



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 20 stycznia 2021 r.

DMP-2.500.4.2021

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z pismem z dnia 18 stycznia 2021 r. (BPS.DKS.KU.0401.2.2021), dotyczącym *projektu ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2*, pragnę uprzejmie poinformować, że w dniu dzisiejszym została wydana opinia Prezesa UOKiK Nr 5/2021/P/AH, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,
Tomasz Chróstny
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
/podpisano elektronicznie/

Zał. Opinia Prezesa UOKiK Nr 5/2021/P/AH.



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 20 stycznia 2021 r.

DMP-2.500.4.2021

Opinia Nr 5/2021/P/AH

do projektu programu pomocowego zawartego w projekcie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2

W związku z pismem Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z dnia 18 stycznia 2021 r. (znak: BPS.DKS.KU.0401.2.2021), zawierającym wniosek o wydanie opinii w sprawie *projektu ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2*, działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, stwierdzam co następuje.

I. Zakres projektu ustawy

Celem projektu ustawy jest umożliwienie każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, uzyskanie odszkodowania od Skarbu Państwa. Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała i jest pomniejszane o równowartość pomocy udzielonej poszkodowanemu na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Zgodnie z projektem ustawy wniosek o odszkodowanie składa się do właściwego wojewody, który wydaje decyzję w sprawie przyznania odszkodowania nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2377.

złożenia wniosku. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej lub z upływem trzech lat od dnia zniesienia stanu epidemii w związku z zakażeniami SARS-CoV-2.

II. Kryteria kwalifikacji planowanego wsparcia jako pomocy publicznej

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

Oznacza to, iż wsparcie dla przedsiębiorcy stanowi pomoc publiczną, o ile jednocześnie spełnia następujące przesłanki:

- udzielane jest przez państwo lub ze źródeł państwowych,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Przepis art. 107 ust. 1 TFUE ma zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw. W świetle orzecznictwa Trybunału, przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od swojej formy organizacyjnej i prawnej oraz sposobu finansowania². Bez znaczenia jest również, czy podmiot działa w celu osiągnięcia zysku³. Jednocześnie, za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na rynku⁴. Nie ma zatem znaczenia, czy dany podmiot w świetle prawa krajowego jest uznawany za przedsiębiorcę, ani jak kwalifikowana jest jego działalność. Przedsiębiorstwem może być zarówno osoba fizyczna, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, jak również stowarzyszenie, fundacja, jednostka badawczo-rozwojowa, czy

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH, [1991] ECR I-1979, pkt 21.

³ Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany C-67/96.

nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego.

III. Ocena warunków dopuszczalności udzielenia pomocy publicznej

Oceniając planowane odszkodowanie należy w pierwszej kolejności ustalić, czy dotyczy ono przedsiębiorców. Jedynie uprzednie ustalenie, że przysporzenie ze środków publicznych związane jest z prowadzoną przez podmiot działalnością gospodarczą, powoduje następnie konieczność dokonania analizy spełnienia przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE, o których mowa w pkt II niniejszej opinii.

Z przepisów projektu ustawy wynika, że roszczenie o odszkodowanie przysługuje każdemu, kto poniósł stratę majątkową, nie można zatem wykluczyć, że o odszkodowanie będą ubiegać się również przedsiębiorcy, w szczególności osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Analizując spełnienie przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do przewidzianego w projekcie ustawy odszkodowania, należy zwrócić uwagę, że pochodzi ono od Skarbu Państwa i ma charakter selektywny, ponieważ jego adresatem jest konkretny podmiot, który poniósł stratę majątkową wyłącznie w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w związku z COVID-19 oraz złożył wniosek o jego przyznanie. Decyzję w sprawie odszkodowania przyznaje wojewoda właściwy na miejsce powstania szkody majątkowej. Przepisy projektu ustawy nie precyzują, w jakim stopniu organ ma swobodę w zakresie rozpatrywania wniosku i czy ocena w danym przypadku wiąże się z szeroką uznaniowością. Biorąc jednak pod uwagę, że projekt ustawy przyznaje jedynie prawo do roszczenia o odszkodowanie, należy założyć, że organ będzie miał pewną swobodę w zakresie jego przyznawania. Spełnione są zatem przesłanki pochodzenia wsparcia ze środków publicznych i selektywności.

Odnosząc się do przesłanki korzyści, należy zwrócić uwagę na fakt, że odszkodowanie umożliwi przedsiębiorcy pokrycie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, które musiałby w normalnych warunkach uiścić z własnych środków. Z tych względów odszkodowanie będzie stanowiło dla przedsiębiorcy korzyść, niedostępną dla jego konkurentów. W projekcie ustawy zapewniono, że korzyść ta będzie odpowiadała wysokości szkody i nie będzie nadmierna, poprzez zawarcie przepisów o pomniejszeniu odszkodowania o równowartość pomocy udzielonej poszkodowanemu na podstawie przepisów przyjętych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Ponadto

wyłączono w ogóle prawo do odszkodowania, jeżeli szkoda powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej.

W odniesieniu do spełnienia przestanki zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową należy zwrócić uwagę, że pomoc przyznana przez państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje⁵. W praktyce przestankę uznaje się za spełnioną, jeżeli państwo przyznaje przedsiębiorstwu korzyść finansową w sektorze otwartym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja. Stosunkowo niewielka kwota pomocy, wielkość beneficjenta lub jego udział w rynku nie wykluczają możliwości wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁶. Biorąc pod uwagę, że odszkodowanie przysługuje również przedsiębiorcom, którzy mogą prowadzić działalność gospodarczą w różnych sektorach otwartych na konkurencję, może ono zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji lub

W związku ze spełnieniem wszystkich przestank, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, należy stwierdzić, że odszkodowanie, przewidziane w projekcie ustawy, stanowi pomoc publiczną.

Pomoc tę należy zakwalifikować jako zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust.2 lit. b TFUE. Z przepisu tego wynika, że zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Kwalifikacja przez Komisję konkretnych okoliczności jako zdarzenia nadzwyczajnego dokonywana jest poprzez ocenę indywidualnych przypadków. Analizując wystąpienie przestank uzasadniających kwalifikację wsparcia z art. 107 ust. 2 lit. b TFUE Komisja bierze pod uwagę następujące czynniki:

- zdarzenie jest nieprzewidywalne lub trudne do przewidzenia,
- wywołuje skutki ekonomiczne na dużą skalę,
- jest nadzwyczajne.⁷

W odniesieniu do pandemii SARS-CoV-2 Komisja uznała, że jest to zdarzenie nadzwyczajne, uzasadniające kwalifikację wsparcia mającego charakter odszkodowania na podstawie

⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris*, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11; Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., *Alzetta*, ECLI:EU:T:2000:151, pkt 80.

⁶ Wyrok Trybunału dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 *The Queen, na wniosek: Eventech Ltd przeciwko The Parking Adjudicator*, pkt 68, 81.

⁷ Komisja uznawała w przeszłości za zdarzenia nadzwyczajne takie okoliczności jak wojna, wewnętrzne trudności państwa i strajki, a także zaburzenia gospodarcze o dużej skali, które spowodowały straty ekonomiczne.

art. 107 ust. 2 lit. b TFUE. Np. w decyzji z dnia 28 września 2020 r. w sprawie SA.58212 (2020/N) Pomoc publiczna dla polskich lotnisk⁸ Komisja wyraziła pogląd, że pandemię należy uznać za zdarzenie nadzwyczajne, ponieważ nie było ono możliwe do przewidzenia, jest wyjątkowe ze względu na charakter i wpływ na jednostki, których dotyczy oraz gospodarkę państw członkowskich.

IV. Obowiązek notyfikacji.

Pomoc przewidziana w projekcie ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 1 TFUE, jako pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE.

Z poważaniem,
Tomasz Chróstny
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
/podpisano elektronicznie/

⁸ C(2020) 6778 final.