

Aleksander Werner

# Pomoc państwa w obliczu COVID-19 na przykładzie instrumentów wykorzystywanych w Polsce

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie instrumentów pomocy państwa wykorzystywanych w trakcie pandemii COVID-19, a także opis ogólnych regulacji dotyczących dopuszczalności udzielania pomocy państwa, w tym zapisów prawa pierwotnego i wtórnego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dodatkowo w artykule przedstawiono regulacje prawa miękkiego dotyczące dopuszczalności udzielania pomocy państwa (tymczasowe ramy) oraz opisano polskie programy pomocowe dla przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pandemii koronawirusa. W końcu artykułu odniesiono się do rodzajów wykorzystywanych instrumentów pomocowych oraz wyboru wspieranych sektorów. Badania wykazały ograniczone wykorzystanie instrumentów podatkowych, a także dosyć dużą koncentrację wśród podmiotów udzielających pomocy (centralna administracja rządowa i agencje rządowe). Wybór sektorów wspieranych nie miał charakteru zaplanowanego programu gospodarczego.

**Słowa kluczowe:** pomoc państwa, pomoc w związku z COVID-19, instrumenty pomocy państwa, polityka subwencyjna

---

## State aid in the face of COVID-19 on the example of instruments used in Poland

**Summary:** The aim of the article is to present state aid instruments used during the COVID-19 pandemic, as well as to describe general regulations concerning the admissibility of granting state aid, including the provisions of primary and secondary law, the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. In addition, the article presents of soft law regulations regarding the admissibility of state aid (Temporary framework) and describes Polish aid programs for enterprises affected by the coronavirus pandemic. At the

end of the article, reference was made to the types of aid instruments used and the selection of supported sectors. Research has shown a limited use of tax instruments as well as a fairly high concentration among aid granted state aid (central government administration and government agencies). At the same time, the selection of the supported sectors was not a planned economic program.

**Keywords:** state aid, COVID-19 aid, state aid instruments, subsidy policy

**JEL:** K00, K29, K33, K34

## Wprowadzenie

W czasie epidemii COVID-19 okazało się, że zaplecze regulacyjne odnoszące się do instrumentów polityki gospodarczej jest niezwykle ważne. W ramach badań dotyczących pozycji przedsiębiorstw i ich finansowego zaplecza w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju istotna jest odpowiedź na pytanie, czy regulacja dopuszczalności udzielania pomocy państwa w obliczu kryzysów i sytuacji nadzwyczajnych jest wystarczająca i spełnia swoje role. Dotyczy to z jednej strony udzielenia wsparcia podmiotom dotkniętym sytuacją nadzwyczajną (skutkami epidemii COVID-19), z drugiej zaś strony istotne jest także zapewnienie warunków wolnej konkurencji, w której instrumenty pomocy państwa mają mieć charakter neutralny. Co do zasady, ingerencja państwa nie może wpływać na zachowanie równej konkurencji między przedsiębiorstwami. Istotnym instrumentem tej polityki stały się narzędzia wsparcia przedsiębiorców. Stąd niezwykle interesujące z punktu widzenia badawczego stały się badania dotyczące ograniczeń wynikających z regulacji prawa subwencyjnego (reglamentacja udzielania pomocy państwa). Trzeba zatem postawić sobie pytanie, czy instrumenty pomocy państwa pozwalają na udzielanie pomocy państwa przedsiębiorcom dotkniętym COVID-19, a jednocześnie instrumenty te są adekwatne do nadzwyczajnej sytuacji i *de facto* nie stanowią nieuzasadnionego instrumentu wpływającego na konkurencyjność przedsiębiorstw?

## Unijne prawo pierwotne

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2, dalej: TFUE), nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem jest pomoc, która narusza wymianę między państwami członkowskimi, oraz jednocześnie skutkuje uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji i przez to zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem tej konkurencji. Przepis wskazuje, że pomoc jest udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych, a forma jej udzielania jest dowolna. Trzeba podkreślić, że art. 87 ust. 1 TWE definiuje środki krajowe na podstawie ich skutków, a nie ich przyczyn czy celów (TSUE w sprawach T-116/01 i T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya) SA i Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, Lex-Polonica nr 1241154, pkt 112). Jak widać, art. 107 ust. 1 TFUE nie zawiera definicji pomocy państwa. W tym zakresie wskazuje się jedynie, że pomoc ma pochodzić od państwa lub ze źródeł państwowych. Niektórzy autorzy wskazują wręcz, że brak stosownej defini-

cji w Traktacie był zamierzony. Po pierwsze, miało to na celu wykluczenie sytuacji, w której *zbyt sztywna definicja traktatowa jest w różny sposób obchodzona przez państwa członkowskie*. Po drugie, chodziło o *umożliwienie Komisji i Trybunałowi dokonywania własnej interpretacji tego pojęcia w możliwie szeroki i elastyczny sposób* (TSUE w sprawach T-116/01 i T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya) SA i Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1241154, pkt 112). Należy jednocześnie podkreślić, że pojęcie pomocy użyte w Traktacie *jest pojęciem prawa wspólnotowego i tylko w kontekście przepisów tego porządku prawnego może być interpretowane* (Evans, 1997, s. 27). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, uznanie danego środka za pomoc wymaga spełnienia wszystkich przesłanek wymienionych w art. 107 ust. 1 TFUE (TSUE w sprawie C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, LexPolonica nr 371394, pkt 74). Pomoc w rozumieniu art. 87 TWE jest ujęta bardzo szeroko. Wskazuje się, że przepis odnosi się do wszelkiej pomocy (*any aid*) udzielanej w jakiegokolwiek formie (*in any form*). Pomoc może być udzielona w sposób bezpośredni lub pośredni. Przyznanie pomocy odnosi skutek w postaci obciążenia budżetu państwowego, samorządowego lub podmiotów mogących korzystać ze środków publicznych w jakikolwiek sposób (TSUE w sprawach 82/77, *Ministere public du Kingdom of the Netherlands przeciwko Jacobus Philippus van Tiggele*, LexPolonica nr 1323738; w sprawie C-53/00, *Ferring SA przeciwko ACOSS* w sprawach C-52/97, C-53/97, C-54/97, *Viscido i in. przeciwko Ente Poste Italiane*. Przyznawanie pomocy odnosi skutek w postaci przysporzenia korzyści przedsiębiorstwu. Dodatkowo, tak przyznana pomoc powinna lub (teoretycznie) może uprzywilejować przedsiębiorstwo w stosunku do jego konkurentów. Akcent na te dwa elementy położył w swojej definicji M. Kulesza, gdyż wskazał, że chodzi tu o *każde – w sensie ekonomicznym – przysporzenie, o charakterze nieekwiwalentnym w procesie wymiany, mające charakter przywileju, niezależnie od formy prawnej, w której go udzielono* (Kulesza, 1996, s. 37). S. Dudzik uznaje, że *definicja pomocy w rozumieniu art. 87 i n. TWE powinna wskazywać przede wszystkim na każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej* (Dudzik, 2002, s. 68).

Zakłócenie konkurencji występuje w sytuacji dyskryminacji niektórych uczestników rynku. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dyskryminacja polega w szczególności na odmiennym traktowaniu porównywalnych sytuacji, co powoduje, że niektóre podmioty traktuje się mniej korzystnie od innych, przy czym tej różnicy w traktowaniu nie uzasadnia istnienie obiektywnych różnic o określonym znaczeniu (TSUE w sprawach 17/61 i 20/61, *Klöckner-Werke i Hoesch przeciwko Wysokiej Władzy*, LexPolonica nr 395032; sprawa 250/83, *Finsider przeciwko Komisji*, LexPolonica nr 1140294, pkt 8; sprawa C-351/98, *Hiszpania przeciwko Komisji*, pkt 57; sprawa T-106/96, *Wirtschaftsvereinigung Stahl przeciwko Komisji*, LexPolonica nr 1380474, pkt 103). W sprawie 730/79 *Philip Morris*, Europejski Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że Komisja powinna każdorazowo badać, czy pomoc wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w porównaniu do pozycji konkuren-

tów. Komisja powinna wykazać, że udzielenie wsparcia skutkuje wzmocnieniem pozycji rynkowej beneficjenta w stosunku do pozycji jego konkurentów.

Udzielanie pomocy państwa jest reglamentowane na dwóch płaszczyznach. Pierwsza wynika z ochrony konkurencji i swoje źródło prawa ma przede wszystkim w prawie unijnym. Druga ma źródło w wykonywaniu polityki gospodarczo-społecznej w określonym państwie członkowskim (Werner, 2004, s. 2). Druga płaszczyzna związana jest z realizacją polityki gospodarczej i społecznej. Mowa o przepisach, na podstawie których przyznaje się pomoc w państwie członkowskim. Pierwsza płaszczyzna ogranicza wykonywanie poszczególnych polityk w ramach obszaru regulacyjnego drugiej płaszczyzny. Pierwsza płaszczyzna więc *de facto* jest ograniczeniem realizacji polityki gospodarczej i społecznej państwa w zakresie udzielania pomocy (Werner, 2004, s. 2). W ramach reglamentacji udzielania pomocy państwa, w pierwszej płaszczyźnie dopuszcza się przyznawanie pomocy państwa tylko wtedy, gdy naruszenie konkurencji jest uzasadnione innymi, ważniejszymi z punktu widzenia aksjologicznego celami (Werner, 2004, s. 2). Dotyczy to takich sytuacji, jak przyznanie pomocy państwa w celu złagodzenia klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń. Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że pierwsza płaszczyzna stała się instrumentem pozwalającym na stanowienie polityki gospodarczej na poziomie wspólnotowym. Dzięki przyznaniu kompetencji w zakresie wskazywania, która pomoc może być przyznana, w szczególności w ramach ustanawiania rozporządzeń przez Komisję w ramach tzw. wyłączeń grupowych, a także stanowienie wszelkiego rodzaju przewodników, zasad ramowych itp., organ wspólnotowy – jakim jest Komisja Europejska – może wpływać na politykę gospodarczo-społeczną poszczególnych państw członkowskich. Regulacje odnoszące się do pierwszej płaszczyzny zawarte są w prawie wspólnotowym.

Fundamentalną zasadą Unii Europejskiej jest uznanie niezgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, ale na zasadzie wyjątku dopuszczalna *de iure* jest pomoc na cele wymienione w art. 107 ust. 2 TFUE. Dodatkowo może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc przyznana zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE. Stąd wskazuje się, że unijne wyłączenia od zakazu udzielania pomocy państwa można podzielić na wyłączenia uznane z mocy prawa za zgodne ze wspólnym rynkiem oraz wyłączenia, które są dopuszczalne na podstawie uznania ich za legalne przez Komisję (Druesne, 1996, s. 227). W ramach pierwszej kategorii należy odróżnić przypadki dopuszczalności przyznania pomocy państwa wynikające z art. 107 ust. 1 TFUE od tych enumeratywnie wskazanych w art. 107 ust. 2 TFUE. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego tekstu niezwykle istotną kategorią jest pomoc dopuszczalna z mocy prawa określona w art. 107 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, zgodna ze wspólnym rynkiem jest:

- a) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;
- b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- c) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec



dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

Przestrzeganie ustanowionych zasad i warunków przyznawania pomocy, które są wyjątkami od zakazu jej udzielania, poddane zostało nadzorowi instytucjonalnemu.

Co istotne, z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań, drugi wyjątek dotyczy pomocy państwa udzielanej w celu usunięcia szkód wywołanych przez katastrofy naturalne lub przez inne nadzwyczajne przyczyny. Jak wskazuje K. Sobczak, chodzi tu o *stany wyższej konieczności spowodowane siłami natury, czynnikami społecznymi, technicznymi, na których powstanie lub zakres władza państwowa wpływu nie miała* (Sobczak, 2001, s. 257). Przepis ten zatem różnicuje przyczyny determinujące możliwość przyznania pomocy. Wynikają one ze zdarzeń niemożliwych bądź trudnych do przewidzenia. Istotną cechą katastrof naturalnych jest ich zewnętrzny charakter (*vis maior* w ujęciu obiektywnym). Innymi nadzwyczajnymi przyczynami mogą być stany nadzwyczajne, powstałe w wyniku oddziaływania o charakterze innym niż naturalny (np. wojny).

Właśnie do tych innych zdarzeń nadzwyczajnych została zakwalifikowana kategoria epidemii, co może być podstawą do udzielania pomocy państwa w czasie COVID-19. Wyjątek dotyczy pomocy, która ma na celu naprawienie szkód spowodowanych m.in. stanem epidemii. Zatem powinien istnieć związek między stanem epidemii i powstaniem szkody. Innymi słowy, stan epidemii powinien być przyczyną powstania szkody u określonego beneficjenta. Dodatkowo, pomoc ma na celu naprawienie tej szkody, a więc jej wysokość nie powinna przewyższać wysokość powstałej szkody. Dlatego nie powinno się udzielać pomocy w ramach tego wyłączenia automatycznie. Powinno badać się wysokość poniesionej szkody w przedsiębiorstwie z tytułu epidemii i następnie, w zależności od jej wysokości, udzielać pomocy państwa. Udzielanie pomocy w sposób horyzontalny, automatyczny, bezwarunkowy powinno być elementem wsparcia z innych tytułów (np. pomocy *de minimis*).

Przytoczone warunki w sposób istotny mogą ograniczać udzielanie pomocy *de iure* i dlatego istotnego potencjału wskazania podstaw prawnych udzielania pomocy państwa należy szukać w pomocy udzielanej na podstawie przepisów Komisji Europejskiej. Opisane wyżej wyjątki od zakazu przyznawania pomocy państwa, jako dopuszczalne *ex lege*, wyłączają uznaniowość decyzji Komisji. Odmiennie wygląda sytuacja, gdy Komisja dopuszcza przyznanie pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE. W tych przypadkach Komisja korzysta z przyznanej jej przez Traktat władzy dyskrecjonalnej (TSUE w sprawach C-225/91, Matra przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1400778; sprawa 730/79, Philip Morris, LexPolonica nr 367972; sprawa C-156/98, Niemcy przeciwko Komisji, LexPolonica nr 419630; sprawa C-310/99, Włochy przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1395758). W art. 107 ust. 2 i 3 TFUE zostały określone wyjątki od ogólnego zakazu. O ile art. 107 ust. 2 TFUE wskazuje, że *godna ze wspólnym rynkiem jest...*, o tyle w art. 107 ust. 3 TFUE wskazano, że *za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana....* Komisja jest zatem organem kompetentnym w zakresie określenia, czy dana pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem (TSUE w sprawie 730/79, Philip Morris, LexPolonica nr 367972). Zastosowanie wyjątków od ogó-

Innego zakazu udzielania pomocy pozostaje w gestii władzy dyskrecjonalnej Komisji, która ma kompetencje uznania pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem.

### Wyjaśnienia Komisji co do pomocy państwa w kontekście COVID-19

Oprócz wyłączenia z mocy prawa określonego w art. 107 ust. 2 TFUE, rozważać można zastosowanie tzw. wyłączeń fakultatywnych, w tym w szczególności art. 107 ust. 3 lit b TFUE. Stosownie do treści tego przepisu, za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje się, że zaburzenie musi dotyczyć całej gospodarki danego państwa członkowskiego lub znacznej jej części, a nie tylko jednego z regionów lub części terytorium (TSUE w sprawach T-132/96 oraz T-143/96 Freistaat Sachsen, Volkswagen AG i Volkswagen Sachsen GmbH przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1999:326, pkt 167). Na podstawie tego przepisu dopuszczono m.in. przyznawanie środków pomocowych w latach 1974-1975 po pierwszym szoku naftowym. ETS uznał jednocześnie, że proces prywatyzacji rozpoczęty przez państwo członkowskie nie może bowiem zostać uznany sam w sobie za projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (TSUE w sprawie C-148/04, Unicredito Italiano SpA przeciwko Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1, LexPolonica nr 395140, pkt 77).

W odniesieniu do wyłączeń fakultatywnych, w tym przypadku niezbędna jest ocena przedmiotowego wsparcia przez Komisję Europejską. W praktyce Komisja, poprzez prawo wtórne oraz różnego rodzaju akty z tzw. *soft law*, określa warunki dla zastosowania określonego wyłączenia. Miękkie prawo nie ma bezpośredniej skuteczności (Pełka, Stasiak, 2002, s. 13) ani nie wiąże państw członkowskich co do celów. Jest ono zbiorem kryteriów, którymi kieruje się Komisja, podejmując konkretne decyzje o dopuszczalności pomocy. W dokumentach *soft-law* Komisja prezentuje swoje stanowisko i często nawet statuuje zasady mające rangę tożsamyh z zasadami ustanowionymi w rozporządzeniach (np. wyjątki od obowiązku notyfikowania pomocy określone w kodeksach). Możliwość ustanawiania tego typu zasad wynika z przyznanych Komisji w art. 107 ust. 3 TFUE szerokich kompetencji. W tym też zakresie Komisja dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania (TSUE w sprawach: 730/79, Philip Morris, LexPolonica nr 367972, pkt 86; sprawa C-372/97, Włochy przeciwko Komisji, LexPolonica nr 379268). Komisja jest związana warunkami ramowymi oraz komunikatami, które wydaje w dziedzinie nadzorowania pomocy państwa w zakresie, w jakim nie odbiegają one od norm Traktatu oraz w jakim są akceptowane przez państwa członkowskie (TSUE w sprawach – 313/90, CIRFS i in. przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1402402; sprawa C-311/94, Ijssel-Vliet, Zb.Orz. 1996, s. I-5023, pkt 43; sprawa C-351/98, Hiszpania przeciwko Komisji. Innymi słowy, gdy Komisja ustanowi taki akt, jest obowiązana go stosować (TSUE w sprawach: C-313/90, CIRFS i in. przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1402402, pkt 29; sprawa 310/85, Deufl GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, LexPolonica nr 419324, pkt 22). Prawidłowość przestrzegania przez Komisję ustalonych reguł podlega kontroli sądowej (TSUE w sprawie:

T-35/99, Keller i Keller Meccanica przeciwko Komisji, LexPolonica nr 415183). Niemniej jednak, kontrola sądowa w zakresie ustanowionych przez Komisję kompetencji ocennych dotyczących aspektów gospodarczo-społecznych, pozostaje poza kontrolą sądów wspólnotowych i ogranicza się w takich przypadkach jedynie do ustalenia, „czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych oraz czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia uprawnień” (TSUE w sprawach: 730/79, Philip Morris, LexPolonica nr 367972, pkt 86; sprawa C-56/93, Belgia przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1223014, pkt 11; sprawa T-110/97, Kneissl Dachstein przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1377434). Komisja w *soft-law* ogranicza zatem swoją władzę dyskrecyjną w zakresie oceny zgodności pomocy z art. 87 ust. 3 TWE, a ETS może kontrolować prawidłowość rozstrzygnięć Komisji w świetle przyjętych przez nią regulacji (TSUE w sprawie 310/85, Deufil GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, LexPolonica nr 419324). Wyraźnie podkreśla się, że akty należące do *soft-law* prezentują sposób postępowania Komisji (*the course of conduct*), oceny oraz warunki, jakie musi spełniać pomoc, by można było zastosować jeden z wyjątków określonych w art. 107 ust. 3 TFUE. Niemniej jednak, przepisy Komisji nie derogują art. 107 oraz 108 TFUE (TSUE w sprawach: Sprawa T-110/97, Kneissl Dachstein przeciwko Komisji, LexPolonica nr 1377434; sprawa 310/85, Deufil GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, LexPolonica nr 419324).

W Komunikacie Komisji z dnia 3 kwietnia 2020 r. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* (Dz.U. CI 91/1 z 20 marca 2020 ze zm., dalej: „Komunikat”) Komisja zauważa, że „pomoc państwa jest uzasadniona i może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art.107 ust. 3 lit. b) TFUE przez określony czas w celu zaradzenia niedoborowi płynności wśród przedsiębiorstw oraz zagwarantowania, że zakłócenia spowodowane epidemią COVID-19 nie zagrażą ich rentowności, szczególnie jeśli chodzi o MŚP”.

Komisja w Komunikacie wskazuje, że uzna projekt pomocy państwa za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, o ile spełnione zostaną wszystkie wymienione poniżej warunki:

- łączna kwota pomocy nie przekracza 800 000 EUR na przedsiębiorstwo. Pomoc można przyznawać w formie dotacji bezpośrednich, korzyści podatkowych i korzystnych warunków płatności bądź w innych formach, takich jak zaliczki zwrotne, gwarancje, pożyczki i kapitał własny, pod warunkiem, że łączna wartość nominalna takich środków pozostanie poniżej całkowitego pułapu wynoszącego 800 000 EUR na przedsiębiorstwo; wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat;
- pomoc jest przyznawana na podstawie programów pomocy mających oszacowany budżet;
- pomoc nie może być przyznawana przedsiębiorstwom, które w dniu 31 grudnia 2019 r. znajdowały się już w trudnej sytuacji;
- pomoc przyznaje się nie później niż 31 grudnia 2021 r.

- pomoc przyznana przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych uwarunkowana jest jej nie przeniesieniem w części lub w całości na producentów surowców i nie jest ustalana na podstawie ceny lub ilości produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez zainteresowane przedsiębiorstwa.

Dodatkowo, Komisja określa zasady udzielania pomocy w formie:

- gwarancji kredytowych (zapewnienie dostępu do płynności przedsiębiorstwom) – pkt 3.2 Komunikatu,
- pomoc w formie subsydiowanych stóp oprocentowania pożyczek, które mogą także przybierać formę pomocy w postaci długu podporządkowanego – pkt 3.3 Komunikatu,
- gwarancji i pożyczek udzielanych za pośrednictwem instytucji kredytowych lub innych instytucji finansowych, gdzie dopuszcza się także udzielanie pomocy nie tylko tak jak w przypadku pkt 3.2 i 3.3 Komunikatu poprzez instytucje finansowe, także przez inne instytucje finansowe działające jako pośrednicy finansowi – pkt 3.4 Komunikatu,
- krótkoterminowe ubezpieczenia kredytów eksportowych – pkt 3.5 Komunikatu,
- odroczenia płatności podatku lub składek na ubezpieczenie społeczne – Komisja zauważyła, że odroczenie płatności podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne może być cennym narzędziem zmniejszania ograniczeń płynności przedsiębiorstw (w tym osób samozatrudnionych) i podtrzymania zatrudnienia. Jeżeli takie odroczenia mają powszechne zastosowanie i nie sprzyjają konkretnym przedsiębiorstwom ani produkcji konkretnych towarów, nie wchodzą w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Jeżeli są one ograniczone na przykład do określonych sektorów, regionów lub rodzajów przedsiębiorstw, stanowią pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE” (pkt 40 Komunikatu). W tym przypadku Komisja uzna za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE te programy pomocy, które polegają na tymczasowych odroczeniach *płatności podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne, i które mają zastosowanie do przedsiębiorstw (w tym osób samozatrudnionych) szczególnie dotkniętych przez epidemię COVID-19, na przykład funkcjonujących w określonych sektorach lub regionach, czy też będących przedsiębiorstwami określonej wielkości. Dotyczy to również środków przewidzianych w odniesieniu do obowiązków podatkowych i obowiązków w zakresie zabezpieczenia społecznego, a mających na celu złagodzenie ograniczeń związanych z płynnością, z jakimi borykają się beneficjenci, w tym m.in. odroczenia płatności ratalnych, łatwiejszego dostępu do planów spłaty należności podatkowych i przyznawania okresów bez odsetkowych, zawieszenia windykacji należności podatkowych oraz przyspieszonych zwrotów podatku. Pomoc należy przyznać przed dniem 31 grudnia 2020 r., a termin odroczenia nie może przypadać później niż dnia 31 grudnia 2022 r.* (pkt 42 Komunikatu),
- subsydiowania wynagrodzeń pracowników w celu uniknięcia zwolnień podczas epidemii COVID-19. Komisja wskazuje, że w sytuacji, gdy środki te będą przyznawane nieselektywnie (zastosowanie do całej gospodarki), wówczas jako zgodne z art. 107 ust. 1 TFUE mogą być udzielane bez zgody Komisji.

W przypadku, gdy taka selektywność zachodzi (np. ograniczenie wsparcia do określonych sektorów, regionów lub rodzajów przedsiębiorstw), wówczas Komisja określiła następujące warunki dla uznania dopuszczalności udzielania pomocy:

- pomoc ma na celu uniknięcie zwolnień w czasie epidemii COVID-19;
- pomoc jest przyznawana w formie programów przedsiębiorstwom w określonych sektorach lub regionach czy też przedsiębiorstwom określonej wielkości, które zostały szczególnie dotknięte przez epidemię COVID-19;
- subsydiowanie wynagrodzeń jest przyznawane na okres nie dłuższy niż dwanaście miesięcy od złożenia wniosku o przyznanie pomocy, na rzecz pracowników, którzy w przeciwnym wypadku zostaliby zwolnieni w konsekwencji zawieszenia lub ograniczenia działalności gospodarczej z powodu epidemii COVID-19, i pod warunkiem, że objęci nim pracownicy pozostaną stale zatrudnieni przez cały okres, na jaki przyznano pomoc;
- miesięczne subsydlum do wynagrodzenia nie przekracza 80% miesięcznego wynagrodzenia brutto (w tym składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawcę) personelu będącego beneficjentem pomocy. Państwa członkowskie mogą również zgłosić, w szczególności w interesie pracowników zajmujących nisko opłacane stanowiska, alternatywne metody obliczania intensywności pomocy, takie jak zastosowanie krajowej średniej płacy lub płacy minimalnej, pod warunkiem zachowania proporcjonalności pomocy;
- subsydiowanie wynagrodzeń może być łączone z innymi ogólnie dostępnymi lub selektywnymi środkami wspierania zatrudnienia, pod warunkiem, że łączne wsparcie nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty kosztów wynagrodzeń przedmiotowych pracowników. Subsydiowanie wynagrodzeń może być dodatkowo łączone z odroczeniem płatności podatków i płatności składek na ubezpieczenie społeczne (pkt 43 Komunikatu).

Dodatkowo, w Komunikacie zostały określone szczególne przypadki udzielania pomocy na badania i rozwój związane z epidemią COVID-19, a także środki w zakresie dokapitalizowania przedsiębiorstw niefinansowych (pkt 3.11 Komunikatu).

### **Polskie programy wsparcia oparte o Komunikat**

Do końca maja 2021 r. Komisja Europejska zatwierdziła 56 programów wsparcia przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pandemii koronawirusa [UOKiK, 2021]. Wśród istotnych są wdrażane przez państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego w formie:

- gwarancji (wartość programu to 4,8 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.56876 (2020/N) – Poland COVID-19: Liquidity guarantee fund),
- dotacji na pokrycie części kosztów finansowania (wartość programu to 115 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.56979 (2020/N) – Poland COVID-19: Interest rate subsidy scheme),
- gwarancji zarówno w odniesieniu do faktoringu z regresem, jak i faktoringu odwrotnego (wartość programu to 2,6 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.57452 (2020/N) –

Poland COVID-19: Guarantees on Factoring),

- dopłat do oprocentowania dla rolników (wartość programu to 9,04 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.57568 (2020/N) – Poland COVID-19: Interest rate subsidies for farmers).

Istotne programy były także zatwierdzone przez Komisję w odniesieniu do udzielającego pomocy Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i dotyczyły pomocy w formie:

- konwertowanych obligacji i pożyczek dla przedsiębiorstw (wartość programu to 1,65 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.57055 (2020/N) – Poland-anti-crisis measures – COVID-19 – equity instruments),
- preferencyjnych pożyczek dla przedsiębiorstw (wartość programu to 1,6 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.57054 (2020/N) – Poland COVID-19: The Polish anti-crisis measures – aid for damage compensation and to improve the liquidity of undertakings affected by the COVID-19 outbreak),
- preferencyjnych pożyczek dla dużych przedsiębiorstw (wartość programu to 2,2 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.57306 (2020/N) – Poland COVID-19: Financial shield for large enterprises: Liquidity loans),
- zaliczek zwrotnych dla małych i średnich przedsiębiorstw (wartość programu to 16,6 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.56996 (2020/N) – Poland COVID-19: repayable advance scheme for micro, small and medium-sized enterprises).

Kolejnym ważnym podmiotem udzielającym pomocy jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej i w jego przypadku dotyczyły pomocy w formie:

- dotacji na badania i rozwój związanych z testowaniem i infrastrukturą mającą na celu produkcję produktów przeciw COVID-19 (wartość programu to 449 mln euro i program w założeniu ma być finansowany z funduszy unijnych – decyzja Komisji State aid SA.57519 (2020/N) – Poland COVID-19: R&D aid for Covid-19 relevant research and development, investment aid for the construction and upgrade of relevant testing and upscaling infrastructure s, and investment aid for investments into production facilities for the production of Covid-19 relevant products),
- pożyczek, gwarancji i in. (wartość programu to 110 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.57065(2020/N) – Poland COVID-19: anti-crisis measures in the form of loans and guarantees financed from the re-use of resources returned from 2007-2013 financial instruments),
- grantów zwrotnych zaliczek dla przedsiębiorstw (wartość programu to 700 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.57015 (2020/N) – Poland State aid in the form of grants or repayable assistance under operational programmes for 2014-2020 to support the Polish economy in connection with the occurrence of the COVID-19 pandemic outbreak),
- gwarancji, dopłat do oprocentowania (wartość programu to 0,7 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.56896(2020/N) – Poland COVID-19: anti-crisis measures in the form of loans and guarantees financed from EU funds),



- pożyczek, poręczeń i gwarancji dla przedsiębiorstw (wartość programu to 450 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.57191 (2020/N) – Poland State aid in the simplified repayable form from financial engineering instruments resources subject to re-use and from financial instruments under operational programmes for 2014-2020 perspective to support the Polish economy in connection with the COVID-19 pandemic outbreak).

Niektóre programy pomocowe są realizowane przez agencje rządowe. Jako przykłady można wskazać:

- Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i program w formie dotacji bezpośrednich o wartość programu 95 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.58105 (2020/N) – Poland COVID-19: Aid scheme for agricultural producers who are at risk of liquidity loss as a result of agricultural market restrictions due to COVID-19),
- jednostki samorządu terytorialnego (umorzenie i redukcja czynszów związanych z nieruchomościami – wartość budżetu 122,8 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.57726 (2020/N) – Poland COVID-19: State aid in the form of reduction of the annual fee for perpetual usufruct and relief in rent, lease and usufruct fees to support entrepreneurs affected by the COVID-19 pandemic outbreak),
- ministra właściwego do spraw kultury i sztuki, ZUS, PFRON, które realizują program dla przedsiębiorców dotkniętych reperkusjami w związku z COVID-19 w formie niskoprocentowanych pożyczek, zwolnień od podatku od nieruchomości, zwolnień z czynszów i in. (wartość programu to 5,6 mld euro – decyzja Komisji State Aid SA.56922 (2020/N) – Poland Polish anti-crisis measures – direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19).

Niektóre programy po pierwszej fali pandemii (wiosna 2020 r.) w związku z nadejściem drugiej fali były aneksowane i ponownie wdrażane (np. decyzje Komisji State Aid: SA.62885 Amendment of SA.61825 (2021/N) – New support to industries affected by the COVID-19 pandemic, SA.62078 Prolongation of SA.56876, SA.56896, SA.56922, SA.56996, SA.57015, SA.57054, SA.57055, SA.57065, SA.57172, SA.57191, SA.57452, SA.57519, SA.59763 and SA.60376).

W związku z działalnością sezonową niektórych przedsiębiorstw wprowadzane były także programy incydentalne (np. wsparcie dla turoperatorów i innych przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze turystyki i kultury – decyzja Komisji State Aid SA.62231 COVID-19: Amendments to SA.58102 and aid in the form of limited amounts of aid).

Niezależnie od tego, instrumenty mające charakter pomocowy przewidziano także w prawie podatkowym. Miały one charakter ogólny i w związku z tym były dozwolone przez przepisy o dopuszczalności udzielania pomocy państwa (np. możliwość wstecznego rozliczenia straty poniesionej za 2020 r. przez prowadzących działalność i podatników CIT z dochodami uzyskanymi w 2019 r. przy spełnieniu określonych warunków co do: wyso-

kości rozliczanej straty – 5 mln, obniżenia przychodów w 2020 r. w wysokości co najmniej 50 proc. w porównaniu do 2019 r.). W odniesieniu do niektórych przepisów podatkowych, dotyczyły one ulg lub zwolnień związanych z wydatkami bezpośrednio związanymi z przeciwdziałaniem COVID (np. odliczenie od podstawy opodatkowania darowizn na przeciwdziałanie COVID-19, darowizn sprzętu komputerowego na rzecz placówek oświatowych, wprowadzenie w podatku dochodowym od osób prawnych możliwości jednorazowych odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych, które zostały nabyte w celu produkcji towarów związanych z przeciwdziałaniem COVID-19).

## Wnioski

Prawo unijne zawiera normy, które mogą być wykorzystywane w stanach nadzwyczajnych, w tym także w przypadku wystąpienia stanu epidemii COVID-19. W tym zakresie wskazać można zarówno na dopuszczalne udzielanie pomocy z mocy prawa, jak również sytuacji, w których Komisja Europejska może uznać za dozwolone udzielanie pomocy państwa w sytuacji poważnego zagrożenia gospodarki. O ile wyłączenie z mocy prawa ma swoje ograniczenia (pokrycie szkody i istnienie wyraźnego związku między stanem epidemii a powstałą szkodą) to pozytywnie należy ocenić wydanie przez Komisję Komunikatu, który był oparty o stwierdzenie stanu zagrożenia gospodarki w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19. Na podstawie Komunikatu państwa członkowskie przyjęły szereg programów pomocowych, które w sposób ogólny, ale też w określonych szczególnych formach, mają na celu wsparcie przedsiębiorstw.

Polska stosunkowo często sięgała po instrumenty pomocy państwa w celu wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią COVID-19. Deklarowany budżet wszystkich wyżej wspomnianych programów tylko w 2020 r. daje dosyć imponującą kwotę prawie 43 mld euro (!). W praktyce zobaczymy w sprawozdaniach wykonawczych, ile środków zostanie wykorzystanych w wyżej wymienionych programach pomocowych. Widać jednocześnie, że częściej są uchwalane programy oparte o instrumenty, w których element dotacji nie występuje. Stąd w programach dominują dopłaty do oprocentowania, gwarancje i poręczenia. W odniesieniu do instytucji administrującymi programami, dużą rolę pełnił Polski Fundusz Rozwoju S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego i Minister Funduszy i Polityki Regionalnej. To właśnie te podmioty w znakomitej części zajmują się rozdysponowywaniem środków wsparcia.

W odniesieniu do rodzajów wykorzystywanych instrumentów trzeba zauważyć, że reakcja polskiego rządu na wykorzystywanie polityki podatkowej na przeciwdziałanie skutkom epidemii miała ograniczony charakter. W zasadzie, poza przepisami w zakresie procedur podatkowych (m.in. zamrożenie terminów w procedurach podatkowych bądź przedłużenie terminów związanych ze sprawozdawczością podatkową) nie było w przepisach zbyt wielu śladów wykorzystania instrumentów podatkowych do wspierania podatników (przede wszystkim przedsiębiorców) w walce z negatywnymi skutkami pandemii. Wprowadzone mechanizmy miały najczęściej charakter, który wpływał na płynność finansową przedsiębiorców (m.in. w zakresie rozliczania amortyzacji, wpłacania zaliczek na podatki dochodowe itd.). Instrumenty podatkowe nie stanowiły podstawowej metody

udzielania wsparcia przedsiębiorcom. W ramach programów wsparcia, Polska, jak widać z powyższego, sięgała po instrumenty dotacyjne oraz udzielanie finansowania na preferencyjnych warunkach (pożyczek, kredytów).

Generalnie, w odniesieniu do wyboru sektorów wspieranych, trudno znaleźć jakiś systematyczny plan lub program. W ramach pomocy sektorowej niektóre branże uzyskują na podstawie oddzielnego programu pomocowego wsparcie (m.in. branża turystyczna, gastronomiczna), inne zaś takiego wsparcia nie mają (tutaj przedsiębiorstwa mogą sięgać po pomoc przewidzianą przez ogólne programy przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19). Trudno z takim podejściem przejść do porządku dziennego. Jako przykład można wskazać wsparcie dla kościelnych osób prawnych i ich jednostek organizacyjnych (pomoc państwa w formie pożyczek oraz dofinansowanie wynagrodzeń i składek – wartość programu: 94,6 mln euro – decyzja Komisji State Aid SA.61173 State aid in the form of low-interest loan for non-governmental organizations and co-financing of remuneration and contributions for church legal persons and their organizational units to support entities affected by the COVID-19).

### **Bibliografia:**

1. Druesne G. (1996), *Prawo subwencyjne. Prawo materialne i polityki wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa, Wyd. Scholar.
2. Dudzik S. (2002), *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków: ZAKAMYCZE.
3. Evans A. (1997), *European Community Law of State Aid*, Oxford European Community Law Series, Oxford-New York: Oxford University Press.
4. Kulesza M. (1996), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w RP. Rola gmin – uwagi wstępne na tle postanowień Traktatu rzymskiego i Układu o Stowarzyszeniu*, Przegląd Prawa Europejskiego, nr 1.
5. Pełka P., Stasiak M. (2002), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa, Wyd. Difin.
6. Sobczak K. (2001), *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa, Wyd. LexisNexis.
7. UOKiK (2021), Lista instrumentów pomocowych związanych z COVID-19, <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19272>
8. Werner A. (2004), *Zwrot pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej nieprawidłowo z przeznaczeniem*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 8.

---

Dr hab. **Aleksander Werner**, prof. SGH, Katedra Prawa Administracyjnego  
i Finansowego Przedsiębiorstw, awerne@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0002-8999-2469