i wraz

⁴ Przykładowo: rozporządzenie Rady (UE) nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz. Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 9); rozporządzenie Rady (UE) nr 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 1, z późn. zm) – zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 311 z 7 grudnia 2018 r. Zob. też poprzednio obowiązujące akty: rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 23 marca 1999 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz. Urz. UE L 83, s. 1); rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz. Urz. UE L 140, s. 1); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379, s. 5); rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 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) (Dz. Urz. UE L 214, s. 3); rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z 7 maja 1998 r., dotyczące stosowania art. 92 i 93 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 142, s. 1).

⁵ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 114 i nast.

⁶ Dz.U. Nr 123, poz. 1291; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 743.

⁷ Definicja przedsiębiorcy – art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.); M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 59–71.

z art. 3 ustawy wyznacza krąg podmiotów, którzy są przedsiębiorcami. Warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy przez podmioty wskazane w art. 4 jest wykonywanie zorganizowanej działalności zarobkowej we własnym imieniu i w sposób ciągły. Treść pojęcia przedsiębiorcy pozwala wyróżnić dwa kryteria wyznaczające granice uznania danego podmiotu za przedsiębiorcę: kryterium podmiotowe (przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą; przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej) oraz kryterium przedmiotowe (funkcjonalne), polegające na wskazaniu, że podmioty te wykonują działalność gospodarczą, odnośnie atrybutów (wyznaczników) cech pojęcia „działalność gospodarcza”⁸. Wskazane kryteria odnoszą się do najważniejszych cech, wyznaczników pojęcia „przedsiębiorca”, których brak oznacza, że dany podmiot nie jest przedsiębiorcą, a wykonywana przez ten podmiot aktywność nie jest działalnością gospodarczą⁹. Doktryna trafnie wskazuje, że spełnienie wymienionych kryteriów jest faktem podlegającym obiektywnej ocenie organów administracji publicznej, a ostatecznie – ocenie sądów¹⁰.

Unijne prawo konkurencji nie definiuje kategorii przedsiębiorcy. Kwestia ta została rozstrzygnięta przede wszystkim przez orzecznictwo sądów unijnych, zgodnie z którym pojęcie przedsiębiorcy obejmuje zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne, które prowadzą jakąkolwiek działalność handlową lub gospodarczą związaną z dostarczaniem towarów lub usług. Przedsiębiorcami są również podmioty prawa publicznego świadczące usługi publiczne bez względu na status prawny czy metody gospodarki finansowej. Chodzi więc o każdą jednostkę zaangażowaną w procesy gospodarcze (produkcji, dystrybucji, świadczenia usług). Posiadanie statusu przedsiębiorcy nie zależy od spełnienia formalnych przesłanek, lecz od spełnienia funkcji gospodarczej. Pojęcie przedsiębiorstwa, zawarte w art. 107 ust. 1 TFUE, stanowi autonomiczną kategorię prawa UE, niezależną od rozumienia tego terminu w regulacjach prawnych poszczególnych państw członkowskich¹¹. W związku z tym, unijne reguły konkurencji mogą

⁸ Zob. M. Pawełczyk, [w:] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 41–42; R. Blicharz, M. Pawełczyk, *Przedsiębiorca czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 3, s. 35 i nast.

⁹ M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 61; M. Sieradzka, *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, [w:] M. Sieradzka (red.), *Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, „Monitor Polski” 2018, nr 13 – dodatek.

¹⁰ Zob. m.in. P. Wrześniewski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 31.

¹¹ G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 59. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.) określa zasady podejmowania, wykonywania i prowadzenia działalności gospodarczej na

być stosowane w jednolity sposób we wszystkich państwach członkowskich, bez względu na istniejące krajowe różnice w definiowaniu tego pojęcia¹².

W prawie polskim występujące pojęcie „przedsiębiorstwo energetyczne”, zdefiniowane w art. 3 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne, oznacza podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo przesyłania dwutlenku węgla. Zgodnie z art. 2 pkt 39 ustawy o odnawialnych źródłach energii treść pojęcia „wytwórca” oznacza podmiot, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wytwarzający energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii lub wytwarzający biogaz rolniczy w instalacjach odnawialnego źródła energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w wyłącznej strefie ekonomicznej.

Przedsiębiorstwem mogą być różnego rodzaju podmioty prowadzące działalność gospodarczą niezależnie od formy organizacyjnoprawnej. Należy więc stwierdzić, że wszelkie podmioty zajmujące się wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych będą mogły być beneficjentami pomocy publicznej.

Przepis art. 107 ust. 1 TFUE przewiduje generalny zakaz udzielania pomocy. Stosownie do przywołanego przepisu, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W połączeniu z treścią zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TFUE, nakazującą państwom członkowskim powstrzymywanie się od podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE, przepis art. 107 ust. 1 TFUE interpretowany jest jako ustanawiający generalny zakaz udzielania przez państwa

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie. Ustawa wchodzi w skład pakietu ustaw określanych mianem konstytucji biznesu. Pakiet ten tworzą: 1) wymienione już Prawo przedsiębiorców; 2) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. poz. 647 ze zm.); 3) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648); 4) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 649); 5) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650). Zob. M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 33 i nast.

¹² S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 136.

członkowskie pomocy na rzecz przedsiębiorstw. Mimo że przepis ten nie wskazuje, iż udzielanie pomocy przez państwa członkowskie jest zakazane, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jednoznacznie stanęło na takim stanowisku.

Wyłączenia od zakazu udzielania pomocy publicznej

Na podstawie utrwalonego orzecznictwa zakaz udzielania pomocy publicznej nie ma charakteru bezwzględnego ani bezwarunkowego¹³. Przepisy TFUE przewidują liczne od niego wyjątki. Ich stosowanie podlega wyłącznie kognicji Komisji Europejskiej, która pełni w tym zakresie funkcję zarówno organu administracji, jak i organu kształtującego polityki subwencyjne państw członkowskich. Komisja bada plany udzielania pomocy przez państwa członkowskie oraz wydaje decyzje odnośnie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz jej dopuszczalności. Zgodnie z rynkiem wewnętrznym dopuszczalne są środki objęte zakresem wyłączeń od zakazu ustanowionych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, podobnie jak w niektórych innych przepisach traktatu, głównie o sektorowym zakresie oddziaływania.

Warunkiem zastosowania określonego wyłączenia jest klasyfikacja danego środka jako pomocy publicznej. Instrumenty polityki gospodarczej państwa, które nie są zakwalifikowane jako pomoc publiczna, pozostają poza zakresem stosowania przepisów unijnych o pomocy publicznej, a zatem są na ich podstawie dozwolone. Pierwszy etap obejmuje jego klasyfikację jako pomocy publicznej. Klasyfikacji tej dokonuje podmiot stosujący dany instrument wsparcia. Drugi etap oceny obejmuje ocenę zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, która, co do zasady, dokonywana jest przez Komisję Europejską. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego należy zwrócić uwagę na przypadki wymienione w art. 107 ust. 3 lit. b i c TFUE, mianowicie:

- pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów, które stanowią przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mają na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego,
- pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmieniają warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Państwa członkowskie, przyznając pomoc publiczną na energię ze źródeł odnawialnych, często wskazują na te przesłanki, powołując się na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju konkurencji, efektywności ekonomicznej, uwzględniania wymogów ochrony środowiska oraz rów-

¹³ Wyrok TS z 22 marca 1977 r., *Steinike & Weinling przeciwko Niemcom*, EU: C 1977:52, pkt 8.

noważenia interesów przedsiębiorców i odbiorców energii. Obejmuje to wspieranie przedsiębiorstw produkujących energię ze źródeł odnawialnych¹⁴.

Pomoc na energię ze źródeł odnawialnych mogła być udzielana za zasadach określonych w komunikacie Komisji pn. *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020*¹⁵. Zgodnie z jego motywem 119 pomoc inwestycyjna na energię ze źródeł odnawialnych mogła być przyznana na tzw. wspólnych zasadach określonych w sekcji 3.2. przywołanego komunikatu. Stosownie do nich pomoc ta musi przyczyniać się do osiągnięcia celu będącego przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania. Dotyczy to zapewnienia konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego systemu energetycznego na dobrze funkcjonującym rynku energii¹⁶. Ponadto pomoc ta musi być niezbędna, co oznacza, że musi przyczyniać się do osiągnięcia takiego celu w stopniu większym niż wynikałoby to z oddziaływania czynników rynkowych. Planowana pomoc musi być także adekwatna, stwarzać efekt zachęty, odpowiadać kryteriom proporcjonalności i przejrzystości oraz nie może wywierać negatywnego wpływu na handel i konkurencję.

Wskazane warunki odnoszą się także do pomocy operacyjnej na energię ze źródeł odnawialnych, po spełnieniu dodatkowych warunków uregulowanych w wytycznych. Art. 39 ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowi przejaw realizacji zasady proporcjonalności, której podlega pomoc na energię ze źródeł odnawialnych, zarówno inwestycyjna, jaki i operacyjna. W przypadku udzielenia temu samemu beneficjentowi pomocy inwestycyjnej na odnawialne źródła energii, a następnie operacyjnej na ten sam cel, ta ostatnia musi zostać pomniejszona o wcześniej otrzymaną pomoc inwestycyjną.

Brak legalnej definicji pomocy publicznej przesunął ciężar jej określenia, w przeważającej mierze, na sądy europejskie, Komisję i Radę. Trzeba zauważyć, że judykatura Trybunału Sprawiedliwości nie skupiała się na stworzeniu treści tego pojęcia, a dokonywała analizy *ad causam*, stwierdzając, czy dany środek był objęty dyspozycją art. 107 ust. 1 TFUE.

Pojęcie „pomoc publiczna” definiowane jest w orzecznictwie niezwykle szeroko, co jest zgodne z brzmieniem art. 107 ust. 1 TFUE, który odnosi się do „wszelkiej pomocy” oraz do „pomocy w jakiegokolwiek formie”¹⁷. Szeroki zakres treści tego pojęcia zawiera wyrok w sprawie *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Wysoka Władza*, zgodnie z którym „pojęcie pomocy jest pojęciem szerszym od subwencji, ponieważ obejmuje swoim zakresem nie tylko korzyści

¹⁴ F.B. Krieglstein, *Renewable Energy Schemes and EC State Aids Provisions*, „European Environmental Law Review” 2001, nr 2, s. 51 i nast.

¹⁵ Dz. Urz. C z 2014 r., nr 200, s. 1.

¹⁶ M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 868.

¹⁷ S. Dudzik, op. cit., s. 61.

o charakterze pozytywnym, tak jak subwencja, lecz także różne formy interwencji, które zwalniają z obciążeń normalnie uwzględnianych w budżecie przedsiębiorstwa i które mimo że nie są subwencjami w ścisłym tego słowa znaczeniu, mają podobny charakter i taki sam efekt¹⁸. Orzeczenie to odzwierciedla funkcjonalne podejście Trybunału Sprawiedliwości do pojęcia pomocy publicznej, które definiowane jest przez odniesienie do skutków danego środka wsparcia, a nie jego formy.

Pomoc oznacza określoną korzyść, którą przedsiębiorstwo otrzymuje, a którą nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej. W związku z takim podejściem katalog form pomocy publicznej jest nieograniczony i obejmuje nie tylko środki o charakterze pozytywnym, ale także negatywnym, polegające na zwolnieniu beneficjenta z ciężaru, który musiałby ponieść gdyby nie uzyskana pomoc. Odwołując się do praktyki Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, autor niniejszego artykułu, za Sławomirem Dudzikiem i Rose M. D`Sa¹⁹, podaje przykładowe środki, które są zaliczane do pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1. Należą do nich: subsydia bezpośrednie, zwolnienia podatkowe, preferencyjne stawki oprocentowania, gwarancje pożyczek udzielane na szczególnie korzystnych warunkach, nabycie przez przedsiębiorstwo gruntów lub budynków nieodpłatnie lub na warunkach uprzywilejowanych, pokrycie strat operacyjnych, zwrot kosztów w przypadku sukcesu danej operacji, bezpośrednie i pośrednie gwarancje państwa, preferencyjne stopy redyskontowe, gwarancje wypłaty dywidendy, odroczenie płatności należności fiskalnych lub z tytułu ubezpieczenia społecznego. Inni przedstawiciele doktryny do podstawowych form pomocy zaliczają: dotacje kapitałowe, rekompensaty ciężarów finansowych nakładanych przez organy władzy, konwersje długu, rozdysponowanie środków trwałych stanowiących własność publiczną, preferencyjne taryfy, redukcję ciężarów socjalnych, gwarancje państwa, ulgi podatkowe, bezpośredni lub pośredni udział państwa w kapitale zakładowym²⁰.

W odpowiedzi na nowe wyzwania i potrzeby w zakresie udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, Komisja Europejska przyjęła komunikat pn. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej pandemii COVID-19*²¹, zgodnie z którym może być udzielana pomoc publiczna

¹⁸ Wyrok w sprawie 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijem in Limburg v. Wysoka Władza*, 1961, ECR, s. 95, pkt 3 i 20.

¹⁹ S. Dudzik, op. cit., s. 34; R.M. D`Sa, *European Community Law on State Aid*, London 1998, s. 56.

²⁰ L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *E.C. State Aids*, London 1999, s. 42.

²¹ Komunikat Komisji, *Tymczasowe ramy środków pomocy w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej pandemii COVID-19 (2020/C 91 I/01)* z dnia 19 marca 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML> (data dostępu: 15.09.2021). Zmiany komunikatu Komisji: z dnia 3 kwietnia 2020 r.; z dnia 8 maja 2020 r.; z dnia 29 czerwca 2020 r.; z dnia 13 października

na wsparcie gospodarki w związku z pandemią. Pomoc taka może zostać uznana za dozwoloną zgodnie z art. 107 ust. 3 b TFUE w celu zaradzenia istotnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Państwa członkowskie, zgłaszające określone środki pomocowe na podstawie tymczasowych ram prawnych, muszą wykazać ich konieczność, odpowiedniość i proporcjonalność, by przeciwdziałać poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa. Pomoc taka podlega niezmiennie notyfikacji do Komisji Europejskiej. Należy podkreślić, że tymczasowe ramy prawne przewidują udzielanie pięciu rodzajów pomocy: 1) dotacji bezpośrednich, zaliczek zdrowotnych lub korzyści podatkowych, 2) gwarancji kredytowych, 3) subsydiowanych stóp procentowych pożyczek, 4) gwarancji i pożyczek udzielanych za pośrednictwem instytucji kredytowych lub innych instytucji finansowych, 5) krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych. W zależności od tego, do jakiego rodzaju zostanie zakwalifikowana udzielona pomoc publiczna, podlega ona odmiennym warunkom kumulacji z innymi formami pomocy publicznej. Poszczególne rodzaje pomocy mogą być ze sobą łączone.

Podsumowanie

Istotą pomocy publicznej jest jakiegokolwiek świadczenie udzielone na rzecz przedsiębiorcy od państwa lub ze źródeł państwowych, poprzez zwiększenie wydatków lub zmniejszenie przychodów ze strony państwa, które łączy się z przyznaniem temu beneficjentowi korzyści, których nie mógłby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej²². Należy odnotować także inne stanowisko, które określa pomoc publiczną jako funkcję państwa wobec gospodarki przez pryzmat realizacji zadań, np. reglamentacji gospodarczej czy regulacji w zakresie sektorów infrastrukturalnych²³. Autor podziela stanowisko, że pomoc publiczna stanowi jeden z instrumentów realizacji przez państwo funkcji wspierania gospodarki, stanowiąc jedną ze skutecznych metod interwencjonizmu państwowego w gospodarke²⁴. Jest to zatem instrument stosowany przez państwo w wyjątkowych okolicznościach w celu wspierania określonych przed-

2020 r.; z dnia 28 stycznia 2021 r. Komunikat ma zastosowanie do wszystkich zgłoszonych środków od dnia 19 marca 2020 r. nawet jeżeli zostały zgłoszone przed tą datą. Natomiast po dniu 31 grudnia 2021 r. Komisja dokona przeglądu kierując się ważnymi względami ekonomicznymi lub zakresem unijnej polityki konkurencji. Zob. A. Kopeć, *Pomoc publiczna w dobie pandemii COVID-19*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 1(10), s. 6–8.

²² A. Powalowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 77.

²³ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 31.

²⁴ M. Królikowska-Olczak, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. VI, s. 131; A. Nykiel-Mateo, *Pomoc publiczna a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 12.

siębiorstw lub sektorów gospodarki oraz pozwala osiągnąć cele polityki gospodarczej. Beneficjentami pomocy publicznej mogą być podmioty zajmujące się wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych. Pomoc ta udzielona producentom energii ze źródeł odnawialnych stanowi dozwoloną pomoc publiczną.

Rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych oraz odbudowa gospodarek państw członkowskich UE po pandemii COVID-19 stawiają przed polską gospodarką wyzwania poprawy efektywności ekonomicznej. Znaczącą rolę na tym polu ma do odegrania pomoc publiczna adresowana do przedsiębiorców sektora odnawialnych źródeł energii.

Bez pomocy publicznej, jako instrumentu wsparcia pochodzącego od państwa lub ze źródeł państwowych, energia z odnawialnych źródeł nie będzie mogła osiągnąć wymaganego poziomu produkcji.

Warto też podnieść, że terminologia „pomoc publiczna” czy „pomoc państwa” ma znaczenie głównie teoretyczne. Oba te terminy powinno się traktować jako równoważne²⁵.

Wykaz literatury

- Blicharz R, Pawełczyk M., *Przedsiębiorca czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 3.
- Czarnecka M., Oglódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o Odnawialnych źródłach energii. Ustawa o mocy Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- D'Sa R.M., *European Community Law on State Aid*, Sweet&Maxwell, London 1998.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Hancher L., Ottervanger P.J., Slit J., *E.C. State Aids*, Sweet&Maxwell, London 1999.
- Kopeć A., *Pomoc publiczna w dobie pandemii COVID-19*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 1(10).
- Kriegelstein F., *Renewable Energy Schemes and EC State Aids Provisions*, „European Environmental Law Review” 2001, nr 2.
- Królikowska-Olczak M., *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. VI.
- Królikowska-Olczak M., *Pomoc publiczna jako instrument prawny oddziaływania na gospodarkę*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

²⁵ Prezentacja poglądów doktryny polskiej i zagranicznej w zakresie znaczenia terminów: pomoc publiczna czy pomoc państwa, zob. P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007. s. 19 i nast.

- Nykiel-Mateo A., *Pomoc publiczna a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Olczak K., *Odnawialne źródła energii jako przesłanka bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, nr 117.
- Pawelczyk M., [w:] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Postula I. Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, [w:] M. Sieradzka (red.), *Ustawa 16.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, „Monitor Polski” 2018, nr 13 – dodatek.
- Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Wrześniewski P., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Oficyna Wydawnicza Komentarz do Ustawy, Warszawa 2010.

Summary

Public aid for entrepreneurs producing energy from renewable sources

Keywords: law, state aid, renewable Energy sources, financial instrument, energetic safety.

The essence of public aid is any service provided to an entrepreneur by the state or using state resources in any form, by increasing expenses or reducing state revenues, which is associated with the granting of an advantage to that beneficiary, which he could not obtain in the normal course of business. Such aid is incompatible with European Union Law in terms of as it affects trade between the Member States and when it distorts or threatens to distort competition. The aim of this article is to indicate the situations in which the granting of state aid is allowed and then to assess whether the state aid granted to producers of energy from renewable sources may be permitted within the meaning of Article 107 Act 1 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The condition for applying a specific measure as state aid is its classification. When granting public aid for energy from renewable sources, Member States refer to the need to ensure energy security, development of competition, economic efficiency, consider environmental protection requirements and balance the interests of entrepreneurs and energy recipients. This includes supporting companies that produce energy from renewable sources.

