

Analiza unormowań artykułu 27

Pomoc publiczna w ustawie wdrożeniowej

W obowiązującej perspektywie finansowej 2014–2020 kluczowym – z punktu widzenia krajowego porządku prawnego – aktem normatywnym, który reguluje problematykę wdrażania środków unijnych w Polsce, jest ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, nazywana „ustawą wdrożeniową”. W jej ramach zagadnienie pomocy publicznej (*de minimis*) w projektach unijnych stało się przedmiotem unormowań artykułu 27.

JAROSŁAW ODACHOWSKI

Wstęp

Realizowanie przez beneficjentów projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej musi się wiązać nie tylko ze stworzeniem systemu wyłaniania ich w drodze naboru wniosków aplikacyjnych, w tym ich oceny, jak też zawierania z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu¹. Istotnego znaczenia nabiera również aspekt realizacji wskazanych

projektów. Obejmuje on, z jednej strony, proces dofinansowywania projektów przez przekazywanie beneficjentom kolejnych transz środków finansowych. Z drugiej strony, zadaniem instytucji uczestniczących w systemie zarządzania środkami UE i ich kontroli jest zapewnienie prawidłowej realizacji projektów², przez co należy rozumieć obowiązek zapewnienia ich zgodności z prawem unijnym, prawem krajowym, stosownymi wytycznymi, dokumentami programowymi, jak też z treścią umowy

¹ Ewentualnie wydawania decyzji o dofinansowaniu projektu.

² Patrz np. J. Odachowski: *Irregularities in the Process of Implementation of Projects Co-Financed from EU Funds under the 2014–2020 Financial Perspective – Analysis of Article 24 of the “Implementation Act”*, [w:] K. Łobos, P. Schiffauer (eds.): *Between Crisis and Innovation – European Policies Through National and Transnational Perspectives*, CeDeWu 2016.

o dofinansowanie projektu (decyzji o dofinansowaniu projektu, innego aktu)³.

W tym kontekście należy rozpatrywać zagadnienie pomocy publicznej⁴. Z racji

tego, że część projektów unijnych jest objęta rygiem pomocy publicznej (pomocy *de minimis*), ważnego znaczenia nabiera kwestia przestrzegania wszelkich wiążących

- ³ Szerzej o systemie wdrażania funduszy unijnych: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Szacowanie kosztów i korzyści działań kontrolnych (system zarządzania i kontroli środków UE)*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2011, s. 25 i n.; B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Koszty i korzyści działań kontrolnych w systemie zarządzania i kontroli środków UE*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2012, s. 55 i n.; B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych – stosowanie prawa europejskiego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2013, s. 42 i n.; B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych – realizacja regionalnych programów operacyjnych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2014, s. 62-72; B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Polityka spójności UE na lata 2014–2020 – przygotowanie dokumentów programowych*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015, s. 46-59; M. Braczkowska-Bolech: *Zasady regionalnej pomocy inwestycyjnej – osiągnięcie celów polityki spójności w ramach UE*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015, s. 123-134; G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Włączenie kontroli sądowej do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2009, s. 168-179; G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2009, s. 116-126; G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych skutkujące nałożeniem korekt finansowych*, „Finanse Komunalne” nr 7-8/2009, s. 88-97; D. Kowalski: *Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystywanych – programy finansowe z udziałem funduszy europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 147-155; P. Krzykowski: *Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach regionalnych programów operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008–2011*, Olsztyn 2012; J. Łacny: *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE – nowe ramy prawne na lata 2014–2020*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2015, s. 64-97; W. Miemieć (red.): *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno-finansowe*, Unimex 2012; W. Miemieć: *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2012, s. 34 i n.; J. Odachowski: *Instytucja wykluczenia beneficjenta w świetle ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2010, s. 40-54; J. Odachowski, G. Karwatowicz: *Decyzja o zwrocie przez beneficjenta środków publicznych w świetle nowelizacji art. 211 ustawy o finansach publicznych z 7 listopada 2008 r.*, „Finanse Komunalne” nr 3/2009, s. 5-13; J. Odachowski, G. Karwatowicz: *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2011, s. 110-119; M. Szymański: *System wdrażania i kontroli projektów UE – ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (część I)*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2014, s. 8-25; M. Szymański: *System wdrażania i kontroli projektów UE – ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (część II)*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2014, s. 24-41; J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świąstak: *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008; P. Wieczorek: *Gospodarczy wymiar integracji z Unią Europejską – 10 lat członkostwa Polski w UE*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2014, s. 82-103.
- ⁴ Szerzej o pomocy publicznej: J. Barcz (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006; S. Dudzik: *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002; K. Kowalik-Bañczyk: *Pojęcie „wpływu na handel” jako kryterium stosowania przez sądy krajowe wspólnotowego prawa konkurencji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 2/2008, s. 24 i n.; D. Lasok: *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część 2. Prawo gospodarcze*, Toruń 1998; P. Marquardt: *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007; A. Nykiel-Mateo: *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009; I. Postuła, A. Werner: *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006; M. Skowron: *Regulacja pomocy publicznej w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 6/2007, s. 2 i n.; K. Sobczak (red.): *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, Warszawa 2002; M. Szydło: *Pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 2/2006, s. 2 i n.; A. Wróbel (red.): *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, tom I, Warszawa 2008.

regulacji w tym zakresie. Obowiązkiem ustawodawcy krajowego staje się ustanowienie odpowiednich unormowań prawnych, które wraz z przepisami prawa UE⁵ stworzą normatywne fundamenty legalnego i skutecznego udzielania beneficjentom przysporzeń mających znamiona pomocy publicznej (*de minimis*).

W okresie programowania 2007–2013 głównym krajowym aktem prawnym, na którym opierał się system realizacji projektów współfinansowanych z UE, była ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶ (dalej: „uzppr”). W jej art. 21 została uregulowana kwestia pomocy publicznej (*de minimis*).

W obowiązującej perspektywie finansowej 2014–2020 kluczowym – z punktu widzenia krajowego porządku prawnego – aktem normatywnym, który reguluje problematykę wdrażania środków unijnych w Polsce, jest ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁷, nazywana „ustawą wdrożeniową”.

Jest ona swoistą następczynią uzppr. Niemniej jednak – z formalnego punktu widzenia – w aktualnej perspektywie

budżetowej obowiązują zarówno uzppr, jak i ustawa wdrożeniowa. W literaturze zwrócono uwagę, że „mając na względzie konieczność zabezpieczenia funkcjonowania instrumentów polityki rozwoju wdrożonych w poprzednim okresie programowania, zdecydowano się na rozwiązanie polegające na uregulowaniu aktualnej koncepcji polityki spójności w dwóch komplementarnych wobec siebie aktach prawnych”⁸.

Należy podkreślić, że „w systematyce aktów prawa krajowego przepisy ustawy [wdrożeniowej – J.O.] stanowią akt normatywny szczególnie w stosunku do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, znajdując pierwszeństwo w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*”⁹. Odnosnie do okresu 2007–2013, z racji tego, że nie został on jak dotąd rozliczony i „zamknięty”, uzppr jest w kontekście obu rozważanych ustaw wyłączna. Powyższe kwestie omówione są również w treści uzasadnienia projektu ustawy wdrożeniowej (dalej: „uzasadnienie”).

W ramach ustawy wdrożeniowej zagadnienie pomocy publicznej (*de minimis*) w projektach unijnych stało się przedmiotem regulacji art. 27 – zawierającego niemal takie same postanowienia, jak wciąż

⁵ Również z zakresu *soft law*.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1250.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1579.

⁸ Uzppr w zakresie dotyczącym nowego okresu programowania (2014–2020) zawiera np. regulacje dotyczące przygotowania dokumentów systemowych niezbędnych do wdrożenia nowej perspektywy finansowej oraz wprowadza do krajowego systemu nowe rodzaje polityki, instrumentów finansowych i dokumentów programowych. Ustawa wdrożeniowa zawiera natomiast regulacje służące wdrożeniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w okresie finansowym 2014–2020, określanych na podstawie umowy partnerstwa. W tym zakresie zastępuje ona, jako akt szczególny, uzppr. Zob. J. Jaśkiewicz: *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, LEX/el., 2014.

⁹ J. Jaśkiewicz: *Zasady... jw.*

obowiązujący art. 21 uzppr¹⁰. Oznacza to istnienie w aktualnym stanie prawnym dwóch właściwie bliźniaczych unormowań. Nawiązując do powyższych kwestii, należy wskazać, że w kontekście perspektywy budżetowej 2007–2013 obowiązują regulacje art. 21 uzppr. Z kolei w odniesieniu do okresu 2014–2020 – uwzględniając zasadę *lex specialis derogat legi generali* – obowiązują przepisy art. 27 ustawy wdrożeniowej, wyłączając tym samym postanowienia art. 21 uzppr. Treść art. 27 będzie przedmiotem szczegółowej analizy.

Mimo wskazanego wyżej związku treściowego między obiema przywołanymi regulacjami prawnymi, trzeba uznać, że art. 27 – z racji swego znaczenia w kontekście nowej perspektywy budżetowej – wymaga merytorycznej analizy (choćby po to, by stwierdzić jego podobieństwo do poprzednika).

Trzeba również zaznaczyć, że art. 27 ma charakter ogólny w kwestii zawartych w nim postanowień i odgrywa rolę swoistego fundamentu dla systemu szczegółowych unormowań (rozporządzenia wykonawcze). Ogólność regulacji nie zwalnia z konieczności dokonania rzeczowej i w miarę wnikliwej analizy kolejnych przepisów. Rozważanie treści poszczególnych schematów pomocy publicznej czy też ustalenie miejsca i roli pomocy indywidualnej musi być zawsze poprzedzone zbadaniem unormowań art. 27 – jako regulacji w tym zakresie zasadniczej.

Uwzględniając powyższe uwagi (ogólność postanowień art. 27 oraz podobieństwo do treści art. 21 uzppr), trzeba nadmienić, że

niniejsza publikacja ma przede wszystkim charakter informacyjny, wprowadza czytelnika w zagadnienia pomocy publicznej w funduszach unijnych. Niemniej jednak jest też próbą rzeczowej analizy znaczenia poszczególnych przepisów art. 27, które nie doczekały się jak dotąd zbyt wielu omówień, dlatego istnieje potrzeba wskazania na inne aspekty i prawne problemy.

Analiza poszczególnych przepisów artykułu 27

Art. 27 ust. 1

W świetle art. 27 ust. 1, „W zakresie, w jakim w ramach programów operacyjnych jest udzielana pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub pomoc *de minimis*, zastosowanie mają szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy”.

Uzasadnienie przedstawia *ratio legis* unormowań prawnych zawartych w art. 27. Wskazuje się w nim, że „w rozdziale 9 [art. 27] wprowadzono regulacje zapewniające zgodność warunków udzielania w ramach programów operacyjnych wsparcia stanowiącego pomoc publiczną z unijnymi przepisami prawa materialnego i proceduralnego w tej dziedzinie. Wprowadzenie do projektowanej ustawy odpowiednich przepisów w tym zakresie jest konieczne, ponieważ niektóre spośród instrumentów realizacji programów operacyjnych będą zawierały elementy pomocy publicznej”.

W literaturze podkreśla się z kolei, że „przepisy art. 27 służą zapewnieniu

¹⁰ Treść art. 27 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej jest praktycznie taka sama jak art. 21 ust. 1 i 2 uzppr. Ustęp 3 ustawy wdrożeniowej nie ma swojego odpowiednika w uzppr. Z kolei ust. 4 i 5 nieznacznie się różnią od swych odpowiedników w uzppr: ust. 3 i 4.

zgodności warunków udzielania w ramach programów operacyjnych wsparcia stanowiącego pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*¹¹. Należy pamiętać, że „co do zasady, pomoc publiczna jest zakazana jako niezgodna z rynkiem wspólnotowym¹², jednakże w określonych przypadkach może być dopuszczona przez Komisję Europejską (art. 107 ust. 3 TFUE¹³)”¹⁴.

Z racji tego, że w projektach współfinansowanych ze środków unijnych może wystąpić zjawisko prawne pomocy publicznej, ustawa wdrożeniowa przewiduje szereg unormowań dotyczących tej instytucji. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę, że prawodawca – nie mając możliwości stworzenia na gruncie polskiego prawa własnej definicji pomocy państwa – odwołuje się do treści postanowienia art. 107 ust. 1 TFUE. W podobny sposób należy też ocenić odwołanie się do pojęcia pomocy *de minimis*¹⁵.

Następnie trzeba uznać, że ustawodawca – na poziomie unormowania art. 27 ust. 1 – nie przesądza, w jakim zakresie (ilościowym, procentowym, poszczególnych programów operacyjnych, ich szczegółowych części¹⁶, konkretnych projektów) – i czy w ogóle – w ramach programów operacyjnych może

wystąpić pomoc publiczna (*de minimis*). Tak należy tłumaczyć sformułowanie: „W zakresie, w jakim w ramach programów operacyjnych jest udzielana pomoc publiczna [...] lub pomoc *de minimis*”. Dosłowna interpretacja wskazanego fragmentu przepisu może jednak sugerować, że już na gruncie samego art. 27 ust. 1 prawodawca przesądził, iż nie we wszystkich projektach współfinansowanych ze środków unijnych wystąpi pomoc publiczna (pomoc *de minimis*). Niemniej jednak powtórzyć trzeba, że art. 27 ust. 1 sam w sobie nie przesądza omawianej kwestii.

Ustawa wdrożeniowa ma charakter ramowego aktu prawnego, wskazującego jedynie podstawowe instytucje prawne oraz fundamenty systemu wdrażania projektów z funduszy unijnych. Taką też rolę pełni unormowanie art. 27, określające główne założenia pomocy publicznej (*de minimis*) w projektach unijnych. Nie jest zatem jego rolą ustalenie zakresu występowania pomocy państwa w poszczególnych programach operacyjnych czy projektach.

Trzeba przy tym wskazać, że prawidłowe udzielanie pomocy publicznej (*de minimis*) wiąże się z koniecznością uwzględnienia szeregu różnych przepisów prawnych,

¹¹ J. Jaśkiewicz: *Zasady...*, op.cit.

¹² Dziś: unijnym.

¹³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE L 200 z 2016 r., s. 137).

¹⁴ J. Jaśkiewicz: *Zasady...*, op.cit.

¹⁵ Warto podkreślić, że art. 2 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L 270 z 2015 r., s. 1), zwanego „rozporządzeniem ogólnym”, przez „pomoc państwa” rozumie pomoc objętą przepisami art. 107 ust. 1 TFUE i uznaje, że do celów tego rozporządzenia obejmuje również pomoc w ramach zasady *de minimis*.

¹⁶ Osi priorytetowych, działań, poddziałań.

orzecznictwa, jak też niejednokrotnie zbadania samej specyfiki konkretnego projektu (w sytuacjach – np. w projektach ze sfery kultury – gdzie występowanie pomocy publicznej nie jest „z góry” wiadome i gdzie w zależności od występowania poszczególnych elementów treściowych pomoc wystąpi albo nie). Gdyby art. 27 ust. 1 czy też szerzej – cała ustawa wdrożeniowa – miały przesądzać o występowaniu w danym projekcie pomocy publicznej (*de minimis*), musiałyby być bardzo obszernymi regulacjami czy aktami prawnymi. Oznaczałoby to zarówno wykroczenie poza cel niniejszej ustawy (przedstawienie ram systemu wdrażania funduszy unijnych), jak też uczyniłoby analizowany akt nieczytelnym (przez bardzo dużą ilość regulacji prawnych).

W kontekście powyższych ustaleń należy zwrócić uwagę na dużą elastyczność omawianego unormowania. Art. 27 ust. 1 znajdzie swe zastosowanie zarówno wtedy, gdy wszystkie projekty w ramach perspektywy budżetowej 2014–2020 będą objęte rygiorem pomocy publicznej (*de minimis*), jak również gdy pomoc państwa nie będzie w nich w ogóle występować.

Cytowany przepis w dalszym zakresie wskazuje, że „zastosowanie mają szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy”. Warto zauważyć, że ustawodawca jednoznacznie podkreśla obligatoryjność stosowania „szczegółowych warunków i trybu” („zastosowanie mają”). Nie jest to więc zależne od woli i uznania poszczególnych podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania i kontroli danego programu operacyjnego,

jak też beneficjentów. Niemniej jednak uznać trzeba, że obowiązek udzielania pomocy z wykorzystaniem właściwego trybu i odpowiednich przesłanek (warunków) wynika z samej istoty udzielania legalnego wsparcia¹⁷ – tym samym analizowany fragment art. 27 ust. 1 nie wnosi w sensie prawnym nic nowego.

Prawodawca nie określił ani w treści art. 27 (ust. 1, jak też kolejnych ustępów), ani też w całym akcie prawnym owych „szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy”. W rozważanym zakresie należy – biorąc pod uwagę ust. 4 i 5 – odwołać się do: „odrębnych/innych przepisów”, programów pomocowych wydawanych na podstawie ust. 4 oraz treści umów, decyzji i aktów wspomnianych w ust. 5¹⁸. Wskazane rozwiązanie należy uznać za trafne – podobnie jak w przypadku braku określenia zakresu występowania pomocy państwa – z punktu widzenia celu ustawy, jak i chęci ograniczenia ilości zawartych w niej przepisów.

Pojęcie „trybu” łączy się z kwestiami o charakterze formalnym – związanymi ze sposobem, procedurą przekazywania pomocy publicznej (*de minimis*) na rzecz beneficjenta (np. problem wniosku o udzielenie pomocy). Z kolei „warunki” obejmują aspekty o charakterze materialnym (np. problem kosztów kwalifikowalnych, maksymalnej intensywności pomocy, kumulacji pomocy). Zagadnienie wspomnianych warunków nie dotyczy *stricto* elementów konstytuujących występowania pomocy państwa, a jedynie problemu prawidłowego jej udzielania – w sytuacji, gdy ona już wystąpi.

¹⁷ Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na treść art. 107 TFUE.

¹⁸ Czytaj dalej.

Zestawiając ust. 1 z ust. 4 i 5 art. 27, warto zauważyć, że w treści ust. 1 ustawa nie wspomina o „szczegółowym przeznaczeniu” pomocy – w przeciwieństwie do uormowań ust. 4 i 5. Uznać jednoznacznie należy, że postanowienie ust. 1 powinno być rozpatrywane również z uwzględnieniem powyższego elementu treściowego – mimo milczenia ustawodawcy w tym zakresie.

Art. 27 ust. 2 i 3

Artykuł 27 ust. 2 stanowi, że „Podmiotami udzielającymi pomocy, o której mowa w ust. 1, są instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające lub beneficjenci, a także inne podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404, z późn. zm.)”. Z kolei zgodnie z ust. 3¹⁹: „Podmiotami udzielającymi pomocy mogą być również inne podmioty określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ust. 4”.

W doktrynie zwraca się uwagę, że „przepisy art. 27 ust. 2 i 3 stanowią, że podmiotami udzielającymi pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* są instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające lub beneficjenci, a także inne podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej lub również inne podmioty określone w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 27 ust. 4”²⁰.

Porównując ze sobą postanowienia ust. 1 oraz 4 i 5, warto także zauważyć, że ust. 1 – jako przepis podstawowy na tle całego art. 27 – milczy również w kwestii podmiotów udzielających pomocy publicznej. Z kolei o takich podmiotach wspomina ust. 4 („a także podmioty udzielające tej pomocy”) – w przeciwieństwie do ust. 5. Regulacja ust. 1 powinna zatem obejmować nie tylko „szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy”, ale również „szczegółowe przeznaczenie” pomocy oraz podmioty jej udzielające.

Prawodawca w art. 27 ust. 2 odwołuje się do postanowienia art. 2 pkt 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, który określa zakres pojęcia „podmiot udzielający pomocy”. Należy przez nie rozumieć „organ administracji publicznej lub inny podmiot, który jest uprawniony do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorcę publicznego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. nr 191, poz. 1411 i nr 245, poz. 1775)”.

Artykuł 2 ust. 1 pkt 4 przywołanej ustawy definiuje termin „przedsiębiorca publiczny”: „każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę

¹⁹ Nie ma on swego odpowiednika w uzppr.

²⁰ J. Jaśkiewicz: *Zasady...*, op.cit.

handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty”.

Od podmiotów, które mają możliwość udzielania pomocy publicznej, należy odróżnić zagadnienie adresatów unormowań art. 27 ustawy wdrożeniowej. Ustawa nie określa, jakie podmioty są zobowiązane do stosowania się do tych przepisów. Milczenie prawodawcy w tym zakresie – uwzględniając warunek, że w przypadku stwierdzenia wystąpienia pomocy publicznej (pomocy *de minimis*) można jej udzielić wyłącznie po spełnieniu stosownych przesłanek – tłumaczyć trzeba w kontekście obowiązku szerokiego ujmowania adresatów tych regulacji.

Do powyższych unormowań muszą się stosować przede wszystkim beneficjenci projektów unijnych. Kolejnymi podmiotami, do których kierowane są postanowienia analizowanego artykułu, będą instytucje przyznające środki unijne objęte pomocą państwa, jak też instytucje biorące udział w procesie kontroli wykonywania projektów (system zarządzania i kontroli). Należy też pamiętać o polskim sądownictwie administracyjnym, w ramach którego sądy badają legalność działań wspomnianych instytucji – muszą one w ramach rozpoznawania i rozstrzygania spraw uwzględniać zasady rządzące rygorem pomocy publicznej.

Art. 27 ust. 4

Zgodnie z treścią art. 27 ust. 4, „Właściwy minister, a w zakresie regionalnych

programów operacyjnych oraz w zakresie programu EWT, dla którego instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, o której mowa w ust. 1, a także podmioty udzielające tej pomocy, uwzględniając konieczność zapewnienia zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, efektywnego i skutecznego jej wykorzystania oraz przejrzystości jej udzielania, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowego przeznaczenia, warunków lub trybu udzielania tej pomocy”.

W uzasadnieniu podkreśla się, że „rozporządzenia wydawane na podstawie ust. 4 będą stanowiły programy pomocowe w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404, z późn. zm.)”.

Przepis art. 27 ust. 4 zawiera upoważnienie ustawowe do wydawania rozporządzeń. Odnośnie do krajowych programów operacyjnych delegacja została przekazana „właściwemu ministrowi”. Z kolei w przypadku programów regionalnych wyłączna kompetencja została przypisana ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. W aktualnym stanie prawnym – zgodnie z treścią rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów²¹ – jest nim Minister Rozwoju i Finansów. Jest on również właściwy

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1595.

w przypadku programu EWT, dla którego instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium RP.

Ustawodawca wskazuje, że rozważana kompetencja ma charakter fakultatywny, co oznacza, że w poszczególnych przypadkach wspomniani ministrowie nie mają obowiązku wydawania rozporządzeń. Owa fakultatywność powinna być rozpatrywana w kontekście końcowej części przepisu, która brzmi: „...w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowego przeznaczenia, warunków lub trybu udzielania tej pomocy”. Oznacza to bezwzględny zakaz wydawania aktów wykonawczych na podstawie ust. 4 w sytuacji, gdy wspomniane w cytowanym fragmencie kwestie zostały uregulowane w „odrębnych przepisach”.

Fakultatywność należy zatem odnosić wyłącznie do wariantu prawnego, w ramach którego nie zostały ustanowione „odrębne przepisy” – tylko w tym zakresie dany organ administracji rządowej ma możliwość (a nie obowiązek) wydania stosownych aktów wykonawczych.

Zarazem trzeba zwrócić uwagę na swoją pozorność rozważanej fakultatywności. Udzielanie w ramach programów operacyjnych wsparcia mającego znamiona pomocy publicznej (*de minimis*) musi następować z uwzględnieniem stosownych regulacji prawnych określających takie elementy, jak: przeznaczenie, warunki pomocy czy choćby tryb jej udzielania. W sytuacji braku „odrębnych przepisów” istnieje konieczność ustalenia innego sposobu legalnego dokonywania wsparcia. Należy przede wszystkim mieć na uwadze kwestię notyfikowania pomocy do KE, co łączy się z instytucją prawną pomocy indywidualnej.

Niemniej jednak trzeba pamiętać o stosunkowo długotrwałej procedurze uzyskania zgody KE na udzielenie pomocy publicznej, jak też o jednostkowym aspekcie tej zgody (dotyczy ona tylko jednego konkretnego projektu). Rozwiązaniem prawnym, które – w kontekście pomocy indywidualnej – znacząco zwiększa skuteczność udzielania wsparcia jest tworzenie programów pomocowych, dzięki którym wiele projektów może uzyskać w sposób legalny wspomniane wsparcie.

Reasumując: z formalnego punktu widzenia należy podtrzymać tezę o fakultatywnej kompetencji danego ministra w przedmiocie wydawania rozporządzeń – programów pomocowych. Wynika to nie tylko z literalnego brzmienia przepisu ust. 4 („może określić”), ale także ze wskazanej wyżej alternatywy – możliwości wyboru w danym przypadku pomiędzy programem pomocowym a pomocą indywidualną. Możliwość skorzystania z rozwiązania, jakim jest pomoc indywidualna, może nastąpić wyłącznie w układzie, w którym nie istnieje obowiązek każdorazowego odwoływania się do stosownego programu pomocowego.

Jednak uwzględniając materialny aspekt, należy kierować się celem, jakim jest konieczność stworzenia ram prawnych, które pozwolą udzielać nie tylko legalnego, ale także szybkiego i skutecznego wsparcia. Należy zatem rozważyć, czy w zakresie programów operacyjnych istnieje potrzeba stworzenia stosownego programu pomocowego, obejmującego swym normatywnym zasięgiem wiele potencjalnych projektów, które miałyby zostać zrealizowane w ich ramach. W przeciwnym wypadku wystarczającą

opcją może być pomoc indywidualna. Materialny aspekt nakazuje zatem rozpatrywać omawianą fakultatywność w kontekście zapewnienia skutecznego i sprawnego systemu udzielania pomocy publicznej (*de minimis*). Oznacza to, że w konkretnej sytuacji może się pojawić konieczność wydania odpowiedniego schematu (schematów) pomocy publicznej.

Ustawa w ramach upoważnienia wskazuje wymaganą treść aktów wykonawczych: szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, o której mowa w ust. 1, a także podmioty udzielające tej pomocy. Zagadnienie podmiotów udzielających pomocy publicznej należy odróżnić od kwestii organów kompetentnych do wydawania rozporządzeń. Tych ostatnich należy poszukiwać z uwzględnieniem treści ust. 4. W praktyce oznacza to konieczność każdorazowego ustalenia ministra właściwego do wydania aktu wykonawczego w przypadku krajowych programów operacyjnych („właściwy minister”); ustalenie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego nie budzi tu żadnych wątpliwości.

Prawodawca wskazuje też następujące wymogi: „...uwzględniając konieczność zapewnienia zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, efektywnego i skutecznego jej wykorzystania oraz przejrzystości jej udzielania”. Wymienione przesłanki nie warunkują występowania pomocy publicznej, gdyż elementy konstytuujące pomoc państwa wynikają z odrębnych przepisów (art. 107 ust. 1 TFUE).

Analizowaną część art. 27 ust. 4 trzeba też rozpatrywać w kontekście prawnej dopuszczalności wydawania rozporządzeń na podstawie ust. 4. Nie zmienia ona zasady, w świetle której, w przypadku gdy kwestie

dotyczące pomocy państwa (warunki, tryb itd.) są już unormowane w „odrębnych przepisach”, nie ma normatywnej możliwości wydawania stosownych rozporządzeń. Oznacza to więc na przykład, że konieczność zapewnienia zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym nie może w podanej sytuacji uzasadniać możliwości wydania aktów wykonawczych.

Problem fakultatywności może być również rozpatrywany w kontekście wskazanej wyżej treści rozporządzeń (tj. przeznaczenia, warunków, trybu i podmiotów). Należy więc rozważyć, czy przepis ust. 4 może być interpretowany w następujący sposób: właściwy minister/Minister Rozwoju i Finansów, wydając stosowne rozporządzenie, może – ale nie musi – uregulować wszystkie cztery wspomniane elementy treściowe. Organ, decydując się na wydanie programu pomocowego – w sytuacji braku istnienia „odrębnych” regulacji prawnych w tym zakresie, jak też rezygnacji z opcji pomocy indywidualnej – miałby prawo do ujęcia w nim jedynie wybranych przez siebie kwestii merytorycznych, na przykład przeznaczenia pomocy, bez wskazania podmiotów jej udzielających czy stosownego trybu.

Takie rozwiązanie jest całkowicie błędne. Należy jednoznacznie uznać, że w przypadku stworzenia schematu pomocy publicznej właściwy minister (Minister Rozwoju i Finansów) ma obowiązek uregulowania w nim wszystkich czterech kwestii wskazanych w przepisie ust. 4. Problem wydawania rozporządzeń wykonawczych zawsze musi być rozpatrywany w kontekście konieczności ustanowienia skutecznego systemu udzielania legalnej pomocy publicznej – w sytuacji

braku innych normatywnych możliwości („odrębne przepisy”, pomoc indywidualna). Brak określenia choćby jednego ze wspomnianych elementów doprowadziłby w konsekwencji do zablokowania możliwości dokonywania przysporzeń, a tym samym zniweczyłby cel i sens wydawania rozporządzeń na mocy ust. 4. Zatem rozważana fakultatywność – jak wskazałem wyżej – dotyczy tylko kwestii możliwości wydania samego rozporządzenia, a nie jego treści.

Co więcej, art. 27 ust. 5, dotyczący udzielania pomocy indywidualnej, również wskazuje na konieczność określenia wymienionych zagadnień – przeznaczenia, warunków, jak też trybu udzielania pomocy (nie wspomina o podmiotach udzielających pomocy). W podobny sposób należy się odnieść do wymaganej treści „odrębnych przepisów” (ust. 4).

Oznacza to zatem obligatoryjność w zakresie sprecyzowania tych kwestii – z uwzględnieniem możliwości określenia różnych prawnych rygorów udzielania pomocy publicznej (odrębne przepisy, rozporządzenia na mocy ust. 4, pomoc indywidualna).

Należałoby także rozważyć kolejny problem: fakultatywność w kontekście warunków, jakie powinna spełniać legalna pomoc państwa. Regulacja art. 27 ust. 4 wskazuje takie elementy, jak: zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, efektywne i skuteczne jej wykorzystanie oraz przejrzystość jej udzielania. Rozpatrując formalny aspekt (wykładnia językowa przepisu), trzeba zwrócić uwagę,

że ustawodawca nakazuje zapewnienie tych warunków („uwzględniając konieczność”). Z kolei biorąc pod uwagę płaszczyznę materialną (stworzenie systemu legalnego i skutecznego udzielania pomocy publicznej), nie sposób ustanowić regulacji prawnych nieczyniących zadość powyższym wymogom. Oznacza to zatem, że w omawianym zakresie nie można mówić o fakultatywności.

W aktualnym stanie prawnym²², na podstawie upoważnienia zawartego w ust. 4 wydano 26 aktów wykonawczych. Piętnaście z nich dotyczy regionalnych programów operacyjnych (14 wydanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, 1 przez Ministra Rozwoju). Z kolei w przypadku krajowych programów operacyjnych sytuacja wygląda następująco: program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” – 5 schematów pomocowych (trzy rozporządzenia wydał Minister Gospodarki, a po jednym Minister Energii oraz Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego); program operacyjny „Inteligentny rozwój” – 2 rozporządzenia (wydał Minister Gospodarki); program operacyjny „Polska cyfrowa” – 2 schematy (wydał Minister Administracji i Cyfryzacji).

Jeden schemat pomocowy związany jest z programami operacyjnymi finansowanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego (Minister Infrastruktury i Rozwoju); obowiązuje także rozporządzenie dotyczące programów europejskiej współpracy terytorialnej (Minister Infrastruktury i Rozwoju).

²² Stan na 12.10.2016 r.

Odnosnie do art. 21 ust. 3 uzppr, aktualnie²³ obowiązuje jeszcze 5 schematów pomocowych, a 38 już utraciło swoją moc prawną.

Podsumowując: warto podkreślić – w kontekście obu perspektyw finansowych – chętnie wykorzystywanie delegacji ustawowej do wydawania rozporządzeń. Zwiększa to realną możliwość legalnego udzielania przysporzeń objętych mechanizmem pomocy publicznej (duża liczba schematów, różnorodność dziedzin nimi objętych, szerokie spektrum beneficjentów), jak też sytuuje pomoc indywidualną we właściwym dla niej miejscu na mapie funduszy unijnych – jako narzędzia prawnego o charakterze uzupełniającym.

Art. 27 ust. 5

W świetle art. 27 ust. 5 ustawy wdrożeniowej, „szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, o której mowa w ust. 1, nieobjętej przepisami, o których mowa w ust. 4 lub innymi przepisami określa umowa o dofinansowanie projektu, decyzja o dofinansowaniu projektu lub akt będący podstawą jej udzielenia”.

Odnosnie do *ratio legis* art. 27 ust. 5 w uzasadnieniu trafnie podkreśla się, że „w ust. 5 zawarto przepis wskazujący, że w przypadkach udzielania pomocy indywidualnej, nieujętych w programach pomocowych wydanych na podstawie ust. 4, przeznaczenie i szczegółowe warunki udzielania tej pomocy będą określone bezpośrednio w umowie lub w decyzji o dofinansowaniu albo w akcie

będącym podstawą udzielenia pomocy (np. w przypadku usług w ogólnym interesie gospodarczym). Jest to niezbędne w celu umożliwienia udzielania pomocy publicznej w przypadkach nieuwzględnionych w ramach programów pomocowych, przy czym należy wskazać, że niecelowe byłoby opracowywanie odrębnych programów pomocowych dla wszystkich przypadków udzielania pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych”.

W doktrynie z kolei zauważa się, iż „przepis art. 27 ust. 5 przewiduje, że w przypadkach udzielania pomocy indywidualnej, nieujętych w programach pomocowych wydanych na podstawie ust. 4, przeznaczenie i szczegółowe warunki udzielania tej pomocy będą określone bezpośrednio w umowie lub w decyzji o dofinansowaniu albo w innym akcie będącym podstawą udzielenia pomocy”²⁴.

Analizując powyższy przepis, należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia. Po pierwsze, ustawodawca wskazuje, że treść ust. 5 dotyczy instytucji prawnej pomocy, o której stanowi ust. 1. Chodzi zatem zarówno o pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak też pomoc *de minimis*. Warto zauważyć, że przywołany fragment rozważanego unormowania jest w zasadzie zbędny, gdyż cała treść art. 27 dotyczy pomocy państwa – w obu jej odmianach (w tym wypadku należy zastosować reguły wykładni systemowej)²⁵.

Rolą regulacji ust. 5 jest określenie – podobnie jak ust. 4 – prawnych sposobów

²³ Jak wyżej.

²⁴ J. Jaśkiewicz: *Zasady...*, op.cit.

²⁵ Dotyczy to także treści ust. 2 i 4.

ustalenia „szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy”. Oba przepisy nie normują same powyższych elementów, a co najwyżej wskazują, za pomocą jakich środków prawnych te elementy mogą zostać unormowane.

Ustawodawca zwraca uwagę na konieczność sprecyzowania trzech rozpatrywanych elementów treściowych systemu udzielania legalnej pomocy (ust. 5 milczy w przedmiocie podmiotów udzielających pomocy). Potwierdza to obligatoryjność w kontekście kwestii unormowania szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu – tak w zakresie ust. 4, jak i ust. 5.

Treść ust. 5 nieprzypadkowo nie przywołuje zagadnienia podmiotów, które mogą dokonywać unijnych przysporzeń. Pomoc indywidualna dotyczy konkretnego projektu, konkretnego beneficjenta, jak też konkretnego podmiotu udzielającego pomocy. Z kolei schematy pomocy publicznej w rozumieniu ust. 4 dopuszczają istnienie katalogu takich podmiotów (w rozumieniu: więcej niż jednego)²⁶. W tym sensie rolą ust. 4 jest zobowiązanie organu wydającego akt wykonawczy do określenia wspomnianego katalogu. Brak istnienia takiego katalogu w przypadku pomocy indywidualnej skutkuje wyeliminowaniem aspektu podmiotów udzielających przysporzeń z treści art. 27 ust. 5 (co nie zmienia faktu, że np. w umowie o dofinansowanie należy ujawnić taki podmiot jako stroną umowy).

Należy ustalić, w jakich sytuacjach norma ust. 5 może znaleźć zastosowanie. W świetle pierwszej z możliwych koncepcji,

„przepisy, o których mowa w ust. 4” trzeba rozumieć szeroko: chodzi zarówno o programy pomocowe, dla których delegacją ustawową jest art. 27 ust. 4 ustawy, jak również „odrębne przepisy” przywołane przez treść ust. 4. Uzasadnieniem takiego sposobu rozumienia postanowienia ust. 5 byłaby wola ujęcia w zakresie „przepisów, o których mowa w ust. 4” wszystkich unormowań prawnych, o których wspomina ten przepis (ust. 4). Przy takim sposobie rozumienia pozostaje jednak kwestia ustalenia znaczenia sformułowania „inne przepisy” (ust. 5). W szczególności byłyby to zupełnie inne normy prawne niż „odrębne przepisy” wskazane w treści ust. 4.

Drugi sposób interpretacji łączy się z przyporządkowaniem „przepisów, o których mowa w ust. 4” wyłącznie do sfery rozporządzeń, pełniących rolę schematów pomocy publicznej na mocy ust. 4. „Odrębne przepisy” nie będą zatem „przepisami, o których mowa w ust. 4”. Takie rozumienie pozwala zatem uznać, że „odrębne przepisy” (ust. 4) są owymi „innymi przepisami” (ust. 5). Nie można zatem mówić o dwóch różnych grupach takich przepisów.

Za trafną należy uznać drugą z podanych koncepcji. W jej świetle „przepisy, o których mowa w ust. 4” to wyłącznie przepisy utworzone na podstawie ust. 4 – programy pomocowe. Wolą ustawodawcy było wyeksponowanie (a zarazem odróżnienie) tych programów od innych aktów normatywnych. Elementem wyróżniającym staje się tu możliwość wydania schematów pomocowych na podstawie

²⁶ Patrz też ust. 3.

upoważnienia ustawowego zawartego w ust. 4. Należy też podkreślić, że przywoływanie przez ustawodawcę nie tylko w jednym artykule, ale wręcz w następujących bezpośrednio po sobie przepisach, tych samych sformułowań („odrębne” – „inne”), ale w innym rozumieniu, byłyby błędne.

Ustawodawca w treści ust. 5 wskazuje zatem, że regulacja tego ustępu może znaleźć zastosowanie tylko wtedy, gdy nie zostaną ustanowione na mocy ust. 4 stosowne programy pomocowe (w kontekście ustalonej poniżej dychotomii), jak i nie będą istniały w polskim porządku prawnym „odrębne”/„inne” przepisy. Tym samym ustawodawca w zakresie wspomnianych ustępów (4 i 5) podkreśla istnienie triady regulacji prawnych: programów pomocowych związanych z delegacją ustawową ust. 4, „innych”/„odrębnych” przepisów oraz unormowań znajdujących zastosowanie na mocy treści ust. 5.

W przypadku braku stosownych schematów pomocy publicznej wydanych na podstawie ust. 4 nie chodzi o prostą dychotomię: istnienie programu pomocowego (choćby jednego, jakiegokolwiek, o dowolnej treści itd.) – nieistnienie programu. Chodzi tu – na przykład w dziedzinie realizacji projektów unijnych z zakresu kultury – o istnienie programu z zakresu kultury; co więcej – takiego, w który można byłoby „wpisać” stosowny projekt. Należy więc mówić o następującej dychotomii: program mający zastosowanie do danego projektu – brak takiego programu. Oznacza

to zatem, że w sytuacji, gdy dla konkretnego projektu nie istnieje odpowiadający mu schemat pomocy publicznej (w ujęciu ust. 4), można mówić o braku przepisów, o których mowa w ust. 4. Istnienie – nawet wielu – programów pomocowych, niemających zastosowania do danego projektu, nie będzie tu miało żadnego znaczenia.

Nie ulega wątpliwości, że art. 27 ust. 5 ustawy wdrożeniowej dotyczy instytucji prawnej pomocy indywidualnej. Celem tego uregulowania jest określenie kolejnej możliwości legalnego udzielania pomocy – w tym znaczeniu treść ust. 5 jest uzupełnieniem treści ust. 4. Powinna być zatem interpretowana w związku z postanowieniami ust. 4, a nie jako regulacja całkowicie niezależna i odrębna.

Innym sposobem rozumienia ust. 5 jest kwestia „zamknięcia” systemu udzielania legalnej pomocy. Oznacza to – przy założeniu, że treść ust. 4 nie wskazuje wszystkich dopuszczalnych rygorów udzielania pomocy publicznej – że ustawodawca miał na celu określenie wszystkich pozostałych wariantów. W jego założeniu ust. 4 i 5 mają zawierać całościowy i wyczerpujący katalog prawnych możliwości udzielania pomocy publicznej (z uwzględnieniem przywołanych w nich „odrębnych”/„innych” przepisów).

Należy jednak zwrócić uwagę na możliwość powoływania się w poszczególnych przypadkach na konstrukcję prawną usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym²⁷ (co pozwala na wyłączenie

²⁷ Patrz np.: rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z 25.04.2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. U. UE L 290 z 2014 r., s. 11).

rygoru pomocy państwa), co nie zostało ujęte w postanowieniach art. 27. Pewną możliwością również jest doprowadzenie do legalnych modyfikacji projektów, które pozwolą w konsekwencji na „ominięcie” rygoru pomocy państwa – przez wyeliminowanie w wyniku owej modyfikacji przynajmniej jednej z przesłanek konstytuujących pomoc publiczną. Wspomniane „zamknięcie” systemu, na gruncie art. 27, należy zatem rozważać co najwyżej w kontekście systemu trzech (zasadniczych) sposobów „legalizowania” pomocy publicznej – „odrębnych”/„innych” przepisów, programów pomocowych wydawanych na podstawie ust. 4, jak też pomocy indywidualnej.

W sytuacji pozytywnej decyzji KE należy zamieścić w treści umów/decyzji w przedmiocie dofinansowania projektów (czy aktów będących podstawą udzielenia pomocy) informacje odnoszące się do szczegółowego przeznaczenia, warunków, jak też trybu udzielania pomocy. W tym znaczeniu wspomniane dokumenty zastępują treść programów pomocowych.

Podobnie jak w przypadku schematów pomocy publicznej, należy rozważyć zagadnienie obligatoryjności i fakultatywności. Obligatoryjność wystąpi w momencie uzyskania przez dany projekt zgody KE (pomoc indywidualna) i spowoduje konieczność umieszczenia w treści wspomnianych umów/decyzji/aktów zapisów

o szczegółowym przeznaczeniu, warunkach oraz trybie udzielania pomocy. O obligatoryjności odnośnie do pomocy indywidualnej można również mówić w sytuacji chęci udzielenia wsparcia (mającego znamiona pomocy publicznej/*de minimis*) na rzecz projektu, gdy nie ma możliwości wykorzystania stosownego programu pomocowego z ust. 4, jak też powołania się na „odrębne”/„inne” przepisy. W takiej sytuacji zamiar legalnego dokonania przysporzenia wiąże się z koniecznością uzyskania zgody KE.

Nie zmienia to faktu, że w powyższej sytuacji instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym może podjąć decyzję o rezygnacji z ubiegania się o zgodę KE. Z praktycznego punktu widzenia długotrwałość procedury, jak też brak pewności uzyskania takiej zgody, powodują, że instytucje zarządzające nie zawsze są zainteresowane możliwością skorzystania z takiej procedury²⁸.

Konkluzja

Podsumowując, ustawodawca krajowy, nie mając prawnej możliwości stworzenia własnej definicji pomocy publicznej, odwołał się do art. 107 ust. 1 TFUE. Określenie w art. 27 ust. 4 i 5 ustawy wdrożeniowej instytucji prawnych programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej również nie może być rozpatrywane w kontekście swobody regulacji krajowego ustawodawcy. W tym zakresie odwołano się do

²⁸ Przykładowo, szczegółowy opis osi priorytetowych *Regionalnego programu operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2014–2020* w odniesieniu do osi I: *Badania, rozwój i komercjalizacja wiedzy/ działania I.1: Rozwój infrastruktury badań i innowacji* wskazuje, że „W związku z art. 27 ust. 5 ustawy wdrożeniowej w przypadku projektów objętych pomocą publiczną, która nie może być udzielona na podstawie rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub na podstawie innych przepisów, IZ RPO WŁ zastrzega sobie możliwość podjęcia decyzji o indywidualnej notyfikacji planowanego wsparcia”.

dwóch podstawowych narzędzi²⁹ umożliwiających dokonywanie legalnych przysporzeń w związku z pomocą publiczną.

Biorąc z kolei pod uwagę aspekt „pojemności” regulacji prawnych art. 27, trzeba zaznaczyć, że prawodawca utrzymał konwencję, w jakiej została w poprzedniej perspektywie finansowej ustanowiona uzppr. Oznacza to wolę uregulowania w ustawie wdrożeniowej głównych instytucji kształtujących system realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych jedynie w podstawowym stopniu. Podobnie rzecz się ma z treścią art. 27 ustawy. Wskazuje on wyłącznie zasadnicze unormowania prawne w sferze problematyki pomocy publicznej: odwołanie do postanowień art. 107 ust. 1 TFUE, przedstawienie katalogu podmiotów, które mogą udzielać pomocy publicznej, jak też określenie dwóch istotnych sposobów udzielania legalnej pomocy publicznej.

Należy zarazem zauważyć, że w obu wspomnianych wypadkach, to jest schematów pomocy publicznej oraz pomocy indywidualnej, szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy nie zostały zdefiniowane w treści analizowanego

artykułu ustawy wdrożeniowej (wyjątkiem są tu podmioty udzielające pomocy – ust. 2³⁰). W pierwszym wypadku odpowiedzi należy szukać w stosownych rozporządzeniach wydanych na podstawie ust. 4; w drugim – w treści umów, decyzji czy aktów dotyczących dofinansowania projektów unijnych³¹. Oznacza to zatem istnienie co najwyżej „szczątkowego” zakresu regulacji w sferze pomocy publicznej, jaka została dokonana w treści art. 27.

Niemniej jednak zasadnicza rola przepisów ustawy wdrożeniowej wiąże się z umiejscowieniem w zakresie ust. 4 upoważnienia do wydawania programów pomocowych. Oznacza to istnienie – na tle niejako „deklaratoryjnych” postanowień art. 27 – unormowania konstytuującego możliwość wydawania aktów wykonawczych. W tym sensie art. 27 ust. 4 odgrywa istotną rolę w systemie krajowych regulacji prawnych dotyczących instytucji pomocy publicznej.

dr JAROSŁAW ODACHOWSKI,
Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu,
Wydział Ekonomiczny w Opolu

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, ustawa wdrożeniowa, środki unijne, polityka spójności, projekty unijne

Key words: public assistance, implementation of projects, European Union funds, applicable guidance, programming documents

²⁹ Chodzi o te, którym ustawodawca poświęcił treść ust. 4 i 5 („odrębne – inne” przepisy są tylko wspomniane, bez pozytywnej w tym przypadku regulacji).

³⁰ Ust. 3 zawiera tylko odwołanie do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ust. 4.

³¹ Poza kwestią podmiotów udzielających pomocy publicznej w przypadku pomocy indywidualnej.