

Piotr Kobylski

# **Zakaz przyznawania pomocy publicznej względem zakładów publicznych prowadzących działalność gospodarczą**

**Prohibition of granting public aid to public establishments conducting economic activity**

## **Wstęp**

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera generalny zakaz przyznawania przez Państwa Członkowskie pomocy publicznej, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom bądź produkcji niektórych towarów w zakresie, w jakim pomoc ta wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi (Traktat, 2016, art. 107). Organy Unii Europejskiej stworzyły zatem system oceny zgodności udzielanej pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem oraz monitorowania pomocy udzielanej przez państwa. Warunkiem dla stosowania zakazu jest skierowanie pomocy dla przedsiębiorstwa. Należy jednak zauważyć, że w prawie Unii Europejskiej nie ma legalnej definicji przedsiębiorstwa. Pomimo to w przepisach unijnych prawodawca wielokrotnie używa pojęcia przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym oraz przedmiotowym. Na ogół odnosi się to do swobody przedsiębiorczości dotyczącej zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie Unii Europejskiej nie jest tożsame z pojęciem przedsiębiorcy funkcjonującego w prawie polskim. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że normodawcy unijnemu obce jest pojęcie zakładu publicznego. Dlatego z punktu widzenia zastosowania zakazu z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej istotne jest ustalenie zakresu działalności zakładów publicznych. Jak wspomniano powyżej, z jednej strony samo pojęcie zakładu publicznego nie jest znane w prawie Unii Europejskiej, i w tym zakresie należy spodziewać się różnic

pojęciowych uzależnionych od dziedziny prawa unijnego, a z drugiej strony *de iure* istnieje zakaz przyznawania pomocy przedsiębiorstwom.

W pierwszej kolejności konieczne jest zatem postawienie pytania, czym jest zakład publiczny. Dopiero po rozważaniach nad źródłem tego pojęcia i problematyką poświęconą prawnej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez tego typu zakłady można przejść do przesłanek zakazu z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Można zatem zadać pytanie, czy wymieniony zakaz będzie obejmować również zakłady publiczne prowadzące działalność gospodarczą. W odpowiedzi potrzebne jest przeanalizowanie regulacji pomocy publicznej w prawie Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym. Niniejsze opracowanie skoncentruje się na istocie funkcjonowania zakładów publicznych. Na szczególną uwagę zasługują granice przedmiotowe i podmiotowe obowiązywania analizowanej instytucji. Ważne są także przesłanki i tryb świadczenia usług publicznych. Warto podkreślić, że w nauce prawa utrwalił się pogląd o wielowymiarowym charakterze pojęcia usług. Jako szczególnie nieprecyzyjne pozwala ono na formułowanie rozbieżnych definicji. Z jednej strony wskazuje się, że ma zaspokajać ludzkie potrzeby nieznanających ucieleśnienia „w nowych dobrach materialnych” (Zagórski, 1961, s. 704), a z drugiej strony podnosi się, że usługi publiczne mają zmniejszać „stan nienasycenia pewnych potrzeb u odbiorców tych usług. Istota ich polega na wydatkowaniu pewnej ilości pracy, pewnego efektu, zaspokajającego potrzeby spożywcy” (Krzyżanowski, 1947, s. 75-76).

W tym kontekście należy odpowiedzieć na generalne pytanie, czy zakłady publiczne mogą w ogóle prowadzić działalność gospodarczą. Kluczowy element stanowi fakt, że dynamika rzeczywistości społeczno-gospodarczej wymaga ciągłej reakcji. Wydaje się jednak, że część zakładów publicznych jest w większym stopniu podatna na te zmiany i pozwala na modyfikację elementów determinujących istnienie zakładu. Choć w nauce prawa nie są odosobnione poglądy, że forma zakładu jest wręcz nieodpowiednia dla prowadzenia działalności gospodarczej (Elżanowski, 1970, s. 67). Dodatkowo nie można pomijać faktu, że o modelu autonomii zakładów publicznych przesądza tworzone przez nie prawo wewnętrzne, tzw. prawo zakładowe. Trzeba zatem skłaniać się ku tezie, że możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady publiczne będzie zdeterminowana zakresem i zasadami określonymi w prawie wewnętrznym zakładów. W pewnym sensie nieostrość zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady publiczne przesądza o elastyczności w stosowaniu prawa. Niemniej elastyczność w żadnym przypadku nie powinna oznaczać dowolności. Na tym tle powstaje pytanie, czy prawo regulujące problematykę udzielania pomocy publicznej jest wyłącznie regułą, do której mają się odnosić

ewentualnie zakłady publiczne uczestniczące w tym procesie, czy może jest również narzędziem prawnym umożliwiającym osiągnięcie konkretnych celów społecznych. Należy podnieść, że warunkiem stosowania zakazu z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest skierowanie pomocy do zakładu publicznego. Z punktu widzenia stosowalności omawianego zakazu istotne będzie określenie zakresu pojęcia zakładu publicznego. Oznacza to, że przedmiot niniejszego badania stanowi kwestia ustalenia, jakie są faktyczne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady publiczne. Natomiast jego celem jest wykazania, iż zakłady publiczne są przedsiębiorstwami w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i w związku z tym są one objęte zakazem z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

## 1. Pojęcie zakładu publicznego

Pomoc publiczna, mająca w Unii Europejskiej wymiar ogólny i powszechny, jest przyznawana m.in. w ramach systemów podatkowych. Trzeba również dokonać rozróżnienia pomiędzy udzieleniem wsparcia indywidualnym przedsiębiorcom a ogólnie przyjętymi regułami nakazującymi traktować przedsiębiorstwa w sposób jednolity. *Per analogiam* zasady te będą odnosić się do zakładów publicznych. Ponadto z punktu widzenia teorii prawa zagadnienie zaspokajania potrzeb ludzkich powinno być podstawą rozważań o zakładzie publicznym.

Z powodu niewprowadzenia przez ustawodawcę jednolitej definicji legalnej omawianego pojęcia, nie sposób skonstruować precyzyjnego desygnatu zakładu publicznego. Stąd zagadnienie należy omówić z punktu widzenia materiału normatywnego. Wydaje się, że tylko analiza tego pojęcia na gruncie konkretnej dziedziny prawa, pozwoli na odkodowanie przedmiotowego zagadnienia. Na wstępie warto jednak posłużyć się metodą historyczno-prawną umożliwiającą zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji, a przez to uzyskanie pełniejszego obrazu omawianej problematyki.

O ile pojęcie zakładu publicznego w nauce prawa zostało poddane szerszej analizie dopiero w okresie międzywojennym, to nauka prawa zainteresowała się nim już pod koniec XIX wieku (Kasperek, 1888, s. 264). W dwudziestoleciu międzywojennym nastąpiło apogeum zainteresowania zakładem publicznym. Tadeusz Bigo określił zakład publiczny jako kompleks środków osobowych i materialnych należących do państwa albo innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną (1928, s. 178-179). Według niego zakład publiczny różni się od przedsiębiorstwa tym, że

zakład w przeciwieństwie do przedsiębiorstwa posiada władztwo administracyjne (1928, s. 200). Wit Klonowiecki twierdził natomiast, że zakład publiczny to zespół osób, rzeczy i praw, zorganizowany przez podmiot administracji publicznej i trwale z nim związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione (lub też zobowiązane). W tym ujęciu użytkownik został pozbawiony zdolności sądowej w przypadku sporu z podmiotem administracji publicznej (1933, s. 32). Dokonując rozdziału zakresu pojęciowego między organem państwowym a zakładem publicznym, Klonowiecki wskazywał na posiadanie przez organ państwowy jedynie zespołu uprawnień, natomiast przez zakład – zespołu osób, rzeczy i praw. Ponadto według niego organ państwowy ma działać w oparciu o zależność wobec wszystkich administrowanych, a zakład w oparciu o zależność zakładową jedynie w stosunku do własnych użytkowników (1933, s. 94-95). W ocenie Klonowieckiego, organy administracyjne działają w zasadzie przez akty administracyjne, zaś fundamentalnym zadaniem zakładu publicznego jest świadczenie usług o wymiarze rzeczowym. Dodatkowo zakłady publiczne posiadają w przeciwieństwie do organów administracyjnych osobowość prawną (1933, s. 94-95). Na uwagę zasługuje także pogląd Bohdana Wasiutyńskiego, według którego zakład publiczny to zespół urządzeń technicznych przeznaczonych do trwałego świadczenia jednostkom usług, uznanych za leżące w interesie publicznym. Jako przykłady zakładów podawał m.in. Dyрекcję Państwowych Zbiorów Sztuki, Państwowy Instytut Meteorologiczny oraz Bibliotekę Narodową (1936, s. 29).

W okresie powojennym w doktrynie prawa nastąpiły gruntowne zmiany w przedmiocie omawianego pojęcia. Stanisław Kasznica wskazał, że zakład publiczny i przedsiębiorstwo publiczne traktowane łącznie jako instytucja publiczna jest zespołem osób i środków rzeczowych, utworzony przez państwo lub inny związek publicznoprawny (1946, s. 80). Uważał również, że „zakłady rządzone są przez prawo publiczne, przedsiębiorstwa natomiast podlegają w swoich stosunkach prawu prywatnemu, nie rozporządzają władztwem administracyjnym” (1946, s. 96-96). Marian Zimmermann podnosił, że zakład publiczny ma służyć wprost publiczności lub tej jego części, dla której jest skierowany, natomiast przedsiębiorstwo ma wykonywać zadania gospodarcze (1949, s. 77). Emanuel Iserzon wyjaśniał, że zakład administracyjny jest zespołem ludzi i rzeczy, który w administracji państwowej służy trwale określonej celowi administracji. Nie ulega wątpliwości, iż było to najszersze pojęcie zakładu administracji państwowej. Iserzon zwracał także uwagę, że zakład nie jest korporacją i nie składa się z członków. Zakład państwowy może być jednostką organizacyjną, stanowiąc część aparatu państwowego. Niemniej według tego autora mógł być również

jednostką organizacyjną, która wmontowana jest poza strukturami administracji państwowej (1968, s. 117). Ponadto według Jerzego Starościała cechami konstytuującymi zakład publiczny są wydzielone środki i organy zarządzające tymi środkami, ale także trwałość tego wydzielenia i faktyczna niezależność organów utworzonych do zarządzania tymi środkami (1969, s. 172).

Odrębnego omówienia wymaga pogląd Marka Elżanowskiego i Eugeniusza Ochendowskiego. Opracowali oni schemat, który rozjaśnił pojawiające się w nauce prawa wątpliwości. Elżanowski, posługując się przymiotem „państwowy” podniósł, że zakład administracyjny jest samodzielną państwową jednostką organizacyjną, posiadającą na stałe wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której statutowym celem jest świadczenie usług socjalno-kulturowych w dziedzinie wskazanej w akcie o jej utworzeniu, mając na uwadze kierunkowe kryteria, rozgraniczające zakład państwowy od przedsiębiorstwa państwowe, do których należą formy finansowania oraz charakter stosunku prawnego korzystania, czyli stosunek organów zakładu do użytkowników (1970, s. 66-67). Ochendowski natomiast wyjaśnił, że „zakładem administracyjnym w znaczeniu formalnym jest państwowa jednostka organizacyjna, niebędąca ani organem państwowym (urzędem) ani przedsiębiorstwem państwowym (zjednoczeniem)” (1969, s. 105). Zauważył również, że warunkiem istnienia zakładu nie może być wymiar realizowanych działań, ponieważ identyczne zadania mogą realizować jednostki usystematyzowane w rozmaitych formach prawnych – organu czy przedsiębiorstwa. Osiąganie zysku nie może wyróżniać zakładu, ponieważ nie stanowi kryterium rozróżnienia między przedsiębiorstwem państwowym a zakładem administracyjnym. Podobnie takim kryterium nie jest charakter prawny opłaty za świadczenia zakładowe. Ochendowski zwrócił też uwagę, że zakłady administracyjne nie mają osobowości prawnej, gdyż nie jest ona im potrzebna do realizacji ich statutowych działań (1969, s. 105-109).

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. Ochendowski zaproponował powrót do używania pojęcia zakładu publicznego, ponieważ powiększył się wachlarz podmiotów kompetentnych do ich tworzenia. W związku z tym przestało być uzasadnione nazywanie zakładu „państwowym”. Jak zauważył Ochendowski, nie tylko organy administracji państwowej mogą tworzyć zakłady. Takie prawo mają także jednostki samorządu terytorialnego, korporacje prawa publicznego, jak samorząd zawodowy, a także inne osoby fizyczne i prawne (1996, s. 203).

W obecnym systemie prawnym przeważa pogląd Jana Zimmermanna, że:

zakłady, nie będąc organami administracji publicznej, realizują zadania administracji, zwłaszcza w zakresie szeroko rozumianych usług

niematerialnych, mających szczególne znaczenie w takich dziedzinach jak: oświata, kultura, ochrona zdrowia. Organy tych zakładów są organami administrującymi [...]. Realizacja powyższych zadań mieści się w obrębie szeroko pojętej zamkniętej organizacji, jaką jest zakład, natomiast organy administracyjne wykonują swoje funkcje na zewnątrz ich struktury organizacyjnej. Z tego powodu działanie zakładu wymaga innych instrumentów prawnych, a także innych kwalifikacji pracowników. Wyróżnionym rodzajom władztwa odpowiadają kategorie nadzoru nad zakładami, mogącego mieć charakter administracyjny (prawny, finansowy itp.) oraz fachowy (nadzór gospodarczy). Nadzór nad zakładami prowadzi upoważnione organy administracji publicznej (2016, s. 199).

Warto zatem wskazać, że cechą zakładów publicznych jest brak nastawienia na zysk. Według Jana Bocia klasycznymi przykładami zakładów są m.in.: w oświacie – szkoły, w kulturze – biblioteki publiczne, w nauce – szkoły wyższe, w dziedzinie wychowania fizycznego – przedszkola samorządowe, w dziedzinie reedukacji – więzienia, domy poprawcze, izby wytrzeźwień, w dziedzinie ochrony zdrowia – szpitale, kliniki, w dziedzinie opieki społecznej – domy dziecka, domy opieki dla ludzi starszych (2005, s. 162).

Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko Sławomira Fundowicza. Zauważył on trudności związane ze zdefiniowaniem pojęcia zakładu publicznego, któremu nie można stawiać zbyt wielu wymagań, inaczej bowiem żadna forma organizacyjna, znana polskiemu prawu, nie odpowiadałaby temu pojęciu. Wobec powyższego, po pierwsze, zakład nie jest związkiem osób, a wspieranie ich interesów nie zawiera się w istotnych zadaniach zakładu, po drugie, zakład różni się od fundacji, które są tworzone przez jedną osobę lub grupę osób, otrzymując majątek do wykonywania jakiegoś obcego zadania. Warto jednak zwrócić uwagę na mieszane typy fundacji, jak np. fundacje prawa publicznego, w których występuje większa sposobność oddziaływania fundatora niż w fundacji prawa prywatnego. Fundowicz wskazuje, że zakładami publicznymi będą zatem m.in.: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, szkoły publiczne, Narodowy Bank Polski, biblioteki publiczne, muzea, teatry, archiwa, przedszkola, więzienia, domy poprawcze, izby wytrzeźwień, domy dziecka, domy opieki dla ludzi starszych czy domy kultury (2002, s. 181-188). Reasumując ten etap rozważań, należy zauważyć, że przedstawione propozycje doktrynalne w żadnym wypadku nie wykluczają sytuacji, w której zakłady publiczne prowadzą działalność gospodarczą.

## 2. Przedmiot działalności zakładów publicznych

Z punktu widzenia realności tezy postawionej we wstępie istotne znaczenie ma stanowisko Komisji Europejskiej wskazujące, że „każda jednostka zaangażowana w działalność gospodarczą, to jest każdą działalność polegającą na oferowaniu dóbr lub usług na danym rynku, bez względu na status prawny tej jednostki i sposób jej finansowania jest traktowana jako przedsiębiorstwo. Do zakwalifikowania do tej kategorii nie jest wymagany zamiar uzyskiwania zysku, nie wyłącza się z definicji również organów publicznych” (Komisja Europejska, 2003). Chociaż publikacja ta nie ma waloru prawnego, to jednak wskazuje sposób myślenia organów Unii Europejskiej o tej materii w praktyce.

Należy podnieść, że nie jest możliwe precyzyjne wskazanie zakresu przedmiotowego działalności zakładów publicznych. Co do zasady będą to świadczenia z zakresu sfery socjalnej, użyteczności publicznej czy kulturalnej. Prawodawca nie wykluczył jednak możliwości jednoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że według art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (Konstytucja, 1997). Co więcej, wydaje się raczej, że świadczenia z zakresu usług publicznych nieodłącznie wiążą się z działalnością gospodarczą. Warto zatem przyrzeć się m.in. muzeum, które zgodnie z art. 1 ustawy o muzeach jest jednostką organizacyjną nie nastawioną na osiągnięcie zysku (Ustawa, 1996). Jej celem jest bowiem gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Bez wątpienia muzea publiczne wykonują zadania o doniosłym znaczeniu społecznym. Trzeba zauważyć, że wraz z wejściem ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zostały zaliczone do instytucji kultury. Należy jednak zakwalifikować je także do zakładów publicznych. Elementem, który decyduje o takiej kwalifikacji jest charakterystyczny stosunek administracyjnoprawny wiążący zakład i użytkownika, któremu wtóruje stosunek zależności zakładowej odznaczający się specyficznym typem władztwa. Jeśli chodzi zatem o przedmiot działania muzeów, to istotnym aktem będzie statut, który został przewidziany w ustawie o muzeach. Bez wątpienia organizowanie i prowadzenie muzeum publicznego będzie zadaniem publicznym. Status prawny tego zakładu publicznego kwalifikowany jest przez typ prowadzonej działalności, niezależnie od jego formy



organizacyjnej. Statut w myśl art. 6 ustawy o muzeach powinien wskazywać jego nazwę, teren działania, zakres działania, rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów, organ zarządzający i nadzorujący oraz organy doradcze i sposób powoływania, źródła finansowania jego działalności, zasady dokonywania zmian w statucie. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w statucie muzeum określa się także zasady prowadzenia działalności gospodarczej, o ile muzeum zamierza ją prowadzić. I chociaż działalność muzeum jako zakładu publicznego kwalifikuje się jako element administracji świadczącej, to jednak nie każda jego aktywność będzie zaliczana do sfery świadczenia usług. Niemniej poprzez prowadzenie działalności gospodarczej zakład w ten sposób pozyskuje finansowanie na działania podstawowe, a zatem również świadczenie usług. Na przykładzie muzeum publicznego można dojść do wniosku, że prawodawca pozwolił zakładom publicznym na prowadzenie działalności gospodarczej w celu wypracowania dochodów, ale w założeniu, iż te będą ostatecznie przeznaczone na działalność podstawową, jaką jest sfera administracji świadczącej.

Innym przykładem zakładu publicznego są teatry. Prowadzą one działalność, która sprowadza się do upowszechniania kultury przez wystawianie spektakli. Bez wątpienia taka działalność mieści się w pojęciu prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług (Ustawa, 2004). Warto podnieść, że usługi kulturalne w zakresie wstępu na widowiska artystyczne są opodatkowane określoną stawką procentową. Ponadto teatry zazwyczaj wynajmują powierzchnię w budynku oraz sprzęt techniczny, zezwalając innym jednostkom realizować widowiska i inne podobne wydarzenia kulturalne. Dodatkowo teatry świadczą usługi promocyjno-reklamowe na rzecz zainteresowanych podmiotów, które polegają na promocji wizerunku tych podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe usługi są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług i podlegają opodatkowaniu stawką 23%. Na marginesie można dodać, że teatry nierzadko organizują nieodpłatne uczestnictwo w warsztatach skierowanych do konkretnych podmiotów, których celem jest pozyskanie nowych widzów. Te nieodpłatne przedsięwzięcia wpisujące się w pojęcie działań autopromocyjnych teatru, spełniają przesłanki do zakwalifikowania ich za czynności związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. W świetle powyższego można stwierdzić, że analizowane usługi zazwyczaj wykonywane przez teatry są czynnościami wykonywanymi w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że wszystkie aktywności teatru zarówno sformułowane w statucie, jak i te podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, składają się na działalność



gospodarczą w rozumieniu definicji zawartej w powyższej ustawie. Podobnie jest w przypadku kina czy filharmonii.

Prawodawca pośrednio zdecydował o przyznaniu określonym zakładom publicznym przymiotu przedsiębiorcy. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które – jako zakłady publiczne – również prowadzą działalność gospodarczą. Podejmują one zarobkową działalność usługową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Naturalnie nie można pomijać faktu, że zadaniem samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb zdrowotnych, a nie osiągnięcie zysku. Niemniej jest to bez znaczenia, skoro ustawodawca wymaga wyłącznie, by działalność gospodarcza była prowadzona w celu zarobkowym, tzn. zagwarantowała pokrycie wydatków uzyskiwanych przez tę działalność. Wobec powyższego, należy sformułować pogląd, że samodzielnie zakłady opieki zdrowotnej, nie będąc przedsiębiorcami w rozumieniu Prawa przedsiębiorców (Ustawa, 2018), funkcjonują w strukturze przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., III UK 192/13 (Wyrok SN, 2014), przepisy ustawy o działalności leczniczej wprost definiują te zakłady publiczne jako nie będące przedsiębiorcami, choć spełniają kryteria przedsiębiorcy (Ustawa, 2011).

### 3. Idea zakazu udzielania pomocy publicznej

Przekładając powyższe rozważania na realia zagadnienia pomocy publicznej należy stwierdzić, że zakład publiczny może zostać uznany za beneficjenta takiej pomocy. Bez wątpienia problematyka związana z pomocą publiczną jest niezwykle złożona, można bowiem dojść do wniosku, że wykładnia celowościowa będzie dominować przy rozpatrywaniu takiej kategorii spraw. Przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są narzędziem do realizacji celu, jakim jest przede wszystkim ochrona konkurencji. Komisja Europejska ma szeroką swobodę w ocenie danego stanu faktycznego również w zakresie kwalifikacji określonego podmiotu jako przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Generalną przesłankę omawianego zakazu stanowi selektywność oddziaływania na przedsiębiorców. Istotne jest wykazanie faktycznego wpływu pomocy publicznej na konkurencję i faktycznego stanu, w tym rzeczywistego beneficjenta pomocy publicznej. Trzeba jednak wyjść z założenia, że nie ma większego znaczenia, jakie przedsiębiorstwo uzyskało faktyczną pomoc. Nawet brak wzbogacenia nie stanowi pewnej podstawy uza-

sadniającej odmowę zwrotu pomocy. Odniesieniem do oceny działań takich podmiotów powinien być tzw. sektor prywatny o wielkości porównywalnej do wielkości podmiotów administrujących sektorem publicznym. Przy czym Komisja Europejska analizuje wpływ faktu udzielenia pomocy na działania przedsiębiorców. Jak już wspomniano, przy dokonywaniu interpretacji przepisów prawa Unii Europejskiej trzeba brać pod uwagę nie tylko wykładnię gramatyczną, ale również kontekst, w którym określony przepis został umieszczony i cel umieszczenia takiego przepisu. Wobec powyższego, należy wskazać, że Komisja Europejska za każdym razem będzie dokonywać analizy, oceniając wpływ udzielania pomocy na zachowanie się zakładu publicznego – beneficjenta na rynku i sam rynek, a nie formalne atrybuty odnoszące się do takiego przedsiębiorstwa uzyskującego pomoc. Dlatego też daremne jest ustanowienie jednolitej definicji przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

Unijny prawodawca nie posługuje się pojęciem beneficjenta pomocy czy też „przedsiębiorcy, co z jednej strony, niewątpliwie byłoby spójne z rozumieniem pojęcia „przedsiębiorca” w prawie polskim, natomiast z drugiej strony, pozwala zakładom publicznym funkcjonować w prawie pomocy publicznej Unii Europejskiej. Zatem w prawie Unii Europejskiej stosuje się szerokie podejście do pojęcia przedsiębiorca. Nie jest ono tożsame z pojęciem przedsiębiorcy w rozumieniu prawa polskiego. Trzeba raczej skłaniać się ku tezie, że polskie przepisy będą mieć zastosowanie wyłącznie uzupełniające względem szerokiego pojęcia przedsiębiorcy zaproponowanego przez unijnego prawodawcę. Państwa członkowskie mogą stanowić prawo będącą podstawą udzielania pomocy publicznej, ale prawo to nie może pozostawać w sprzeczności z regułami dopuszczalności pomocy publicznej wyznaczonymi przez prawo Unii Europejskiej. Ten dualizm funkcji prawa pomocy publicznej wymaga zatem specjalnego podejścia. Najważniejsza będzie realizacja dwóch priorytetów, tj. obowiązek zgodności z unijnymi zasadami dopuszczalności oraz zdeterminowana instrumentalizacją prawa realizacja celów polityki gospodarczej. Pierwszy priorytet jest realizowany od momentu, kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 r. obowiązują polskiego adresata norm prawnych zasady dopuszczalności pomocy publicznej, nad których przestrzeganiem czuwa Komisja Europejska, natomiast pomoc może być udzielona tylko przy zastosowaniu ściśle uregulowanej przez prawo procedury notyfikacyjnej. Warto w tym miejscu odnieść się do ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Ustawa, 2004) regulującej kwestie proceduralne dotyczące wstępnej kontroli polskich projektów pomocowych oraz współpracy polskich organów właściwych w tej dziedzinie.

Udzielanie pomocy publicznej łączy się z uprzywilejowaniem beneficjentów pomocy wobec tych przedsiębiorców, którzy pomocy nie otrzymali. Komisja Europejska ma obowiązek w sposób precyzyjny wskazać beneficjentów korzystających z pomocy. Na skutek takiego działania zasadniczą kwestią będzie ustalenie kryteriów przedmiotowych, które będą dotyczyć środków pieniężnych przekazywanym takim przedsiębiorcom. Z drugiej strony, nie nałożono na Komisję Europejską obowiązku dokładnego oznaczania w decyzji o odzyskaniu pomocy zespołu beneficjentów. Takie podejście pozwala stwierdzić, że pomoc publiczna jest odizolowana od prawnej terminologii, w tym pojęcia przedsiębiorcy. Zatem do grona przedsiębiorstw w rozumieniu Unii Europejskiej trzeba także zakwalifikować zakłady publiczne, gdyż dla unijnego prawodawcy istotny jest fakt, że egzekucja takiej pomocy może dotyczyć każdego beneficjenta.

## Zakończenie

System prawny Unii Europejskiej jest wielopłaszczyznowy. W traktacie o Unii Europejskiej wskazuje się, że Unia Europejska opiera się na wspólnych wartościach Państw Członkowskich (Traktat, art. 2). Porządek prawny Unii Europejskiej obejmuje różnorodne przepisy prawne, wśród których istotna część nie ma charakteru norm prawnych, przez co nie mogą stanowić materialnej podstawy decyzji krajowych sądów państw członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego też unijny system prawny jest ponadnarodowy. Metoda podejścia do źródeł prawa jest także złożona. Warto zwrócić uwagę na aspekt legalnej mocy wiążącej (*legally binding force*). Traktaty mają wymiar prawa konstytucyjnego, a zatem powinno się traktować je jako *lex suprema*. Fakt włączenia postanowień prawa Unii Europejskiej w systemy prawne poszczególnych państw członkowskich, a także litera i duch unijnych traktatów, nie pozwalają państwom jednostronnie podejmować środków skierowanych przeciwko ustanowionemu przez nie systemowi prawnemu. Unijny porządek prawny odznacza się nie tylko swoją „ideologią prawną”, ale również własnym instrumentarium pojęciowym. Ponadto prawo Unii Europejskiej charakteryzuje cecha nadrzędności, bez której powstałby wzajemnie wykluczający się system prawny Unii Europejskiej.

Mając na uwadze to, co zostało powiedziane powyżej należy przyjąć, że pojęcie przedsiębiorstwa w prawie Unii Europejskiej ujęte jest bardzo szeroko i – tak samo jak pojęcie zakładu publicznego w prawie polskim – nie wynika z legalnej definicji umiejscowionej w akcie mającym charakter powszechnie obowiązującego prawa, ale z praktyki stosowania prawa przez organy Unii Eu-

ropejskiej. Bazując na unijnym prawie pomocy publicznej, trzeba stwierdzić, że przedsiębiorstwem jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania. Ważny element tak sformułowanej definicji przedsiębiorstwa stanowi prowadzenie działalności gospodarczej. Powinno się przez nią rozumieć każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku. Z tego względu istotne znaczenie w wykładni pojęcia przedsiębiorstwa mają elementy wykładni funkcjonalnej. Jak wynika z praktyki orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości, jeśli w dziedzinie pomocy państwa pojawia się wątpliwość, czy istnieje jednostka gospodarcza, to zawsze w kontekście określenia osoby beneficjenta pomocy (Wyrok TS, 1984). Komisja Europejska dysponuje zatem szerokim zakresem swobodnego uznania dla ustalenia, czy zakłady publiczne winny być traktowane w kontekście stosowania programów pomocy państwa jako jednostka gospodarcza, czy raczej jako podmioty autonomiczne pod względem prawnym i finansowym (Wyrok SPI, 1998). Przez swobodę uznania Komisji rozumie się uwzględnienie i ocenę złożonych pod względem gospodarczym faktów i okoliczności (Wyrok SPI, 2002). Wobec powyższego, trzeba założyć, że dokonana przez Komisję Europejską hipotetyczna ocena zakładu publicznego i jego relacja z innymi podmiotami nie będzie wpływać na definicję przedsiębiorstwa, ponieważ jest to cały czas ten sam podmiot, ale ocena jego wielkości wedle ustalonych kryteriów może doprowadzić do uznania, iż dany zakład publiczny nie może uzyskiwać środków pomocowych. Przeznaczone wyłącznie dla małych i średnich przedsiębiorstw nie są dostępne dla dużych zakładów publicznych rozumianych jako duże przedsiębiorstwa.

Reasumując, pomoc publiczna wystąpi wtedy, kiedy pojawią się łącznie: środki publiczne, korzyść ekonomiczna, selektywność i wpływ na konkurencję. Jak już zaznaczono pojęcie przedsiębiorcy w prawie Unii Europejskiej jest rozumiane bardzo szeroko i swoim zakresem obejmuje wszystkie kategorie podmiotów zaangażowanych w działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej tego podmiotu i źródeł jego finansowania. Nie ma znaczenia fakt, że są to podmioty nienastawione na osiągnięcie zysku (Wyrok TS, 1999). Obowiązek stosowania przepisów o pomocy publicznej dotyczy zatem wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na to, czy przepisy prawa krajowego obowiązujące w danym państwie członkowskim przyznają danemu podmiotowi status przedsiębiorcy.

Udzielanie pomocy publicznej we współczesnej gospodarce rynkowej jest faktem i choć tendencje na tej płaszczyźnie zmierzają wyraźnie w kierunku redukcji i reorientacji stosowania tego instrumentu, trudno sobie wyobrazić, aby

poszczególne państwa uczestniczące w międzynarodowej konkurencji szybko z niego zrezygnowały. Stosowanie nierynkowego narzędzia prawnego, jakim jest pomoc publiczna, w gospodarce rynkowej powinno być traktowane jako wyjątek od zasady sprowadzającej się do poddawania się regulacjom rynkowym. Istotne jest, aby państwo członkowskie Unii Europejskiej, stosując to narzędzie prawne, odnosiło się do zasad adekwatnych dla narzędzi nierynkowych w gospodarce rynkowej, mając świadomość ogromnej roli rozwiązań formalnoprawnych. Warto dostrzec, że prawo Unii Europejskiej ma przede wszystkim na celu ochronę konkurencji na wspólnym rynku przed negatywnym wpływem pomocy publicznej udzielanej przez poszczególne państwa członkowskie. Jednocześnie pozostawia im niezależność przy wykorzystywaniu tego narzędzia. Generalnie każde działanie państwa skutkujące korzyściami ekonomicznymi dla przedsiębiorcy, może potencjalnie spełniać kryteria pomocy publicznej. Ważny element stanowi gospodarcza natura korzyści i fakt, że może być ona przyznana zakładowi publicznemu prowadzącemu działalność gospodarczą. Nie musi to być działalność zorientowana na osiągnięcie zysku. Nie ma również znaczenia forma własności. Ponadto w prawie Unii Europejskiej nie stworzono normatywnego modelu przedsiębiorstwa, zdecydowano się bowiem na praktykę definiowania tego pojęcia na potrzeby konkretnej sprawy. Oznacza to, że nawet sam cel zakładu publicznego nie wyłącza stosowania prawa konkurencji w stosunku do tego typu podmiotu.

## Bibliografia

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.UE 2016 C 202.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U.UE 2016 C 202.

Ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach, Dz.U. 2019, poz. 1726, z późn. zm.

Ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2020, poz. 106, z późn. zm.

Ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. 2020, poz. 708.

Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U.2020, poz. 295, z późn. zm.

Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2020, poz. 424, z późn. zm.

### Orzecznictwo

Wyrok TS z 14.11.1984 r., 322/82, LEX nr 131343.

Wyrok TS z 21.09.1999 r., C-67/96, LEX nr 110961.

Wyrok SN z 22.07.2014 r., III UK 192/13, LEX nr 1498822.

Wyrok SPI z 25.06.1998 r., T-371/94, LEX nr 112829.

Wyrok SPI z 14.05.2002 r., T-126/99, LEX nr 112394.

## Literatura

- Bigo, T. (1928). *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego.
- Boć, J. (2005). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.
- Czarnik, Z., Poślusznny, J. (2011). *Rozdział VII. Zakład publiczny*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego: t. 6. Podmioty administrujące* (s. 78-91). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dobosz, P. (2001). Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 1(1), 9-47.
- Elżanowski, M. (1970). *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: PWN.
- Fundowicz, S. (2002). Zakłady publiczne. W: J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej* (s. 66-67). Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza „Branta”.
- Fundowicz, S. (2005). *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Iserzon E. (1968). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kasperek F. (1888). *Podręcznik prawa politycznego* (t. 1). Kraków: Księgarnia J. K. Żupańskiego i K. J. Heumanna.
- Kasznica, S. (1946). *Polskie prawo administracyjne*. Poznań: Księgarnia Akademicka.
- Klonowiecki, W. (1933). *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*. Lublin: Głos Lubelski.
- Komisja Europejska (2002). *Glossary of Terms used in Competition related matters, European Communities*. Pobrane z: [http://ec.europa.eu/comm/competition/general\\_info/u\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/general_info/u_en.html) (25.03.2020).
- Krzyżanowski, A. (1947). Teoria produkcji usług. *Ekonomista*, 3-4, 75-76.
- Ochendowski, E. (1969). *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań: UAM.
- Ochendowski, E. (1996). Pojęcie zakładu publicznego. *Studia Iuridica*, 32, 66-67.
- Spasowska-Czarny, H. (2012). Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe: kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego. *Studia Iuridica Lublinensia*, 18, 135-138.
- Starościak, J. (1967). *Studia z teorii prawa administracyjnego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Starościak, J. (1969). *Prawo administracyjne*. Warszawa: PWN.

- Szreniawski, J. (1979). *Pozycja przedsiębiorstw i zakładów w systemie resortowym*. W: J. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (s. 93-94). Warszawa: PWN.
- Wasiutyński, B. (1936). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Towarzystwo „Bratnia Pomoc” Studentów Uniwersytetu J. Piłsudskiego.
- Zagórski, J. (1961). *Mała encyklopedia ekonomiczna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zimmermann, J. (2016). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann, M. (1949). *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne: cz. 1. Wykłady Dr Mariana Zimmermanna Profesora Uniwersytetu Poznańskiego* (oprac. K. Skubiszewski). Poznań: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.

## Streszczenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zakresowi przedmiotowemu działalności zakładów publicznych. Warto bowiem podkreślić, że problematyka funkcjonowania form działania zakładów to nadal kwestia niewyjaśniona i sporna. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, narastający dysonans pomiędzy zakresem obowiązków administracji publicznej, a sposobnością ich realizacji, a ponadto wyzwania stające przed realiami prawa administracyjnego, powodują że zagadnienie przedmiotu działalności zakładów publicznych wymaga przeanalizowania konkretnych dylematów badawczych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** zakład publiczny, działalność gospodarcza, przedsiębiorca, statut, władztwo administracyjne.

## Summary

This study is devoted to the subject of the functioning of publicly owned companies. It is worth emphasizing that it is still an unexplained and contentious issue. As rightly indicated in administrative law doctrine, the growing dissonance between the scope of duties of public administration and the opportunity to implement them, as well as the challenges facing the realities of administrative law mean that the issue of the activity of publicly owned establishments requires the analysis of specific research dilemmas.

**KEYWORDS:** public company, economic activity, entrepreneur, statute, administrative authority.

## Nota o autorze

Piotr Kobylski – mgr; doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; główne obszary działalności naukowej: prawo administracyjne, prawo finansowe, prawo cywilne; piotrkobylski@gmail.com; ORCID: 0000-0002-0345-904X.



