

W poprzednim artykule wskazałem, że w przypadku wielu projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego możemy mieć do czynienia z kategorią tzw. projektów generujących dochody. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej chętnie wspierają przedsięwzięcia, które cechuje czynnik samofinansowania. Jeżeli bowiem na etapie eksploatacji określonej infrastruktury koszty operacyjne choćby częściowo się zwracają, tym samym

biory. Dotyczy to sfery działalności komercyjnej wychodzącej poza ustawy katalog zadań statutowych samorządu.

Większe restrykcje

Przykładowo, jeżeli miejski ośrodek sportu i rekreacji zarządza zarówno obiektami sportowymi, jak też bazą noclegową i gastronomiczną czy usługami rekreacyjnymi, można się zastanowić, czy drugi z ww. obszarów nie powinien być zagospodarowany przez prywatne firmy – hotelarskie, restauracyjne, kluby fitness, działalność SPA itp.

Co istotne – beneficjentem pomocy może być nie tylko przedsiębiorca – forma prawna prowadzonej działalności nie ma w tym przypadku żadnego znaczenia. Jeżeli tylko dany podmiot oferuje na rynku towary lub usługi – może stać się odbiorcą pomocy. W sektorze samorządowym oznacza to, że zarówno gminy, powiaty, województwa, jak też ich jednostki organizacyjne kwalifikują się do uzyskania statusu beneficjenta pomocy publicznej.

Czym jest pomoc publiczna?

Pojęcie pomocy publicznej (ang. state aid – pomoc państwa) jest bardzo szerokie. Zgodnie z przepisami Traktatu o Unii Europejskiej oraz ustalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, oznacza ono uzyskanie przez podmiot z zasobów państwowych wymiernych korzyści ekonomicznych, na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, jeżeli takie przysporzenie może grozić naruszeniem konkurencji na rynku Unii Europejskiej.

W celu stwierdzenia, że w konkretnym przypadku mamy do czynienia z wystąpieniem pomocy publicznej, muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki:

- ❑ dokonanie transferu zasobów państwowych,
- ❑ wystąpienie korzyści ekonomicznej na warunkach korzystniejszych niż rynkowe,
- ❑ selektywny charakter udzielonej pomocy,
- ❑ naruszenie lub groźba naruszenia konkurencji wpływająca na wymianę handlową wewnątrz UE.

Cztery przesłanki

Transfer zasobów państwowych dokonywany jest przede wszystkim przez władze publiczne, ale także inne podmioty, które dysponują środkami publicznymi. W przypadku funduszy unijnych mogą to być np. agencje rozwoju regionalnego, fundacje czy inne podmioty pełniące funkcję instytucji wdrażających programy operacyjne.

Z korzyścią ekonomiczną mamy z kolei do czynienia zarówno wówczas, gdy beneficjent pomocy uzyskuje

Ostrożnie z pomocą!

Część I

Rafał Cieślak

Samorzady korzystające z funduszy unijnych na infrastrukturę sportową muszą mieć świadomość, że niektóre ich przedsięwzięcia mogą zostać uznane za pomoc publiczną.

zapewniona zostaje trwałość finansowa zrealizowanego przedsięwzięcia.

Typowym przykładem może być budowa hali widowiskowo-sportowej czy pływalni. Są również i takie obszary, w których samorząd prowadzi działalność gospodarczą w typowych warunkach konkurencji. Innymi słowy usługi świadczone na rzecz użytkowników infrastruktury są na tyle odpłacalne (lub istnieje możliwość uzyskania do nich dopłat), że ich realizacją zainteresowane są także prywatne podmioty np. przedsię-

Na etapie ubiegania się przez samorząd o dofinansowanie tego typu projektów ze środków europejskich nasuwa się zatem pytanie, czy w konkretnym przypadku nie mamy do czynienia z tzw. pomocą publiczną. W razie jej stwierdzenia należy spodziewać się odmiennych (bardziej restrykcyjnych) zasad związanych z możliwością uzyskania unijnego wsparcia. Czasami pomoc przesądza także o dyskwalifikacji projektu lub jego części na etapie ubiegania się o środki z UE.

ją wprost (np. w formie bezpośrednio dotacji bezzwrotnej), jak też wtedy, gdy ma ona charakter niematerialny (np. nieodpłatne doradztwo, finansowanie udziału firmy w targach czy misji gospodarczej). Korzyść ta musi przy tym wystąpić na zasadach preferencyjnych, czyli takich, których podmiot nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych.

Selektywność udzielanej pomocy wiąże się natomiast z dokonaniem wyboru określonego podmiotu lub grupy podmiotów, na rzecz których dokonane zostanie przysporzenie. Selekcja ta może mieć charakter indywidualny (wskazanie konkretnego beneficjenta), sektorowy (branże), czy nawet geograficzny (np. wsparcie dla podmiotów z określonego regionu).

Najbardziej skomplikowaną i subiektywną z wymienionych wyżej przesłanek jest warunek groźby naruszenia konkurencji, który może mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE. Przesłanka ta oceniana jest z uwagi na przedmiot prowadzonej działalności, jej skalę, krąg potencjalnych odbiorców, lokalizację, zasięg oddziaływania, rentowność, ofertę oraz szereg innych czynników. W przypadku podmiotów publicznych analizowane są także ich rynkowe, „biznesowe zachowania”. Za pomocą tzw. testu prywatnego inwestora bada się, czy podmiot publiczny, który np. dokapitalizowuje spółkę komunalną, czyni to w sposób analogiczny do podmiotu prywatnego, działającego w podobnych warunkach.

Huty, stocznie i... sport

Mimo że udzielanie pomocy publicznej kojarzy się głównie z finansowaniem stoczni, hut, czy innych gałęzi przemysłu, pomoc ta może występować niemal we wszystkich obszarach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W związku z powyższym należy zadać sobie pytanie: czy pomoc publiczna występuje także w obszarze sportu i rekreacji? Ma to bowiem zasadnicze znaczenie zarówno przy udzielaniu pomocy, jak też jej pozyskiwaniu przez samorządy i ich jednostki organizacyjne.

Przepisy unijne ustanawiają ogólny zakaz przyznawania pomocy publicznej. Od zakazu tego istnieje jednak szereg wyjątków.

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie nie jest łatwe i wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy konkretnych przypadków. Z całą pewnością pomoc publiczna nie występuje, gdy mamy do czynienia z monopolami naturalnymi (np. w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej) lub inwestycjami w inną infrastrukturę dostępną na zasadach niedyskryminacyjnych (np. transport miejski, przewozy regionalne).

Za brakiem pomocy przemawia także otwarty, nieodpłatny dostęp do infrastruktury – przykładowo w zakresie gminnych boisk sportowych, sprzętów i urządzeń służących rekreacji dzieci i młodzieży typu place zabaw, skateparki, ogródki jordanowskie.

Jeżeli przedsięwzięcie wiąże się z prowadzeniem działalności statutowej, jakim może być np. budowa sali gimnastycznej, przyszkolonej pływalni, czy nawet stadionu sportowego, ryzyko stwierdzenia pomocy publicznej również jest bardzo ograniczone.

Z kolei w przypadku obiektów o większym oddziaływaniu, mogącym potencjalnie wpłynąć na groźbę zakłócenia konkurencji wewnątrz UE, stwierdzenie pomocy publicznej występuje stosunkowo często.

Uwaga na obiekty towarzyszące i zarządzanie!

W kręgu tego typu inwestycji znajdują się z pewnością obiekty, takie jak parki wodne, kompleksy basenów termalnych, parki rozrywki, hale widowiskowo-sportowe, produkty turystyczne (zabytkowe kopalnie, znane muzea), inne miejsca o dużych walorach kulturowych, przyrodniczych, historycznych.

Obok zadań statutowych, z punktu widzenia pomocy publicznej, bardzo ważna jest także kwestia infrastruktury

towarzyszącej. Jeżeli gmina buduje stadion sportowy, a obok niego zamierza prowadzić obiekt noclegowy z zapleczem konferencyjno-szkoleniowym, to pewność co do braku pomocy publicznej można mieć jedynie do pierwszej z ww. inwestycji. Pozostałe jej elementy, jeśli wiążą się z odpłatnym charakterem, zostaną zwykle objęte przepisami o pomocy publicznej.

Ponadto należy rozróżnić budowę infrastruktury od zarządzania nią. O ile w fazie inwestycyjnej pomoc publiczna może często nie występować, to już eksploatacja określonego obiektu lub świadczenie usług, może wiązać się z występowaniem pomocy publicznej.

Sama budowa standardowej miejskiej pływalni nie zakłóci zapewne rynku unijnego. Ale już zarządzanie pływalnią, które może być prowadzone przez podmioty publiczne i prywatne, skłania do głębszej refleksji w zakresie trybu wyłonienia podmiotu odpowiedzialnego za administrowanie obiektem.

Warto sobie uświadomić, że w przypadku stwierdzenia niedozwolonej pomocy publicznej może nastąpić konieczność jej zwrotu, chyba że zastosowany środek pomocowy zostanie zaakceptowany przez Komisję Europejską w wyniku tzw. procedury notyfikacyjnej. Procedura ta trwa niestety wiele miesięcy, a jej wynik nie zawsze jest przewidywalny.

Przepisy unijne ustanawiają ogólny zakaz przyznawania pomocy publicznej. Od zakazu tego istnieje jednak szereg wyjątków, w tym te dotyczące dofinansowania projektów z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności. O szczegółach udzielania tej pomocy i problemach związanych z jej wykorzystywaniem przez samorządy w obszarze sportu i rekreacji przeczytaj Państwo w kolejnym numerze „sportplusa”.

Autor jest współwłaścicielem
Kancelarii Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz
r.cieslak@kdg.waw.pl



Kancelaria opracowuje m.in. opinie i ekspertyzy związane z występowaniem pomocy publicznej w projektach współfinansowanych ze środków UE