Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

I. Obowiązek przeprowadzenia analizy występowania pomocy publicznej oraz postanowienia ogólne

1. Zgodnie z art. 9 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25-78) operacje finansowane z funduszy powinny być zgodne z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[1] (TFUE) i aktów przyjętych na jego podstawie.
2. Analiza występowania pomocy publicznej stanowi zatem istotny element oceny projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO).
3. Celem przygotowanego przez IK RPO dokumentu jest przede wszystkim przedstawienie informacji uwzględniających dotychczasowe rozstrzygnięcia organów wspólnotowych dotyczące wsparcia dla sektora edukacji. **W opinii IK RPO podejście do projektów dotyczących infrastruktury sektora edukacji, polegające na dokonywaniu indywidualnego badania czy w związku z realizacją danego projektu istnieje ryzyko wystąpienia pomocy publicznej, jest bezpieczniejsze zarówno dla podmiotu udzielającego jak i dla podmiotu korzystającego ze wsparcia.**
4. Instytucja Zarządzająca RPO (IZ RPO) powinna przygotować stosowne wytyczne / wzory dokumentów pozwalające wnioskodawcy na przedstawienie na etapie składania wniosku o dofinansowanie wszystkich niezbędnych informacji w sposób jednolity i umożliwiający dokonanie badania kwestii występowania pomocy publicznej w związku z planowanym dofinansowaniem. Co do zasady dokumenty te powinny być dostępne na etapie przygotowywania/ składania wniosku o dofinansowanie a ich zakres uzupełniany w razie zidentyfikowania potrzeby dalszej analizy w konkretnym przypadku.
5. **Z uwagi na złożoność przesłanek związanych z oceną występowania pomocy publicznej badanie to nie może być wyłącznie elementem oceny formalnej wniosku o dofinansowanie i winno być uwzględnione na dalszych etapach oceny projektu.**
6. Z uwagi na konsekwencje uznania przyznanego wsparcia za pomoc publiczną wskazane jest, aby wyniki przeprowadzonej analizy projektu oraz dokumenty potwierdzające zasadność podejmowanych przez IZ RPO decyzji były dostępne do wglądu podmiotów kontrolujących, w tym w szczególności Komisji Europejskiej (KE), która jest organem nadzorującym pomoc publiczną udzielaną w państwach członkowskich UE.
7. Należy mieć na uwadze, iż weryfikacja zgodności projektu i udzielonego dofinansowania z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej jest obowiązkowym elementem działań kontrolnych prowadzonych w trakcie realizacji projektu oraz po jego zakończeniu.
8. **W przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych, w ramach których przeprowadzono ocenę i wybór projektów do dofinansowania przed przekazaniem niniejszych rekomendacji, proponuje się aby zostały one wykorzystane w ramach działań kontrolnych prowadzonych w trakcie realizacji projektu oraz po jego zakończeniu**.
9. Niniejszy dokument omawia kwestie dotyczące występowania pomocy publicznej w związku z realizacją projektów skierowanych przedmiotowo i podmiotowo na wsparcie sektora edukacji, a tym samym w kwestiach nie dotyczących pomocy publicznej zastosowanie mają przepisy ogólne dotyczące wsparcia ze środków funduszy strukturalnych dla perspektywy finansowej 2007 - 2013 zawarte odpowiednio w przepisach wspólnotowych oraz właściwych wytycznych i przepisach wydanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

[1] Na mocy Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 115 z 09.05.2008 r.)

II. Ogólne przesłanki uznania wsparcia za pomoc publiczną

1. **Pomocą publiczną** jest wsparcie spełniające przesłanki określone w art. 107 ust 1 TFUE. Zgodnie z postanowieniami art. 107 ust 1 TFUE, pomoc udzielana w jakiejkolwiek formie przez Państwo Członkowskie lub ze źródeł państwowych, naruszająca bądź grożąca naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorców (przedsiębiorstw) lub produkcji wybranych towarów, powinna zostać uznana za niezgodną z zasadami wspólnego rynku w odniesieniu do jej negatywnego wpływu na wymianę handlową między krajami członkowskimi Wspólnoty. Tym samym **przepisom dotyczącym pomocy publicznej podlega** każde wsparcie dla przedsiębiorcy (podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą):
   1. udzielane przez Państwo Członkowskie lub ze środków państwowych,
   2. uzyskiwane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
   3. mające charakter selektywny (to jest takie, które uprzywilejowuje wybranego lub wybranych przedsiębiorców bądź produkcję określonych towarów,
   4. grożące zakłóceniem bądź zakłócające konkurencję oraz mające wpływ na wymianę handlową między krajami członkowskimi Unii Europejskiej.
2. W przepisach wspólnotowych pojęcie pomocy publicznej odnosi się wyłącznie do pomocy udzielanej przedsiębiorcom. W praktyce orzecznictwa wspólnotowego przyjmuje się, że każdy podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą traktowany będzie jako przedsiębiorca niezależnie od:

   a) formy i źródła finansowania prowadzonej działalności,

   b) statusu przysługującego zgodnie z regulacjami prawa krajowego.

   Działalność gospodarczą stanowi oferowanie towarów i usług na rynku. Działalnością gospodarczą jest każda działalność produkcyjna, dystrybucyjna czy usługowa prowadzona za odpłatnością niezależnie od tego, czy prowadzona jest w celach zarobkowych czy przez organizację nie działającą w celu osiągnięcia zysku (non- profit). Tym samym za przedsiębiorcę może być uznany każdy podmiot jeśli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa wspólnotowego.

3. Należy mieć na uwadze, iż dla uznania wsparcia za pomoc publiczną (z zastrzeżeniem pomocy udzielanej jako *pomoc de minimis*) konieczne jest spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w pkt. II. 1 oraz spełnienie przesłanki uznania podmiotu otrzymującego wsparcie za przedsiębiorcę. Zgodnie z powyższym, analizując zakres i źródła wsparcia udzielanego w ramach RPO należy przyjąć, że:

   a) przesłanki wymienione w pkt. II. 1. 1) - 3) dotyczące pochodzenia środków, uzyskiwanych korzyści oraz selektywności są każdorazowo spełnione,

   b) przesłanka z pkt. II. 1. 4) odnosząca się do zakłócenia konkurencji w wymiarze wspólnotowym jest **co do zasady** spełniona, bowiem zgodnie z generalnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE; dawniej jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości ETS) należy uznać, iż jedynie wsparcie udzielone na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w wymiarze lokalnym (to jest na rynkach towarów i usług gdzie nie istnieje ani nie może dojść do wystąpienia konkurencji z towarami bądź usługami oferowanymi przez przedsiębiorców z innych krajów członkowskich) można uznać za nie spełniające warunków określonych w art. 107 ust. 1 TFUE. Stosunkowo niewielkie znaczenie pomocy lub stosunkowo nieduży rozmiar podmiotu z niej korzystającego nie pozwalają z góry na wykluczenie możliwości wpływu na wymianę handlową[2]. Jednocześnie co do zasady zakłóceniem konkurencji będzie udzielenie pomocy mającej na celu uwolnienie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą od kosztów, jakie ponosi w ramach zwykłego zarządu czy działalności[3]. **Niemniej jednak, należy mieć na uwadze, iż powyższe nie zmienia faktu, iż równocześnie w decyzjach indywidualnych dotyczących przyznania pomocy, Komisja Europejska wskazywała na brak spełnienia powyższej przesłanki.** Powyższe będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części dokumentu.

[2] Orzeczenie ETS z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie Heiser (C-172/03).
[3] Orzeczenie ETS z dnia 19 września 2000 r. w sprawie Niemcy c. Komisja (C- 156/98).

c) kwestia uznania danego podmiotu za przedsiębiorcę powinna być rozpatrywana co do zasady **przedmiotowo**, to jest w związku z zakresem działalności dotyczącej przedmiotu wnioskowanego dofinansowania. Powyższe będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części dokumentu.

III. Stan prawny i dotychczasowe rozstrzygnięcia wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w zakresie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wspólnotowym, sektor edukacji postrzegany jest przez instytucje europejskie dwojako. Z jednej strony zarówno KE jak i TSUE podkreślają istotną rolę jednostek edukacyjnych w zakresie realizacji zadań państwa w dziedzinie edukacji. Z drugiej jednak strony instytucje europejskie dostrzegają aspekt aktywności gospodarczej podmiotów działających w sektorze edukacji. Poniżej przedstawiono podejście Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w odniesieniu do definicji tzw. krajowego systemu edukacji oraz wskazano zakres aktywności jednostek edukacyjnych, do których mogą mieć zastosowanie przepisy o pomocy publicznej.

Należy pamiętać, iż przedstawiona praktyka decyzyjna organów wspólnotowych opiera się na analizie konkretnych przypadków – przy badaniu, czy wsparcie w danym zakresie stanowiło dla danego podmiotu pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust 1 TFUE brane były pod uwagę **wszystkie okoliczności faktyczne** (podmiot podlegający badaniu, zakres jego działalności w ujęciu produktu i rynku geograficznego, środek potencjalnie stanowiący pomoc publiczną). Zatem oparcie się na jednym z elementów danej decyzji, czy orzeczenia bez uwzględnienia kontekstu danej sprawy obarczone jest tym ryzykiem, że w podobnej sprawie inne stwierdzone przesłanki mogłyby skutkować uznaniem danego wsparcia za pomoc publiczną. Należy również pamiętać, iż pomoc dla obszaru edukacji jest jednym z nielicznych obszarów nie objętych żadnym dokumentem o charakterze horyzontalnym, to jest takim który prezentowałby ujednolicony zestaw zasad i reguł udzielania pomocy publicznej w sektorze edukacji czy wyłączeń ze stosowania przepisów art. 107 ust 1 TFUE.

1. Wyrok ETS z 27 września 1988 r. w sprawie nr 263/86 Humbel i Edel[4]:

W przedmiotowej sprawie ETS miał za zadanie rozstrzygnąć, czy publiczna szkoła belgijska (instytut techniczny) ma prawo pobierać opłatę (wpisowe) od obywatela francuskiego kształcącego się na terenie Królestwa Belgii, mimo braku takich opłat w stosunku do obywateli belgijskich. Strona skarżąca podkreślała, że usługa edukacyjna ma charakter usługi w rozumieniu art. 59 i 60 Traktatu EWG (art. 49 i 50 TWE, obecnie art. 56 i 57 TFUE) a pobieranie opłat od obywateli innych państw członkowskich stanowi naruszenie wspólnotowej swobody świadczenia usług i swobody przepływu osób.

Zdaniem ETS, przedmioty nauczane w instytucie technicznym, wchodzące w skład nauki na poziomie szkoły średniej zapewnianej w ramach krajowego systemu edukacji nie mogą być uznane za usługi w rozumieniu Traktatu, bowiem zgodnie z jego zapisami tylko usługi „zwykle świadczone za wynagrodzeniem" należy uznawać za „usługi" w rozumieniu Traktatu. **Zasadnicza cecha wynagrodzenia,** która polega na fakcie**, że stanowi ono świadczenie za przedmiotową usługę, nie występuje w przypadku nauczania w ramach krajowego systemu edukacji** przede wszystkim dlatego, **że państwo, ustanawiając i utrzymując taki system, nie dąży do prowadzenia działalności przynoszącej zysk, ale spełnia swoje obowiązki wobec społeczeństwa w dziedzinie socjalnej, kulturalnej i edukacyjnej**, a po drugie dlatego, że **przedmiotowy system jest z zasady finansowany ze środków publicznych, a nie przez uczniów lub ich rodziców**. Na charakter tej działalności nie wpływa fakt, że uczniowie lub ich rodzice muszą niekiedy wnosić opłaty za nauczanie, czyli wpisowe, pokrywając w pewnym stopniu wydatki związane z działaniem systemu.

2. Wyrok ETS z 7 grudnia 1993 r. w sprawie nr C-109/92 Wirth[5]:

Przedmiotowy wyrok dotyczył wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, skierowanego do ETS przez sąd administracyjny w Hanowerze. Podłożem sprawy był spór Pana Maxa Wirth'a, obywatela państwa niemieckiego z władzami Hanoweru. Zgodnie z obowiązującym prawem niemieckim, obywatel Niemiec mógł ubiegać się o stypendium pokrywające koszty kształcenia na terenie Niemiec. Prawo do stypendium przysługiwało również w przypadku kształcenia poza

[4] Zb. Orz. 1988 r., str. 05365
[5] Zb. Orz. 1993 r., str. 06447

granicami państwa niemieckiego, jeśli nauka lub kursy, w których uczestniczyła dana osoba, nie mogła być kontynuowana na terenie państwa niemieckiego. Istotą sporu była odmowa ze strony władz niemieckich, dotycząca wniosku o stypendium, złożonego przez Pana Wirth'a w związku z jego uczestnictwem w zajęciach na college'u w Arnhem (Holandia).

W przedmiotowym wyroku ETS zwrócił uwagę, że **zasadniczą cechą wynagrodzenia jest fakt, że stanowi ono zapłatę za usługę i że jest wynikiem porozumienia pomiędzy świadczącym usługę a jej odbiorcą**. Zdaniem ETS ta definicja nie jest spełniona w przypadku uczelni wyższych, które są finansowane, zasadniczo, ze środków publicznych. Jednocześnie ETS zwrócił uwagę, że mimo finansowania większości szkół wyższych ze środków publicznych, **funkcjonują w państwach członkowskich również szkoły finansowane w głównej mierze ze środków prywatnych, szczególnie z opłat wnoszonych przez studentów lub ich rodziców i które to placówki działają w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych. Zajęcia prowadzone przez takie podmioty, zdaniem ETS, będą miały charakter usług w rozumieniu Traktatu**, ze względu na fakt, iż celem ich prowadzenia jest otrzymywanie wynagrodzenia.

3. **Wyrok ETS z 11 września 2007 r. w sprawie nr C-76/05 Schwarz[6] :**

Przedmiotowy wyrok dotyczył wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, skierowanego do ETS przez sąd gospodarczy w Kolonii. Podłożem sprawy był spór małżeństwa Schwarz, obywateli państwa niemieckiego, z urzędem finansowym w Bergisch Gladbach. Istotą sporu była odmowa ze strony urzędu finansowego, dotycząca prawa małżonków Schwarz do ulgi podatkowej w zakresie czesnego uiszczonego w związku z kształceniem ich dzieci w szkole położonej w innym państwie członkowskim, ze względu na to, że przepisy krajowe z dziedziny podatku dochodowego ograniczyły możliwość przyznania tej ulgi jedynie do podatników, którzy uiścili czesne na rzecz niektórych niemieckich szkół prywatnych.

W przedmiotowym wyroku ETS rozstrzygał, czy lekcje prowadzone w szkole prywatnej stanowią „świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem" i wchodzą w zakres usług w rozumieniu Traktatu czy należy je traktować jako element krajowego systemu edukacji. Trybunał zwrócił uwagę, że **lekcje udzielane przez instytucje oświatowe finansowane głównie ze środków prywatnych, w szczególności przez uczniów i ich rodziców, stanowią usługi w rozumieniu art. 50 TWE** (obecnie art. 57 TFUE)**, ponieważ instytucje te mają na celu oferowanie usług za wynagrodzeniem**. Jednocześnie, zdaniem ETS **nie jest konieczne, aby finansowanie ze środków prywatnych było głównie zapewniane przez uczniów lub ich rodziców, bowiem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 50 TWE nie wymaga, aby usługa była opłacana przez tę osobę, która z niej korzysta**. ETS wskazał ponadto, że w celu ustalenia czy szkoła, której dotyczy spór**,** świadczy **usługi w rozumieniu Traktatu,** sąd krajowy powinien ustalić**, czy szkoła ta jest finansowana głównie ze środków prywatnych.**

4. **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 września 2007 r. w sprawie nr C-318/05 Komisja v. Republika Federalna Niemiec[7]:**

W przedmiotowej sprawie ETS musiał zbadać skargę Komisji Europejskiej dotyczącą przepisów prawa podatkowego w Niemczech, dającą prawo do odliczenia od podatku dochodowego wydatków na kształcenie związanych z uczęszczaniem uczniów do szkoły znajdującej się na terenie państwa niemieckiego. Przedmiotowe postępowanie prowadzone było równolegle do postępowania w sprawie C-76/05 (opisanej powyżej) i dotyczyło w istocie interpretacji tych samych przepisów niemieckiego prawa podatkowego.

W toku prowadzonego postępowania KE wyrażała pogląd, że **uczelnie prywatne mogą funkcjonować zaspokajając swoje potrzeby bez pomocy państwa lub są zarządzane jak przedsiębiorstwa handlowe. Takie przedsiębiorstwa niewątpliwie świadczą odpłatne usługi.** Ponadto, zdaniem Komisji, **funkcjonują na rynku edukacyjnym instytucje, których finansowanie opiera się wyłącznie na czesnym i powiązanej działalności gospodarczej i które w związku z tym bez wątpienia świadczą odpłatne usługi**.

Z kolei władze niemieckie argumentowały, że przepisy dotyczące ulg podatkowych nie mają zastosowania w odniesieniu do wszystkich niemieckich szkół prywatnych. Decyzja Republiki Federalnej Niemiec o udzielaniu pomocy na podstawie tego przepisu dotyczy jedynie tych placówek, które poprzez swoją ofertę kształcenia, realizującą misję edukacyjną prowadzoną

[6] Zb. Orz. 2007 r., str. 06849
[7] Zb. Orz. 2007 r., str. 06957

przez państwo, są włączone do krajowego systemu szkolnictwa i w związku z tym nie działają w sferze gospodarczej. Jako argument przemawiający za funkcjonowaniem szkół prywatnych, objętych spornym przepisem podatkowym, w ramach krajowego systemu edukacji, Republika Federalna Niemiec wskazała, że szkoły te korzystają z subwencji bezpośrednich ze strony państwa niemieckiego i otrzymują w przybliżeniu 80% kwot wypłacanych porównywalnym szkołom publicznym.

ETS zwrócił uwagę, że równolegle obok szkół należących do systemu szkolnictwa publicznego (krajowego systemu edukacji), w ramach którego państwo wypełnia swoje zadania z dziedziny społecznej edukacyjnej i kulturalnej i którego finansowanie następuje zasadniczo z funduszy publicznych, **w niektórych państwach istnieją szkoły nie należące do takiego systemu szkolnictwa publicznego, które są w znacznej części finansowane z funduszy prywatnych. Nauczanie udzielane przez takie szkoły powinno być, zdaniem ETS, uznane za usługę świadczoną za wynagrodzeniem.**

Ponadto, ETS zwrócił uwagę, że to państwa członkowskie posiadają kompetencje w zakresie, po pierwsze, treści nauczania i organizacji systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodności kulturowej i językowej (art. 149 ust. 1 TWE, obecnie art. 165 ust. 1 TFUE), oraz po drugie, w zakresie treści i organizacji kształcenia zawodowego (art. 150 ust. 1 TWE, obecnie art. 166 ust. 1 TFUE). Niemniej jednak przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie muszą przestrzegać prawa wspólnotowego. ETS nie podzielił też argumentu władz niemieckich, które wskazały, że za uznaniem spornego przepisu podatkowego jako dotyczącego krajowego systemu edukacji przemawia fakt, iż czesne, którego może dotyczyć ulga podatkowa, jest ustalane na poziomie, który nie umożliwia pokrycia wydatków szkół i po stronie państwa niemieckiego istnieje obowiązek udzielania pomocy finansowej tym szkołom. Trybunał stwierdził, że **przepis krajowy nie ustanawiał obiektywnych kryteriów umożliwiających określenie, jaki rodzaj czesnego pobieranego przez szkoły niemieckie będzie podlegał odliczeniu**.

Podsumowując powyższe, można stwierdzić że w odniesieniu do systemu edukacji w powyższym rozstrzygnięciu zostały wskazane następujące możliwości:

a. świadczenie usług edukacyjnych **finansowanych zasadniczo z funduszy publicznych:**
   - przez szkoły publiczne – mieści się w krajowym systemie edukacji,
   - przez szkoły prywatne – zakres i sposób dofinansowania udzielanego przez władze państwowe winien być ustanowiony w sposób obiektywny i przejrzysty, tak aby możliwe było stwierdzenie do jakiego zakresu działalności odnosi się (tym samym fakt finansowania z funduszy publicznych nie oznacza włączenia do krajowego systemu edukacji w sposób skutkujący wyłączeniem z zakresu badania wystąpienia pomocy publicznej),

b. świadczenie usług edukacyjnych **finansowanych w znacznej części z funduszy prywatnych** – powinno być uznane za usługę świadczoną za wynagrodzeniem.

5. Decyzja Urzędu Nadzoru Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie publicznego finansowania gminnych instytucji opieki nad dziećmi w Norwegii[8]; potwierdzona wyrokiem ETS z dnia 21 lutego 2008 r.[9]:

Postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte po skardze podmiotu prywatnego, który wskazywał na różnice w sposobie przyznawania środków na działalność przedszkoli prowadzonych przez władze lokalne oraz pozostałych, dla których wysokość dopłat ustalana jest w odniesieniu do średnich kosztów generowanych przez placówki gminne. Prowadzone postępowanie dotyczyło w sposób bezpośredni zbadania czy środki publiczne przekazywane na działalność przedszkoli publicznych winny być rozpatrywane jako stanowiące pomoc publiczną. Pośrednio przedmiotem analizy był sposób finansowania oraz ramy prawne i instytucjonalne opieki przedszkolnej w Norwegii.

Zgodnie z przyjętymi w Norwegii zasadami kwota opłaty wnoszonej przez rodziców dzieci korzystających z opieki przedszkolnej nie mogła przekraczać 20% kosztów. Powyższe dotyczyło zarówno usług świadczonych przez przedszkola publiczne jak i prywatne. Elementem podlegającym zaskarżeniu był mechanizm, zgodnie z którym przedszkola prywatne otrzymywały ze środków publicznych co najmniej 85% kwoty stanowiącej koszty utrzymania przedszkoli publicznych.

[8] Decyzja nr 39/07/COL z dnia 27 lutego 2007 r.
[9] 2008/C 113/14

Zdaniem skarżącego koszty generowane przez przedszkola publiczne były co do zasady większe, a tym samym środki publiczne były systematycznie przekazywane do przedszkoli publicznych na wyższym poziomie co według skarżącego stanowiło dyskryminację przedszkoli prywatnych, wobec czego sytuacja powyższa winna zostać zbadana pod kątem zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.

Analizując powyższą sprawę Urząd Nadzoru EFTA stwierdził, że świadczenie usług przedszkolnych może stanowić działalność gospodarczą. Niemniej jednak w wyniku przeprowadzonego badania sposobu świadczenia usług przedszkolnych oraz ich finansowania w Norwegii Urząd stwierdził, że zadania te stanowią realizację zadań publicznych wspierających opiekę i wychowanie dzieci. Władze publiczne:

- na poziomie krajowym - poprzez ustanowienie przepisów regulujących działanie ww. sektora i wskazanie znaczenia wychowania przedszkolnego, oraz
- na poziomie lokalnym – poprzez zobowiązanie do zapewnienia miejsc dla dzieci zamieszkujących na terenie danej gminy, dofinansowanie kosztów działalności związanej z wykonywaniem funkcji opiekuńczych i wychowawczych (ze środków budżetu państwa oraz budżetu gminy) oraz sprawowanie kontroli nad zasadami przyjmowania do przedszkoli i ich działalnością

- zapewniają że dostęp do usług przedszkolnych jest powszechny, stanowi istotny element włączenia dzieci w życie społeczne i przygotowanie do dalszej edukacji a tym samym stanowi realizację zadań przypisywanych państwu a zatem nie ma charakteru gospodarczego.

Mając na uwadze między innymi przytoczone powyżej przesłanki decyzja stwierdza że zadania pełnione przez przedszkola gminne nie są zadaniami o charakterze rynkowym – są usługami świadczonymi w ogólnym interesie. Wobec powyższego przedszkola gminne nie są przedsiębiorstwami w rozumieniu rozpatrywanych przez Urząd Nadzoru EFTA przepisów, a tym samym przyznana im pomoc nie stanowi pomocy publicznej. Analizując kontekst funkcjonowania podmiotów świadczących usługi przedszkolne w Norwegii Urząd Nadzoru EFTA stwierdził, że przedmiotowe wsparcie (udzielane przedszkolom publicznym) nie wpłynie na wymianę handlową i nie niesie ryzyka zakłócenia konkurencji ponieważ:

- obowiązek gminy dotyczy wyłącznie jej mieszkańców oraz przekłada się na dofinansowanie kosztów utrzymania placówek funkcjonujących na terenie gminy,
- w badanym okresie nie stwierdzono w Norwegii funkcjonowania podmiotów zagranicznych oferujących ww. usługi,
- potencjalne zainteresowanie podmiotów zagranicznych świadczeniem ww. usług uznano za mało prawdopodobne (głównie w związku z tym, że regulacji podlega kwota maksymalnego udziału rodziców w kosztach opieki oraz kwota bazowa używana do wyliczania kwoty przekazywanej na rzecz podmiotów prywatnych świadczących usługi przedszkolne).

6. Decyzja Komisji (WE) z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie programu pomocy realizowanego przez Włochy w celu restrukturyzacji instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym[10]:

Postępowanie w przedmiotowej sprawie rozpoczęło się po skardze ze strony anonimowego konkurenta. Zgodnie z otrzymanym zgłoszeniem, Komisja Europejska została poinformowana, że niektóre instytucje zajmujące się kształceniem zawodowym znajdujące się na terytorium regionu Piemont skorzystały z pomocy niezgodnej z prawem (dotyczyło to min. bezzwrotnych subwencji na pokrycie zadłużenia tych instytucji, środków na doskonalenie zawodowe personelu szkolącego, dostosowanie systemów informatycznych, zachęty do dobrowolnego rozwiązywania umów). Z pomocy takiej mogły korzystać instytucje zajmujące się kształceniem zawodowym posiadające różną formę prawną, zarówno nastawione jak i nie nastawione na zysk. Władze Włoch potwierdziły, iż nie traktowały takiego środka jako pomocy państwa, ponieważ skierowany on był, ich zdaniem, na wsparcie działalności nie mającej charakteru komercyjnego i noszącej cechy działań na rzecz dobra ogólnego (edukacja w ramach krajowego systemu edukacji).

W swojej ocenie KE podkreśliła, iż **w ramach tego samego sektora może współistnieć zarówno działalność o charakterze komercyjnym jak i niekomercyjnym, czasami nawet w ramach tej samej instytucji. Do pierwszego typu działalności zastosowanie mają zasady rynku**

[10] Dz. Urz. WE L 81 z 18.3.2006 r.

wewnętrznego, konkurencji, a w szczególności pomocy państwa. Na podstawie zebranych informacji KE uznała, że działalność zainteresowanych instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym miała dwojaki charakter:

- z jednej strony zapewniały one pojedynczym obywatelom dostęp do instytucjonalnych usług oświatowych nastawionych **na realizację celów społecznych w ramach publicznego systemu oświaty i jako takie finansowane było przez państwo** lub przez poszczególne regiony zgodnie z zasadą pokrywania określonych wydatków (tym samym taki zakres działalności nie stanowi działalności gospodarczej, nie podlega zasadom konkurencji, a więc nie stosuje się do niej art. 87 ust. 1 Traktatu – obecnie art. 107 ust. 1 TFUE),
- z drugiej strony jednak miały one możliwość świadczenia (i w wielu przypadkach faktycznie tak było) **usług rynkowych w sektorze kształcenia zawodowego zarówno na rzecz firm i ich pracowników, jak i pojedynczych obywateli, traktując wszystkich jako klientów i pobierając od nich opłaty według obowiązujących na rynku stawek (tym samym taka działalność może zostać uznana za działalność gospodarczą).**

Należy podkreślić, że z uwagi na prowadzenie przez instytucje zarówno działalności w ramach systemu publicznego jak i działalności komercyjnej władze Włoch narzuciły beneficjentom pomocy **obowiązek prowadzenia oddzielnej księgowości dla ww. typów działalności**.

Jednocześnie KE podkreśliła, że pojęcie działalności gospodarczej podlega ewolucji i w części zależy od politycznych wyborów poszczególnych państw członkowskich. Zdaniem KE, niektóre działania państw członkowskich (jak przeniesienie zadań państwa na przedsiębiorstwa, czy tworzenie warunków do powstania rynku na dane usługi, jeśli bez takich warunków rynek by nie istniał) powodują, że działania zwyczajowo traktowane jako leżące w kompetencji władz publicznych stają się działalnością gospodarczą. Z tego powodu Komisja uznała, że niektóre działania instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym, także w ramach publicznego systemu kształcenia, mogą zostać zakwalifikowane jako działalność gospodarcza. Do tej działalności powinny mieć zastosowanie zasady rekompensaty, przewidziane w art. 86 ust. 2 Traktatu WE (obecnie art. 106 ust. 2 TFUE).

Oceniając aktywność instytucji edukacyjnych w stosunku do prowadzonej przez nie działalności gospodarczej (na rynku usług edukacyjnych) KE wskazała na przesłanki przemawiające za **potencjalnym wpływem otrzymanego przez te instytucje dofinansowania na wymianę handlową między państwami członkowskimi**. W omawianym przypadku niektórzy beneficjenci aktywni byli przynajmniej na poziomie **ponadregionalnym** (więc niekiedy ogólnokrajowym) i charakteryzowali się **dużym obrotem handlowym**, który przypuszczalnie pozwalał im (zdaniem KE) pokonywać przeszkody ograniczające rozpowszechnianie oferty usług w dziedzinie kształcenia zawodowego na rynku wspólnotowym. Ponadto, Komisja stwierdziła, że niektórzy beneficjenci już w chwili badania byli aktywni na poziomie ponadnarodowym (w szczególności jeden z podmiotów prowadził działania bezpośrednio na rynkach innych państw członkowskich – instytucja ta posiadała 16 oddziałów na terenie 4 innych państw członkowskich).

Podsumowując, Komisja Europejska stwierdziła, iż w zakresie rynkowych usług edukacyjnych, wsparcie będzie stanowić pomoc publiczną. Jednocześnie w odniesieniu do krajowego systemu edukacji KE wyróżniła dwie możliwe sytuacje:

c. świadczenie usług w ramach krajowego systemu edukacji, **bez pobierania opłat** - w tym zakresie KE stwierdziła, że **finansowanie tych usług nie jest związane z działalnością gospodarczą i nie wchodzi w zakres pomocy publicznej**.

d. świadczenie usług w ramach krajowego systemu edukacji **za odpłatnością** - działalność taka może być potraktowana jako działalność gospodarcza, **nawet jeśli jest to działalność nie nastawiona na zysk** (instytucje nie nastawione na zysk mogą, zdaniem KE, konkurować z powodzeniem z firmami nastawionymi na zysk i dlatego mogą stać się przedsiębiorstwami). W tym przypadku KE wskazuje, że możliwe jest udzielenie wsparcia, przy zastosowaniu zasad rekompensaty przewidzianych przepisami art. 86 ust. 2 TWE (obecnie art. 106 ust. 2 TFUE).

7. Decyzja Komisji (WE) z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie NN 54/2006 – Prerov Logistic College – Czechy[11]

W przedmiotowej sprawie Komisja Europejska oceniała projekt wsparcia inwestycyjnego czeskiej uczelni zawodowej. Poziom wsparcia ze strony władz publicznych wynosił 46% (ok. 200 tys. euro). Wkład własny uczelni pochodził ze środków pozyskanych w ramach czesnego od studentów i od fundatorów uczelni. Przedmiotem projektu, o wartości ok. 500 tys. euro było wyposażenie laboratorium, sal wykładowych, biblioteki, infrastruktury IT (w tym komputerów, oprogramowania, serwerów.). Państwo czeskie w trakcie udzielania wsparcia (po wypłaceniu pierwszej transzy 100 tys. euro pomocy) zgłosiło przedmiotowy projekt do KE w trybie notyfikacji w celu uzyskania pewności prawnej. Zdaniem władz czeskich, wsparcie na rzecz jednostki edukacyjnej nie stanowiło pomocy publicznej.

Swoją ocenę KE podzieliła na dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich dotyczyła oceny beneficjenta pod kątem wpisywania się we wspólnotową definicję przedsiębiorstwa. W tej części Komisja pokreśliła, iż college działał na podstawie zgody władz publicznych jako jednostka edukacji technicznej trzeciego stopnia w ramach krajowego systemu edukacji. Ponadto, Komisja zauważyła, że uczelnia mogła działać w obrębie edukacji i badań naukowych wyłącznie na podstawie zatwierdzonego programu nauczania oraz na podstawie zgody i zezwolenia Ministra Edukacji. Jednocześnie college nie mógł prowadzić żadnej innej działalności, która nie byłaby powiązana z jej głównym przedmiotem działania. W przypadku pojawienia się zysków z działalności, są one reinwestowane w główną działalność college'u oraz nie mogą być wypłacane. Na tej podstawie KE uznała, że **działalność ta nie może być traktowana jako działalność prowadzona za wynagrodzeniem**, a tym samym, że w odniesieniu do college'u nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące pomocy publicznej.

Jednakże w drugiej części decyzji, KE wskazała, że gdyby nawet uznać działalność uczelni za działalność gospodarczą, to ocena występowania pomocy publicznej powinna koncentrować się na ocenie przesłanki wpływu na zakłócenie konkurencji na rynku wspólnotowym. Zdaniem KE, **zakres działania college'u wskazywał na jego lokalny/regionalny charakter** (135 studentów, wszyscy studenci byli obywatelami Czech, zajęcia prowadzono w języku czeskim, mając charakter regionalny college nie jest zlokalizowany w pobliżu granicy z innym państwem członkowskim). Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, Komisja stwierdziła, że nie można w sposób jednoznaczny uznać, że wsparcie college'u zwiększy chęć studiowania na tej uczelni wśród studentów z innych państw członkowskich. Na tej podstawie, Komisja Europejska uznała, że w badanej sprawie nie zachodzi ryzyko wystąpienia pomocy publicznej (**brak wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi**).

8. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym [12]:

Zgodnie z pkt 34 przedmiotowej Dyrektywy, **ocena tego, czy niektóre rodzaje działalności, w szczególności działalność finansowana ze środków publicznych lub świadczona przez podmioty publiczne, są „usługą" w rozumieniu Traktatu WE, musi być przeprowadzana w odniesieniu do indywidualnych przypadków w świetle wszystkich ich cech danych rodzajów działalności, w szczególności sposobu ich świadczenia, organizacji i finansowania w danym państwie członkowskim**. Parlament Europejski przywołuje w tym miejscu stanowisko ETS, zgodnie z którym podstawowe kryterium odpłatności oznacza istnienie wynagrodzenia za dane usługi i nie jest ono spełnione w przypadku działalności prowadzonej bez wynagrodzenia, przez państwo lub w imieniu państwa w związku z wypełnianiem jego obowiązków w dziedzinie ochrony socjalnej, kultury, edukacji i sądownictwa, takiej jak nauczanie organizowane w ramach krajowego systemu edukacji lub zarządzanie systemami zabezpieczenia społecznego, które nie są związane z działalnością gospodarczą. Uiszczenie opłaty przez usługobiorców, na przykład czesnego lub wpisowego, opłacanego przez studentów w celu wniesienia pewnego wkładu na wydatki związane z funkcjonowaniem systemu, nie stanowi, zgodnie z treścią Dyrektywy, samo w sobie wynagrodzenia, ponieważ usługa jest wciąż finansowana przede wszystkim ze środków publicznych. Te rodzaje działalności nie wchodzą w zakres definicji usługi zawartej w art. 50 Traktatu (obecnie art. 57 TFUE) i tym samym nie są objęte zakresem zastosowania Dyrektywy.

[11] Decyzja C(2006) 5228
[12] Dz. Urz. WE L 376 z 27.12.2006 r

IV. Krajowy system edukacji - podsumowanie:

1. Zgodnie z przedstawionym powyżej stanowiskiem ETS i Komisji, krajowy system edukacji jest systemem, który:

a) jest ustanawiany przez państwo i służy realizacji zadań przypisywanych państwu w obszarze edukacji, kultury i potrzeb socjalnych, co oznacza, że władze publiczne są odpowiedzialne za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych,

b) jest w głównej mierze finansowany ze środków publicznych.

2. Zgodnie z przedstawioną praktyką decyzyjną organów wspólnotowych w określonych przypadkach działanie wyłącznie w ramach krajowego systemu edukacji pozwala na stwierdzenie, iż prowadzona działalność nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

V. Szkolnictwo na poziomie niższym - krajowy system edukacji w świetle przepisów prawa polskiego oraz szczegółowe rekomendacje dotyczące analizy występowania pomocy publicznej

1. W ramach szkolnictwa na poziomie niższym (działającego w oparciu o *Ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, Poz. 2572 z późn. zm.*); wyróżniamy:

a) przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkola specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego;

b) szkoły (podstawowe, gimnazja, ponadgimnazjalne, artystyczne);

c) placówki oświatowo-wychowawcze;

d) placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;

e) placówki artystyczne - ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;

f) poradnie psychologiczno-pedagogiczne;

g) młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży;

h) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;

i) zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli;

j) biblioteki pedagogiczne;

k) kolegia pracowników służb społecznych.

2. **Co do zasady** (za wyjątkiem podmiotów wskazanych w pkt. 1 **lit. d**) można przyjąć, iż w przypadku podmiotów wskazanych w pkt. 1 lit. a – c oraz e-k mamy do czynienia z podmiotami, których działalność jest w głównej mierze finansowana ze środków publicznych i służy wykonywaniu zadań przypisywanych państwu, a jako takie będą mieścić się w krajowym systemie edukacji w zakresie nie skutkującym wystąpieniem pomocy publicznej. Zgodnie z powyższym do tak określonego zakresu działalności (w ramach krajowego systemu edukacji) nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące pomocy publicznej (działalność ta co do zasady nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów wspólnotowych). Jednocześnie można przypuszczać, iż działalność tego typu placówek będzie mieć charakter lokalny, ofertę nastawioną na zaspokajanie potrzeb edukacyjnych (w tym wyrównywanie szans edukacyjnych oraz zaspokajanie potrzeb społecznych) mieszkańców i dostarczaną w języku polskim (co do zasady charakter działalności nie będzie na tyle szeroki i unikatowy by można było mówić o zakłóceniu konkurencji w wymiarze wspólnotowym czy o udziale w wymianie między krajami członkowskimi wspólnoty). Niemniej jednak powyższe powinno być weryfikowanie w stosunku do konkretnych podmiotów ubiegających się o dofinansowanie.

3. <u>Badanie zakresu projektu – podejście przedmiotowe</u>

a) Do zakwalifikowania projektu proponowanego do dofinansowania w ramach RPO jako służącego realizacji zadań w ramach krajowego systemu edukacji koniecznym jest powiązanie z działalnością wykonywaną na podstawie wymogów programowych i organizacyjnych ustalanych przez władze publiczne (programy nauczania, organizacja nauki).

b) Badanie przedmiotowego zakresu projektu ma wskazać, czy na infrastrukturze wytworzonej w ramach projektu nie będzie prowadzona działalność wykraczająca poza cele statutowe finansowane ze środków publicznych. Jeśli sytuacja taka ma miejsce, ale działalność ta będzie mieć charakter dodatkowy obok wypełniania głównych celów przypisanych danemu podmiotowi należy **zastosować mechanizm ograniczający wielkość wsparcia**. IK RPO proponuje przyjęcie następującego rozwiązania, zgodnie z którym **przyznanie środków będzie dokonywane w sposób proporcjonalny do zakresu, w jakim infrastruktura wytworzona w ramach projektu będzie wykorzystywana do zadań podstawowych** (**wydatki kwalifikowalne proporcjonalnie**).

- W ramach powyższego proponuje się rozważenie dwóch sposobów wyliczania proporcji w jakiej dana infrastruktura będzie wykorzystywana w ramach publicznego systemu oraz komercyjnie:
  - na podstawie szacunkowej kalkulacji proporcji, w jakiej dana infrastruktura będzie wykorzystywana w ramach systemu finansowanego ze środków publicznych i komercyjnie (na przykład – w przypadku sal wykładowych – wyliczenia osobogodzin tj. liczba osób korzystających* liczba godzin planowanych do wykorzystania w ramach systemu publicznego i komercyjnie),
  - na podstawie kalkulacji proporcji przychodów uzyskiwanych ze środków publicznych oraz przychodów uzyskiwanych w związku z działalnością komercyjną (w zakresie w jakim dotyczy to przedmiotu projektu)
- IZ RPO może zdecydować o narzuceniu jednolitego sposobu dokonywania wyliczeń dla wszystkich wnioskodawców lub pozostawić wnioskodawcy decyzję o wyborze tego z proponowanych rozwiązań, które będzie pozwalało na dokonanie wyliczeń na podstawie najbardziej odpowiednich i udokumentowanych danych, w sposób najbardziej przejrzysty i odpowiadający specyfice działalności beneficjenta oraz specyfice przedmiotu projektu, o którego dofinansowanie ubiega się wnioskodawca.
- **Zadeklarowany przez wnioskodawcę stosunek działalności komercyjnej do działalności publicznej związanej z infrastrukturą wytworzoną w ramach projektu będzie musiał być utrzymany w okresie trwałości projektu, tak aby nie doszło do nadmiernego wykorzystania infrastruktury do działalności komercyjnej**. **Stosowne zapisy dotyczące proporcji wykorzystania infrastruktury, monitorowania oraz konsekwencji nie dotrzymania warunków winny być odzwierciedlone w postanowieniach umowy o dofinansowanie** (z zastrzeżeniem konieczności indywidualnego badania przesłanek złamania zasad wykorzystania wsparcia, sugeruje się, aby w przypadku gdy beneficjent nie utrzymał założonej proporcji dokonywano korekty poziomu przyznanego dofinansowania).

c) W sytuacji, gdy działalność związana z projektem, o którego dofinansowanie ubiega się beneficjent/ zakres projektu **wykraczają w całości** poza krajowy system edukacji – a tym samym będzie można mówić o **prowadzeniu działalności gospodarczej i oferowaniu usługi w rozumieniu wspólnotowym sytuacja taka powinna podlegać ocenie przez pryzmat przepisów dotyczących pomocy publicznej.** Nie wyłącza to ustalenia w konkretnym przypadku, że ze względu na zakres geograficzny działalności tego typu jednostek jednostki te nie otrzymują pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

d) **W każdej ze wskazanych sytuacji wnioskodawca/ beneficjent** winien dostarczyć – na podstawie stosownych wytycznych przygotowanych przez IZ RPO dokumenty/ analizy wskazujące na zakres i podstawę prawną działania, sposób finansowania działalności i uzyskiwane przychody, analizę „rynku usług edukacyjnych" na którym działa, oświadczenie o sposobie i zakresie wykorzystywania infrastruktury wytworzonej w ramach projektu.

4. <u>Podmioty prowadzące działalność z zakresu kształcenia ustawicznego – szczegółowe rekomendacje:</u>

W przypadku różnorodnych podmiotów prowadzących działalność z zakresu kształcenia ustawicznego, wskazanych w pkt. II. 1. lit **d,** w świetle dotychczasowych rozstrzygnięć wspólnotowych

dotyczących pomocy państwa w zakresie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, kluczowe wydaje się zbadanie:

a) czy i w jakim zakresie prowadzona działalność dotyczy form kształcenia realizowanych na zlecenie władz publicznych i w oparciu o środki przekazywane przez władze publiczne (tj. czy działalność podmiotu jest finansowana w przeważającej części ze środków publicznych i w oparciu o programy oraz standardy wyznaczone przez władze publiczne) – jeśli działalność podmiotu mieści się w obszarze wskazanym powyżej można co do zasady uznać, że mieści się w krajowym systemie edukacji, a zatem dofinansowanie przyznane w związku z zakresem ww. działalności nie stanowi pomocy publicznej (brak statusu przedsiębiorcy),

b) czy działalność podmiotu nie opiera się w przeważającej większości na świadczeniu kursów komercyjnych, których zakres i forma nie dotyczą zagadnień powierzonych przez władze publiczne – jeśli tak to można uznać, że działalność jest oferowaniem usług za wynagrodzeniem, a jako taka winna co do zasady podlegać przepisom dotyczącym pomocy publicznej.

W przypadku gdy nie jest możliwe jednoznaczne przypisanie zakresu działalności wyłącznie do a) lub b) (w systemie publicznym lub komercyjnie) podczas gdy realizacja projektu dotyczyć będzie obydwu rodzajów działalności (lub na infrastrukturze wytworzonej w ramach projektu będzie również prowadzona działalność wykraczająca poza cele statutowe finansowane ze środków publicznych) to należy zastosować mechanizm ograniczający wielkość wsparcia zgodnie z propozycjami wskazanymi w **pkt. V. 3 lit. b.**

5. Przedszkola niepubliczne i inne formy opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym – szczegółowe rekomendacje:

a. Przepisy ustawy o systemie oświaty określają zasady, na jakich dofinansowaniu ze środków gminy czy innego organu prowadzącego przedszkola publiczne podlegają koszty opieki nad dziećmi w przedszkolach niepublicznych i innych formach nauczania przedszkolnego. Minimalne progi dofinansowania ze środków publicznych ustala się na podstawie kwot ponoszonych na pokrycie wydatków bieżących ponoszonych na jednego przedszkolaka w placówkach publicznych. W ten sposób – delegując realizację zadań publicznych na podmioty prywatne zapewnia się jednolity sposób ustalania poziomu wynagrodzenia za powyższe usługi na terenie danej gminy.

   W związku z powyższym, można przyjąć iż co do zasady działalność edukacyjna przedszkoli niepublicznych stanowi realizację konstytucyjnego obowiązku i jest w tym zakresie finansowania przez Państwo również w odniesieniu do podmiotów niepublicznych świadczących ww. usługi. Jednocześnie, w zdecydowanej większości przypadków można przypuszczać, że działalność przedszkoli nie będzie miała charakteru transgranicznego, a zatem wsparcie działalności przedszkola nie będzie stanowiło pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

b) W przypadku wszelkich pozaprzedszkolnych form opieki nad dziećmi (kluby malucha itp.) realizowanych w ramach zarejestrowanej działalności gospodarczej nie otrzymujących dotacji od władz lokalnych (których działanie nie jest regulowane przepisami ustawy o systemie oświaty) wydaje się, iż w sytuacji gdy ich działalność nie będzie stanowić działalności edukacyjnej realizowanej w ramach zadań publicznych winny one być rozpatrywanie jako przedsiębiorcy i działalność ich powinna być oceniana przez pryzmat przepisów dotyczących pomocy publicznej. Można przy tym zauważyć, że ze względu na zakres geograficzny działalności tego typu jednostek, będzie można przyjąć założenie, że jednostki te nie otrzymują pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6. Usługi świadczone w związku z kształceniem zawodowym - szczegółowe rekomendacje:

a) W przypadku szkół technicznych, warsztatów zawodowych i innych form kształcenia zawodowego, w ramach których uczniowie świadczą usługi uznaje się, że jeśli sposób i zakres ich wykonywania jest związany wyłącznie z programem nauczania, cena regulowana przepisami odrębnymi (np. cena za badanie techniczne pojazdu) a infrastruktura wytworzona w ramach projektu będzie wykorzystywana wyłącznie do ww. zadań to nie zaistnieją przesłanki uznania wsparcia za pomoc publiczną.

b) W przypadku, gdy na majątku będzie dodatkowo prowadzona działalność usługowa lub produkcyjna wykraczająca poza ww. zakres należy zastosować mechanizm ograniczający wielkość wsparcia , to znaczy, że przyznanie środków winno nastąpić w sposób proporcjonalny do zakresu w jakim infrastruktura wytworzona w ramach projektu będzie wykorzystywana do zadań statutowych

finansowanych ze środków publicznych z zastrzeżeniem wymogów zachowania trwałości projektu (**wydatki kwalifikowalne proporcjonalnie –** rozwiązanie rekomendowane przez IK RPO).

c) Jednocześnie w sytuacji, gdy przy podmiocie edukacyjnym istnieje jednostka pomocnicza zarejestrowana jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą beneficjent winien wykazać, w jaki sposób kształtują się wzajemne relacje z tym podmiotem. Gdy beneficjentem projektu będzie jednostka pomocnicza istniejąca przy podmiocie edukacyjnym zarejestrowana jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą projekt należy rozpatrywać w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej i świadczeniu usług na rynku.

d) Niemniej jednak argumentem przemawiającym za uznaniem usług komercyjnych za wpisujące się w krajowy system edukacji w zakresie nie skutkującym wystąpieniem pomocy publicznej może być sytuacja, gdy ceny pobierane za świadczone usługi oraz sposób i charakter ich świadczenia będą regulowane przepisami odgórnymi ustalonymi przez władze publiczne.

VI. Szkolnictwo na poziomie wyższym - krajowy system edukacji w świetle przepisów prawa polskiego oraz szczegółowe zalecenia dotyczące analizy występowania pomocy publicznej

1. W ramach szkolnictwa wyższego (działającego w oparciu o *Ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2005 r. Nr 164, Poz. 1365 z późn. Zm.*) należy uwzględnić zarówno szkoły publiczne, jak i niepubliczne, których przedmiotem działalności jest:

a) kształcenie na poziomie studiów licencjackich, inżynierskich, magisterskich (dzienne, zaoczne i wieczorowe)

b) kształcenie na poziomie studiów doktoranckich

c) prowadzenie studiów podyplomowych

d) prowadzenie kursów dokształcających.

W przypadku szkół wyższych, przyjmuje się na potrzeby rozstrzygania kwestii badania wystąpienia pomocy publicznej, że krajowy system edukacji obejmuje kształcenie studentów (na poziomie licencjackim, inżynierskim i magisterskim) oraz doktorantów (na studiach doktorskich), zarówno w ramach studiów stacjonarnych oraz niestacjonarnych.

W świetle decyzji i rozstrzygnięć w sprawach dotyczących edukacji przedstawionych w niniejszym dokumencie, koniecznym wydaje się przyjęcie rozwiązania, które z jednej strony uwzględniałoby fakt, iż działalność edukacyjna może mieć charakter rynkowy i być nastawiona na zysk oraz że nawet szkoły działające w krajowym systemie edukacji nie nastawione na zysk działają na konkurencyjnym rynku (zatem przez fakt uprzywilejowania szkół publicznych przy zasadach ustalania dofinansowania może dojść do zakłócenia konkurencji na tym rynku). Wobec powyższego IK RPO rekomenduje przyjęcie założenia, że **jedynie działalność edukacyjna związana z krajowym systemem edukacji w całości finansowana ze środków publicznych[13] będzie wyłączona z konieczności badania spełnienia przesłanek dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej i w efekcie wystąpienia pomocy publicznej w związku z realizacją projektu**. Zgodnie z powyższym w pkt VI. 2 i 3 poniżej przedstawiono szczegółowe informacje w odniesieniu do działalności uczelni publicznych i niepublicznych na działalność w zakresie studiów stacjonarnych i niestacjonarnych oraz w pkt VI. 4 stanowisko odnośnie do działalności w zakresie prowadzenia studiów podyplomowych i kursów dokształcających.

2. **Działalność uczelni publicznych w ramach krajowego systemu edukacji mieszcząca się w zakresie nie stanowiącym działalności gospodarczej:** stanowisko UOKIK oraz stanowisko IK RPO

a) Zgodnie ze **stanowiskiem prezentowanym przez UOKIK**, wsparcie dotyczące działalności dydaktycznej uczelni publicznych na rzecz słuchaczy studiów I i II stopnia w trybie studiów zaocznych i wieczorowych nie stanowi pomocy publicznej. UOKIK wskazuje, że wydaje się, że działania uczelni w zakresie ustalania wysokości opłat pobieranych od studentów studiów niestacjonarnych nie odzwierciedlają stawek rynkowych, jakie miałby pobierać podmiot prywatny

[13] W szczególności porównaj wyrok ETS C-76/06, wyrok ETS C-318/05, decyzja w sprawie Włoskiej, Dyrektywa 2006/123/WE

działający na zasadach rynkowych, a działalność taka nie spełnia przesłanek koniecznych do uznania jej za usługę świadczoną za wynagrodzeniem. Zdaniem UOKIK powyższe wynika z przepisów *ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, w tym między innymi:

- art. 94, gdzie wskazano na zakres dotacji uzyskiwanych przez szkoły publiczne,
- art. 163, gdzie wskazano mechanizm ustalania proporcji studentów stacjonarnych i niestacjonarnych na uczelniach publicznych (niestacjonarne odpłatne formy kształcenia, powinny pozostać w mniejszości w stosunku do studiów dziennych nieodpłatnych),
- art. 18, gdzie wskazano zasady tworzenia i likwidacji uczelni publicznej akademickiej.

b) Mając na uwadze dotychczasową praktykę decyzyjną organów wspólnotowych, w tym orzeczenie w sprawie Wirth oraz postanowienia decyzji w sprawie włoskiej powoływane wcześniej, **IK RPO rekomenduje** uznawanie działalności związanej ze studiami niestacjonarnymi płatnymi (to jest wieczorowymi i zaocznymi) za działalność która winna być rozpatrywana w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z powyższym proponuje się, aby każdorazowo badać możliwość wystąpienia przesłanek uznania wsparcia przyznanego na realizację inwestycji dotyczącej studiów niestacjonarnych za pomoc publiczną. Zdaniem IK RPO w świetle dotychczasowej praktyki decyzyjnej organów wspólnotowych przedstawionej w niniejszym dokumencie **nie jest wskazane uznanie jako zasady generalnie obowiązującej, że działalność publicznych szkół wyższych polegająca na prowadzeniu studiów niestacjonarnych jest działalnością o charakterze niekomercyjnym, to jest działalnością nie mającą znamion działalności gospodarczej.**
Analiza praktyki działania niektórych szkół publicznych, przy uwzględnieniu charakterystyki geograficznej obszaru oddziaływania czy profilu i renomy danej szkoły oraz porównanie cen ustalanych do podobnego zakresu studiów oferowanych przez szkoły niepubliczne, pozwala przypuszczać, że w stosunku do niektórych przypadków oferowania studiów niestacjonarnych przez szkoły publiczne istnieje prawdopodobieństwo uznania działalności w powyższym zakresie za spełniającą przesłanki działalności gospodarczej i usługi świadczonej za wynagrodzeniem. Ponadto, analiza praktyki decyzyjnej wskazuje, że traktowanie w sposób równorzędny dwóch rodzajów „usług" świadczonych przez szkoły publiczne (to jest stacjonarnych i niestacjonarnych) może rodzić wątpliwości co do poprawności takiego działania w związku z odmiennymi zasadami jakim podlega finansowanie ww. rodzajów działalności.
Przyjęcie z góry założenia, że w każdym przypadku działalność szkół publicznych polegająca na prowadzeniu studiów niestacjonarnych powoduje, że na potencjalnego beneficjenta pomocy przerzuca się część ryzyka związanego z możliwością uznania wsparcia udzielonego na ww. działalność za pomoc publiczną. Jednocześnie, należy mieć na uwadze, co wskazano we wstępie do niniejszego dokumentu, że fakt uznania danego zakresu działalności za świadczoną na zasadach rynkowych nie przesadza o spełnieniu wszystkich przesłanek niezbędnych do uznania danego wsparcia za pomoc publiczną. **Zatem, w opinii IK RPO korzystniejszym dla podmiotu otrzymującego wsparcie jest przeprowadzenie indywidualnej oceny wsparcia i zakresu działalności do jakiej wsparcie to będzie mieć zastosowanie.**

c) W sytuacji gdy IZ RPO zdecyduje o uznaniu działalności związanej z prowadzeniem studiów wieczorowych i zaocznych za działalność mieszczącą się w krajowym systemie edukacji w zakresie nie wymagającym stosowania do niej przepisów dotyczących pomocy publicznej, w opinii IK RPO konieczne będzie przedstawienie przez wnioskodawcę szczegółowych danych pozwalających stwierdzić:

- w jaki sposób podmiot dokonał kalkulacji stawek pobieranych od studentów,
- w jakim zakresie i na jakie cele podmiot uzyskał dofinansowanie ze środków publicznych działalności prowadzonej w ww. zakresie,
- jakie są całkowite koszty związane z prowadzeniem studiów niestacjonarnych i jaki jest udział środków wnoszonych przez studentów w powyższej kwocie,
- w jaki sposób poszczególne koszty zostały przypisane do danego rodzaju działalności.

Powyższe rozwiązanie będzie oparte na regulacji art. 99 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, zgodnie z którym uczelnia może pobierać opłaty za usługi edukacyjne związane z:

i. kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich;
ii. powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowalających wyników w nauce;
iii. prowadzeniem studiów w języku obcym;
iv. prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów;
v. prowadzeniem studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających.

Zgodnie z ww. regulacjami wysokość opłat ustala rektor uczelni publicznej, z tym że opłaty, o których mowa w pkt i) oraz ii) nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni studiów lub studiów doktoranckich. Takie sformułowanie zasad pobierania opłat zdaje się wskazywać, że opłaty związane z zakresem wskazanym w pkt VI.2 c. lit. iii., iv oraz v mają czysto rynkowy charakter i nie mieszczą się w pojęciu krajowego systemu edukacji, o czym, mowa w pkt VI.4 poniżej.

3. **Działalność uczelni niepublicznych:**

Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym co do zasady pozwala uczelniom niepublicznym starać się o przyznanie dotacji z budżetu państwa na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich a także dofinansowanie kosztów realizacji innych zadań (związanych z kształceniem kadr naukowych; utrzymaniem uczelni; obroną narodową; działalnością kulturalną; działalnością związaną kształceniem wojskowym i kształceniem kadr morskich; prowadzeniem kształcenia podyplomowego lekarzy, dentystów, weterynarzy, farmaceutów, diagnostów laboratoryjnych, pielęgniarek i położnych; realizacją inwestycji oraz kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych).

Niemniej jednak według wiedzy IK RPO brak jest przepisów wykonawczych regulujących kwestię dotacji publicznych na działalność szkół niepublicznych, a tym samym w opinii IK RPO nie jest możliwe przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym do działalności szkół niepublicznych zastosowanie miałby mechanizm analogiczny jak do uczelni publicznych. Wobec powyższego aktualnie działalność szkół niepublicznych należy oceniać w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej i spełnienia przesłanek wystąpienia pomocy publicznej (badanie możliwości zakłócenia konkurencji).

4. **Prowadzenie studiów podyplomowych i kursów dokształcających:**

Zarówno w przypadku szkół **publicznych jak i niepublicznych,** w opinii IK RPO działalność polegająca na prowadzeniu **studiów podyplomowych i kursów dokształcających** (poza programem studiów) nie mieści się w ramach krajowego systemu edukacji/ lub mimo mieszczenia się w krajowym systemie edukacji istnieje normalny rynek na usług tego typu a zatem możemy mieć do czynienia z zakłóceniem konkurencji a działalność taką należy traktować jako działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów wspólnotowych. Za przyjęciem powyższego przemawiają następujące argumenty:

a) równorzędny/ porównywalny zakres wiedzy można uzyskać na kursach oferowanych przez inne podmioty, a oferta ww. kursów jest odzwierciedleniem diagnozowanych potrzeb rynku – tym samym w największym stopniu wpisuje się w definicję usługi za wynagrodzeniem,

b) ich charakter i treść nie jest regulowana ustawowo,

c) poza kilkoma kierunkami (kształcenie podyplomowe lekarzy, dentystów, weterynarzy, farmaceutów, diagnostów laboratoryjnych, pielęgniarek i położnych) studia podyplomowe nie są objęte dotacjami w przypadku szkół niepublicznych (można zatem przyjąć, iż jedynie wymienione kierunki wpisują się w realizację szczególnych zadań publicznych i nie będą mieć do nich zastosowania ww. zasady).

Powyższe potwierdza stanowisko przyjmowane przez UOKIK, zgodnie z którym:

- studia podyplomowe nie mieszczą się w systemie studiów wyższych i doktoranckich, co potwierdził wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 roku sygn. I UK 155/2005,
- przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie nakładają ograniczeń w sposobie ustalania opłat za studia podyplomowe,

- działalność w zakresie kursów dokształcających może być prowadzona przez szeroki zakres podmiotów, których działalność nie jest regulowana przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

5. **Badanie zakresu projektu – podejście przedmiotowe:**

a) Badanie przedmiotowego zakresu projektu ma wskazać, czy na infrastrukturze wytworzonej w ramach projektu nie będzie prowadzona działalność wykraczająca poza cele statutowe finansowane ze środków publicznych (w ramach krajowego systemu edukacji). Jeśli sytuacja taka będzie mieć miejsce IK RPO proponuje przyjęcie następującego rozwiązania, zgodnie z którym przyznanie środków będzie dokonywane w sposób proporcjonalny do zakresu, w jakim infrastruktura wytworzona w ramach projektu będzie wykorzystywana do zadań podstawowych finansowanych ze środków publicznych (**wydatki kwalifikowalne proporcjonalnie**):

- W ramach powyższego proponuje się rozważenie dwóch sposobów wyliczania proporcji, w jakiej dana infrastruktura będzie wykorzystywana w ramach publicznego systemu oraz komercyjnie:
  - na podstawie szacunkowej kalkulacji proporcji w jakiej dana infrastruktura będzie wykorzystywana w ramach systemu finansowanego ze środków publicznych i komercyjnie (na przykład – w przypadku sal wykładowych – wyliczenia osobogodzin tj. liczba osób korzystających* liczba godzin planowanych do wykorzystania w ramach systemu publicznego i komercyjnie),
  - na podstawie kalkulacji proporcji przychodów uzyskiwanych ze środków publicznych oraz przychodów uzyskiwanych w związku z działalnością komercyjną (w zakresie w jakim dotyczy to przedmiotu projektu)
- IZ RPO może zdecydować o narzuceniu jednolitego sposobu dokonywania wyliczeń dla wszystkich wnioskodawców lub pozostawić wnioskodawcy decyzję o wyborze tego z proponowanych rozwiązań, które będzie pozwalało na dokonanie wyliczeń na podstawie najbardziej odpowiednich i udokumentowanych danych, w sposób najbardziej przejrzysty i odpowiadający specyfice działalności beneficjenta oraz specyfice przedmiotu projektu, o którego dofinansowanie ubiega się wnioskodawca.
- **Zadeklarowany przez wnioskodawcę stosunek działalności komercyjnej do działalności publicznej związanej z infrastrukturą wytworzoną w ramach projektu będzie musiał być utrzymany w okresie trwałości projektu, tak aby nie doszło do nadmiernego wykorzystania infrastruktury do działalności komercyjnej**. **Stosowne zapisy dotyczące proporcji wykorzystania infrastruktury, monitorowania oraz konsekwencji niedotrzymania warunków winny być odzwierciedlone w postanowieniach umowy o dofinansowanie** (z zastrzeżeniem konieczności indywidualnego badania przesłanek złamania zasad wykorzystania wsparcia sugeruje się, aby w przypadku gdy beneficjent nie utrzymał założonej proporcji dokonywano korekty poziomu przyznanego dofinansowania).

b) W sytuacji, gdy działalność beneficjenta / działalność związana z projektem o którego dofinansowanie ubiega się beneficjent/ zakres projektu **wykraczają w całości** poza krajowy system edukacji – a tym samym będzie można mówić o **prowadzeniu działalności gospodarczej i oferowaniu usługi w rozumieniu wspólnotowym sytuacja taka powinna podlegać ocenie przez pryzmat przepisów dotyczących pomocy publicznej.** Nie wyłącza to ustalenia w konkretnym przypadku, że ze względu na zakres geograficzny działalności tego typu jednostki nie otrzymują pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Jeśli badanie dowiedzie, iż działalność jednostki nie może potencjalnie wpływać na zakłócenie konkurencji – do określenia dofinansowania proponuje się zastosować wybrany mechanizm ograniczający wielkość wsparcia wskazany powyżej.

c) **W każdej ze wskazanych sytuacji wnioskodawca/ beneficjent** winien dostarczyć – na podstawie stosownych wytycznych przygotowanych przez IZ RPO dokumenty/ analizy wskazujące na zakres i podstawę prawną działania, sposób finansowania działalności i uzyskiwane przychody, analizę „rynku usług edukacyjnych" na którym działa, oświadczenie o sposobie i zakresie wykorzystywania infrastruktury wytworzonej w ramach projektu.

d) Każdorazowo cel i zakres projektu związany z prowadzeniem działalności innej niż zadania związane z edukacją i kształceniem będzie powodował, że projekt należy rozpatrywać na zasadach ogólnych.

e) Każdorazowo badaniu dotyczącemu spełnienia przesłanek wystąpienia pomocy publicznej wymaga realizacja projektu związanego z wytworzeniem infrastruktury e-learningowej i form kształcenia na odległość.

VII. Wpływ na wymianę handlową – spełnienie przesłanek występowania pomocy publicznej:

a. Zgodnie z podejściem Komisji Europejskiej wyrażonym w decyzjach w sprawie włoskiej[14] i czeskiej[15], do wystąpienia pomocy publicznej w projektach edukacyjnych w ramach RPO może dojść, jeżeli:

- jednostka edukacyjna ma co najmniej ponadregionalny zasięg oddziaływania;
- jednostka edukacyjna ma lokalny lub regionalny zasięg oddziaływania lecz funkcjonuje na terenach przygranicznych.

b) Do oceny zasięgu oddziaływania jednostki edukacyjnej i prowadzonej przez nią usług edukacyjnych należy wziąć pod uwagę:

- liczbę kierunków nauczania oraz studentów/uczniów/słuchaczy korzystających z infrastruktury powstałej w ramach projektu;
- czy są studenci/uczniowie/słuchacze z innych regionów lub państw członkowskich i jaki jest ich udział w ogólnej liczbie osób kształcących się w danej placówce;
- w jakim języku prowadzone są zajęcia;
- czy jednostka edukacyjna jest zlokalizowana przy granicy z innym państwem członkowskim;
- czy jednostka edukacyjna posiada wydziały (oddziały lub filie) na terenie innych państw członkowskich;
- czy jednostka edukacyjna prowadzi działania reklamowe lub marketingowe zmierzające do pozyskania studentów/uczniów z innych państw członkowskich (strona internetowa, ogłoszenia w mediach, udziały w konferencjach, itd.);
- czy jednostka prowadzi zajęcia w systemie e-learning i w formach kształcenia na odległość oraz na jakich zasadach są one udostępniane.

c) Za uznaniem, że jednostka edukacyjna ma zasięg ponadregionalny, a tym samym, że trzeba wobec dofinansowania jej projektu zastosować zasady pomocy publicznej, mogą przemawiać następujące informacje:

- jednostka edukacyjna będzie prowadzić zajęcia na majątku powstałym w ramach projektu w języku obcym (poza kierunkami filologicznymi, gdzie kształcenie w języku obcym znajduje odzwierciedlenie w specyfice danego kierunku studiów filologicznych; niemniej jednak trzeba mieć na uwadze, że sam fakt oferowania w ramach programu studiów zajęć w języku obcym nie przesądza o charakterze działania placówki);
- w ramach powstałej infrastruktury planowane jest kształcenie obywateli innych państw członkowskich (nie bierzemy pod uwagę osób w ramach wymian studentów; ich pobyt na uczelni nie jest bowiem warunkowany chęcią studiowania na uczelni polskiej i uzyskania dyplomu tej uczelni) lub obywateli państw trzecich (tym samym konkurując o studentów z uczelniami z innych państw członkowskich);
- działania wnioskodawcy przewidują akcje reklamowe zmierzające do pozyskania odbiorców usług spoza regionu;
- strona internetowa jednostki edukacyjnej zawiera informacje dotyczące usług podmiotu, opisane w kilku językach wspólnotowych.

[14] Decyzja Komisji (WE) z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie programu pomocy realizowanego przez Włochy w celu restrukturyzacji instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym (Dz. Urz. WE L 81 z 18.3.2006 r.

[15] Decyzja Komisji (WE) z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie NN 54/2006 – Prerov Logistic College – Czechy (Decyzja C(2006) 5228)

VIII. Postanowienia końcowe

Z uwagi na potencjalnie sektorowy charakter wsparcia w przypadku stwierdzenia, iż realizacja projektu wiąże się z wystąpieniem pomocy publicznej a IZ RPO bądź wnioskodawca nie chcą zastosować mechanizmów ograniczania wielkości wsparcia wskazane jest przeprowadzenie indywidualnej notyfikacji projektu lub dokonanie notyfikacji w celu uzyskania pewności prawnej (chyba, że zapisy Uszczegółowienia w sposób otwarty i niedyskryminujący określają katalog potencjalnych beneficjentów).