
***Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych
wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej,
z uwzględnieniem prawa polskiego***

Wprowadzenie

Nowym modelem rozwoju gospodarczego jest model odpowiedzialnego rozwoju opartego na trwałym wzroście gospodarczym¹. Wymusza on przejście z gospodarki postindustrialnej do gospodarki innowacyjnej, opartej na nowych technologiach, wiedzy i kreującej wysokopłatne miejsca pracy. Państwo przy tym, zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i unijnej musi podjąć aktywną politykę innowacyjną.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ram prawnych, w jakich państwo prowadzi politykę innowacyjną. Przy tym, analiza nie ograniczy się wyłącznie do polskich i unijnych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, lecz zwrócona zostanie uwaga na aspekt aktów polityki o charakterze *soft law*. Dotychczas prowadzone przez doktrynę prawa badania nie poruszały niniejszego aspektu w zakresie polityki innowacyjnej państwa.

Polityka innowacyjna jest to świadoma i celowa działalność organów państwa, służąca rozwojowi systemu innowacji, tzn. systemu instytucji, umiejętności i zachęt (podatkowych, kredytowych) w celu wprowadzenia innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa oraz zwiększania wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją i edukacją². Realizacja tego celu polityki innowacyjnej wymaga stworzenia systemu środków i instrumentów z bardzo różnych sfer aktywności³. Mowa tu o edukacji na różnych poziomach kształcenia, o rozwoju nauki poprzez programy badawcze, grantach, o budowie infrastruktury działalności innowacyjnej⁴.

Przy tym, polityka państwa musi zmierzać do zapewnienia wzrostu gospodarczego opartego w większym stopniu na wiedzy, cyfryzacji i innowacyjności, uwzględniając, że zaostreza się

¹ Ministerstwo Rozwoju, *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, ss. 418, <https://www.mirr.gov.pl/media/48672/SOR.pdf>, 15.03.2019; D. Standerski, *Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 4, Warszawa 2017, s. 42 i nast.

² K. Kokocińska, *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw – nowe zadania państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 12, Warszawa 2006, s. 20 i nast.

³ Tamże.

⁴ Tamże. Jak wskazuje autorka, dotyczy to w szczególności tworzenia ośrodków specjalizujących się w działaniu na rzecz przedsiębiorczości, transferu technologii, i informacji oraz poprawy konkurencyjności gospodarki, a w szczególności parki technologiczne, sieci pomocy technicznej i technologicznej, centra innowacji i centra transferu technologii.

konkurencja zagraniczna, gospodarka się w coraz większym stopniu globalizuje, a po okresie kryzysu gospodarczego nie nastąpił wyraźny okres ożywienia. W konsekwencji, bez bodźców w tym zakresie prawdopodobny jest scenariusz w którym w średnio- i długoterminowej perspektywie w gospodarce wystąpi szereg negatywnych tendencji (np. pułapka średniego dochodu, czy rozwoju)⁵.

Należy wobec tego założyć, że zarówno Polska, jak i Unia Europejska powinna dołożyć wszelkich starań zmierzających do wspierania działalności innowacyjnej przedsiębiorców. Mając na względzie to założenie, w artykule przeanalizowane zostaną podstawy prawne wspierania działalności innowacyjnej na gruncie prawa unijnego, z uwzględnieniem prawa polskiego.

Unijne podstawy prawne

Istotnym obszarem działania Unii Europejskiej jest wspieranie działalności innowacyjnej, co znalazło bezpośrednie odzwierciedlenie w TFUE⁶ (art. 173, 179-189)⁷. W celu wspierania działalności innowacyjnej Unia Europejska podejmuje szereg działań, polegających między innymi na wykonywaniu programów badań oraz popieraniu współpracy w zakresie rozwoju technologicznego (art. 180 TFUE)⁸. Na ten cel udzielana jest także pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 TFUE⁹.

Konieczność wspierania działalności innowacyjnej wyraźnie zaakcentowano w aktach prawnych wydawanych przez instytucje UE, m. in. w Rozporządzeniu Rady (UE) nr 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa¹⁰.

⁵ Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, dz. cyt., ss. 418.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 47; Dz. U. z 2004, Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE.

⁷ W TFUE działalność innowacyjna została wskazana w art. 173 ust. 1, zgodnie z którym Unia i Państwa Członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii. W tym celu, zgodnie z systemem wolnych i konkurencyjnych rynków, ich działania zmierzają m. in. do: sprzyjania lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego.

⁸ W dążeniu do osiągnięcia tych celów Unia prowadzi następujące działania, które stanowią uzupełnienie działań podejmowanych przez Państwa Członkowskie: a) wykonywanie programów badań, rozwoju technologicznego i pokazowych, wraz z promowaniem współpracy z przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczymi i uniwersytetami oraz między nimi; b) popieranie współpracy w dziedzinie unijnych badań, rozwoju technologicznego i pokazów z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi; c) upowszechnianie i optymalizację wyników działań w dziedzinie unijnych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji; d) stymulowanie kształcenia i mobilności naukowców w Unii.

⁹ Działalność innowacyjna może być wspierana przy zastosowaniu różnych działań. Są to czynności faktyczne, przykładowo promocyjne, organizacyjne itp., jak również czynności prawne; przede wszystkim udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom. Pomoc publiczna jest szczególnie istotna dla przedsiębiorców, w tym mikro, małych i średnich, ponieważ uzyskana przez nich korzyść w postaci pomocy publicznej poprawia ich sytuację na konkurencyjnym rynku.

¹⁰ Dz. Urz. UE, L z 2015 r., 248.1; zob. także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające "Horyzont 2020" - program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE, Dz. Urz. UE, L. 2013.347.104 oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1290/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające zasady uczestnictwa i upowszechniania dla

Z kolei, w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu¹¹, wskazuje się, że pomoc publiczna na wspieranie innowacyjności może przyczynić się do zrównoważenia wzrostu gospodarczego, wzmocnienia konkurencyjności i zwiększenia zatrudnienia¹².

W komunikacie Strategia Europa 2020¹³ Komisja Europejska wytyczyła kierunki polityki unijnej w zakresie wspierania działalności innowacyjnej w ramach przewodniego projektu „Unia Innowacji”. Komunikaty instytucji unijnych, które ze swej natury prawnej nie mają charakteru wiążącego, oddziałują na kształt polityki wspierania działalności innowacyjnej¹⁴, w tym na stanowienie prawa unijnego oraz krajowego. W Strategii Europa 2020 zostały zamieszczone wytyczne odnoszące się do ustawodawstwa, między innymi dotyczące zmniejszania obciążeń administracyjnych oraz wspierania przedsiębiorczości¹⁵.

W świetle regulacji wskazanych powyżej, w szczególności zawartych w TFUE i w aktach instytucji unijnych, nie budzi wątpliwości twierdzenie, że wspieranie działalności innowacyjnej stanowi ważny obszar działalności Unii Europejskiej.

Wspieranie działalności innowacyjnej stanowi ważny obszar działalności Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę powyższe, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy¹⁶, Polska powinna wprowadzić wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wypełnienia tego zobowiązania¹⁷ (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁸).

Pojęcie działalności innowacyjnej w prawie polskim

W polskim systemie prawnym brak jest ustawy, która kompleksowo regulowałaby zagadnienia związane ze wspieraniem działalności innowacyjnej oraz z realizowaniem unijnych

programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1906/2006, Dz. Urz. UE. L. 2013.347.81.

¹¹ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., str. 1, dalej: Rozporządzenie 651/2014.

¹² Por. pkt 45 preambuły Rozporządzenia 651/2014.

¹³ Por. przyjętą przez Komisję Europejską strategię Europa 2020 – Komunikat Komisji, *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC2020>, 11.02.2019.

¹⁴ Por. K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 28-29.

¹⁵ Komunikat Komisji, *Europa 2020, Strategia...*, dz. cyt., s. 25.

¹⁶ A. Sikora, *Zasada efektywności prawa unijnego* [w:] Taż, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 33 i nast., s. 38 i nast.

¹⁷ Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Zob. też art. 291 ust. 1 TFUE: *Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii*.

¹⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30.

polityk w tym zakresie. Ustawodawca wprowadził jedynie ustawę z dnia 30 maja 2008 r. o **niektórych formach** wspierania działalności innowacyjnej (dalej: NFWDzIU)¹⁹.

Ustawa ta nie może pełnić roli przepisów ogólnych w zakresie wspierania innowacyjności, chociażby dlatego, że obejmuje tylko „niektóre” formy²⁰ wspierania działalności innowacyjnej, co wskazuje, że istnieją jakieś formy „inne”. Ustawodawca w tytule ustawy posłużył się co prawda zwrotem „formy”, ale należy go utożsamiać z każdym działaniem, które jest podejmowane przez administrację gospodarczą, a zatem ze środkami działania administracji gospodarczej.

W przeciwieństwie do obecnych na gruncie prawa unijnego polityk innowacyjnych, w prawie polskim działalność innowacyjna posiada definicję legalną, zawartą w NFWDzIU. Mianowicie, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 NFWDzIU, działalność innowacyjna to działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Powyższa definicja legalna jest dość nieprecyzyjna i zawiera cały szereg zwrotów, które wymagają wyjaśnienia. Jedynie pojęcie „nowa technologia” posiada definicję legalną (art. 2 ust. 1 pkt 9 NFWDzIU), podczas gdy pozostałe pojęcia, takie jak: „nowe towary”, „znacząco ulepszone towary”, „nowe usługi” czy „znacząco ulepszone procesy” wymagają klaryfikacji w ramach procesu wykładni prawniczej.

Towary, usługi lub procesy mogą być zrozumiałe już na poziomie zastosowania reguł językowych. Mianowicie, zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego „towar” to *wytwór pracy ludzkiej zaspokajający jakąś potrzebę człowieka, produkowany na sprzedaż, mający wartość rzeczową i użytkową*²¹. Powyższa definicja towarów jest szeroka i nie wydaje się, by ustawodawca w NFWDzIU ją jakoś ograniczył. Z pewnością też można zaproponować, by towary traktować jako rzeczy oraz ich części, a także wszelkie postacie energii²². Zgodnie z art. 45 Kodeksu cywilnego²³, rzeczami są tylko przedmioty materialne. Natomiast energia jest zaliczana w doktrynie prawa cywilnego do przedmiotów niematerialnych²⁴.

¹⁹ T. j. 2018, poz. 141 z późn. zm.

²⁰ Jak podkreśla K. Strzyczkowski, pojęciowo prawne formy działania administracji publicznej są oddzielane od (środków) form działania administracji publicznej. W praktyce organy administracji gospodarczej podejmują bardzo wiele różnorodnych działań, spełniających zróżnicowane funkcje, które są wyodrębniane ze względu na ich treść, nie zaś ze względu na kryteria prawne (nakazy i zakazy, subwencje, dotacje, subsydia, zezwolenia, koncesje, kary pieniężne). Formą (środkiem) działania jest więc zasadniczo każde zachowanie, które można zarachować na rzecz administracji publicznej, w tym gospodarczej. Por. interesujący artykuł K. Strzyczkowskiego dotyczący prawnych form działania w publicznym prawie gospodarczym: K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej* [w:] B. Popowska (red.), K. Kokocińska (red.) *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 35-63.

²¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, tom III, s. 517.

²² Por. art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2174 z późn. zm.

²³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm., dalej: k.c.

²⁴ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 128-129.

Z kolei, „usługa”, zgodnie z definicją słownikową, to *działalność służąca do zaspokajania potrzeb ludzkich*²⁵. Wreszcie, „proces” to „przebieg następujących po sobie i powiązanych przyczynowo określonych zmian, stanowiących stadia, fazy, etapy rozwoju czegoś; przebieg, rozwijanie się, przeobrażanie czegoś”²⁶.

Wyjaśnienia wymaga również definicja nowej technologii. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 NFWDzIU, przez nową technologię rozumie się technologię w postaci prawa własności przemysłowej²⁷ lub wyników prac rozwojowych, lub wyników badań aplikacyjnych, lub nieopatentowanej wiedzy technicznej, która umożliwia wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych, w stosunku do dotychczas wytwarzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, towarów, procesów lub usług²⁸.

Definicja legalna niedostatecznie wyjaśnia pojęcie nowej technologii, ponieważ ustawodawca również w tym wypadku tłumaczy nieznane przez nieznane, posługując się przykładowo sformułowaniem „nowe lub znacząco ulepszone towary”. Zatem, w przypadku definicji nowej technologii ustawodawca dopuszcza się pewnego błędu w definiowaniu *ignotum per ignotum*²⁹.

Nowelizacją NFWDzIU, która weszła w życie 5 września 2015 r. zmieniono brzmienie definicji nowej technologii poprzez zastąpienie pojęcia *usługi badawczo-rozwojowej w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług* pojęciem *wyników prac rozwojowych i wyników badań przemysłowych*³⁰. Zgodnie z uzasadnieniem do nowelizacji³¹, dotychczasowe pojęcie usługi badawczo-rozwojowej³² zawężyło katalog możliwych do wdrożenia technologii, jedynie do opracowanych technologii, jako usługi na zlecenie innego podmiotu przez podmiot statutowo

²⁵ M. Szymczak, *Słownik...*, dz. cyt., tom III, s. 623.

²⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, tom II, s. 926.

²⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 776 z późn. zm., do praw własności przemysłowej należy zaliczyć m. in. wynalazki, znaki towarowe, wzory użytkowe, wzory przemysłowe, topografie układów scalonych i projekty racjonalizatorskie (por. art. 1 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy).

²⁸ Według znowelizowanej ustawy NFWDzIU (zmienionej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1308. Nowelizacja weszła w życie 5 września 2015 r. Następnie przedmiotowa definicja została zmieniona z dniem 1 października 2018 r. art. 111 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 poprzez zastąpienie „wyników badań przemysłowych” wynikami badań aplikacyjnych.

²⁹ Szerzej na temat błędów w definiowaniu por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2004, s. 52 i nast.

³⁰ W związku ze zmianą definicji „badań przemysłowych” i „prac rozwojowych”, a także faktem, że przedmiotem dofinansowania niektórych działań PO IG (np. działania 1.4) były projekty obejmujące prowadzenie zarówno prac rozwojowych, jak i badań przemysłowych, proponuje się dodanie do definicji „nowej technologii” również „wyników badań przemysłowych” (Uzasadnienie do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym, s. 4, por. druk sejmowy nr 3658).

³¹ Por. *Uzasadnienie...*, dz. cyt., druk sejmowy nr 3658, s. 3 i nast.

³² Warto w tym miejscu wskazać niekonsekwencję ustawodawcy. W uzasadnieniu do pierwotnej wersji NFWDzIU (Sejm VI kadencji, nr druku 140) wskazano, że: *zmiana polegająca na zastąpieniu sformułowania „wyniki badań i prac badawczo-rozwojowych” pojęciem „usługi badawczo-rozwojowe”, które jest już używane w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, ma na celu uniknięcie dwuznaczności interpretacyjnych*.

świadczący usługi badawczo-rozwojowe³³. Nie uwzględniała wyników prac własnych jednostek naukowych³⁴. Zmianą z dnia 1 października 2018 r. zastąpiono w definicji nowej technologii wyniki badań przemysłowych wynikami prac aplikacyjnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce³⁵, badania aplikacyjne należy rozumieć jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń. Z kolei, prace rozwojowe są działalnością obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym w zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń (art. 4 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 10 NFWDzIU).

W znowelizowanym w 2015 r. brzemieniu definicji wykreślono sformułowanie, że za nową technologię uważa się technologię, która nie jest stosowana na świecie dłużej niż 5 lat. Dodano zaś fragment *w stosunku do dotychczas wytwarzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Powyższą zmianę należały ocenić pozytywnie. Przy dzisiejszym postępie technicznym i globalizacji gospodarki, w niektórych branżach (np. informatycznej, zbrojeniowej, czy farmaceutycznej) okres 5 lat wydawał okresem się zbyt długim. Konsekwencją powyższego unormowania mogło być nabywanie i opracowywanie przez przedsiębiorców teoretycznie innowacyjnych (w rozumieniu ustawy), a faktycznie przestarzałych technologii.

Unijna i krajowa polityka w zakresie wspierania działalności innowacyjnej

Podjęcie i prowadzenie działalności innowacyjnej jest istotnym obszarem działania Unii Europejskiej. Na powyższe wskazują przepisy TFUE, jak również rozporządzeń unijnych. Zgodnie z art. 173 ust. 1 TFUE, Unia i Państwa Członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii. W tym celu, zgodnie z systemem wolnych i konkurencyjnych rynków, ich działania zmierzają m. in. do: sprzyjania lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego. Na podstawie art. 173 TFUE, Rada wydała Rozporządzenie 1291/2013. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Rozporządzenie 1291/2013, celem ogólnym programu „Horyzont 2020” jest przyczynianie się do zbudowania społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy i innowacjach w Unii poprzez pozyskanie dodatkowych nakładów na badania, rozwój i innowacje, wnosząc w ten

³³ *Uzasadnienie...*, dz. cyt., s. 3.

³⁴ Tamże.

³⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1668).

sposób wkład w osiągnięcie celów w zakresie badań i rozwoju, w tym założonego celu wydatkowania 3 % PKB na finansowanie badań naukowych i rozwoju w całej Unii do 2020 r.

Polityka innowacyjna znalazła się również w przyjętej przez Komisję Europejską strategii Europa 2020, której celem jest stworzenie i rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w ramach przewodniego projektu „Unia Innowacji”³⁶. Z kolei, w pkt 8 preambuły do Rozporządzenia Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa wskazano, że w kontekście „Unii Innowacji”, jednej z inicjatyw przewodnich strategii Europa 2020, działalność innowacyjna stała się jednym z priorytetów polityki unijnej.

W Rozporządzeniu 651/2014 w pkt 45 preambuły wskazano, że pomoc na działalność badawczą i rozwojową oraz pomoc na wspieranie innowacyjności może przyczynić się do zrównoważenia wzrostu gospodarczego, wzmocnienia konkurencyjności i zwiększenia zatrudnienia. Rozporządzenie 651/2014 w kontekście działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej wyróżnia następujące rodzaje pomocy: pomoc inwestycyjna na infrastrukturę badawczą (art. 26 Rozporządzenia), pomoc dla klastrów innowacyjnych (art. 27 Rozporządzenia), pomoc dla MŚP³⁷ na wspieranie innowacyjności (art. 28 Rozporządzenia), pomoc na innowacje procesowe i organizacyjne (art. 29 Rozporządzenia).

Działalność innowacyjna odgrywa znaczącą rolę w nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy. Taka działalność wpływa na konkurencyjność gospodarki. Przy tym, nie można działalności innowacyjnej utożsamiać z konkurencyjnością, ponieważ na konkurencyjność gospodarki ma wpływ wiele innych czynników. Należy jednak podkreślić, że działalność innowacyjna wymaga znacznych nakładów finansowych oraz wiąże się z wysokim ryzykiem inwestycyjnym. Ryzyko to może zniechęcać potencjalnych przedsiębiorców do podejmowania tego rodzaju działalności, pomimo że stopa zwrotu takiej inwestycji może być niezwykle wysoka. Powyższe powody, jak również konieczność wdrażania przez Polskę Strategii Europa 2020, uzasadnia podjęcie przez państwo działań poprzez udzielanie wsparcia na działalność innowacyjną przedsiębiorców³⁸.

Powyżej wskazane udzielanie wsparcia można uznać za realizację polityki innowacyjności. Można zaryzykować twierdzenie, że prowadzenie polityki innowacyjności stanowi istotny element prowadzenia polityki gospodarczej państwa. Jak wskazuje K. Kokocińska, powyższe pojęcie nie

³⁶ Por. przyjętą przez Komisję Europejską strategię Europa 2020, gdzie położono nacisk na stworzenie i rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w ramach przewodniego projektu „Unia Innowacji” - Komunikat Komisji, *Europa 2020, Strategia...*, dz. cyt., s. 1 i nast.

³⁷ Mikroprzedsiębiorstwo, małe przedsiębiorstwo lub średnie przedsiębiorstwo w rozumieniu Załącznika I do rozporządzenia 651/2014.

³⁸ Na temat ingerencji państwa w gospodarkę por. E. Kosiński, *Rodzaje i zakres sektorowych wyłączeń zastosowania ogólnych reguł konkurencji*, Poznań 2007, s. 10-11.

doczekało się definicji legalnej, ponadto żadnemu podmiotowi administracji gospodarczej nie została przyznana kompetencja do realizacji takiej polityki³⁹. K. Kokocińska podjęła próbę zdefiniowania polityki innowacyjnej, wskazując, że polityka innowacyjna jest to świadoma i celowa działalność organów państwa, służąca rozwojowi systemu innowacji, tzn. systemu instytucji, umiejętności i zachęt (podatkowych, kredytowych) w celu wprowadzenia innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa oraz zwiększania wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją i edukacją⁴⁰. Realizacja tego celu polityki innowacyjnej wymaga stworzenia systemu środków i instrumentów z bardzo różnych sfer aktywności⁴¹. Jak już wspomniano na wstępie, mowa tu o edukacji na różnych poziomach kształcenia, o rozwoju nauki poprzez programy badawcze, grantach, o budowie infrastruktury działalności innowacyjnej⁴².

Samo pojęcie innowacyjności, podobnie jak polityka innowacyjna, również nie posiada definicji legalnej, jednakże często występuje w aktach programowania o różnym charakterze prawnym, np. strategii rozwoju, programy. Zgodnie z jedną ze strategii rządowych, przez innowacyjność gospodarki należy rozumieć zdolność i motywację podmiotów gospodarczych do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków⁴³.

Wspieranie działalności innowacyjnej pełni istotną rolę w polityce państwa. W Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”⁴⁴ wskazuje się w wielu miejscach na konieczność zwiększenia innowacyjności⁴⁵. Podobnie, nacisk na działalność innowacyjną położono w Strategii Polska 2030⁴⁶.

Ramy proceduralne wspierania działalności innowacyjnej

Państwa członkowskie samodzielnie regulują normatywnie procedury, formy prawne oraz środki przyznawania pomocy publicznej na działalność innowacyjną. Jednakże, w aktach unijnych

³⁹ Por. K. Kokocińska, *Podniesienie...*, dz. cyt., s. 20 i nast.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże. Jak wskazuje autorka, dotyczy to w szczególności tworzenia ośrodków specjalizujących się w działaniu na rzecz przedsiębiorczości, transferu technologii, i informacji oraz poprawy konkurencyjności gospodarki, a w szczególności parki technologiczne, sieci pomocy technicznej i technologicznej, centra innowacji i centra transferu technologii.

⁴³ Uchwała nr 7 Rady Ministrów w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. „Dynamiczna Polska 2020”, Monitor Polski 2013, poz. 73, s. 4-9 i nast.

⁴⁴ Aktualizacja 2018/2019 przyjęta przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2018 r.

⁴⁵ Por. w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”, Aktualizacja 2018/2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-poland-pl_1.pdf, 12.02.2019, s. 9 i nast.

⁴⁶ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Monitor Polski 2013, poz. 121.

z zakresu *soft law*⁴⁷ zawarto istotne wytyczne, jakie powinny być ramy proceduralne wspierania działalności innowacyjnej. Przykładowo, Parlament Europejski postuluje *uproszczenie procedur składania wniosków i zawierania umów oraz większą swobodę dla uczestników w zakresie organizacji projektów, zarządzania nimi i wyboru partnerów*⁴⁸. Z kolei, Komisja Europejska stoi na stanowisku, że: *Do warunków wstępnych atrakcyjności i przystępności [finansowania z funduszy publicznych inicjatyw dotyczących badań naukowych i innowacji] należy przejrzystość celów i narzędzi; ogólne zorientowanie inicjatyw i metod ich wykonania na uczestników; spójność i stałość obowiązujących reguł i warunków; a także lekki i sprawny przebieg procedur i procesów administracyjnych – od złożenia wniosku poczynając, a na sprawozdawczości i kontroli kończąc*⁴⁹. Ponadto KE wskazuje, że narastająca różnorodność środków wspierania działalności innowacyjnej może rodzić utrudnienia dla beneficjentów, a także powodować brak przejrzystości⁵⁰.

W związku z koniecznością wykonywania przez Rzeczpospolitą Polską jako Państwo Członkowskie Unii Europejskiej zobowiązań wynikających z realizacji polityki na rzecz wzrostu, niezbędne stało się podjęcie aktywności państwa w obszarze wspierania działalności innowacyjnej

Podsumowanie

Z powyżej przeanalizowanych unijnych polskich i unijnych aktów normatywnych wynika, że wspierania działalności innowacyjnej stanowi istotne zadanie nie tylko Unii Europejskiej, ale także wszystkich Państw Członkowskich, w tym także Polski. W związku z koniecznością wykonywania przez Rzeczpospolitą Polską jako Państwo Członkowskie Unii Europejskiej zobowiązań wynikających z realizacji polityki na rzecz wzrostu, niezbędne stało się podjęcie aktywności państwa w obszarze wspierania działalności innowacyjnej.

⁴⁷ Do *soft law* w działalności innowacyjnej można zliczyć komunikaty, opinie i zalecenia, które choć ze swej natury prawnej nie mają charakteru wiążącego, oddziałują na kształt polityk unijnych (por. K. Kokocińska, *Polityka regionalna...*, dz. cyt., s. 28-29). Por. też Komunikat KE Inwestycje w badania naukowe – Plan działań dla Europy COM (2003) 226 z dnia 4 czerwca 2003 r., jak również Komunikat KE do Rady, parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczo-Społecznego i Komitetu Regionów Wykorzystanie wiedzy w praktyce: Szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla UE COM (2006) 502, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0502&from=BG>, 11.02.2019.

⁴⁸ Pkt 58 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie zielonej księgi: Jak zmienić wyzwania w możliwości: wspólne ramy strategiczne dla finansowania unijnego na rzecz badań naukowych i innowacji (2011/2107 INI), P7_TA(2011)0401, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011IP0401&from=DE>, 11.02.2019.

⁴⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - O uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych, COM/2010/0187 z dnia 29 kwietnia 2010 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0187:FIN:PL:PDF>, 11.02.2019.

⁵⁰ *Ibidem*. Warto wskazać, że istnieją inne dokumenty unijne dotyczące wspierania działalności innowacyjnej [Badania i innowacje]. Pełny ich wykaz został opublikowany: http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/research_innovation.html?root_default=SUM_1_CODED%3D27,SUM_2_CODED%3D2701&locale=pl, 11.02.2019.

Z kolei, z niewiążących dokumentów o charakterze *soft law* wynika, że stosowane procedury powinny być sprawne i uproszczone, a środki i prawne formy jak najmniej różnorodne i nieskomplikowane. Środki wspierania działalności innowacyjnej powinny tworzyć zwartą, jednorodną grupę środków, którą charakteryzuje spójność.

Z unijnych i z polskich regulacji prawnych wyłaniają się bardzo skomplikowane, choć w miarę spójne ramy prawne wspierania działalności innowacyjnej. Intensyfikacja instrumentów wsparcia ma umożliwić Unii Europejskiej i jej Państwom Członkowskim zwiększenie konkurencyjności, adaptacyjności i elastyczności gospodarki wobec wyzwań dynamicznie zmieniającego się świata.

Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego

Paweł Sancewicz

O autorze

Paweł Sancewicz jest doktorem nauk prawnych i doradcą podatkowym. Realizuje projekt badawczy w Katedrze Prawa Publicznego i Komunalwissenschaftliches Institut na Uniwersytecie w Poczdamie w ramach stypendium Fritz Thyssen Stiftung. Obronił pracę doktorską dotyczącą prawnych form wspierania działalności innowacyjnej.

Streszczenie

Nowym modelem rozwoju gospodarczego jest model odpowiedzialnego rozwoju opartego na trwałym wzroście gospodarczym. Wymusza on przejście z gospodarki postindustrialnej do gospodarki innowacyjnej, opartej na nowych technologiach, wiedzy i kreującej wysokopłatne miejsca pracy. Państwo przy tym, zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i unijnej musi podjąć aktywną politykę innowacyjną. Polityka państwa musi zmierzać do zapewnienia wzrostu gospodarczego opartego w większym stopniu na wiedzy, cyfryzacji i innowacyjności, uwzględniając, że zaostrza się konkurencja zagraniczna, gospodarka się w coraz większym stopniu globalizuje, a po okresie kryzysu gospodarczego nie nastąpił wyraźny okres ożywienia. W konsekwencji, bez bodźców w tym zakresie prawdopodobny jest scenariusz w którym w średnio- i długoterminowej perspektywie w gospodarce wystąpi szereg negatywnych tendencji (np. pułapka średniego dochodu, czy rozwoju).

W niniejszym artykule wykazano, że zarówno Polska, jak i Unia Europejska prowadzi politykę innowacyjną przy zastosowaniu różnorodnych środków prawnych, w tym środków z zakresu soft law.

Z przeanalizowanych w artykule unijnych polskich i unijnych podstaw normatywnych wynika, że wspierania działalności innowacyjnej stanowi istotne zadanie nie tylko Unii Europejskiej, ale także wszystkich Państw Członkowskich, w tym także Polski. Z unijnych i z polskich regulacji prawnych wyłaniają się bardzo skomplikowane, choć w miarę spójne ramy prawne wspierania działalności innowacyjnej. Ramy proceduralne natomiast wymagają ciągłych prac w tym zakresie.

Słowa kluczowe

działalność innowacyjna, polityki innowacyjne, soft law, pomoc publiczna

Dodatkowe informacje

Niniejszy artykuł powstał w ramach stypendium ufundowanego przez fundację Fritz Thyssen Stiftung, w ramach postępowania o sygn. 40.18.0.011RE na pobyt badawczy w Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam.

Supporting innovative activity in the light of the normative acts issued by EU institutions and EU soft law with overview on Polish law

Paweł Sancewicz

Summary

The model of sustainable development based on sustainable economic growth is a new model of an economic development. It forces the transition from a post-industrial economy to an innovative economy, based on new technologies, knowledge and which creates high-paid jobs. At the same time, the state, both at the national and EU level, must pursue an active innovation policy. State policy must aim to ensure growth based more on knowledge, digitization and innovation, taking into account that foreign competition is intensifying, the economy is increasingly globalizing, and after the economic crisis there has been no clear period of economic recovery. Consequently, without stimulation in this respect, a scenario is likely in which, in the medium and long-term perspective, a number of negative trends will appear in the economy (eg. medium income trap or development trap). The analyze in the article confirmed that supporting innovative activity is an important task not only for the European Union, but also for all Member States, including Poland. From the EU and Polish legal regulations emerges a very complicated, though coherent legal framework for supporting innovative activity. The procedural framework, however, requires constant development in this area. Hence, innovation policy is conducted not only with help of legal regulation, but also with use of various measurements, which should be deemed as soft law.

Key words

innovative activity, innovation policies, soft law, state aid