



Warszawa, 31 maja 2021 roku

Polska Rada Centrów Handlowych  
ul. Nowogrodzka 50  
00-695 Warszawa  
e-mail: [prch@prch.org.pl](mailto:prch@prch.org.pl)

Dot. Druku Senackiego nr 403

**Uwagi Polskiej Rady Centrów Handlowych do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.**

*Szanowni Państwo Senatorowie zasiadający w senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności,*

W imieniu Polskiej Rady Centrów Handlowych, największej w Polsce organizacji zrzeszającej ponad 200 firm z sektora centrów handlowych, zwracamy się do Państwa z oczekiwaniem i apelem o **wnikliwą analizę propozycji legislacyjnych oraz rzetelną ocenę skutków** wnioskowanych przez rząd i przyjętych przez Sejm RP rozwiązań zawartych w Druku Senackim nr 403. Jednocześnie poddajemy pod rozwagę poniższe uwagi.

**Apelujemy o nieuchwalanie proponowanych przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii zmian do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.) w zakresie wprowadzenia art.1 pp. 10 i 11 (art. 15ze<sup>1</sup>) oraz art. 7 zamieszczonych w druku senackim nr 403.**

Rozwiązanie polegające na tzw. ochronie czynszowej najemców w obiektach handlowych o powierzchni powyżej 2000 mkw. wskazane w druku senackim nr 403 poprzez wprowadzenie ustawowej obniżki czynszów (oraz wszelkich innych opłat) odpowiednio o 80 proc. w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia działalności w centrach handlowych, oraz o 50 proc. w okresie trzech miesięcy po ustaniu zakazu:

1. Jest niezgodne z obowiązującym prawem i Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>1</sup>
2. Stanowi bezprawną interwencję państwa w umowy gospodarcze i relacje cywilno-prawne pomiędzy podmiotami komercyjnymi na skalę niespotykaną w demokratycznych państwach prawa.<sup>2</sup>
3. Nosi znamiona selektywności, dyskryminacji i nierównego traktowania przedsiębiorstw, wprowadzając arbitralne i nieproporcjonalne rozwiązania, pogarszające sytuację prawną i ekonomiczną wynajmujących, czyli właścicieli i zarządców centrów handlowych. Całkowity koszt pomocy przyznanej najemcom zarówno w istniejącym art. 15ze jak i projektowanym art. 15ze<sup>1</sup> jest ponoszony przez właścicieli i zarządców centrów handlowych, pozbawionych jakiegokolwiek wsparcia ze strony państwa. Wynajmujący nie otrzymują żadnej rekompensaty ze względu na wprowadzone rozwiązanie, na co

<sup>1</sup> Opinie prawne autorstwa prof. dr. hab. Piotra Machnikowskiego (specjalista w zakresie prawa cywilnego, arbiter w krajowym i międzynarodowym arbitrażu handlowym, wykładowca na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego) w zakresie aspektów cywilistycznych oraz dr. hab. Krzysztofa Koźmińskiego (ekspert w zakresie prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego, wykładowca na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego) w zakresie konstytucyjności wprowadzonych rozwiązań.

<sup>2</sup> Ibid.

zwrócono uwagę podczas posiedzeń Sejmu. Zostali także celowym zapisem wykluczeni z pomocy w ramach tarcz PFR, a także wyłączeni z tarcz rządowych, a jednocześnie mają wielomiliardowe zobowiązania m.in. wobec banków).<sup>3,4</sup> Kosztem wynajmujących (wartość pomocy udzielonej najemcom przez wynajmujących osiągnęła już wartość 6 mld zł, czyli ponad połowę rocznych przychodów, a nowe rozwiązanie będzie kosztowało dwa razy więcej niż art. 15ze), wspiera się najemców, którzy otrzymują pomoc na trzech poziomach: 1. w postaci abolicji czynszowej (art. 15ze i planowany art. 15ze<sup>1</sup>), 2. dobrowolnych czasowych upustów czynszowych finansowanych przez wynajmujących oraz 3. w ramach rządowych tarcz pomocowych i PFR.

4. **Jest nieprecyzyjnie skonstruowane i sformułowane, w szczególności dotyczy to proponowanego art. 7 (przepis przejściowy).** Mimo licznych zapewnień projektodawców m.in. podczas posiedzenia Komisji Polityki Socjalnej i Rodziny, że nowe rozwiązanie będzie miało zastosowanie tylko do przyszłych hipotetycznych lockdownów, **art. 7 zakłada możliwość działania prawa wstecz i odwołania skutków złożonych i przyjętych oświadczeń woli, na co wskazują także eksperci, na których powołują się autorzy nowelizacji.**<sup>5</sup> To nieznaną konstrukcją w prawie cywilnym wycofania skonsumowanego oświadczenia woli. Wobec zapewnień autorów, a także zgodnie z zasadą, że prawo nie może działać wstecz art. 7 powinien zostać całkowicie usunięty z ustawy.
5. **Stanowi program pomocowy (zarówno art. 15ze i planowany art. 15ze<sup>1</sup>) a zarazem stanowi niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu prawa europejskiego** - rząd w drodze ustawy przejmuje kontrolę nad przychodami wynajmujących i włącza je do zasobu państwowego angażując się w redystrybucję środków pieniężnych podmiotów prywatnych między nimi, naruszając art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co może skutkować m.in.: obowiązkiem zwrotu pomocy przez podmioty uposażone tj. najemców (łącznie wartość zwrotu może sięgać nawet 4 mld złotych), zakazem udzielania jakiegokolwiek pomocy publicznej najemcom do czasu zwrotu pomocy udzielonej niezgodnie z prawem, skargą do Komisji Europejskiej o braku notyfikacji pomocy publicznej oraz zarzutem naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wydatkowanie środków publicznych.
6. **Przewiduje automatyczne, ustawowe i bezwarunkowe przyznanie każdemu najemcy zniżek w czynszach.** W przeciwieństwie do rozwiązań, które rząd wprowadził w ramach zarządzanych przez siebie tarcz pomocowych, nie jest analizowany spadek obrotów danego podmiotu oraz kondycja finansowa przedsiębiorstwa. Konsekwencją tego jest przyznanie wsparcia m.in. dużym spółkom giełdowym oraz wiodącym firmom międzynarodowym, których dobra sytuacja finansowa jest komunikowana publicznie<sup>6</sup>. Tymczasem skala potrzeb i zaplecze podmiotów małych (prowadzących pojedyncze lokale) oraz dużych (w tym spółek giełdowych), sektor prowadzonej działalności, czy wreszcie marża oraz inne parametry biznesowe determinujące kondycję przedsiębiorstwa są zupełnie inne. Należy także

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Regulamin Tarczy pomocowej PFR strona 14, pkt 3c iii. [https://pfrsa.pl/dam/jcr:0367d68d-b116-40d7-8c9f-be5f161e14bc/Regulamin%20programu\\_Tarcza\\_Finansowa.pdf](https://pfrsa.pl/dam/jcr:0367d68d-b116-40d7-8c9f-be5f161e14bc/Regulamin%20programu_Tarcza_Finansowa.pdf).

<sup>5</sup> Wypowiedź profesora Tomasza Sójki z Katedry Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu dla DGP z 24.05.21 oraz dla portalu Property News z dnia 27.05.21: „zapisane w art. 7 „oświadczenie woli o cofnięciu oferty” jest niefortunną konstrukcją. To trzeba ewidentnie zmienić.”.

<sup>6</sup> Artykuły prasowe dotyczące kondycji sieci handlowych w okresie pandemii: LPP proponuje rekordową dywidendę <https://www.wnp.pl/przemysl-odziezowy/lpp-proponuje-rekordowa-dywidende,471507.html>; Polska marka 4F potrafiła wygrać na pandemii - <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykul/pandemia-nie-pograzyla-polskiej-firmy-4f-zmiana-strategii-pozwolila-pomnozyc-zyski>; Zobaczcie, co wyprawiają CCC i LPP - <https://spidersweb.pl/bizblog/ccc-lpp-gielda/>; LPP – sprzedaż w sklepach stacjonarnych wzrosła o 76 proc. - <https://www.dlahandlu.pl/detalhurt/wiadomosci/lpp-sprzedaz-w-sklepach-stacjonarnych-wzroslo-o-76-proc,98170.html>;



zaznaczyć, że obroty najemców w okresach po lockdownach są znacząco wyższe niż 50% wyników sprzed pandemii, co podważa zasadność wprowadzenia propozycji 50% rabatów w czynszach i opłatach eksploatacyjnych przez okres trzech miesięcy po lockdownach (np. obroty w lutym 2021 roku [po styczniowym lockdownie] były wyższe niż przed pandemią).<sup>7</sup>

7. **Wbrew intencjom i deklaracjom rządu<sup>8</sup> (sprzecznym z prawem europejskim i międzynarodowym), dotknie również polskich właścicieli centrów handlowych**, gdyż ponad połowa z działających w Polsce galerii handlowych o powierzchni powyżej 2 000 mkw. należy do polskich właścicieli. Jednocześnie około 50% rynku najemców centrów handlowych stanowią międzynarodowe sieci handlowe, 40% wielkie polskie sieci handlowe, często notowane na giełdzie, a 10% lokalni, mali najemcy.
8. **Ze względu na nieprecyzyjną konstrukcję wprowadzi olbrzymi chaos w obszarze finansów spółek i finansów publicznych, sądownictwa i administracji podatkowej, którego Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii nie uwzględniło w Ocenie Skutków Regulacji. Skutkować też będzie tysiącami spraw w sądach w zakresie rozstrzygnięcia co do wysokości czynszów.**

PRCH wielokrotnie zgłaszała liczne uwagi dotyczące art. 15ze i jego proponowanej nowelizacji (art. 15ze<sup>1</sup> oraz art. 7) do Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, PFR oraz Biura Legislacyjnego Sejmu, również podczas posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Socjalnej i Rodziny. Niestety nie zostały one przeanalizowane z należytą starannością oraz uwzględnione w tekście ustawy, a uzasadnienia autorów nowelizacji nie rozwiąły wątpliwości odnośnie interpretacji proponowanych nowych zapisów, zasadności ich wprowadzenia oraz zgodności z prawem polskim i międzynarodowym.

**Pragniemy podkreślić, że w procesie kształtowania treści, zarówno art. 15ze, jak i 15ze<sup>1</sup> całkowicie pomięto głos wynajmujących, co skutkuje brakiem rzetelnej analizy skutków regulacji. Przedstawione powyżej argumenty jednoznacznie wskazują na konieczność usunięcia art. 15ze<sup>1</sup> i art.7 z proponowanej nowelizacji.**

Z wyrazami szacunku,  
**za Zarząd Polskiej Rady Centrów Handlowych**

**Jan Dębski**

Prezes Zarządu

**Anna Malcharek**

Wiceprezes Zarządu

Załączniki:

- 1) Uzasadnienie stanowiska Polskiej Rady Centrów Handlowych dot. zaproponowanych zmian legislacyjnych ingerujących w treść stosunku najmu lokali użytkowych w obiektach wielkopowierzchniowych.
- 2) Opinie prawne prof. dr. hab. Piotra Machnikowskiego oraz dr. hab. Krzysztofa Koźmińskiego.
- 3) Memorandum Kancelarii Prawnej Hryniów, Łebek i Partnerzy.
- 4) Kopia artykułów z DGP z dnia 24.05.21 oraz portalu Property News z 27.05.21 z wypowiedzią profesora Tomasza Sójki z Katedry Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- 5) Dane nt. obrotów najemców centrów handlowych w latach 2020-2021 w porównaniu do 2019 roku –dane

<sup>7</sup> Szczegółowe dane pokazujące odwiedzalność centrów handlowych i obroty najemców po zakończeniu lockdownów.

<sup>8</sup> W załączeniu zrzut ekranu strony www KPRM.



**POLSKA RADA  
CENTRÓW HANDLOWYCH**

POLISH COUNCIL  
OF SHOPPING CENTRES

- gromadzone i przetwarzane przez PwC.
- 6) Zrzut ekranu strony www KPRM.



Załącznik nr 1

*Uzasadnienie do stanowiska Polskiej Rady Centrów Handlowych dot. zaproponowanych zmian legislacyjnych ingerujących w stosunek najmu lokali użytkowych w obiektach wielkopowierzchniowych.*

**Nowe rozwiązanie legislacyjne przedstawione w druku senackim nr 403 polegające na kolejnej ustawowej ingerencji w umowy gospodarcze (art. 15ze<sup>1</sup>) nie powinno znaleźć akceptacji członków Senatu. Począwszy od marca 2020 roku (wprowadzenie art. 15ze) ustawodawca ingeruje w niedopuszczalny sposób w relacje kontraktowe uczestników rynku centrów handlowych. Ingerencja ta zaburza funkcjonowanie wolnego rynku, branży centrów handlowych, wprowadza chaos prawny oraz spotyka się z krytyką zarówno wynajmujących (właściciele i zarządców centrów handlowych), jak i najemców. Nie uwzględnia również rzeczywistości rynkowej uniemożliwiając sektorowi samoregulację za pomocą dostępnych i adekwatnych instrumentów cywilno-prawnych. Branża centrów handlowych jest jedynym sektorem w Polsce, w którym stosunki między prywatnymi podmiotami są i mają być regulowane na mocy ustawy.**

#### **Art. 15ze – rozwiązanie ustawowe krytykowane przez całą branżę**

Dotychczas obowiązujący art. 15ze, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 mkw. wygasił wzajemne zobowiązania stron umów najmu w centrach handlowych. Wskutek wprowadzenia tego przepisu kosztami finansowania 21 tygodni dotychczasowych ogólnopolskich lockdownów, zostali obarczeni wyłącznie wynajmujący, gdyż najemcy zostali zwolnieni z obowiązku regulowania czynszów i opłat eksploatacyjnych na ich rzecz. Abolicja czynszowa wynikająca z art. 15ze kosztowała dotychczas wynajmujących ponad 4 mld zł. Jednocześnie wraz z wprowadzeniem art. 15ze nie „wygaszono” podatków i opłat publicznoprawnych ani żadnych innych zobowiązań obciążających wynajmujących.

**Niezależne opinie prawne, wielokrotnie przedkładane Prezydentowi RP i Rządowi RP, potwierdzają, że art. 15ze w obecnym kształcie, ze względu na jego retroaktywność, nieprecyzyjną redakcję, a także nadmierną ingerencję w trwające i realizowane relacje umowne jest niezgodny z konstytucyjnymi zasadami prawidłowej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego prawa, ochrony praw nabytych oraz poszanowania wzajemnych interesów stron.**

Naruszenie gwarantowanych przez Konstytucję - równości wobec prawa, swobody działalności gospodarczej, ochrony prawa własności i zasady swobodnego kształtowania umów - przy jednoczesnym braku wsparcia adekwatnego do ponoszonych przez wynajmujących strat, bez wprowadzenia stanu wyjątkowego, może skutkować skierowaniem licznych pozwów wobec Skarbu Państwa.

To asymetryczne rozwiązanie doprowadziło do patologicznych sytuacji, w których najemcy korzystający z art. 15ze, wykorzystują wynajmowane powierzchnie w okresach lockdownów bez



ponoszenia z tego tytułu jakichkolwiek opłat. Pomieszczenia w centrach handlowych są używane w celach komercyjnych (np. do obsługi i rozwijania sprzedaży internetowej), najemcy czerpią z tego korzyści, jednocześnie notując bardzo dobre wyniki finansowe, podczas gdy wynajmujący w trybie ciągłym ponoszą wszystkie koszty utrzymania nieruchomości (w tym m.in. podatkowe i inne opłaty publiczno-prawne). Dobrą kondycję finansową polskich sieciowych najemców, również notowanych na giełdzie, którzy są beneficjentami art. 15ze, potwierdzają ostatnio publikowane wyniki finansowe i relacje w mediach.

Wynajmujący powierzchnie handlowe zostali w ciągu ostatniego roku pozbawieni ponad połowy swoich rocznych przychodów - łącznie ponad 6 mld zł (4 mld zł to koszt wynikający z ustawowego wygaszenia umów - art. 15ze, a pozostałe 2 mld zł, to koszt dobrowolnie udzielonych czasowych upustów czynszowych, przez wynajmujących, na rzecz najemców). Zamiast udzielić solidarnego wsparcia całemu sektorowi handlu, państwo kosztem wynajmujących wspiera najemców, którzy otrzymują pomoc na niespotykaną skalę, na trzech poziomach: w postaci abolicji czynszowej (art. 15ze), dobrowolnych upustów czynszowych finansowanych przez wynajmujących oraz bezpośrednio od państwa w ramach rządowych tarcz pomocowych i instrumentów zarządzanych przez PFR. Jednocześnie właściciele i zarządcy centrów handlowych, pomimo że zostali głęboko dotknięci skutkami lockdownów wynikających z pandemii COVID-19 nie otrzymali żadnego wsparcia, co więcej zostali wykluczeni z tarczy PFR.

Rozwiązanie zastosowane w Polsce jest ewenementem na skalę europejską, gdyż narzędzia stosowane w innych krajach europejskich nie dyskryminują przedsiębiorców, przedkładając jednych nad innych:

- 1) Belgia – pożyczki rządowe i samorządowe dla najemców na czynsz (do 60 000 EUR)
- 2) Czechy – subsydia dla najemców na czynsz (do 10 000 000 CZK)
- 3) Włochy – ulga podatkowa (30-50% czynszu)
- 4) Słowacja – dopłata dla najemcy do czynszu w wysokości równej uldze wynegocjowanej przez najemcę z wynajmującym
- 5) Holandia – odszkodowanie finansowe dla najemców (do 50 000 EUR)
- 6) Niemcy – tymczasowy zakaz wypowiedzania umów najmu z powodu braku płatności czynszu
- 7) Rumunia – warunkowe prawo najemcy do żądania przedłużenia terminu płatności czynszu/opłat eksploatacyjnych
- 8) Węgry – brak interwencji w rynek
- 9) Luksemburg – zawieszenie eksmisji w okresie 24.06.2020 – 24.07.2020 (orzecznictwo na korzyść wynajmujących: brak podstaw do zwolnienia z czynszu, brak podstaw do renegowania cen po lockdownach)

### **Regulacja art. 15ze to niedozwolona pomoc publiczna dla najemców**

Przyjęty sposób regulacji nie został notyfikowany w Komisji Europejskiej jako pomoc publiczna w trybie art. 107 TFUE, a brak jej notyfikacji może być przedmiotem postępowania przed Komisją Europejską.

Potwierdzają to przedłożone decydującym analizy prawne, z których wynika że:



- 1) Skarb Państwa zaangażował się w redystrybucję środków pieniężnych podmiotów prywatnych między tym podmiotami, określając warunki transferów ustawą (aktem powszechnie obowiązującym). Skarb Państwa przejął kontrolę nad przychodami wynajmujących włączając wartości wygaszonych zobowiązań najemców (art. 15ze) do zasobu państwowego i obecnie planuje przejście takiej kontroli nad odpowiednio 80% i 50% tych przychodów (art. 15ze<sup>1</sup>).
- 2) Selektywny wybór beneficjentów pomocy odbył się na warunkach nierynkowych (test prywatnego inwestora) i w sposób zakłócający konkurencję na rynku wewnętrznym UE. Niektórzy najemcy zostali uprzywilejowani (udzielono im korzyści) w celu ograniczenia ich kosztów operacyjnych.
- 3) Najemcy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jako przedsiębiorcy uzyskali niespotykaną na całym rynku wewnętrznym Unii Europejskiej pomoc finansową, która wzmocniła ich pozycję handlową, m.in. względem najemców powierzchni handlowych w obiektach o powierzchni sprzedaży poniżej 2000 mkw. oraz względem wynajmujących.

Ocena rządu jest w tym zakresie wadliwa, a okoliczności spełnienia przez art. 15ze oraz proponowany art. 15ze<sup>1</sup> kryteriów pomocy publicznej nie poddano analizom w toku procesu legislacyjnego. Sankcją za brak właściwej notyfikacji jest m.in. bezwzględny obowiązek zwrotu tak udzielonej pomocy publicznej przez najemców oraz zakaz udzielania jakiegokolwiek pomocy publicznej do czasu zwrotu tej udzielonej niezgodnie z prawem i wiele innych o poważnych skutkach dla budżetu państwa.

#### **Art. 15ze<sup>1</sup> - kolejne rozwiązanie ustawowe ingerujące w umowy najmu o nieprecyzyjnej redakcji**

Nowo planowane, przedstawione w druku senackim nr 403 uchylenie art. 15ze oraz wprowadzenie w jego miejsce art. 15ze<sup>1</sup> prowadzi do dalszego antagonizowania rynku, pogłębienia nierówności traktowania uczestników wolnego rynku i zwiększenia strat wynajmujących. Wpłyne także bezpośrednio na sektor bankowy, który udzielił wielomiliardowych kredytów na budowę lub zakup centrów handlowych - szacowane zadłużenie właścicieli sięga 90 mld zł.

W odniesieniu do planowanej regulacji objętej art.15ze<sup>1</sup> rząd RP ponownie błędnie zakłada, iż nie spełnia ona kryteriów pomocy publicznej. Pomoc publiczna może przybierać formy „atypowe”, do których można zaliczyć m.in. interpretacje prawa podatkowego, przyznanie dostępu do domeny publicznej, zasobów naturalnych czy specjalnych lub wyłącznych praw bez odpowiedniego wynagrodzenia zgodnego ze stawkami rynkowymi, jak również oświadczenia państwa członkowskiego, które mogą wpływać na lepszy rating lub zdolność kredytową przedsiębiorcy. Za tego typu pomoc publiczną uznano również fundusze zasilane z obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, zarządzane i dzielone zgodnie z tym ustawodawstwem (przykład kasy depozytowej).

Jako organizacja branżowa jesteśmy gotowi wesprzeć prace legislacyjne poprzez pełną i dogłębną analizę art.15ze oraz art.15ze<sup>1</sup> w kontekście przepisów UE o pomocy publicznej. Podkreślamy, że prawnie zakazany jest obchodzenie regulacji dotyczących pomocy publicznej. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. C-482/99 wskazano, że: „*Prawo wspólnotowe nie może pozwolić, aby regulacje dotyczące pomocy publicznej były obchodzone poprzez tworzenie*



*autonomicznych instytucji, którym powierzono przyznawanie pomocy.”*

**Pragniemy również podkreślić, że w procesie kształtowania treści, zarówno art. 15ze, jak i 15ze<sup>1</sup> całkowicie i celowo pomięto głos wynajmujących.** Proces legislacyjny prowadzący do wniesienia pod obrady Sejmu i Senatu również był utołmny. Wśród wielu wadliwości wskazać należy w szczególności, że:

- (1) Projekt został opracowany i skierowany do Sejmu w warunkach uniemożliwiających podmiotom, których dotyczy regulacja, w tym m.in. PRCH udział w pracach legislacyjnych. Publikacja dokumentów związanych z projektem ustawy procedowanych na etapie legislacyjnym Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Rady Ministrów nastąpiła na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 4 maja 2021 roku, natomiast już w dniu 6 maja 2021 roku projekt został skierowany do Sejmu.
- (2) Skutkiem takiego procedowania (z pominięciem zainteresowanych stron) jest całkowicie nieprawidłowe ustalenie dokonane w tzw. „Ocenie Skutków Regulacji”. W jej pkt. 3 pt.: „Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?”, w którym podano: „Brak jest szczegółowych danych na temat, jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE, ponieważ każde państwo indywidualnie prowadzi działania związane ze zwalczaniem COVID-19.”. Tymczasem PRCH dysponuje wiedzą w jaki sposób problem dotyczący relacji pomiędzy najemcami a wynajmującymi rozwiązano w innych krajach i takich szczegółowych informacji udzieli. Dzieliła się nimi również wielokrotnie z przedstawicielami MRPiT.
- (3) Nie przeanalizowano zasadności wprowadzenia takiego rozwiązania, adekwatności jego założeń do sytuacji podmiotów oraz kondycji rynku. Obniżki czynszu będą przysługiwać wszystkim najemcom niezależnie od sytuacji finansowej przedsiębiorstwa - w przeciwieństwie do rozwiązań, które rząd wprowadził w ramach zarządzanych przez siebie tarcz pomocowych nie jest analizowany spadek obrotów danego podmiotu - co powoduje, że wsparcie otrzymają również wielkie spółki giełdowe oraz międzynarodowe sieci raportujące dobre wyniki finansowe.
- (4) Projektodawcy mimo licznych zapewnień, że nowe rozwiązanie będzie miało zastosowanie tylko do przyszłych lockdownów, wprowadzają przepis przejściowy tj. art. 7. Został on skonstruowany tak nieprecyzyjnie, że jego literalna wykładnia pozwala na wiele sprzecznych interpretacji, skutkujących licznymi procesami sądowymi. Art. 7 zakłada m.in. możliwość działania prawa wstecz i odwołania skutków złożonych i przyjętych oświadczeń woli. To nieznaną konstrukcją w prawie cywilnym wycofania skonsumowanego oświadczenia woli. Art. 7 powinien zostać całkowicie usunięty z ustawy.

Stanowisko PRCH zostało całkowicie pominięte w finalnym brzmieniu regulacji. W tym stanie rzeczy wnosimy o zaniechanie dalszej szkodliwej ingerencji w mechanizmy rynkowe i **o niewprowadzanie dalszych zmian w postaci art. 15ze<sup>1</sup> i art.7 planowanego i umieszczonego w druku senackim nr 403.**



## OPINIA PRAWNA

### dotycząca wykładni i stosowania art. 15ze ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19

sporządzona dla Zarządu Polskiej Rady Centrów Handlowych

#### Streszczenie

Przedmiotem opinii jest ocena możliwości i skutków zastosowania art. 15ze ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych do wzajemnych zobowiązań stron umów najmu dotkniętych zakazem prowadzenia określonej działalności, przewidzianym w § 7 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, a także ocena konsekwencji obowiązywania art. 15ze i próba poszukiwania rozwiązania prawnego lepiej dostosowanego do potrzeb podmiotów prawa.

Regulacja art. 15ze Ustawy stwarza trudności interpretacyjne ze względu na wadliwość sformułowania i niejasność uzasadnienia.

Wprowadzone w początkowej fazie pandemii Covid-19 zakazy prowadzenia działalności handlowej i usługowej w centrach handlowych nie wpływały bezpośrednio na stosunki prawne najmu powierzchni handlowych i usługowych (prawa i obowiązki stron umowy najmu), gdyż nie dotyczyły przedmiotu najmu, ale działalności gospodarczej najemcy. Stanowiły natomiast zewnętrzne, niezależne od stron umowy najmu i nieprzewidywalne zdarzenie wpływające negatywnie na ich sytuację ekonomiczną stron i utrudniające im wywiązanie się z przyjętych na siebie zobowiązań. Przepis art. 15ze ustawy miał stanowić reakcję na to zjawisko i ustanawiać normę „wygaszającą” wzajemne zobowiązania stron umowy najmu, której zastosowanie zależy od złożenia przez najemcę w określonym terminie bezwarunkowej oferty przedłużenia obowiązywania umowy o okres obowiązywania zakazu działalności i dodatkowe sześć miesięcy.

Przyjęte w art. 15ze rozwiązanie, abstrahując od kwestii jego zgodności z Konstytucją, ma więcej wad niż zalet. Rodzi trudności w związku z użycie terminu „wygasanie” w znaczeniu innym niż

Dentons jest międzynarodową kancelarią prawniczą świadczącą usługi dla klientów na całym świecie poprzez swoje oddziały i kancelarie z nią stowarzyszone.

Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k. jest wpisana do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, XII Wydział Krajowego Rejestru Sądowego, pod numerem 0000061089, NIP: 5252197565.

Informacje Prawne znajdują się na stronie [dentons.com](http://dentons.com).

powszechnie przyjęte oraz posłużeniem się niejasnym pojęciem „wzajemne zobowiązania stron”. Jego główne słabe strony to brak możliwości uwzględniania indywidualnej sytuacji stron konkretnego stosunku najmu; przeniesienie ekonomicznych konsekwencji ograniczeń spowodowanych pandemią w całości na wynajmującego oraz niedostateczność środka, który ma w rekompensować stronom skutki ustawowej ingerencji w ich zobowiązanie, polegającego na przedłużeniu czasu obowiązywania umowy najmu.

Należy poszukiwać takiego rozwiązania problemów stwarzanych przez zakazy prowadzenia działalności, które będzie lepiej uwzględniało konstytucyjne wymaganie proporcjonalności. Propozycję takiego rozwiązania przedstawiono w ostatniej części opinii. Do czasu wypracowania nowej regulacji należy stosować art. 15ze ustawy, jednak jego stosowanie powinno uwzględniać wyjątkowy charakter tej ustawowej ingerencji w stosunki cywilnoprawne, wątpliwości co do jej proporcjonalności oraz brak możliwości uwzględniania na jej podstawie indywidualnej sytuacji i potrzeb stron umowy najmu i zapewnienia równego poszanowania interesów obu stron. Przemawia to za zwężającym interpretowaniem przepisu.

Wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna przemawia silniej za przyjęciem, że art. 15ze miał zastosowanie wyłącznie w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m<sup>2</sup> obowiązującego w chwili jego wejścia w życie, a nie kolejnego zakazu wprowadzonego w listopadzie 2020 r. Gdyby jednak było inaczej i przepis stosowałby się także w każdym późniejszym wypadku ustanowienia takiego zakazu, to należałoby go wówczas stosować w całości, włącznie z zawartym w jego ust. 2 obowiązkiem złożenia przez najemcę oferty przedłużenia obowiązywania umowy na dotychczasowych warunkach, od którego uzależnione jest wygaśnięcie zobowiązań.

Prof. dr hab. Piotr Machnikowski

Of Counsel

Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.

## **OPINIA PRAWNA**

**dr. hab. Krzysztofa Koźmińskiego**

**W PRZEDMIOCIE OCENY KONSTITUCYJNOŚCI PRZEPISU ART. 15ZE  
USTAWY Z DNIA 2 MARCA 2020 R. O SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH  
ZWIĄZANYCH Z ZAPOBIEGANIEM, PRZECIWDZIAŁANIEM I ZWALCZANIEM  
COVID-19, INNYCH CHORÓB ZAKAŹNYCH ORAZ WYWOŁANYCH NIMI  
SYTUACJI KRYZYSOWYCH**

Działając na zlecenie Zarządu Polskiej Rady Centrów Handlowych (zwanego dalej: „Zleceniodawcą”), przedstawiam opinię prawną na temat oceny konstytucyjności przepisu art. 15ze ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> (zwanej dalej: „Specustawą”).

\*

Opinia niniejsza sporządzona została z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego, mając na szczególnej uwadze przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> (zwanej dalej: „Konstytucją”), ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny<sup>3</sup> (zwanej dalej: „Kodeksem cywilnym”), a także aktów wykonawczych wydanych w związku z pandemią COVID-19, tj. kolejnych rozporządzeń Ministra Zdrowia oraz Rady Ministrów (zwanym dalej łącznie jako: „Rozporządzenia COVID”), wprowadzających ograniczenia praw i wolności, w tym istotne restrykcje lub utrudnienia w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Uwzględniono również fakt, iż analizowany przepis art. 15ze Specustawy jest efektem jednej z nowelizacji Specustawy: dodany został przepisem art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup> (dalej jako: „Nowelizacja Specustawy”).

\*

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1842.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2020 poz. 1740.

<sup>4</sup> Dz.U. 2020 poz. 568.

## STRESZCZENIE OPINII

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszej opinii pozwala sformułować następujące wnioski:

1. przepis art. 15ze Specustawy – ze względu na jego retroaktywność, retrospektywność, niedookreśloność, a także nadmierną ingerencję w trwające i realizowane relacje umowne – powinien być uznany za niezgodny z konstytucyjnymi zasadami prawidłowej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego prawa, a także ochrony praw nabytych oraz poszanowania interesów w toku;
2. przepis art. 15ze Specustawy wprowadza rozwiązanie arbitralne (nadmiernie uprzywilejowujące jedną stronę gospodarczych stosunków kontraktowych), a także nieproporcjonalne (ingerencja ustawodawcy w dobrowolnie wykreowane stosunki prywatnoprawne), wywołując słuszne wątpliwości co do zgodności z ustrojowymi zasadami równości i proporcjonalności;
3. przepis art. 15ze Specustawy obiektywnie pogarsza sytuację prawną konkretnej strony umownego stosunku prawnego (udostępniających powierzchni handlowych), a zatem nie może zostać uznany za usprawiedliwiony w świetle generalnego zakazu retroakcji;
4. konstrukcja normatywna przepisu art. 15ze Specustawy niebezpiecznie zbliża ją do instytucji wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, co tym bardziej – ze względu na niespełnienie konstytucyjnych przesłanek wyłączenia (w postaci celu publicznego oraz słusznego odszkodowania) – przemawia za jej niekonstytucyjnością;
5. przepis art. 15ze Specustawy ignoruje konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej;
6. przepis art. 15ze Specustawy nie spełnia warunku „konieczności” w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności;
7. rozwiązanie przyjęte w przepisie art. 15ze Specustawy byłoby niedopuszczalne nawet w przypadku formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (klęski żywiołowej) zgodnie z przepisami Rozdziału XI pt. Stany nadzwyczajne Konstytucji;
8. ilość oraz powaga stwierdzonych uchybień po stronie ustawodawcy powinny stanowić podstawę do rozważań na temat podjęcia przez adresatów normy z przepisu art. 15ze Specustawy dalszych kroków prawnych, celem poddania regulacji formalnej kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym;
9. nie można wykluczyć (a nawet wydaje się to relatywnie prawdopodobne), że przepis art. 15ze Specustawy stanie się w przyszłości przykładem tzw. bezprawia legislacyjnego, uzasadniającego formułowanie roszczeń odszkodowawczych względem Skarbu Państwa.



## MEMORANDUM

DOTYCZĄCE OCENY SKUTKÓW REGULACJI ART. 15ZE TARCZY ANTYKRYZYSOWEJ

Strona | 1

1. **Tarcza Antykryzysowa.** W dniu 31 marca 2020 r. wszedł w życie program pomocowy dla najemców powierzchni obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> <sup>1</sup>. Art. 15ze wygasił zobowiązania najemców galerii handlowych do zapłaty czynszu oraz opłat eksploatacyjnych<sup>2</sup>.
2. **Brak notyfikacji art. 15ze.** Do dnia 22 kwietnia 2021 r. art. 15ze Tarczy Antykryzysowej nie został notyfikowany przez Polskę do Komisji Europejskiej jako program pomocowy (art. 107 i 108 TFUE), w przeciwieństwie do innych instrumentów pomocowych wprowadzonych Tarczą Antykryzysową<sup>3</sup>.
3. **Wartość pomocy udzielonej w ramach art. 15 ze.** Łączny koszt niezgodnie z prawem udzielonej przez Polskę pomocy publicznej na rzecz najemców wynosi do chwili obecnej co najmniej 4 mld PLN.
4. **Niedozwolona pomoc publiczna.** Program pomocowy wynikający z art. 15ze Tarczy Antykryzysowej spełnia przesłanki pomocy publicznej.
  - (1) **Zasoby pod kontrolą skarbu państwa.** Skarb Państwa zaangażował się w redystrybucję środków pieniężnych podmiotów prywatnych (wynajmujących i najemców) między tymi podmiotami określając warunki transferów aktem powszechnie obowiązującym. Skarb Państwa przejął kontrolę nad przychodami wynajmujących włączając wartości wygaszonych zobowiązań do zasobu państwowego.
  - (2) **Selektywność pomocy publicznej.** Selektywny wybór beneficjentów pomocy odbył się na warunkach nierynkowych (niespełniających testu prywatnego inwestora) i w sposób zakłócający konkurencję na rynku wewnętrznym EU. Niektórzy najemcy zostali uprzywilejowani (Państwo udzieliło im korzyści) w celu ograniczenia ich kosztów operacyjnych.
  - (3) **Zaburzenie konkurencji.** Najemcy jako przedsiębiorcy uzyskali niespotykaną na całym rynku wewnętrznym EU pomoc finansową, która wzmocniła ich pozycję handlową, m.in. względem najemców nie wynajmujących powierzchni handlowej w obiektach powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Skarb Państwa uprzywilejował niektórych najemców takich obiektów również względem również innych najemców w tych obiektach nieobjętych zastosowaniem art. 15ze.
5. **Skutkiem naruszenia przez Polskę art. 107 i 108 TFUE może / mogą być m.in.:**
  - (1) **obowiązek zwrotu pomocy przez podmioty uposażone, tj. najemców o łącznej wartości co najmniej 4 mld PLN,**
  - (2) **zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez osoby odpowiedzialne za brak przeprowadzenia notyfikacji programu pomocowego,**
  - (3) **skarga do Komisji Europejskiej o braku notyfikacji pomocy publicznej.**
6. **Planowane zmiany pomocy publicznej.** W dniu 1 kwietnia 2021 r. rząd Polski ogłosił, że prowadzone są prace nad zmianą art. 15ze Tarczy Antykryzysowej. Planowane zmiany mogą stanowić ciąg dalszy niezgodnego z prawem europejskim planu pomocowego i wyczerpywać znamiona niedozwolonej pomocy publicznej.

<sup>1</sup> Art. 1 pkt. 14) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.: (dalej: Tarcza Antykryzysowa).

<sup>3</sup> M.in. art. 15zzzh, art. 15zzzd, art.15zzzzl<sup>5</sup>, art. 15zzzzl<sup>6</sup>, art.15zzzu<sup>8</sup> Tarczy Antykryzysowej.



## I. WPROWADZENIE

1. W dniu 8 marca 2020 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.: dalej: „**Tarcza Antykryzysowa**”), która w art. 15ze określiła zasady selektywnego wygaszenia z mocy ustawy w okresie zakazu prowadzenia działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> zobowiązań cywilnoprawnych pomiędzy podmiotami prywatnymi z tytułu łączących strony umów najmu, dzierżawy lub innych umów podobnych, przez które dochodzi do oddania do użytkowania powierzchni handlowej.
2. W okresach od 14 marca 2020 do 3 maja 2020 r., od 7 listopada 2020 do 27 listopada 2020 r. i od 28 grudnia 2020 r. do 31 stycznia 2021 r. oraz od 20 marca 2021 do dnia dzisiejszego obowiązywał/uje zakaz prowadzenia działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>.
3. W okresie obowiązywania zakazów do dnia 30 kwietnia 2021 r. na skutek uchwalenia art. 15ze Tarczy Antykryzysowej szacuje się, że wynajmujący obiekty handlowe, o których mowa w pkt. 1 utracili przychody w wysokości około 4 mld zł. Podczas pierwszego okresu obowiązywania zakazów (14 marca – 3 maja 2020 r.) utrata przychodów wynikająca z art. 15ze wyniosła około 1,35 mld PLN<sup>4</sup>.
4. Do dnia 26 kwietnia 2021 r. art. 15ze Tarczy Antykryzysowej nie został notyfikowany przez Rzeczpospolitą do Komisji Europejskiej jako program pomocowy (art. 107 i 108 TFUE, art. 6 ust. 1 i 2 i art. 7 u.p.s.d.p.) w przeciwieństwie do innych instrumentów pomocowych wprowadzonych Tarczą Antykryzysową<sup>5</sup>.
5. **Zakładać należy, że w opinii Rządu RP regulacja art. 15 ze Tarczy Antykryzysowej nie stanowi pomocy publicznej. Sytuacja prawna w tym obszarze nie jest jednak tak jednoznaczna i oczywista. Skutkiem ewentualnej błędnej wykładni przepisów prawa europejskiego przez Rząd RP będzie:**
  - 1) zarzut naruszenia prawa poprzez brak notyfikacji pomocy publicznej, o której mowa w art. 15ze Tarczy Antykryzysowej;
  - 2) obowiązek zwrotu pomocy przez podmioty uposażone, tj. najemców, o łącznej wartości nawet do około 4 mld PLN;
  - 3) możliwości wstrzymania otrzymania dalszej pomocy publicznej dla najemców do czasu zwrotu pomocy otrzymanej nienależnie;
  - 4) zarzut naruszenia przez osoby odpowiedzialne za brak notyfikacji pomocy publicznej dyscypliny finansów publicznych.

<sup>4</sup> Raport PwC - Centra handlowe na zakręcie. Wpływ COVID-19, grudzień 2020 roku. .

<sup>5</sup> M.in. art. 15zzzh, art. 15zzzd, Art. 15zzzll5, Art. 15zzzll6, Art. 15zzu8 Tarczy Antykryzysowej.



## II. STAN PRAWNY

1. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE 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.

Strona | 3

### **[Typowa pomoc publiczna]**

2. Za pomoc publiczną uznaje się środki pomocowe, które przynoszą korzyści gospodarcze przedsiębiorstwu lub zwolnienie z obciążeń gospodarczych. Za „typową” formę pomocy publicznej uznaje się przekazywanie przedsiębiorstwu środków w formie pieniężnej (np. dotacje, pożyczki, gwarancje, poręczenia, subwencje, objęcia udziałów w kapitale przedsiębiorstwa) lub rzeczowej (wydatki publiczne), albo wszelkie działania zmniejszające ciężar danin publicznych, w tym zaniechanie ich poboru i pozostawienie środków z tego tytułu w dyspozycji podmiotów gospodarczych (np. zwolnienia podatkowe, abolicje podatkowe, ulgi, systemy ratalne, zwolnienia z czynszów w publicznej gospodarce nieruchomościami)<sup>6</sup>.

### **[Atypowa pomoc publiczna]**

3. Pomoc publiczna może również przybierać formy „atypowe”, do których można zaliczyć interpretacje prawa podatkowego<sup>7</sup>, przyznanie dostępu do domeny publicznej, zasobów naturalnych czy specjalnych lub wyłącznych praw bez odpowiedniego wynagrodzenia zgodnego ze stawkami rynkowymi<sup>8</sup>, jak również oświadczenia państwa członkowskiego, które mogą wpływać na lepszy rating lub zdolność kredytową przedsiębiorcy<sup>9</sup>. Za tego typu pomoc publiczną uznano również fundusze zasilane z obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, zarządzane i dzielone zgodnie z tym ustawodawstwem (*przykład* kasy depozytowej)<sup>10</sup>.
4. **Katalog konstrukcji pomocy publicznej nie jest zamknięty. Pomoc publiczna może przybrać dowolną formę, o ile pochodzi z zasobów państwowych**<sup>11</sup>.
5. Pomoc publiczna nie musi również pochodzić bezpośrednio od „państwa”. **Mogą ją udzielać również podmioty w pełni prywatne** (nie mieszczące się w pojęciu „państwa”), **które w różny sposób dysponują źródłami (zasobami) państwowymi i udzielają w ten sposób korzyści innym przedsiębiorstwom**.
6. Tego rodzaju pomoc publiczna obejmuje w szczególności środki pomocowe, które są wynikiem działania państwa (czynnikiem sprawczym jest prawo)<sup>12</sup>, bez dodatkowego przewidzenia

<sup>6</sup> Pkt. 4.1 i nast. zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2016/C 262/01) (Dz.U. UE C z dnia 19 lipca 2016 r. (dalej: „Wytuczne KE”).

<sup>7</sup> Pkt. 4 Wyrok S(PI) z 15.07.2020 r., T-778/16, IRLANDIA I IN. PRZECIWKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ, por. z Wyrok S(PI) z 24.09.2019 r., T-755/15, WIELKIE KSIĘSTWO LUKSEMBURGA I FIAT CHRYSLER FRANCE FINANCE EUROPE PRZECIWKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ.

<sup>8</sup> Pkt. 53 Wytuczne KE; zob. również wyrok TS z 3.04.2014 r., C-559/12 P, REPUBLIKA FRANCUSKA v. KOMISJA EUROPEJSKA.

<sup>9</sup> W sprawie C-399/10 P, Bouygues v European Commission ETS nie wykluczył takiej możliwości w zakresie w jakim Komisja Europejska nie przedstawiła dalszego uzasadnienia korzyści płynących z oświadczeń państwa członkowskiego; zob. J. Kociubiński, *O potrzebie zmiany interpretacji kryterium przypisywalności środka pomocowego do państwa*, EPS 2019, nr 8, s. 19-25.

<sup>10</sup> Pkt. 25 Wyrok TS z 19.12.2013 r., C-262/12, ASSOCIATION VENT DE COLERE! FÉDÉRATION NATIONALE I INNI v. MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT I MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,

<sup>11</sup> Pkt. 110, wyrok ETS z dnia 19 marca 2013 r. C-399/10 P, Bouygues v European Commission; por. z wyrok ETS z dnia 4 marca 2021 r. C-362/19, Komisja Europejska Przeciwno Fútbol Club Barcelona.

<sup>12</sup> Pkt. 63 Wyrok TS z 13.03.2001 r., C-379/98, PREUSSENELEKTRA AG v. SCHLESWAG AG; pkt. 14 wyrok TS z 17.11.1993 r., C-2/91, POSTĘPOWANIE KARNE PRZECIWKO WOLF W. MENG, ECR 1993, nr 11.



w środku pomocowym konieczności wcześniejszego zabezpieczenia funduszy. Za takie działanie uznaje się działania, przy których władza publiczna:

- 1) była aktywnie zaangażowana w uruchomienie środka pomocowego poprzez procedurę legislacyjną prowadzącą do wydania aktu prawa krajowego nakładającego obowiązek określonego rozporządzenia zasobami<sup>13</sup>, oraz
  - 2) nie działa jako regulator rynku<sup>14</sup>.
7. Brak późniejszego udziału w samym procesie rozporządzania zasobami nie jest istotny. Pomocy publicznej nie wyklucza fakt, że inwestorzy podejmują później samodzielne decyzje<sup>15</sup>. Znaczenie ma fakt realizacji zobowiązań wynikających z prawa.
8. Dla uznania danej pomocy za pomoc publiczną istotnym jest również, aby uzyskane w wyniku działania korzyści były nieosiągalne w normalnych warunkach rynkowych. Zastrzec należy, że tzw. test prywatnego inwestora nie opiera się na założeniu, że transakcja może być „komercyjnie rozsądna”, ale na pozytywnej odpowiedzi na pytanie, **czy świadomy podmiot prywatny zgodziłby się na niższe zyski od przeciętnych dochodów w określonym sektorze uwzględniając inne czynniki optymalizujące własny zysk.**
9. Odpowiedź winna być „oczywista” w zakresie w jakim środek publiczny stanowi pomoc publiczną, jeżeli „ze względu na znaczenie wynikającej z tego korzyści gospodarczej jest oczywiste, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby porównywalnych udogodnień od wierzyciela prywatnego, który znajdowałby się w możliwie najbardziej zbliżonej sytuacji jak wierzyciel należący do sektora publicznego i który podejmowałby działania w celu uzyskania zapłaty kwot należnych mu od dłużnika przeżywającego trudności finansowe”<sup>16</sup>.
10. Warunkiem uznania środka pomocowego z pomoc publiczną jest również to, czy pomoc wzmacnia pozycję przedsiębiorcy względem innych przedsiębiorców konkurujących w handlu. Za takie wzmocnienie uznaje się środki pomocowe, które skutkują pomocą operacyjną, a która to wpływa na obniżenie kosztów bieżących i kosztów zwykłej eksploatacji<sup>17</sup>.
11. Domniemuje się, że uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musi ono ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności, zakłóca, co do zasady, warunki konkurencji<sup>18</sup>. Uznanie danego środka pomocowego za zgodny z rynkiem wewnętrznym wymaga zestawienia pozytywnego wpływu pomocy na osiągnięcie danego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania i jego potencjalnie negatywnych skutków polegających na zakłóceniu wymiany handlowej i konkurencji, jak również oceny, czy pomoc była konieczna, a dany środek pomocy odpowiedni dla realizacji celu.
12. Jeżeli podmiot w rzeczywistości czerpie z określonego środka pomocowego korzyści finansowe to interwencja ta powoduje uprzywilejowanie względem przedsiębiorstw konkurujących<sup>19</sup>. Jeżeli przedsiębiorstwo objęte pomocą prowadzi działalność w sektorze, który charakteryzuje się

<sup>13</sup> Pkt. 59, 62 wyrok S(PI) z 12.12.1996 r., T-358/94, COMPAGNIE NATIONALE AIR FRANCE v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH, pkt. 7 Wyrok S(PI) z 13.05.2020 r., T-8/18, EASYJET AIRLINE CO. LTD PRZECIWKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ, pkt. 22 i 24 wyrok TS z 13.09.2017 r., C-329/15, ENEA SA v. PREZES URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI, pkt. 18 wyrok TS z 19.12.2013 r., C-262/12, ASSOCIATION VENT DE COLÈRE! FÉDÉRATION NATIONALE I INNI v. MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT I MINISTRE DE L'ÉCONOMIE.

<sup>14</sup> Pkt. 54 Wytocznych KE.

<sup>15</sup> Pkt 2 Wyrok TS z 19.09.2000 r., C-156/98, REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH.

<sup>16</sup> Pkt. 72 wyrok TS z 24.01.2013 r., C-73/11 P, FRUCONA KOSICE A.S. v. KOMISJA EUROPEJSKA,

<sup>17</sup> Pkt. 7 wyrok S(PI) z 30.04.2019 r., T-747/17, UNION DES PORTS DE FRANCE – UPF v. KOMISJA EUROPEJSKA.

<sup>18</sup> Pkt. 30 wyrok TS z 19.09.2000 r., C-156/98, REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH.

<sup>19</sup> Pkt. 1 wyrok TS z 4.03.2020 r., C-586/18 P, BUONOTOURIST SRL PRZECIWKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ.





występowaniem intensywnej konkurencji, z założenia przyjmuje się, że istnieje ryzyko, że taka pomoc zniekształca konkurencję<sup>20</sup>.

13. W końcu, aby art. 107 ust. 1 TFUE miał zastosowanie, środek pomocy państwa musi sprzyjać "niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów" (tzw. selektywność).
14. Selektywność może wynikać bezpośrednio z kryteriów prawnych udzielania środka pomocy, który formalnie jest zastrzeżony wyłącznie dla określonych przedsiębiorstw, tj. na przykład dla przedsiębiorstw określonej wielkości, przedsiębiorstw prowadzących działalność w określonych sektorach lub będących w trudnej sytuacji<sup>21</sup>. Środek może być selektywny, jeżeli faworyzuje np. sektor spożywczy w stosunku do sektora budowlanego lub przedsiębiorstwa eksportujące w stosunku do przedsiębiorstw sprzedających tylko w obrębie danego kraju, pomimo że każde z tych przedsiębiorstw działa na odrębnych rynkach.

Strona | 5

### III. Art. 15 ze Tarczy Antykryzysowej jako pomoc publiczna

15. Analiza prawna art. 15ze Tarczy Antykryzysowej wskazuje na możliwość naruszenia przez Polskę obowiązku notyfikacyjnego z art. 108 ust. TFUE, a w konsekwencji naruszenia prawa europejskiego.
16. Przyjęty w akcie normatywnym - Tarcza Antykryzysowa, środek pomocowy z art. 15 ze spełnia przesłanki pomocy publicznej z art. 107 TFUE w zakresie w jakim stanowi przykład atypowej pomocy prawnej (forma) od państwa na rzecz najemców poprzez stworzenie prywatno-prawnego mechanizmu wygaszania zobowiązań umownych, w tym z mocą wsteczną (ust. 3 i następane art. 15 ze). **Tego rodzaju środek pomocowy nie jest znany w polskim porządku prawnym i stanowi również w skali EU niespotykany instrument interwencjonizmu państwowego poprzez urzędową zmianę stosunków prywatnych<sup>22</sup>.**
17. Uchwalony środek pomocowy jest środkiem tymczasowym, celowym i selektywnym w zakresie w jakim w okresie trwania epidemii COVID-19 i ogłoszonych zakazów prowadzenia działalności czasowo uprzywilejował określoną wąską grupę przedsiębiorców na rynku najmu powierzchni handlowych, tj. najemców powierzchni w obiektach handlowych powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Tego rodzaju środek pomocowy nie został wprowadzony w innych gałęziach gospodarki.
18. Dobór beneficjentów pomocy miał charakter selektywny, czego potwierdzeniem były m.in. wypowiedzi przedstawicieli Skarbu Państwa, w tym Prezesa Rady Ministrów (patrz pkt 23), a ich dobór nosi znamiona dyskryminacji ze względu na pochodzenia kapitału. W tym znaczeniu uchwalony środek pomocowy narusza prawo konkurencji, a przez to wpływa na rynek wewnętrzny EU.
19. Źródłem wprowadzonego programu pomocowego jest regulacja ustawowa, która spełnia warunek dla zakwalifikowania jej jako aktu normatywnego z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.s.d.p.<sup>23</sup>, który określa warunki skorzystania przez najemców z tego środka pomocowego bez odrębnej decyzji państwa. Przyjęty mechanizm wykazuje cechy kredytu kupieckiego lub innego mechanizmu finansującego o skutku podobnym, a nawet swoistej abolicji lub zasad zapobiegania nadużyciom, i nie występuje na rynku (*lex mercatoria*), a przez to nie spełnia warunku testu prywatnego inwestora (pkt. 8).
20. Warunki wygaszenia zobowiązań stron umów najmu / dzierżawy lub innych o podobnym skutku nie są rynkowe, a mechanizm mitygujący jego skutki (tj. przedłużenie umów najmu o okres zakazu działalności plus sześć miesięcy) został ustalony arbitralnie w ustawie, w oderwaniu od

<sup>20</sup> Pkt. 46 wyrok S(PI) z 30.04.1998 r., T-214/95, VLAAMS GEWEST (REGION FLAMANDZKI) v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH; por. wyrok TS z 29.07.2019 r., C-659/17, ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS) PRZECIWKO AZIENDA NAPOLETANA MOBILITÀ SPA.

<sup>21</sup> Pkt. 121 Wytocznych KE.

<sup>22</sup> Raport Deloitte Wpływ pandemii COVID -19 na polski rynek centrów handlowych 29 kwietnia 2020 roku.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 743).



panujących zasad kształtowania w czasie tego rodzaju umów. Zamrożenie warunków umownych w czasie jako środek rekompensujący nie spełnia warunku testu prywatnego inwestora, a w przypadku braku przedłużenia wygaszonych umów może zostać poczytywany za nieoprocentowany kredyt kupiecki.

21. Możliwość przypisania tego środka pomocowego państwu wynika z działań państwa polskiego w toku postępowania legislacyjnego i uzasadnienia wprowadzenia tego środka prawnego do polskiego porządku prawnego<sup>24</sup>:

*„Co do zmiany art. 1 pkt 14 w zakresie wprowadzanego art. 15ze – z powodu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, zakazano prowadzenia niektórych działalności gospodarczych w galeriach handlowych, w których powierzchnia sprzedaży przekracza 2000m<sup>2</sup>. W związku z tym prowadzenie dotychczasowej działalności w tych miejscach jest zabronione (punkty sprzedaży lub świadczenia usług są zamknięte) albo stało się mniej opłacalne z powodu zmniejszenia liczby klientów przebywających w galeriach handlowych (punkty sprzedaży lub świadczenia usług notują spadek przychodów). Umowy najmu albo inne umowy o korzystanie z powierzchni w tych galeriach powinny zostać czasowo wygaszone, aby najemcy i wynajmujący nie byli zobowiązani do wzajemnych świadczeń, generujących dla obu stron koszty w tym okresie. Po ustaniu zakazu dotychczas korzystający z powierzchni w galerii handlowej będą zobowiązani do złożenia oferty przedłużenia czasowo wygaszonego stosunku prawnego na takich samych zasadach jak wnikające z postanowień umowy, jednak przez dłuższy okres, tj. okres zakazu i dodatkowo 6 m-cy od dnia odwołania tego zakazu. Jeśli oferta nie zostanie złożona w terminie 3 m-cy od dnia zniesienia zakazu, umowy będą uważane za niewygaszone czasowo. Przepis o czasowym wygaśnięciu umów powinien obowiązywać od dnia ogłoszenia zakazu, tj. od nieogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i ustanowienia zakazu, natomiast przepis o powinności złożenia oferty od dnia zniesienia tego zakazu”*

22. Wskazać należy, że wprowadzony środek pomocowy nie był konieczny ze względu na inne uregulowania ustawowe, o czym świadczy dalsza część uzasadnienia do ww. przepisu:

*„Wprowadzane rozwiązanie nie pozbawia stron umów korzystania z innych rozwiązań wynikających z prawa zobowiązań, określonych w Kodeksie cywilnym, w przypadku ograniczenia swobody działalności gospodarczej.”*

23. Na uwagę zasługuje również oficjalne stanowisko rządu polskiego reprezentowanego przez Prezesa Rady ministrów, Mateusza Morawickiego, który stwierdził w kwestii ochrony czynszów, że:

*„Przedsiębiorcy mogą też liczyć na pomoc w zakresie kosztów najmu powierzchni. W okresie obowiązywania zakazów prowadzenia działalności, obiekty handlowe o pow. 2000 m<sup>2</sup> otrzymają automatyczną obniżkę czynszu. Zapłacą o 80% mniej, a przez pierwsze trzy miesiące po ustaniu zakazu kwota opłat najmu będzie zmniejszona o 50%. – Proponujemy nowe regulacje dla przedsiębiorców, którzy borykają się trudnościami z zapłatą czynszu najmu powierzchni w różnych miejscach – informował premier RP. – To bardzo często są galerie, które mają mocną pozycję negocjacyjną względem polskich przedsiębiorców, którzy sprzedają tam swoje towary. Nasze regulacje mają pomagać mniejszym biznesom w sporze z wielkimi, międzynarodowymi korporacjami – dodał szef polskiego rządu. Planowane są zmiany w prawie, które zniosą obowiązek wydłużenia umowy najmu o 6 miesięcy za każde uzyskanie zwolnienia z czynszu w okresie zamknięcia. Firmy będą mogły liczyć również na pomoc prawną w zakresie obowiązujących rozwiązań prawnych umożliwiających uzyskanie obniżki czynszu. Polski Fundusz Rozwoju uruchomi program doradztwa i szkoleń.”<sup>25</sup>*

24. Działania Polski wykazują cechy działania in *fraudem legis* zakazanym jest bowiem obchodzenie regulacji dotyczących pomocy publicznej (w tym tzw. zjawisko pozbawiania efektywności reguł konkurencji)<sup>26</sup>. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. C-482/99 wskazano,

<sup>24</sup>Uzasadnienie do druku 299-A (o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5EDFDA5A0BA099CBC1258538003A6786/%24File/299-A.pdf>.

<sup>25</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/tarcza-antykrzysowa--pomoc-trwa-uruchamiamy-wsparcie-dla-kolejnych-branz>

<sup>26</sup> M. Szydło, 4. Wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych [w:] Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych, Warszawa 2013.



że: „Prawo wspólnotowe nie może pozwolić, aby regulacje dotyczące pomocy publicznej były obchodzone poprzez tworzenie autonomicznych instytucji, którym powierzono przyznawanie pomocy.”<sup>27</sup>

25. Stworzenie atypowego środka pomocowego w okresie pandemii COVID-19, który nie spełnia warunków dla zaistnienia przesłanki z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE (rekompensaty poniesionych szkód) oraz nie występuje na terenie wewnątrzspółnotowego rynku usług najmu powierzchni komercyjnych wskazuje na możliwości próby obejścia prawa europejskiego. Przedstawionej oceny nie zmienia prywatnoprawny charakter instrumentu, który poprzez ustawową kontrolę jego wykonania oraz sztywno określone ramy prawne, pozwala uznać go za instrument kontroli kapitału prywatnego przez państwo (zasób państwowy). Przypisywalność tego środka pomocowego do sfery dominium państwa wynika z zakresu regulacyjnego i potwierdza ją cel wprowadzenia art. 15ze Tarczy Antykryzysowej do polskiego porządku prawnego. Tym samym Polska poprzez regulację ustawową dokonała we własnym imieniu, a więc w celu publicznym (interes publiczny) transferu określonych wartości majątkowych pomiędzy podmiotami prywatnym poza bezpośrednim zasobem państwa. Skarb Państwa zaangażował się w redystrybucję środków pieniężnych podmiotów prywatnych między tym podmiotami określając warunki transferów aktem powszechnie obowiązującym.
26. **Reasumując art. 15 ze Tarczy Antykryzysowej stanowi nienotyfikowaną atypową pomoc publiczną, a jej beneficjenci będą zobowiązani do jej zwrotu.**

*Z poważaniem,*

*r.pr dr Piotr Łebek*

---

<sup>27</sup> Pkt. 23 wyrok TS z 16.05.2002 r., C-482/99, REPUBLIKA FRANCUSKA v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH.

### W NUMERZE

#### Podatki i księgowość

**ROZLICZENIA** W latach 2019–2020 targowiska i centra handlowe w województwie łódzkim zwiększyły obrót o kilkaset procent. Kontrole i działania prewencyjne przynoszą efekt – twierdzi skarbowka **B2**

#### Firma i prawo

**JACEK OZDOBA:** Przepisy o jednorazowym plastiku niekoniecznie wejdą w życie od lipca. Być może złagodzą wymagania dla gastronomii – mówi DGP wiceminister klimatu **B4**

#### Prawnik

**PRAWO AUTORSKIE** Umieszczając na stronie internetowej cudze zdjęcia, można nawet nieświadomie naruszyć prawa autorskie. To zaś może być bardzo kosztowne **B7**

#### Samorząd i administracja

**OŚWIATA** Dwie dodatkowe godziny w tygodniu w zamian za większe pieniądze proponuje nauczycielom resort edukacji. Związki i samorządy wskazują, że to rozwiązanie może okazać się trudne do wdrożenia **B9**

#### Kadry i płace

**SKŁADKI ZUS** Wypychanie twórców z umów o pracę na działalność artystyczną – taki scenariusz może się ziścić, jeżeli projekt ustawy o uprawnieniach artysty zawodowego nie zostanie poprawiony **B10**

# Przepisy o czynszach w galeriach są jak puszka Pandory

**HANDEL** Rząd w projekcie ustawy covidowej uchyla kontrowersyjny art. 15ze. W zamian wprowadza – przy sprzeciwie galerii i aplauzie najemców – art. 15ze1, który przyznaje tym drugim bonifikaty. **Nowe przepisy, zdaniem prawników, mają działać wstecz**

Sonia Sobczyk-Grygiel  
sonia.sobczyk@infor.pl

Projekt nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw rząd przyjął pod koniec kwietnia. Po weekendzie majowym jego tekst udostępniono na stronach Rządowego Centrum Legislacji i projekt trafił do Sejmu (nr druku 1145).

Przewiduje on m.in. uchylenie art. 15ze przewidującego abolicję czynszową. Zdaniem prof. Michała Romanowskiego z Katedry Prawa Handlowego Wydziału Prawa i Administracji UW, adwokata i partnera w kancelarii Romanowski i Wspólnicy, jest to naturalne i jest konsekwencją wprowadzenia art. 15ze1, który uprawnia najemców do 80-proc. bonifikaty za czas lockdownu i 50-proc. przez trzy miesiące po jego zniesieniu. – Artykuł 15ze zresztą specjalnie dużo najemcom nie dawał, bo odpowiednie mechanizmy zawiera kodeks cywilny (art. 475 i 495) – zwraca uwagę ekspert.

#### Centra versus najemcy

– Polska Rada Centrów Handlowych od wprowadzenia art. 15ze apeluje do rządu o jego usunięcie. Kosztował on wynajmujących ponad 4 mld zł – mówi DGP Krzysztof Poznański, dyrektor zarządzający PRCH.

Krytycznie ocenia przy tym planowane wprowadzenie art. 15ze1. Jego zdaniem ustawodawca w niedopuszczalny sposób ingeruje w relacje kontraktowe uczestników rynku centrów handlowych, co zaburza funkcjonowanie całej branży. Nie uwzględnia też rzeczywistości rynkowej, np. dobrej kondycji najemców, co można zaobserwować na przykładzie firm notowanych na giełdzie, oraz wyso-

kich obrotów w okresach po lockdownach. Uniemożliwia też sektorowi samoregulację za pomocą dostępnych i adekwatnych instrumentów cywilno-prawnych.

– Branża centrów handlowych jest jedynym sektorem w Polsce, w którym stosunki między podmiotami są i mają być regulowane na mocy ustawy – punktuje Poznański.

Podkreśla, że w procesie kształtowania art. 15ze i 15ze1 pominięto głos wynajmujących, co powoduje brak rzetelnej analizy skutków regulacji. – Zapisy tych artykułów nie były konsultowane z wynajmującymi, a wręcz ukrywane na etapie ich tworzenia. Polska Rada Centrów Handlowych wystosuje apel do parlamentarzystów o odrzucenie nowych propozycji regulacji czynszowych – zapowiada.

Inaczej na to zagadnienie patrzy Marcin Ochnik, prezes firmy Ochnik i przedstawiciel Związku Polskich Pracodawców Handlu i Usług. – Kierunek zmian przyjętych przez rząd jest słuszny. To próba zrównoważenia relacji między silnymi centrami handlowymi, za którymi stoją międzynarodowe fundusze inwestycyjne, a najemcami – producentami, kupcami, w dużej mierze rodzinnymi, polskimi firmami. Galerie zabiegają dziś o utrzymanie zysku, my, najemcy – walczymy o życie – mówi DGP.

Jak dodaje, przyjęte rozwiązania rozwiązują jednak tylko część problemów najemców. Jego zdaniem, by pomoc rządu była efektywna, niezbędne

**Ekspert: Nikogo nie powinno dziwić, jeżeli najemcy zaczną masowo wstrzymać się z regulowaniem czynszów**

jest dookreślenie art. 15ze, nie zaś jego wykreślenie.

#### Sporne sześć miesięcy

Przedsiębiorca podkreśla, że kluczowa jest sprawa wyliczenia okresów, o które najemcy korzystający z art. 15ze muszą przedłużyć umowy. Uważa, że do liczby dni lockdownów powinno się jednorazowo doliczać sześć miesięcy.

Innego zdania są centra handlowe. – W wyniku obowiązywania abolicji czynszowej najemcy, którzy z niej korzystali zgodnie z obowiązującymi przepisami, byli zobowiązani po każdym lockdownie do przedłużenia umowy najmu o sześć miesięcy plus okres obowiązywania zakazu prowadzenia działalności. Powyższą interpretację potwierdziło wielokrotnie Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii – podkreśla Krzysztof Poznański.

– Gdyby zgodzić się z wykładnią art. 15ze prezentowaną przez galerie handlowe, korzystający z lokali położonych w galeriach handlowych zobowiązani byłiby przedłużyć umowy o 865 dni (4x180 dni + 145), choć łączny okres lockdownów wyniósł jedynie 145 dni – odpowiada Marcin Ochnik.

Z interpretacją najemców zgadza się prof. Romanowski, który stanowisko galerii uważa za błędne. – Nie mam żadnych wątpliwości, że najemcy powinni być przedłużony o sumę okresów lockdownu powiększoną jednokrotnie o sześć miesięcy. Każda inna interpretacja jest absurdalna – mogłaby prowadzić do sytuacji, w której lockdown trwający trzy-cztery dni powoduje przedłużenie umowy o kolejne sześć miesięcy plus te trzy-cztery dni. W efekcie mogłoby dojść do przedłużania umów na czas dłuższy niż właściwy okres umowy, który zwykle trwa średnio pięć lat – argumentuje.

Jak dodaje, interpretacja MRPiT w tej sprawie nie ma mocy wiążącej. – Dziwię się,

#### Handel a pandemia

##### Projektowana zmiana przepisów:

(...) uchyla się art. 15ze;

1) po art. 15ze dodaje się art. 15ze1 w brzmieniu:

„Art. 15ze1. 1. Wysokość świadczeń uprawnionego z tytułu używania powierzchni handlowej należnych udostępniającemu na podstawie zawartej przed dniem 14 marca 2020 r. umowy najmu, dzierżawy lub innej podobnej umowy, przez którą dochodzi do oddania do użytkowania powierzchni handlowej, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> zgodnie z właściwymi przepisami, ulega obniżeniu do 20% wysokości tych świadczeń należnych udostępniającemu na podstawie umowy przed dniem 14 marca 2020 r., a w okresie trzech miesięcy od dnia zniesienia każdego zakazu – do 50% wysokości tych świadczeń należnych udostępniającemu na podstawie umowy przed dniem 14 marca 2020 r.”



że ministerstwo zrobiło coś takiego, bo nie ma ku temu żadnych kompetencji. Można to jedynie traktować jako niewiążący pogląd urzędnika. Nie tworzy on prawa – kwituje.

Zdaniem prof. Romanowskiego najemcy mają w tej sprawie dwie drogi. – W ogóle nie muszą korzystać z art. 15ze, bo mają możliwość korzystania bezpośrednio z art. 475 i 495 k.c., który mówi o następstwie niemożliwości świadczenia. Ma on zastosowanie, gdy galeria handlowa nie realizuje świadczenia, jak ma to miejsce w czasie lockdownu. Ci, którzy złożyli oferty na podstawie art. 15ze, mają z kolei pełne prawo domagać się tego, żeby umowa ulegała przedłużeniu o okres lockdownu plus jednorazowo o sześć miesięcy – tłumaczy.

Marcin Ochnik postuluje zmianę w obowiązującej interpretacji art. 15ze. Jego zdaniem powinna ona umożliwiać modyfikację umów między najemcami a centrami handlowymi bez konieczności każdorazowego przedłużania ich o okres lockdownu powiększony o dodatkowe sześć miesięcy.

– Z uwagi na potrzebę zachowania równości między uczestnikami rynku najważniejsze byłoby potwierdzenie, że art. 15ze stosowany jest w taki sposób, że umowy ulegają przedłużeniu na warunkach sprzed pandemii o sumę wszystkich okresów, w których świadczenie usług

nie było możliwe oraz jednorazowo o okres sześciu miesięcy – wskazuje.

#### Działanie prawa wstecz

Projekt ustawy covidowej zawiera też kolejny kontrowersyjny przepis – art. 7. – Najemcy, którzy mieli umowy najmu zawarte przed 14 marca 2020 r. oraz na podstawie przepisów art. 15ze ustawy w dotychczasowym brzmieniu złożyli oferty ich przedłużenia, będą mogli – w terminie 14 dni od wejścia w życie nowelizacji – złożyć oświadczenia o wycofaniu wcześniej złożonych ofert. Wysokość wszystkich świadczeń (a więc również opłat eksploatacyjnych) ulegnie wówczas korekcie ze skutkiem wstecznym – tłumaczy Diana Kalita-Knapczyk z kancelarii prawnej Causa Finita.

Oznacza to, że za okresy poprzednich lockdownów należeć się będzie jedynie 20 proc. należności. Przez trzy następne miesiące opłaty podlegają będą dalszej, 50-proc. obniżce.

– Nowe brzmienie art. 15ze będzie działać wstecz. Zasady tej retroakcji zostały określone w sposób zdecydowany. Branżę czeka burzliwy okres. Można spodziewać się lawiny pozwów – przewiduje prawniczka.

Jej zdaniem największą wadą nowelizacji jest to, że jest co najmniej o rok spóźniona. – Nie da się ukryć, że przepisy covidowe jawiły się jako bardziej korzystne dla właścicieli centrów – ocenia.

Dodaje, że zaszczepiono już prawie 15 mln Polaków, otwarto centra handlowe, a branża zaczęła otrząsać się z traumy. – I w takim właśnie momencie pojawiają się przepisy, które są zaproszeniem do nowej wojny. Nikogo nie powinno dziwić, jeżeli najemcy zaczną masowo wstrzymać się z regulowaniem czynszów i innych opłat. Niedługo będzie spore wzajemnych pretensji do rozliczenia – uważa.

Suchej nitki na tym przepisie nie zostawia też prof. Romanowski. – Muszę powiedzieć, że nie rozumiem art. 7. Nie mam pewności, jaki cel chciał osiągnąć projektodawca, bo uzasadnienie do tego się nie odnosi. Nie bardzo wiem, jak można cofnąć ofertę, którą złożono i została przyjęta. Oferta, która została przyjęta, nie może zostać cofnięta, bo została skonsurowana – podkreśla.

I pyta: – Czy wskazanie, że jeżeli ktoś cofnie ofertę, to stosuje się wobec niego art. 15ze1, oznacza, że jeżeli ktoś nie cofnie oferty, bo uzna, że korzystne jest dla niego, by ona obowiązywała, to nie będzie korzystał z art. 15ze1? A co w sytuacji, kiedy ktoś nie złożył oferty zgodnie z art. 15ze, bo wybrał inną drogę? Nie będzie korzystał z bonifikat przewidzianych w art. 15ze1? – Prawo wstecz działać nie może. Artykuł 7 to jest jakiś legislacyjny potworek, rodzi same wątpliwości – podsumowuje prof. Romanowski. ©

# Centra handlowe grożą skargą do KE

**Właściciele galerii wytycają ciężkie działa: powiadomią Komisję Europejską o udzielaniu przez Polskę nielegalnej pomocy publicznej. Organizacja chce, by państwo przestało ingerować w relacje wynajmujących z najemcami.**

ADAM ROGUSKI

Polska Rada Centrów Handlowych, zrzeszająca ponad 200 największych firm działających w tej części rynku nieruchomości komercyjnych, wystosowała do polskich parlamentarzystów apel o wycofanie się z dalszej ustawowej ingerencji państwa w umowy gospodarcze – dowiedziała się „Rzeczpospolita”.

Sprawa dotyczy czynszów w obiektach liczących ponad 2 tys. mkw. powierzchni. Zgodnie z ubiegłoroczną ustawą antycovidową, najemcy zostali zwolnieni z obowiązku uiszczania czynszów i opłat eksploatacyjnych w czasie lockdownów. Jednocześnie dla galerii, które muszą ponosić koszty stałe, regulować zobowiązania publiczno-prawne oraz spłacać kredyty, nie przewidziano żadnego wsparcia w ramach tarcz. PRCH apelowała o zniesienie tego przepisu i pozwolenie stronom na kształtowanie umów w ramach normalnych negocjacji

handlowych (tak jak się to stało w przypadku okresów nieobjętych lockdownami).

Zamiast tego rząd skierował właśnie do parlamentu nowelizację ustawy: w czasie lockdownów najemcom ma przysługiwać 80-proc. obniżka opłat, a dodatkowo 50 proc. w ciągu trzech miesięcy po lockdownie.



Właściciele galerii nie objęło wsparcie w ramach tarcz

Dotychczas właściciele centrów handlowych mówili, że rozważają indywidualne pozywanie Skarbu Państwa, tym razem zapowiadają wspólny front i walkę na forum instytucji unijnych. W piśmie do posłów PRCH wskazuje, że abolicja czynszowa stanowi niedozwoloną pomoc publicz-

na dla najemców, a brak jej notyfikacji może być przedmiotem postępowania przed Komisją Europejską. Sankcją za brak właściwej notyfikacji jest m.in. bezwzględny obowiązek zwrotu tak udzielonej pomocy publicznej przez najemców. Do tego może dojść zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez

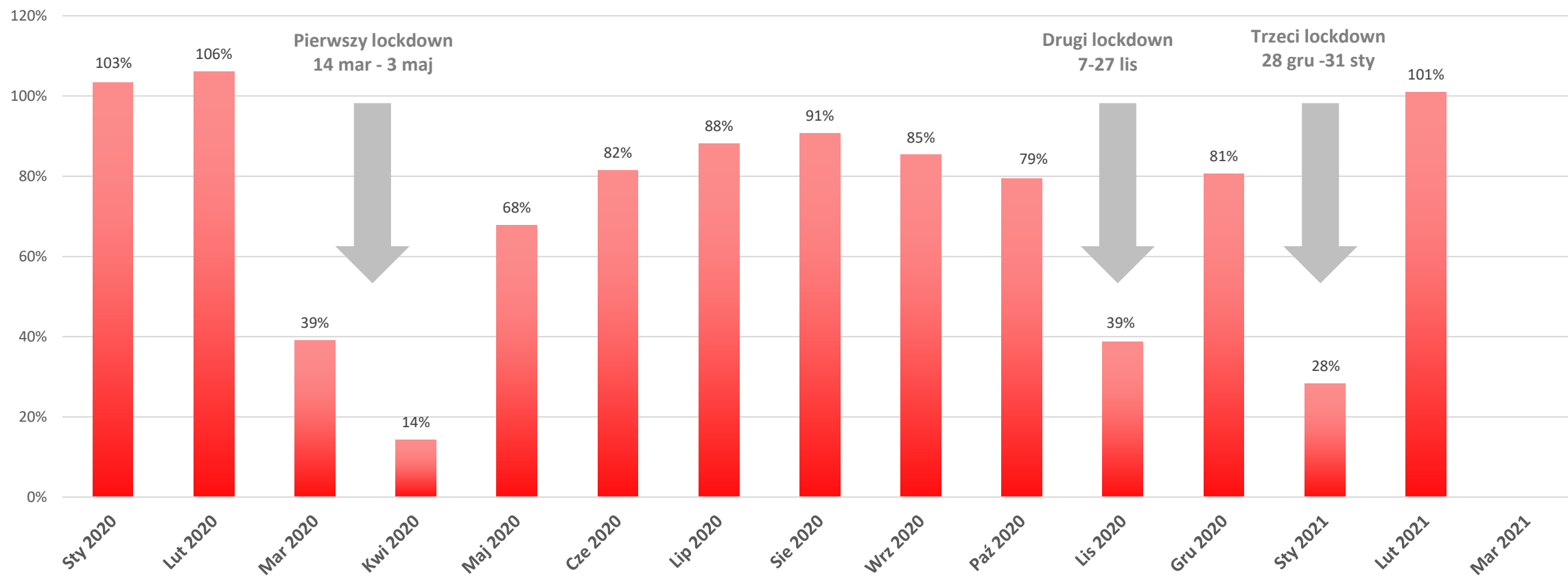
Skarb Państwa przejął kontrolę nad przychodami wynajmujących, włączając wartości wygaszonych zobowiązań do zasobu państwowego. Selektywny wybór beneficjentów pomocy odbył się na warunkach nierynkowych i w sposób zakłócający konkurencję na rynku wewnętrznym UE. Najemcy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jako przedsiębiorcy uzyskali niespotykaną na całym rynku wewnętrznym UE pomoc finansową, która wzmocniła ich pozycję handlową, m.in. względem najemców wynajmujących powierzchnie handlowe w obiektach poniżej 2 tys. mkw.” – czytamy w piśmie.

PRCH szacuje, że 21 tygodni dotychczasowych ogólnopolskich lockdownów skutkowało 4 mld zł utraconych przez właścicieli galerii przychodów. Organizacja podkreśla, że obroty najemców szybko odbijają po lockdownach. O ile w kwietniu ub.r. były o 86 proc. niższe rok do roku, o tyle od czerwca do października o około 10–20 proc. Podobnie było po drugim, listopadowym lockdownie. Z kolei w lutym br., po trzecim lockdownie, przychody były o 1 proc. wyższe niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. /e

osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wydatkowanie środków publicznych.

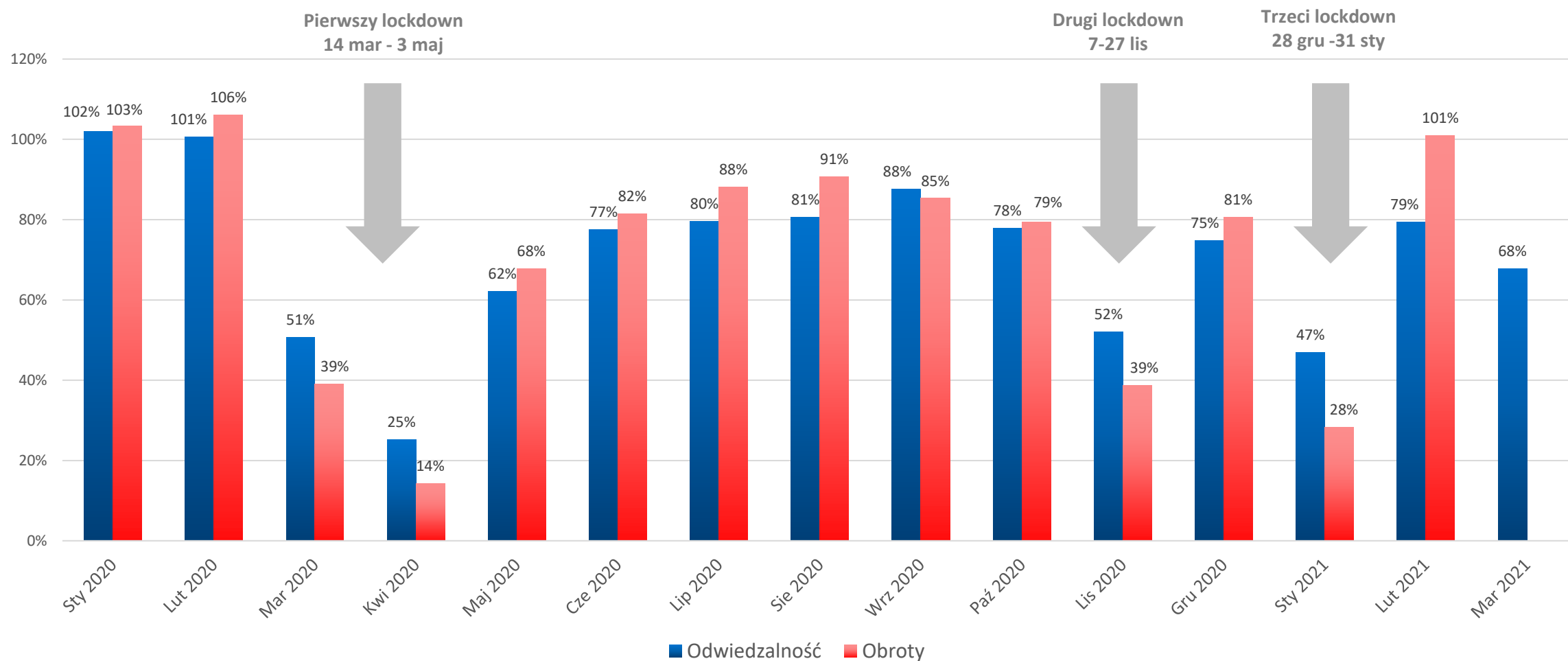
„Skarb Państwa zaangażował się w redystrybucję środków pieniężnych podmiotów prywatnych między tymi podmiotami, określając warunki transferów aktem powszechnie obowiązującym.

# Obroty najemców w centrach handlowych w 2021 i 2020 roku w porównaniu do 2019 roku



**Źródło:** Polska Rada Centrów Handlowych – dane o obrotach dostarczane w ramach wymogów umownych właścicielom centrów handlowych przez najemców, a następnie raportowane do PwC, które czuwa nad ich poprawnym gromadzeniem i przetwarzaniem.

# Odwiędzalność i obroty najemców w centrach handlowych w 2021 i 2020 roku w porównaniu do 2019 roku



**Źródło:** Polska Rada Centrów Handlowych – dane o obrotach dostarczane w ramach wymogów umownych właścicielom centrów handlowych przez najemców, a następnie raportowane do PwC, które czuwa nad ich poprawnym gromadzeniem i przetwarzaniem.

**Koronawirus: szczepienia i ważne informacje**

[DOWIEDZ SIĘ WIĘCEJ](#)

**Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

O Kancelarii O Radzie Ministrów Co robimy Exposé **Aktualności** Kontakt

[Kancelaria Prezesa Rady Ministrów](#) > [Aktualności](#) > [Wydarzenia](#) > Tarcza Antykrzysowa – pomoc trwa. Uruchamiamy wsparcie dla kolejnych branż

[Powrót](#)

# Tarcza Antykrzysowa – pomoc trwa. Uruchamiamy wsparcie dla kolejnych branż

01.04.2021

**30 mld złotych przeznaczy polski rząd na ochronę miejsc pracy i pomoc dla przedsiębiorców w II kwartale tego roku. Nie tylko kontynuujemy pomoc, ale też poszerzamy katalog branż, które będą mogły korzystać z rządowego wsparcia.**



– Od wybuchu pandemii, od roku nasze priorytety nie zmieniły się. To walka o zdrowie i życie Polaków, ale też walka o miejsca pracy. Rozpościeramy parasol ochronny przede wszystkim nad miejscami pracy – mówił szef polskiego rządu Mateusz Morawiecki. – Do tej pory wsparliśmy już ok. 6,5 mln pracowników – informował premier RP. Uruchomiona przez polski rząd Tarcza Antykrzysowa to ochrona przedsiębiorców, którzy z powodu pandemii musieli zamknąć lub ograniczyć działalność. Przedłużamy jej działanie – pomoc będzie udzielana także w kwietniu.

Najważniejsze elementy wsparcia to:

- poszerzenie listy branż, które ubiegają się o pomoc z Tarczy Branżowej,
- pomoc w zakresie regulacji czynszowych dla najemców,
- umorzenie 100% subwencji z Tarczy Finansowej PFR 1.0,
- dofinansowanie środków dezynfekcji dla gastronomii, fitness i hoteli.

Na pomoc dla przedsiębiorców w II kwartale tego roku przeznaczamy ok. 30 mld złotych.

**Tarcza Branżowa – pomoc na szerszą skalę**

W II kwartale ponad 60 branż znajdzie się na liście firm objętych [Tarczą Branżową](#). Wsparcie otrzyma dodatkowo 16 nowych sektorów, m.in. branża beauty czy branża handlowa (sklepy elektroniczne, sportowe, meblowe, budowlane, kosmetyczne). Wartość tej pomocy to 7 mld złotych. Przedsiębiorstwa chronione Tarczą Branżową mogą liczyć na:

- bezzwrotną dotację w kwocie do 5 000 złotych,
- zwolnienie ze składek ZUS dla firm do 49 zatrudnionych oraz dla jednoosobowych działalności gospodarczych,
- postojowe w kwocie 2 080 złotych dla jednoosobowych działalności gospodarczych,
- dofinansowanie miejsc pracy pracowników.

**Umorzone subwencje – kolejne oszczędności dla przedsiębiorców**

Dłuższa lista branż objętych pomocą rządu to tylko jeden z kilku elementów rządowego wsparcia w II kwartale tego roku. Zdecydowaliśmy także o umorzeniu 100% subwencji z Tarczy Finansowej PFR 1.0. Dla firm to oszczędność rządu 7 mld złotych.

[Więcej o Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju.](#)

Zmodyfikowana zostanie Tarcza Finansowa PFR 2.0 dla dużych firm, zatrudniających ponad 249 pracowników. Przedsiębiorstwa te będą mogły skorzystać z programu pożyczek na pokrycie 75% poniesionych strat w okresie od listopada 2020 do kwietnia 2021 r. Rząd przeznaczy na ten cel 17,5 mld złotych.

**Ochrona czynszowa i wsparcie gastronomii**

Przedsiębiorcy mogą też liczyć na pomoc w zakresie kosztów najmu powierzchni. W okresie obowiązywania zakazów prowadzenia działalności, obiekty handlowe o pow. 2000 m2 otrzymają automatyczną obniżkę czynszu. Zapłacą o 80% mniej, a przez pierwsze trzy miesiące po ustaniu zakazu kwota opłat najmu będzie zmniejszona o 50%.

– Proponujemy nowe regulacje dla przedsiębiorców, którzy borykają się trudnościami z zapłatą czynszu najmu powierzchni w różnych miejscach – informował premier RP. – **To bardzo często są galerie, które mają mocną pozycję negocjacyjną względem polskich przedsiębiorców, którzy sprzedają tam swoje towary. Nasze regulacje mają pomagać mniejszym biznesom w sporze z wielkimi, międzynarodowymi korporacjami – dodał szef polskiego rządu.** Planowane są zmiany w prawie, które zniosą obowiązek wydłużenia umowy najmu o 6 miesięcy za każde uzyskanie zwolnienia z czynszu w okresie zamknięcia. Firmy będą mogły liczyć również na pomoc prawną w zakresie obowiązujących rozwiązań prawnych umożliwiających uzyskanie obniżki czynszu. Polski Fundusz Rozwoju uruchomi program doradztwa i szkoleń.

Utrzymujemy wsparcie również dla branży gastronomicznej i hotelarskiej. A po zniesieniu zasad bezpieczeństwa związanych z pandemią i uruchomieniu działalności, rząd dofinansuje zakup środków sanitarnych dla tych firm.

**Tarcza Antykrzysowa – skuteczna pomoc dla niemal 6,5 mln miejsc pracy**

Rządowa Tarcza Antykrzysowa została uruchomiona tuż po wybuchu pandemii. Działamy sprawnie i szybko. Do tej pory, dzięki tarczom do polskich firm trafiło 202 mld złotych. – To różne programy pomocy, ale – co warto podkreślić – to pomoc z polskiego budżetu – dodał premier Mateusz Morawiecki.

Polska gospodarka skutecznie opiera się kryzysowi. W styczniu odnotowaliśmy najniższe bezrobocie w Unii Europejskiej – 3,1%. Tymczasem średnia stopa bezrobocia dla całej UE to 7,3%.

Według danych z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, w Polsce mamy 2,540 mln aktywnych działalności gospodarczych. W marcu tego roku wpłynęło ponad 38 tys. wniosków o wznowienie/zakończenie działalności. To o blisko 21% więcej niż w poprzednim miesiącu.

**Zdjęcia (5)**



**Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

ADRES  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa  
NIP 5261645000  
Regon 012261725

Ministerstwa  
Deklaracja dostępności  
Klauzula RODO

System akredytacji  
Archiwum premier.gov.pl  
Archiwum BIP

Infolinia dla Obywatela  
+48222500115

Czynna w dni robocze  
w godzinach 8:15-16:15

MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE:

