



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP-020-142(14)/20

Data wpływu 10. 11. 2020

Do druku nr 704

SEKRETARIAT

WICEMARSZAŁKA SEJMU RP

Data wpływu 10. 11. 2020

Znak akt.....

Warszawa, \$DATA r.

DMP-2.500.7.2020

**Pani Małgorzata Gosiewska
Wicemarszałek Sejmu RP**

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na pismo z 27 października 2020 r. (znak: SPS-WP-020-142(8)/20), dotyczące zmiany programu pomocowego zawartej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: projekt ustawy), uprzejmie informuję, że na podstawie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 14 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, została wydana opinia Nr 11/2020/P/PK, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,

\$PODPIS

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 708.



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**
TOMASZ CHRÓSTNY

SECRETARIAT
WICEMARSZAŁKA SEJMU RP
Data wpływu..... 10. 11. 2020.....
Znak akt.....

Warszawa, 9 listopada 2020 r.

DMP-2.500.7.2020

Opinia Nr 11/2020/P/PK

do zmiany programu pomocowego zawartej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

W odpowiedzi na wniosek z 27 października 2020 r. (znak: SPS-WP-020-142(8)/20), dotyczący wydania opinii w sprawie zmiany programu pomocowego zawartej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: projekt ustawy), działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, stwierdzam co następuje.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 708.

I. Zakres projektu ustawy.

Projekt ustawy zmienia ustawę z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych². Celem wydania przedmiotowego projektu ustawy jest:

- wprowadzenie do ustawy zmienianej nowych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach szczególnie dotkniętych pandemią wirusa COVID-19 (z branży gastronomicznej, rozrywkowej, rekreacyjnej, filmowej, fotograficznej, fizjoterapeutycznej, fitness, konferencyjnej i handlu na targowiskach) w formie jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego oraz zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od 1 listopada 2020 r. do 30 listopada 2020 r.,
- wprowadzenie wsparcia dla przedsiębiorców w formie zawieszenia poboru opłaty targowej, pobieranej od podmiotów dokonujących sprzedaży na targowiskach oraz
- przedłużenie obowiązywania przepisów dotyczących pomocy w formie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń wraz z należnymi składkami na ubezpieczenia społeczne (art. 15zzb, 15zze i 15zze² ustawy zmienianej), dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców niezatrudniających pracowników (art. 15zzc ustawy zmienianej) oraz jednorazowej pożyczki na pokrycie kosztów działalności gospodarczej (art. 15zzd i 15zzda ustawy zmienianej).

Planowane jednorazowe dodatkowe świadczenie postojowe oraz zwolnienie z obowiązku opłacania należnych składek ma być udzielane jako pomoc publiczna, pod warunkiem zgodności z Komunikatem Komisji z 19 marca 2020 r. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*³, którego celem jest umożliwienie Państwu Członkowskim wprowadzenia środków prawnych dla zapewnienia płynności, przeciwdziałania szkodom oraz zachowania ciągłości działalności gospodarczej w trakcie i po pandemii COVID-19, pozostających w zgodzie z zasadami unijnego prawa pomocy publicznej.

² Dz. U. poz. 1842, dalej: *ustawa zmieniana*.

³ Dz. Urz. UE C 91 I/01 z 20.3.2020 ze zm., dalej: *Komunikat*.

II. Kryteria kwalifikacji planowanego dodatkowego świadczenia postojowego oraz zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek, oraz przedłużenia pomocy udzielanej na podstawie art. 15zzb-15zze i 15zze² ustawy zmienianej 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 podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnia ono następujące przesłanki:

- udzielane jest przez państwo lub ze środków publicznych,
- 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.

Analizując przesłanki pomocy publicznej, określone w art. 107 ust. 1 TFUE, należy zauważyć, że planowana pomoc w formie dodatkowego świadczenia postojowego oraz zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek będzie finansowana ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁴, będzie pomniejszała wpływy budżetowe z tytułu obowiązkowych składek, a zatem będzie pochodziła ze środków publicznych. Świadczenie oraz zwolnienie będzie miało również charakter selektywny, ponieważ będzie udzielane przedsiębiorcom określonych branż na ich wnioski. W odniesieniu do przesłanki korzyści należy stwierdzić, że przekazanie przedsiębiorcom dotacji i zastosowanie ulgi w formie zwolnienia

⁴ Fundusz określony w art. 65 ust. 1 ustawy z 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, lub w formie dotacji z budżetu państwa (Dz. U. poz. 568 ze zm.).

z obowiązku zapłaty należności jest przysporzeniem na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Przesłanka zakłócenia konkurencji i wpływu wsparcia na wymianę handlową również jest spełniona przez umocnienie pozycji rynkowej beneficjenta w porównaniu z innymi podmiotami prowadzącymi działalność na rynku. Może stanowić również utrudnienie wejścia na rynek dla nowych podmiotów. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że ww. planowane dotacje i zwolnienia, które mają być udzielane przedsiębiorstwom na podstawie projektu ustawy, stanowią pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Odnosząc się do przedłużanych instrumentów pomocowych określonych w art. 15zzb-15zze i 15zze² ustawy zmienianej, tj. pomocy w formie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń wraz z należnymi składkami na ubezpieczenia społeczne, dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców niezatrudniających pracowników oraz jednorazowej pożyczki na pokrycie kosztów działalności gospodarczej jako pomocy publicznej, należy zauważyć, że:

- środki z art. 15zzb-15zzd i 15zze ustawy zmienianej zostały uznane za pomoc publiczną zgodną z warunkami Komunikatu w decyzji Komisji Europejskiej z 23 kwietnia 2020 r. SA.56922 (2020/N) - *Polskie środki antykryzysowe - COVID-19 - dopłaty do wynagrodzeń, ulgi podatkowe i w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne oraz inne środki*⁵;
- środki z art. 15zzda i 15zze² ustawy zmienianej są obecnie w trakcie notyfikacji Komisji Europejskiej.

III. Ocena wsparcia dla przedsiębiorców w formie zawieszenia poboru opłaty targowej, pobieranej od podmiotów dokonujących sprzedaży na targowiskach.

Dokonując oceny przesłanek pomocy publicznej należy stwierdzić, że określone w art. 31zzm projektu ustawy zawieszenie poboru opłaty targowej, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*⁶, mające zastosowanie w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., dotyczy środków publicznych (środków gminy) i stanowi dla przedsiębiorcy korzyść, gdyż zwolnienie z opłaty umożliwia przedsiębiorcy dysponowanie środkami publicznymi, które w normalnych warunkach musiałby uiścić.

⁵ C(2020)2686 final.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170.

W odniesieniu do przesłanki selektywności, należy zauważyć, że z orzecznictwa unijnego wynika, że środek jest selektywny, jeżeli celem takiego środka jest „częściowe zwolnienie tych przedsiębiorstw ze świadczeń pieniężnych, jakie normalnie wynikają ze stosowania powszechnie obowiązującego systemu”⁷. Z powyższego wynika, że środek jest selektywny, jeżeli stanowi odstępstwo od stosowania ram ogólnych. W tym celu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, należy ocenić, czy dany środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁸.

Mając na uwadze powyższe, należy zwrócić uwagę, że opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach (faktycznie jednak pobierana jest niemal wyłącznie od drobnych przedsiębiorców, nieposiadających infrastruktury handlowej) i dotyczy wszelkich miejsc, w których prowadzona jest sprzedaż, niezależnie od faktu czy sprzedaż odbywa się na targowisku miejskim prowadzonym przez gminę, inną jednostkę zarządzającą targowiskiem, czy też na targowisku prowadzonym na terenie prywatnym. W związku z tym, że możliwość skorzystania ze wsparcia mają wszyscy przedsiębiorcy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności handlowej ani też wielkości przedsiębiorstwa, a jedyną przesłanką uprawniającą do skorzystania z pomocy jest podleganie opłacie targowej, przedmiotowy środek ma charakter generalny, nie spełniający przesłanki selektywności, a zatem nie stanowiący pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE).

III. Ocena warunków udzielania pomocy publicznej.

W związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, Komisja Europejska określiła w Komunikacie warunki, po spełnieniu których, będzie uznawała wsparcie za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, tj. jako mające na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Ponadto, pkt. 15 i 15a Komunikatu określają, że rekompensaty dla przedsiębiorców w sektorach szczególnie dotkniętych przez epidemię (takich jak transport, turystyka, kultura,

⁷ Wyrok z 1974 r. w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1974, s. 709, podsumowanie nr 3.

⁸ Wyrok z 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7115, pkt 54; wyrok z 2005 r. w sprawie C-172/03 Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck, Zb.Orz. s. I-1627, pkt 40; wyrok z 2009 r. w sprawie C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri przeciwko Regione Sardegna, Zb.Orz. s. I-10821, pkt 61.

hotelarstwo i handel detaliczny) lub organizatorów odwołanych wydarzeń, z tytułu poniesionych strat będących bezpośrednim skutkiem epidemii, będą uznane za zgodne z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, o ile dotyczą szkód bezpośrednio spowodowanych przez epidemię COVID-19 (np. będących skutkiem wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej).

W związku z powyższym, pomoc w formie dodatkowego świadczenia postojowego oraz zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek, udzielana na podstawie przedmiotowego projektu ustawy, dotycząca przedsiębiorców z branży, których funkcjonowanie zostało ograniczone, w tym gastronomicznej, rozrywkowej, rekreacyjnej, filmowej, fotograficznej, fizjoterapeutycznej, fitness i konferencyjnej i handlu na targowiskach, spełni warunki określone w sekcji 3.1 Komunikatu, jeśli:

1. Zgodnie z pkt. 22 lit. a Komunikatu, łączna kwota pomocy nie przekroczy 800 tys. EUR na przedsiębiorstwo, a w przypadku udzielania pomocy również podmiotom prowadzącym działalność w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych i rybołówstwa odpowiednio - zgodnie z pkt 23 Komunikatu - 100 tys. EUR i 120 tys. EUR na przedsiębiorstwo.
2. Zgodnie z pkt. 23a Komunikatu, w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności w różnych sektorach i stosowania rozdzielności rachunkowej dla poszczególnych rodzajów działalności, pomoc będzie ograniczona do 800 tys. EUR na przedsiębiorstwo (w przypadku prowadzenia działalności m.in. w sektorze innym niż produkcja pierwotna produktów rolnych oraz rybołówstwa i akwakultury) albo 120 tys. EUR na przedsiębiorstwo (w przypadku prowadzenia działalności w sektorze produkcji pierwotnej produktów rolnych oraz rybołówstwa i akwakultury).
3. Zgodnie z pkt. 22 lit. c Komunikatu, pomoc nie będzie przyznawana podmiotom, które 31 grudnia 2019 znajdowały się już w trudnej sytuacji w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*⁹, z wyjątkiem określonym w pkt. 22 lit. ca Komunikatu, dopuszczającym udzielenie pomocy takim przedsiębiorstwom o statusie mikro i małego przedsiębiorcy, pod warunkiem że nie są one objęte zbiorowym postępowaniem upadłościowym na podstawie prawa krajowego oraz nie otrzymały

⁹ Dz. Urz. UE L 187/1 z 26.06.2014 r.; dalej: rozporządzenie 651/2014.

pomocy na ratowanie ani pomocy na restrukturyzację (niezależnie od okresu prowadzenia działalności gospodarczej).

4. Zgodnie z pkt. 22 lit. e Komunikatu, w przypadku udzielania pomocy przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, pomoc nie jest uwarunkowana przeniesieniem jej w części lub w całości producentom surowców i nie jest ustalana na podstawie ceny lub ilości produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek.
5. Zgodnie z pkt. 22 lit. d Komunikatu, pomoc nie będzie przyznawana później niż do 30 czerwca 2021 r.
6. Zgodnie z pkt. 20 Komunikatu, pomoc będzie kumulowana z pomocą udzielaną zgodnie z rozporządzeniami dotyczącymi pomocy de minimis i rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych, pod warunkiem przestrzegania warunków kumulacji określonych w tych rozporządzeniach.
7. Zgodnie z pkt. 20 Komunikatu, pomoc będzie kumulowana z inną pomocą określoną w Komunikacie, pod warunkiem przestrzegania warunków kumulacji ustalonych dla innych rodzajów pomocy, określonych w odpowiednich sekcjach Komunikatu.

IV. Obowiązek notyfikacji.

Pomoc w formie dodatkowego świadczenia postojowego oraz zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek przewidziana w projekcie ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 TFUE.

Instrumenty pomocowe w formie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń wraz z należnymi składkami na ubezpieczenia społeczne, dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców niezatrudniających pracowników oraz jednorazowej pożyczki na pokrycie kosztów działalności gospodarczej, o których mowa w art. 15zzb-15zzd i 15zze ustawy zmienianej, zostały uznane w decyzji Komisji Europejskiej SA.56922 (2020/N) - *Polskie środki antykryzysowe - COVID-19 - dopłaty do wynagrodzeń, ulgi podatkowe i w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne oraz inne środki*, zostały uznane za pomoc publiczną zgodną z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, jednakże przedłużenie obowiązywania programu pomocowego do 30 czerwca 2021 r. wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 TFUE.



Ponadto informuję, że środki pomocowe określone w art. 15zzda i 15zze² ustawy zmienianej (z możliwością udzielania do 31 grudnia 2020 r.) zostały zgłoszone do Komisji Europejskiej 13 października 2020 r.

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

