



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI
KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

POMOC PAŃSTWA W KONTEKŚCIE EPIDEMII COVID-19. PORADNIK

dr Łukasz Stępkowski

Wersja 1.0, stan prawny na 9 kwietnia 2020 roku



Wstęp

Niniejszy poradnik dotyczy możliwości uzyskiwania wsparcia z tytułu epidemii SARS-CoV-2, wywołującej chorobę COVID-19, finansowanego przez Rzeczpospolitą Polską, w szczególności zaś pomocy państwa (pomocy publicznej), do której stosuje się Komunikat Komisji - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19¹. Stan prawny tu omawiany to stan na dzień 9 kwietnia 2020 roku i jest to pierwsza wersja niniejszego poradnika.

Opracowanie koncentruje się na rozwiązaniach wsparcia przewidzianych w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych², z dodatkowym omówieniem wymogów prawa Unii Europejskiej co do pomocy państwa.

Poradnik jest przewidziany dla praktyków, w szczególności dla pełnomocników profesjonalnych (np. radców prawnych) chcących udzielić pomocy prawnej swoim klientom co do dostępnej tym klientom pomocy publicznej. Opracowanie może być też przydatne dla przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie, którzy chcieliby uzyskać informacje na temat dostępnych środków finansowania ich działalności gospodarczej, a także wymogów ich przyznawania oraz podmiotów za to odpowiedzialnych, oraz dla podmiotów udzielających pomocy - w tym dla rad gmin chcących stosować art. 15p i art. 15q ustawy z 2.03.2020, co do zwolnień i odroczeń z podatku od nieruchomości. Niniejsze opracowanie ma formę praktycznego komentarza poszczególnych środków wsparcia, ze wskazaniem odnośnego orzecznictwa, aktów prawnych prawa polskiego

¹ Dostępny na https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework_pl.pdf, ze zmianami 3 kwietnia 2020 roku, dostępnymi pod adresem https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_1st_amendment_temporary_framework_pl.PDF.

² Dz.U.2020.374 z dnia 2020.03.07, ze zm., dalej „ustawa z 2.03.2020”.



i prawa Unii Europejskiej, oraz innych kwestii istotnych dla poradnika (np. formularzy wniosków).

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : natura środków wsparcia

Środki pomocy państwa przewidziane w ustawie z 2 marca 2020 roku zostały pomyślane jako pomoc państwa (pomoc publiczna używając polskiej terminologii). Są to więc z definicji takie środki wsparcia, które spełniają wszystkie warunki określone przez art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tj. są udzielane na warunkach korzystniejszych niż rynkowe (korzyść), mogą być przypisane danemu Państwu Członkowskiemu (czyli tutaj RP), są udzielane przy użyciu środków, nad którymi kontrolę ma owo Państwo Członkowskie, są przyznawane selektywnie (uprzywilejowując niektóre przedsiębiorstwa), a nadto ich udzielenie może przynajmniej potencjalnie wiązać z zakłóceniem konkurencji oraz wpływem na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Polski ustawodawca wybrał wobec tego formułę pomocy państwa zamiast np. wdrożenia środków wsparcia stosujących się do całości gospodarki jako środki ściśle ogólne, dostępne dla wszystkich podmiotów gospodarczych.

Pomoc przyznawana na podstawie ustawy z 2.03.2020 ma być objęta art. 107 ust. 3 lit. b TFUE³, to jest ma być zgodna z rynkiem wewnętrznym z tytułu bycia udzielaną na zaradzenie poważnym zaburzeniem w gospodarce Państwa Członkowskiego. Wynika to z art. 15zzzh ustawy z 2.03.2020, który brzmi:

„Art. 15zzzh. 1. Wsparcie, o którym mowa w art. 15m, art. 15p, art. 15q, art. 15zzb-15zze oraz art. 31zo stanowi pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniem w gospodarce, o której mowa w Komunikacie Komisji - Tymczasowe ramy

³ Art. 107 ust. 3 lit. b TFUE w przedmiotowej części : „Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana : pomoc (...) mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniem w gospodarce Państwa Członkowskiego”. Zatwierdzenie pomocy jest dokonywane przez Komisję Europejską. Może ona, ale nie musi zatwierdzić takiej pomocy państwa.



środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01) (Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020, str. 1).

2. Ulgi, o których mowa w art. 15zzze-15zzzg, w przypadku udzielenia ich podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, stanowią pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w Komunikacie Komisji - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”.

Z takiego, a nie innego określenia charakteru wsparcia wynika, że polski ustawodawca nie zdecydował się na program pomocy, który używałby pomocy de minimis lub ewentualnie pomocy objętej zwolnieniami grupowymi (GBER). Wynika z takiego określenia również wniosek, że beneficjent wsparcia z zasady będzie uważany za przedsiębiorstwo, a więc podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

Pomoc, o której mowa w art. 107 ust. 3 lit. b TFUE jest pomocą państwa, która musi być notyfikowana Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE. Z praktycznego punktu widzenia, jeśli przedsiębiorstwo otrzymuje już pomoc i zobowiązało się (np. w umowie o dofinansowanie) nie otrzymywać dalszej albo jakiegokolwiek pomocy państwa (pomocy publicznej), to ten typ wsparcia przewidziany ustawą z 2.03.2020 byłby właśnie taką pomocą.

Z aktualnego na moment sporządzania tej wersji poradnika przeglądu opublikowanych decyzji Komisji Europejskiej w przedmiocie europejskich środków wsparcia z różnych Państw Członkowskich⁴ wynika, że ustawa z 2.03.2020 w brzmieniu obowiązującym nie została w całości notyfikowana Komisji Europejskiej.

Na moment sporządzania niniejszego tekstu, ustawa z 2.03.2020 w brzmieniu ze zmianami wynikającymi z 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

⁴ Zamieszczony na https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_sa_by_date (dostęp 9.04.2020).



kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, już weszła w życie. Tymczasem, jedyną decyzją Komisji w przedmiocie notyfikacji polskich „epidemicznych” środków pomocowych jest decyzja z 3 kwietnia 2020 roku, sygn. C(2020) 2225 final⁵, ogłoszona 6.04.2020 i dotycząca wyłącznie art. 15zzzd ustawy z 2.03.2020 w brzmieniu od 1.04.2020, co do działalności Banku Gospodarstwa Krajowego. Jeśli nie jest to jedynie opóźnienie po stronie Komisji w publikacji decyzji z polskich wniosków notyfikacyjnych o zatwierdzenie pomocy, to należy liczyć się z tym, że polskie środki pomocy nie są zgodne z prawem – bowiem nie byłyby wtedy notyfikowane, z obrazą art. 108 ust. 3 TFUE. W takim wypadku, przyjmując pomoc na podstawie tej ustawy należy liczyć się z ewentualnością jej zwrotu, gdyby została ona zakwestionowana przez Komisję Europejską lub sąd. Brak notyfikowania ustawy z 2.03.2020 w całości jako programu pomocowego jest problematyczna również z tego powodu, że ogólna formuła zgodności środków pomocy z rynkiem wewnętrznym – Sekcja 3.1 – wymaga określenia programu z szacowanym budżetem dla danej pomocy. Udzielanie pomocy w formie pomocy ad hoc, w tym jako odstępień od dochodzenia i umorzeń wierzytelności cywilnoprawnych, jest wątpliwa z tego powodu.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15m : pomoc dla twórców i artystów

Na podstawie art. 15m ustawy z 2.03.2020, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie 12 miesięcy po ich odwołaniu może być udzielana pomoc państwa na wsparcie finansowe osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w przypadku gdy działalność twórcza lub artystyczna nie może być kontynuowana w obecnej formie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ze względu na ograniczenia, zakazy i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i może być kontynuowana w okresie obowiązywania stanu zagrożenia

⁵ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202015/285329_2145486_43_2.pdf (dostęp 6.04.2020).



epidemicznego albo stanu epidemii, bez naruszania tych ograniczeń, zakazów i nakazów pod warunkiem zmiany formy upowszechniania tej działalności.

Wsparcie może być udzielone, jeśli finansowana działalność jest działalnością kulturalną objętą mecenatem państwa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194) lub działalnością polegającą na produkcji audiowizualnej i jest przyznawane na dofinansowanie wydatków na zmianę formy upowszechniania działalności twórczej i artystycznej. Przez przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 9a ww. ustawy z 25.10.1991 należy rozumieć rozporządzenie MKiDN z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁶. Nadto, na podstawie art. 15m ust. 5 ustawy z 2.03.2020 wydano rozporządzenie z dnia 2 kwietnia 2020r. w sprawie wsparcia finansowego dla osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej na zmianę formy upowszechniania działalności twórczej lub artystycznej w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii⁷.

Na moment sporządzania tekstu, dnia 6.04.2020 ogłoszono pierwszy konkurs dla artystów i twórców z tej podstawy prawnej⁸, na finansowanie zmian formy upowszechniania działalności twórczej. Przewidziany jest **środek wsparcia** -

⁶ Dz.U.2018.2374 z dnia 2018.12.20.

⁷ Dz.U.2020.584 z dnia 2020.04.02: www.dziennikustaw.gov.pl/D2020000058301.pdf .

⁸<https://www.gov.pl/web/kultura/kultura-w-sieci--rusza-program-mkidn-finansowania-zmian-formy-upowszechniania-dzialalnosci-tworczej> (dostęp 6.04.2020).



stypendium oraz środek wsparcia – dotacje dla organizacji⁹. Uwaga: wnioski we wskazanym programie będzie można składać do 20 kwietnia 2020 roku.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15p i 15q : zwolnienia z podatku od nieruchomości za część roku 2020 oraz przedłużenie płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r.

Środki pomocy państwa z art. 15p i 15q ustawy z 2.03.2020 mogą być stosowane przez rady gmin w drodze uchwał.

Pierwszy środek (art. 15p) dotyczy, za część roku 2020, zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Drugi środek (art. 15q) dotyczy przedłużenia wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminów płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 roku.

Ustawa z 2.03.2020 nie zawiera definicji legalnej „pogorszenia płynności finansowej”, a także „negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19”. Wobec tego należy uznać, że rady gmin mają zakres swobodnego uznania w wyznaczaniu zakresu tego

⁹ Gdy beneficjent jest przedsiębiorstwem (a więc gdy prowadzi działalność gospodarczą), stosuje się §16 rozporządzenia MKiDN z 2.04.2020:

„§16 W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, wsparcie finansowe stanowi pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w Sekcji 3.1. komunikatu Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.Urz. UE C 91/1 z 20.03.2020, str.1), i może być udzielana:

1) podmiotowi, który na dzień 31 grudnia 2019 r. nie spełniał kryteriów przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu art.2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art.107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UEL187 z 26.06.2014, str.1, z późn. zm.4)); 2) nie później niż do dnia 31 grudnia 2020r.;

3) o ile jej wartość nie przekracza, łącznie z inną pomocą udzielaną zgodnie z Sekcją 3.1 Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19(C(2020) 1863final) kwoty 800000 euro na przedsiębiorstwo”.



środka – o ile nie wykraczają poza zakres Komunikatu Komisji - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19. To Komunikat zawiera warunki brzegowe dla zgodności udzielanej pomocy z rynkiem wewnętrznym, a więc zachowanie jego wymogów jest istotne, jeśli pomoc ma być zgodna z art. 107 ust. 3 lit. b TFUE.

Komunikat Komisji nie przewiduje wprost środka w rodzaju zwolnienia z podatku, ale przewiduje w sekcji 3.1 pomoc w formie m. in. dotacji bezpośrednich i korzyści podatkowych. Po pierwsze, co do art. 15p ustawy z 2.03.2020, skoro ma być to pomoc udzielana na podstawie ww. Komunikatu Komisji, to uchwały rad gmin powinny wskazywać, że, kwota pomocy (zwolnienia na jednego podatnika) powinna być ograniczona do 800.000 EUR brutto na przedsiębiorstwo, a nadto te uchwały m. in. powinny zawierać szacowany budżet (kwotę szacowaną jako utracone przez daną gminę zasoby z tytułu podatku) oraz wyłączenia – co najmniej - pomoc nie może być przyznawana przedsiębiorstwom, które w dniu 31 grudnia 2019 r. znajdowały się już w trudnej sytuacji w rozumieniu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (tj. rozporządzenia nr 651/2014), oraz że pomoc przyznana przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych uwarunkowana jest jej nieprzeniesieniem 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 przedsiębiorstwa¹⁰.

Komunikat Komisji generalnie zawiera ogólny termin 31 grudnia 2020 roku na przyjmowanie środków pomocy z jego wykorzystaniem na podstawie tej Sekcji 3.1. Środki o charakterze „korzyści podatkowych”, w myśl przypisu tego 16 Komunikatu, są z niego zasadniczo wyłączone. Pomoc udzielana na ich podstawie nie jest objęta terminem 31 grudnia 2020 roku i jest udzielona w momencie składania „deklaracji podatkowej

¹⁰ Jeśli rada gminy chce zwolnić z podatku również przedsiębiorstwa aktywne w ramach sektorów rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury, stosują się dodatkowe warunki z pkt 23 Komunikatu Komisji.



za 2020 rok”. Trudność powstaje z tego powodu, że podatek od nieruchomości nie jest ogólnym podatkiem od dochodu, z tytułu którego składa się następczą deklarację roczną (skoro podstawowo osoby fizyczne są adresatami decyzji ustalających ten podatek, a podstawowo osoby prawne i jednostki organizacyjne będące podatnikami tego podatku złożyły już deklaracje DN-1 do 31 stycznia 2020 roku), a niewątpliwie do korzyści podatkowych udzielanych względem takich podatków nawiązuje w tym miejscu i przypisie Komunikat. Moim zdaniem, odnośnie konkretnie polskiego podatku od nieruchomości, środek w rodzaju zwolnienia z podatku od nieruchomości jest udzielony w momencie uchwalenia danej uchwały gminy, która to uchwała zawiera zwolnienie pozwalające na obliczenie kwoty utraconego przez j.s.t. podatku, a nie w momencie składania deklaracji (ew. informacji osoby fizycznej). Takie stanowisko wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach pomocy udzielanej w kontekście podatków lokalnych¹¹. Wobec tego, stosowałyby się ogólna zasada udzielania pomocy do 31 grudnia 2020 roku. Należy tu zarekomendować, aby rady gminy przyjęły takie uchwały o zwolnieniach do końca 2020 roku. Na marginesie można też dodać, że takie zwolnienie będzie pomocą o ile dotyczy przedsiębiorstw – w zakresie dotyczącym podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej (np. osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, a także stowarzyszenia rejestrowe i fundacje nieprowadzące działalności gospodarczej) jest to środek niestanowiący pomocy, skoro jego adresatami nie są przedsiębiorstwa¹².

Po drugie, co do art. 15q ustawy z 2.03.2020, taki środek jest objęty nową Sekcją 3.9 Komunikatu Komisji - Pomoc w formie odroczenia płatności podatku lub składek na ubezpieczenie społeczne. Nowa Sekcja 3.9 w pkt 41 stanowi, że pomoc należy przyznać

¹¹ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 30 listopada 2009 r., sprawy połączone *Republika Francuska (T-427/04) i France Télécom SA (T-17/05) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:T:2009:474, pkt 323, 324. Co do kwestii, że to zwolnienie z podatku lokalnego jest środkiem pomocy, wyrok Trybunału z dnia 15 marca 1994 r., sprawa C-387/92 *Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA przeciwko Ayuntamiento de Valencia*, ECLI: ECLI:EU:C:1994:100, pkt 14.

¹² Wyrok Trybunału z dnia 27 czerwca 2017 r., sprawa C-74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania przeciwko Ayuntamiento de Getafe*, ECLI:EU:C:2017:496, pkt 39.



przed dniem 31 grudnia 2020 roku, a termin odroczenia nie może przypadać później niż dnia 31 grudnia 2022 roku. Potwierdzenie terminu 31 grudnia 2020 wobec takiego środka o charakterze podatkowym tym bardziej przemawia za tym, aby uchwalić stosowne uchwały rady gminy do końca roku 2020. Skoro art. 15q ustawy z 2.03.2020 dalej obejmuje terminy płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 roku, to polski ustawodawca nie skorzystał jeszcze z nowej Sekcji 3.9 Komunikatu Komisji, która wydłuża termin do 31 grudnia 2022 i nie zawiera ograniczenia co do tego, jaką część roku 2020 objąć środkiem.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15zzb : dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i osób uznawanych za pracowników

Art. 15zzb ustawy z 2.03.2020 ustanawia możliwość ubiegania się o finansowanie kosztów wynagrodzeń przez właściwego miejscowo starostę, poprzez powiatowy urząd pracy (w praktyce przez dyrektora danego PUP). Środek stosuje się do „pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze” ustawy z dnia 2.03.2020 w art. 15zzb ust. 1 ustawy, oraz odpowiednio (art. 15zzb ust. 2) do „do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo które wykonują pracę zarobkową na podstawie innej niż stosunek pracy na rzecz pracodawcy będącego rolniczą spółdzielnią produkcyjną lub inną spółdzielnią zajmującą się produkcją rolną, jeżeli z tego tytułu podlega obowiązkowi ubezpieczeń: emerytalnemu i rentowemu, z wyjątkiem pomocy domowej zatrudnionej przez osobę fizyczną”.

Należy zauważyć, że art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze ustawy z 2.03.2020 stanowi o tym, że „pracownikiem, o którym mowa w ust. 1, jest osoba fizyczna, która zgodnie z przepisami polskiego prawa pozostaje z pracodawcą w stosunku pracy”. Skoro dana osoba fizyczna ma być zatrudniona jako pracownik „zgodnie z przepisami *polskiego* prawa”, to być może niezamierzoną przez ustawodawcę konsekwencją takiego przepisu art. 15g ust. 4 może być pozostawienie poza zakresem środka tych pracowników, którzy są w stosunku pracy



normowanym przez przepisy prawa obcego, a więc innego niż polskie, w tym na podstawie klauzuli wyboru prawa.

Co do adresata środka, dofinansowanie może być przyznane na podstawie art. 15zzb ust. 5 mikroprzedsiębiorcom, małym oraz średnim przedsiębiorcom w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców na okres nie dłuższy niż 3 miesiące¹³.

Ustawa z 6.03.2018 – Prawo przedsiębiorców ustanawia przesłanki oceny bycia MŚP w art. 7 tej ustawy. Moim zdaniem, mając na uwadze, że te kryteria pochodzą z prawa Unii Europejskiej, należy przy ich interpretacji posiłkować się w ramach wykładni zgodnej tym właśnie prawem, to jest Zaleceniem KE 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw¹⁴ oraz Załącznikiem I („Definicja MŚP”) do 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 Traktatu¹⁵. Finansowanie na podstawie tego przepisu jest objęte zakazem kumulacji wsparcia z art. 15zzb ust. 12 („Przedsiębiorca nie może otrzymać dofinansowania w części, w której te same koszty zostały albo zostaną sfinansowane z innych środków publicznych”). Moim zdaniem, przepis ten odnosi się do wszelkiego wsparcia z innych środków publicznych, a nie tylko do kwestii kumulacji pomocy udzielonej na podstawie tego przepisu z innymi środkami pomocowymi (tj. spełniającymi warunki z art. 107 ust. 1 TFUE, lub z pomocą de minimis). Innymi słowy,

¹³ Okres 3 miesięcy może być przedłużony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 15zzb ust. 6 ustawy z 2.03.2020. Na moment sporządzania tekstu takie rozporządzenie nie zostało wydane.

¹⁴ Tekst zalecenia jako załącznik w wersji polskiej dostępny na (dostęp 8.04.2020) : http://publications.europa.eu/resource/cellar/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1

¹⁵ Czyli Załącznika I do GBER. Dz.U. L 187 z 26.6.2014, str. 1—78, ze zm., polska wersja skonsolidowana dostępna pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02014R0651-20170710>. Odwoływanie się do GBER, moim zdaniem, jest uzasadnione w kontekście Komunikatu Komisji co do tymczasowych ram pomocy i definicji MŚP, bowiem ten komunikat nie zawiera osobnych definicji MŚP, ale punktowo odwołuje się właśnie do GBER. Na marginesie można zauważyć, że w praktyce formularze stosowane przez Powiatowe Urzędy Pracy odnoszą się właśnie do Załącznika I do GBER (por. np. https://wroclaw.praca.gov.pl/documents/10240/11973800/umowa_z_zalacznikami.pdf/16d098c2-58f8-4b15-9d17-c002b34f266a?t=1585867041724 (dostęp 8.04.2020)).



jeśli przedsiębiorca otrzymuje finansowanie z tej podstawy na dane koszty kwalifikowane – wynagrodzenie pracowników lub innych osób objętych środkiem, to np. nie może otrzymać na te same koszty nawet środków publicznych udzielanych na zasadach rynkowych lub pomocy de minimis. Takie obostrzenie nie wynika z ww. Komunikatu Komisji, który pozwala łączyć środki pomocy¹⁶. Przepis ten nie jest też zgodny z nowym pkt 43 lit. e zmienionego Komunikatu Komisji, bowiem ten przepis specyficznie w kontekście subsydiowania wynagrodzeń pracowników zezwala, że 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 też według KE dodatkowo łączone z odroczeniem płatności podatków i płatności składek na ubezpieczenie społeczne. Art. 15zzb ust. 12 ustawy z 2.03.2020 nie ma więc unijnego uzasadnienia.

Warunkiem koniecznym dla otrzymania dofinansowania jest spadek obrotów gospodarczych danego przedsiębiorstwa (art. 15zzb ust. 3 ustawy z 2.03.2020), który określa też intensywność wsparcia. Przez „spadek obrotów gospodarczych” rozumie się zmniejszenie sprzedaży towarów lub usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 1 stycznia 2020 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy dwumiesięczny okres porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego. Innymi słowy, przedsiębiorstwo powinno wybrać okres referencyjny (np. listopad i grudzień 2019 roku tytułem 2 miesięcy, albo 60 dni

¹⁶ Zob. zmieniony pkt 20 Komunikatu Komisji i przypis 2 do komunikatu zmieniającego (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_1st_amendment_temporary_framework_pl.PDF).



referencyjnych, przed 1 stycznia 2020) oraz następujące po sobie 2 miesiące roku 2020 (albo 60 dni), celem ustalenia stosującego się progu spadku obrotów.

Według art. 15zzb ust. 4 ustawy z 2.03.2020, istnieją trzy progi intensywności pomocy przy tym środku. Otóż, dofinansowanie, o którym mowa w art. 15zzb ust. 1 ustawy z 2.03.2020, w przypadku spadku obrotów o:

- 1) co najmniej 30% - może być przyznane w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 50% wynagrodzeń poszczególnych pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, zwanego dalej "minimalnym wynagrodzeniem¹⁷", powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy w odniesieniu do każdego pracownika;
- 2) co najmniej 50% - może być przyznane w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 70% wynagrodzeń poszczególnych pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 70% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika;
- 3) co najmniej 80% - może być przyznane w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 90% wynagrodzeń poszczególnych pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika.

Należy tutaj uczulić ewentualnych beneficjentów oraz podmioty udzielające pomocy, że art. 15zzb ust. 4 pkt 3 ustawy z 2.03.2020 zawiera wyższą intensywność pomocy (90%) niż zasadnicza maksymalna intensywność 80% pokrycia kosztów wynagrodzenia

¹⁷ Obecnie (w 2020 roku) 2600 PLN.



pracownika z Komunikatu Komisji¹⁸, a zarazem „polska wersja” środka pomocy nie zawiera wymogu, że pomoc ma na celu uniknięcie zwolnień w czasie epidemii COVID-19 (pkt 43 lit. a Komunikatu Komisji). Wprawdzie Państwa Członkowskie mogą zgłosić Komisji w szczególności w interesie pracowników zajmujących nisko opłacane stanowiska, alternatywne metody obliczania intensywności pomocy, takie jak zastosowanie krajowej średniej płacy lub płacy minimalnej, to jednak, po pierwsze, dotychczasowo notyfikowane polskie środki nie zawierają wyraźnie takiego uzasadnienia tego środka, a po drugie obecny przepis obejmuje taką sytuację, w której pracownik (zatrudniony za minimalnym wynagrodzeniem) otrzymuje 90% dofinansowania, mimo że byłby dalej zatrudniany bez dofinansowania. Należy tu wobec tego zarekomendować, aby zwłaszcza przy ubieganiu się o maksymalną intensywność pomocy dany przedsiębiorca dodatkowo oświadczył w swoim wniosku, że pomoc ma na celu uniknięcie zwolnień w czasie epidemii COVID-19, a także aby w umowie o dofinansowanie znalazł się zapis, że takie subsydiowanie jest proporcjonalne dla sytuacji ekonomicznej danego przedsiębiorcy i ma na celu uniknięcie zwolnień zwłaszcza najgorzej sytuowanych pracowników. To właśnie tacy pracownicy korzystaliby z takiej maksymalnej intensywności. Według art. 15zzb ust. 8 i 9 ustawy z 2.03.2020, pracodawca zobowiązuje się do zatrudniania pracowników objętych finansowaniem przez okres dofinansowania oraz przez taki sam okres po zakończeniu dofinansowania (a więc np. przez 3 miesiące dofinansowania i 3 kolejne miesiące po jego zakończeniu). W razie niedotrzymania tego zobowiązania, przedsiębiorca zwraca dofinansowanie bez odsetek, proporcjonalnie do okresu nieutrzymania w zatrudnieniu pracownika, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty. Wniosek o dofinansowanie przedsiębiorca składa do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na swoją siedzibę lub miejsce

¹⁸ Pkt 43 lit. d zmienionego Komunikatu: „(...) 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”;



wykonywania pracy przez pracowników w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia naboru przez dyrektora powiatowego urzędu pracy. Warunki z art. 15zzb ust. 10, a w szczególności niezaleganie w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca trzeciego kwartału 2019 r., mają zastosowanie.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15ztc : dofinansowanie osób samozatrudnionych

Środek opisany w art. 15ztc ustawy z 2.03.2020 jest skonstruowany analogicznie do tego przeznaczonego dla osób zatrudniających pracowników i innych z art. 15zzb ustawy i powiązany ze spadkiem obrotów gospodarczych. Jednakże, jest przeznaczony dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, niezatrudniających pracowników. Ściśle rzecz ujmując, art. 15ztc ust. 1 ustawy z 2.03.2020 odwołuje się do niezatrudniania *pracowników* (bez odwołania do art. 15g ust. 4 ustawy), a omawiany środek nie zawiera przepisu analogicznego do art. 15zzb ust. 2 ustawy. Formalnie więc rzecz ujmując, ustawa nie wyłącza od tego środka takich osób, które nie zatrudniają pracowników (w rozumieniu k.p.), ale zarazem które współpracują z innymi osobami fizycznymi na podstawie umów prawa cywilnego (np. umów zlecenia, umów agencyjnych, umów o dzieło, umów nienazwanych). Art. 15ztc ust. 2 ustawy z 2.03.2020 zawiera identyczną definicję spadku obrotów gospodarczych jak art. 15zzb ust. 3 ustawy.

Tak jak środek omawiany wyżej, środek z art. 15ztc zawiera progi intensywności pomocy w ust. 3. Dofinansowanie, o którym mowa w art. 15ztc ust. 1, w przypadku spadku obrotów o:

- 1) co najmniej 30% - może być przyznane w wysokości 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie,
- 2) co najmniej 50% - może być przyznane w wysokości 70% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie,
- 3) co najmniej 80% - może być przyznane w wysokości 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie – wszystkie warianty na okres nie dłuższy niż 3 miesiące.



Okres ten może być przedłużony, jeśli zostanie wydane rozporządzenie RM z art. 15zzc ust. 4 ustawy, co nie nastąpiło. Ściśle rzecz ujmując, omawiany środek finansuje działalność operacyjną przedsiębiorstwa jednoosobowego, a więc jest pomocą operacyjną. Nadto, z praktyki obrotu tego środka wynika, że intensywność jest liczona od kwot brutto, a więc np. bez odliczenia składek ubezpieczenia społecznego; maksymalna intensywność pomocy to 2340 PLN¹⁹.

Również tutaj istnieje obowiązek utrzymywania działalności - z racji art. 15zzc ust. 6 i 7 ustawy przedsiębiorca jest obowiązany do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres, na który przyznane zostało dofinansowanie, oraz, po zakończeniu dofinansowania, przez okres równy temu okresowi (a więc również np. 3 miesiące finansowania oraz 3 miesiące po zakończonym finansowaniu). W przypadku nieprowadzenia działalności gospodarczej przez okres, o którym mowa w art. 15zzc ust. 6, przedsiębiorca jest obowiązany do zwrotu otrzymanego dofinansowania bez odsetek, proporcjonalnie do okresu nieprowadzenia działalności gospodarczej, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty. Ustawa nie zawiera definicji „prowadzenia działalności” na potrzeby tego środka; powstaje więc pytanie czy przedsiębiorca, który zawiesił prowadzenie działalności gospodarczej, dalej ją „prowadzi” na potrzeby tego środka pomocowego. Moim zdaniem, zawieszenie działalności gospodarczej stanowi o niespełnieniu warunków tego środka. Wynika to moim zdaniem z pkt 43 lit. c zmienionego Komunikatu Komisji, który stosuje się również do samozatrudnienia (pkt 42 tamże). Taki środek ma być udzielany, w myśl tej litery, na poczet odwrócenia konsekwencji ewentualnego „zawieszenia lub ograniczenia działalności gospodarczej”. Wobec tego zawieszenie działalności osoby samozatrudnionej wyłącza możliwość przyznania pomocy.

Analogicznie do art. 15zzb, art. 15zzc ust. 10 ustawy zawiera zakaz kumulacji tej pomocy z innymi środkami publicznymi, i tak jak przy art. 15zzb nie ma to uzasadnienia w prawie

¹⁹ Por. np. https://wroclaw.praca.gov.pl/documents/10240/11973060/umowa_z_zalacznikami.pdf/a00c871f-fded-4401-becc-4a3aab5d72c5?t=1585862095914 (dostęp 08.04.2020).



Unii. Co więcej, przepis stanowi, że „przedsiębiorca nie może otrzymać dofinansowania w części, w której te same koszty prowadzenia działalności gospodarczej zostały albo zostaną sfinansowane z innych środków publicznych”, i zarazem nie wskazuje jakiejś konkretnej części kosztów (jakichś kosztów kwalifikowanych) jak art. 15zzb (tam koszty wynagrodzeń). Skoro jest to środek nakierowany na bieżące prowadzenie działalności gospodarczej i jest to pomoc operacyjna, to i trudno takie konkretne koszty kwalifikowane zidentyfikować. W swojej istocie, środek ten odnosi się do celu finansowania (środki na cel prowadzenia działalności, a nie na wyodrębnione koszty kwalifikowane²⁰), i albo w ogóle nie powinien odnosić się do kwestii kosztów w taki sposób jak to robi, albo po prostu wskazywać, że przedsiębiorstwo ma wydać finansowanie na cel prowadzenia działalności gospodarczej. W obecnym kształcie należy rekomendować, aby przedsiębiorstwa nie łączyły tego finansowania, względem jakichś dających się wyodrębnić kosztów prowadzenia działalności, z innymi środkami publicznymi (np. nie finansować tej samej faktury z tych i innych środków publicznych). Natomiast, moim zdaniem, przepis ten nie powinien być stosowany w ten sposób, aby np. przedsiębiorca nim objęty nie mógł ubiegać się o jakiegokolwiek inne środki publiczne na cel prowadzenia działalności gospodarczej. Prowadziłoby to do absurdalnych rezultatów i zablokowania możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych na płynność swojego przedsiębiorstwa. W szczególności, nie można moim zdaniem tego przepisu tak interpretować, że dany przedsiębiorca nie mógłby ubiegać się o zwolnienie z obowiązku ponoszenia składek na ubezpieczenie społeczne (art. 31zp ust. 1 ustawy z 2.03.2020). Byłoby to sprzeczne z Komunikatem Komisji w pkt 43 lit. e, który zezwala samozatrudnionym na łączenie wsparcia o ile nie prowadzi to do nadmiernej rekompensaty kosztów. Na podstawie art. 15zcc ust. 8 wnioszek o dofinansowanie

²⁰ W praktyce obrotu okazuje się też, że stosowane umowy o dofinansowanie nie zawierają wskazania konkretnych kosztów kwalifikowanych, co sprawia, że przepis ten jest martwy. Por. np. wzór umowy na https://warszawa.praca.gov.pl/documents/10240/11973060/umowa_z_zalacznikami.pdf/a00c871f-fded-4401-becc-4a3aab5d72c5?t=1585862095914 (dostęp 08.04.2020), który zawiera postanowienie §2 ust. 3, że „Przedsiębiorca nie może przeznaczyć dofinansowania na pokrycie tej części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, która została sfinansowana z innych środków publicznych”.



przedsiębiorca składa do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia naboru przez dyrektora powiatowego urzędu pracy i stosują się do niego analogiczne przesłanki jak do tego z art. 15zzb, prócz wykazywania zatrudnienia.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15zzd : pożyczka ze środków FP na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy

Środek pomocy określony w art. 15zzd ustawy z 2.03.2020 ma formalnie postać pożyczki w kwocie nominalnej do 5.000 PLN, oprocentowanej jako 0.05 x stopy redyskonta weksli przyjmowanych przez NBP²¹. Na podstawie art. 15zzd ust. 5 ustawy, okres spłaty pożyczki nie może być dłuższy niż 12 miesięcy, z karencją w spłacie kapitału wraz z odsetkami przez okres 3 miesięcy od dnia udzielenia pożyczki. W praktyce więc pożyczkobiorca nie spłaca pożyczki przez 3 miesiące od jej udzielenia.

Pożyczka może być umorzona – z art. 15zzd ust. 7 ustawy z 2.03.2020 wynika, że pożyczka wraz z odsetkami na wniosek mikroprzedsiębiorcy podlega umorzeniu, pod warunkiem, że mikroprzedsiębiorca ten przez okres 3 miesięcy od dnia jej udzielenia nie zmniejszy stanu zatrudnienia w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy w stosunku do stanu zatrudnienia na dzień 29 lutego 2020 r. We wniosku o umorzenie mikroprzedsiębiorca oświadcza o „nie zmniejszeniu (sic)” stanu zatrudnienia.

Z praktyki obrotu wynika, że umowa pożyczki jest tak pomyślana, iż pożyczkobiorca ma obowiązek umowny wystąpić z wnioskiem o umorzenie w razie ziszczenia się warunku utrzymania zatrudnienia²². Jest to więc raczej w całości subsydlum na działalność

²¹ Zob. <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.htm> (dostęp 08.04.2020). Na moment sporządzania poradnika jest to 0.0525% rocznie.

²² Zob. https://warszawa.praca.gov.pl/documents/10240/11905424/umowa_pożyczka_z_zal_2.pdf/053ad16c-dcd4-4a42-9776-25d287c49456?t=1585687909806 (dostęp 08.04.2020), § 3 ust. 2 wzoru umowy – iż przedsiębiorca składa wniosek. Co więcej, kwota pomocy (EDB) jest od początku pomyślana jako kwota całej pożyczki (§6).



operacyjną, a nie pożyczka z subsydiowaniem oprocentowania, co do natury i kwoty pomocy. Całość pożyczki jest z zasady pomocą państwa.

Przy tym środku pomocy powstało pytanie, zauważone i podniesione przez Rzecznika MŚP²³, czy osoba samozatrudniona jest również uprawniona do wnioskowania o ten rodzaj pomocy, czy taka osoba jest mikroprzedsiębiorcą gdy nie zatrudnia kogokolwiek, oraz czy może ubiegać się o umorzenie pożyczki, gdy ten stan utrzymuje się przez 3 miesiące. Osoba samozatrudniona, która nie zatrudnia pracowników w istocie jest mikroprzedsiębiorcą, bowiem po pierwsze jest przedsiębiorcą (i przedsiębiorstwem z punktu widzenia prawa Unii²⁴), po drugie definicja mikroprzedsiębiorcy (mikroprzedsiębiorstwa) polega na pułapie maksymalnym (co jest spełnione - mniej niż 10 pracowników), a po trzecie prawo Unii zawiera wskazówkę interpretacyjną, że właściciele - kierownicy przedsiębiorstwa są traktowani jako pracownicy na potrzeby pułapu zatrudnienia²⁵. Innymi słowy – w szczególności na potrzeby statusu MŚP i

²³ <https://rzecznikmsp.gov.pl/rzecznik-msp-wnioskuje-do-mrpips-o-udzielenie-wiazacej-informacji-odnosnie-warunkow-skorzystania-z-pozyczki-w-wysokosci-do-5-000-zl/>; a także pismo Rzecznika MSP, dostępne na <https://rzecznikmsp.gov.pl/wp-content/uploads/2020/04/WPL.201.2020.MW.pdf> (dostęp 8.04.2020).

²⁴ Orzecznictwo TSUE od dawna przyjmuje, że osoby samozatrudnione, w szczególności prowadzące wolne zawody, są przedsiębiorcami. Zob. wyrok Trybunału z dnia 19 lutego 2002 r., C-309/99 *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV przeciwko Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, przy udziale Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap*, EU:C:2002:98, pkt 49 (prawnik profesjonalny jako przedsiębiorstwo), wyrok Trybunału z dnia 12 września 2000 r., sprawy połączone C-180/98 do C-184/98 *Pavel Pavlov i in. przeciwko Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, EU:C:2000:428, pkt 77 (lekarz, jw.), wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2013 r., sprawa C-136/12 *Consiglio nazionale dei geologi przeciwko Autorità garante della concorrenza e del mercato oraz Autorità garante della concorrenza e del mercato przeciwko Consiglio nazionale dei geologi*, EU:C:2013:489, pkt 45 (geodeta/geolog), wyrok Trybunału z dnia 27 stycznia 1987 r., sprawa 45/85 *Verband der Sachversicherer e.V. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1987:34, pkt 32 (agent ubezpieczeniowy), wyrok Trybunału z dnia 28 lutego 2013 r., sprawa C-1/12 *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas przeciwko Autoridade da Concorrência*, EU:C:2013:127, pkt 38 (księgowy), wyrok Sądu z dnia 10 grudnia 2014 r., sprawa T-90/11 *Ordre national des pharmaciens (ONP) i in. przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2014:1049, pkt 41, wyrok Sądu z dnia 26 października 2010 r., sprawa T-23/09 *Conseil national de l'Ordre des pharmaciens (CNOF) i Conseil central de la section G de l'Ordre national des pharmaciens (CCG) przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2010:452, pkt 71 (farmaceuta), wyrok Trybunału z dnia 18 czerwca 1998 r., sprawa C-35/96 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, EU:C:1998:303, pkt 36 i 37 (agent/pełnomocnik celny).

²⁵ Zob. Załącznik I do GBER, art. 5 lit. c : właściciele kierownicy jako część personelu. Polski ustawodawca pominął w ustawie – Prawo przedsiębiorców szczegółowe kwestie wyznaczania wielkości personelu i obrotów/bilansu regulowane prawem Unii, a więc powinno się dokonywać wykładni zgodnej z prawem UE w celu naprawienia mankamentów prawa krajowego również tym razem (por. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02014R0651-20170710>).



mikroprzedsiębiorcy – dany samozatrudniony przedsiębiorca nie powinien być traktowany przez organ udzielający pożyczki jak zero, ale jako ten jeden, który wystarczy. Wynika z tego, moim zdaniem, że samozatrudnieni przedsiębiorcy jako mikroprzedsiębiorcy jak najbardziej mogą otrzymać omawiany tu środek pomocy, a także mogą uzyskać umorzenie pożyczki – jeśli będą prowadzić działalność przez 3 miesiące od dnia jej udzielenia.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15zze : dofinansowanie kosztów wynagrodzeń dla NGOs

Art. 15zze – analogicznie do art. 15zzb normujący wsparcie przyznawane organizacji pozarządowej lub podmiotowi, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶ – jest wymieniony w art. 15zzzh ust. 1 ustawy z 2.03.2020 jako środek pomocy państwa. Jak wskazano wyżej, środki wsparcia są uznawane za pomoc państwa o ile ich beneficjentami są przedsiębiorstwa, a więc takie podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą. Działalność gospodarczą z punktu widzenia prawa Unii stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku²⁷.

Organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 d.p.p.i w. niekoniecznie oferują jakieś towary lub usługi w ramach swojej działalności statutowej. Jeśli prowadzą

²⁶ To jest, na podstawie art. 3 ust. 3 tej ustawy, podmiotowi, który jest jednym z poniższej listy ww. przepisu :

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

3) spółdzielnie socjalne;

4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2018 r. poz. 1263 i 1669), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

²⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 czerwca 2017 r., sprawa C-74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania przeciwko Ayuntamiento de Getafe*, EU:C:2017:496, pkt 45.



działalność charytatywną, to nie prowadzą w tym zakresie działalności gospodarczej²⁸. Wydaje się więc, że polski ustawodawca na wyrost wskazał art. 15z z art. 15z z z ust. 1 ustawy z 2.03.2020 jako przykład środka pomocowego. Jeśli beneficjent tego środka wsparcia nie prowadzi działalności gospodarczej w rozumieniu prawa Unii, to wsparcie mu udzielone nie będzie w ogóle pomocą, a w tym pomocą objętą ww. Komunikatem Komisji. W ten sposób i w takich sytuacjach, art. 15z z ustawy byłby regulacją tylko prawa krajowego, co uchylałoby np. kwestię intensywności pomocy przy 90% pokryciu wynagrodzenia danego pracownika.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 31z o : zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, należne za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r.

Środek pomocy omawiany tutaj jest normowany przez art. 31z o - art. 31z y ustawy z 2.03.2020. Polega on na zwolnieniu beneficjenta z obowiązku ponoszenia składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, płatne do ZUS.

Środek przewiduje trzech różnych adresatów, a mianowicie 1) płatnika składek, który na dzień 29 lutego 2020 r. zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych, 2) płatnika składek, będącego osobą prowadzącą pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266 i 321), opłacającego składki wyłącznie

²⁸ Wyrok Trybunału z dnia 10 stycznia 2006 r., sprawa C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato i Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, EU:C:2006:8, pkt 121.



na własne ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne, oraz 3) duchownego będącego płatnikiem składek.

Ci adresaci mogą uzyskać zwolnienie, odpowiednio, z nieopłaconych należności z tytułu:

1) osoba będąca płatnikiem dla mniej niż 10 ubezpieczonych - ze składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, należne za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek przed dniem 1 lutego 2020 r.,

2) samozatrudniony - ze składek na jego obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, należne za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r., jeżeli prowadził działalność przed 1 lutego 2020 r. i przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych uzyskany w pierwszym miesiącu, za który jest składany wniosek o zwolnienie z opłacania składek, o którym mowa w art. 31zp ust. 1, nie był wyższy niż 300% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 r.²⁹,

3) duchowny - ze składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, dobrowolne ubezpieczenie chorobowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne należne z tytułu bycia duchownym, za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r.

Należy zauważyć po pierwsze, że zwolnieniu podlegają składki nieopłacone. Moim zdaniem, opłacenie składki oznacza brak możliwości ubiegania się o zwolnienie, w zakresie opłacenia. Innymi słowy, nie ma możliwości zwrotu już opłaconych składek z tytułu tego zwolnienia. Takie stanowisko prezentuje też ZUS w dokumencie roboczym

²⁹ To jest nie wyższy niż 15.681 PLN brutto na moment sporządzania tego poradnika.



pytań i odpowiedzi co do tego środka pomocy³⁰. Na moment sporządzania tego poradnika, środkiem objęte są składki za 3 miesiące – marzec, kwiecień i maj³¹.

Po drugie, w przypadku osoby prowadzącej pozarolniczą działalność, osoby z nią współpracującej i osoby duchownej zwolnieniu z obowiązku opłacania podlegają należności z tytułu składek ustalone od obowiązującej ją najniższej podstawy wymiaru tych składek, co stosuje się też odpowiednio do osoby wykonującej pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia i osoby z nią współpracującej, dla której podstawę wymiaru składek stanowi zadeklarowana kwota (art. 31zo ust. 4 i 5 ustawy z 2.03.2020).

Oznacza to, że jeśli z danego tytułu ubezpieczenia dana osoba nie opłaca najniższej podstawy wymiaru, to nie uzyska ona jej pokrycia z tytułu tego zwolnienia, oraz, moim zdaniem, że osoba posiadająca kilka tytułów do ubezpieczenia uzyska zwolnienie tylko dla najniższego z nich. Natomiast, prócz tych trzech głównych beneficjentów tego środka, posiłkowo zwolnienie może też uzyskać „osoba współpracująca” objęta ubezpieczeniami społecznymi³².

Po trzecie, konstrukcja zwolnienia jest taka, że osoba będąca płatnikiem dla mniej niż 10 ubezpieczonych *nie może* uzyskać zwolnienia *dla siebie*, chyba że jest osobą duchowną i ubiega się o zwolnienie ze składek z tego tytułu. Osoba będąca płatnikiem wyłącznie dla

³⁰

Zob.

https://www.zus.pl/documents/10182/3264150/Tarcza+Antykryzysowa_pytania+i+odpowiedzi+8_04.doc/767c63d1-81d0-3293-8d6f-2c787cc4c937 (dostęp 08.04.2020, s. 3).

³¹ Na podstawie art. 31zy ustawy z 2.03.2020, RM może określić rozporządzeniem inne okresy zwolnienia. Na moment sporządzania poradnika, takie rozporządzenie nie zostało wydane.

³² Na podstawie art. 8 ust. 11 u.sus, za osobę współpracującą z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, zleceniobiorcami oraz z osobami fizycznymi, wskazanymi w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4-5a, uważa się małżonka, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodziców, macochę i ojczyma oraz osoby przysposabiające, jeżeli pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy prowadzeniu tej działalności lub wykonywaniu umowy agencyjnej lub umowy zlecenia; nie dotyczy to osób, z którymi została zawarta umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego.



siebie i dla osoby współpracującej może – według stanowiska ZUS – otrzymać zwolnienie za siebie i za tę osobę współpracującą³³.

Zwolnienie nie jest udzielane automatycznie, a na wniosek³⁴, dostępny również na platformie PUE ZUS. Warunkiem zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, o których mowa w art. 31zo, jest przesłanie deklaracji rozliczeniowych lub imiennych raportów miesięcznych należnych za marzec, kwiecień i maj 2020 r. nie później niż do dnia 30 czerwca 2020 r., chyba że płatnik składek zwolniony jest z obowiązku ich składania (art. 31zq ust. 3 ustawy z 2.03.2020). Nadto, zwolnieniu z obowiązku opłacania podlegają należności z tytułu składek, o których mowa w art. 31zo, znane na dzień rozpatrzenia wniosku o zwolnienie z opłacania składek (art. 31zq ust. 4 ustawy z 2.03.2020). ZUS poinformuje płatnika o zwolnieniu, przy czym odmowa następuje w drodze decyzji (art. 31zq ust. 7). Od decyzji o odmowie zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, o której mowa w ww. ust. 7, płatnikowi składek przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące odwołań od decyzji oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (a więc co do kontroli sądowej takiej decyzji po utrzymaniu jej w mocy właściwy byłby sąd administracyjny).

Zwolnienie nie jest przychodem podatkowym – na podstawie art. 31zx ustawy, przychody z tytułu zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, o których mowa

³³ Pkt 8 dokumentu pytań i odpowiedzi ZUS : 8. Czy osoby prowadzące działalność i zgłaszające oprócz siebie tylko osobę współpracującą skorzystają z możliwości niepłacenia składek za siebie i osobę współpracującą? Tak, pod warunkiem, że na dzień 29 lutego 2020 r. osoba prowadząca działalność i osoba współpracująca były zgłoszone do ubezpieczeń społecznych, a działalność była prowadzona przed 1 lutego 2020 r. Zwolnienie udzielane jest na wniosek płatnika i dotyczy składek za okres od marca 2020 r. do maja 2020 r.

³⁴ <https://www.zus.pl/documents/10182/3264150/Wniosek+RDZ/31200f16-d327-39c4-451b-776da1df19dd> (dostęp 08.04.2020).



w art. 31zo, nie stanowią przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Omawiany tu środek pomocy nie jest powiązany z byciem albo niebyciem MŚP, w tym byciem albo niebyciem mikroprzedsiębiorcą. Dla płatnika istotne jest jedynie zgłoszenie do ubezpieczeń mniej niż 10 ubezpieczonych.

Komunikat Komisji nie przewiduje wprost środka w rodzaju zwolnienia ze składek ubezpieczenia społecznego, ale analogicznie do zwolnień podatkowych, posiada Sekcję 3.1 stosującą się do dotacji bezpośrednich, korzyści podatkowych i korzystnych warunków płatności, bądź do innych, niewymienionych form środków pomocy. Po pierwsze więc, pomoc ma być udzielona do 31.12.2020. Po drugie, na podstawie zmienionego pkt 22 lit. c Komunikatu, pomoc nie może być przyznawana przedsiębiorstwom, które w dniu 31 grudnia 2019 r. znajdowały się już „w trudnej sytuacji” w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER³⁵. ZUS zdaje się pomijać (a właściwie

³⁵ Przepis ten stanowi, że „przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji” oznacza przedsiębiorstwo, wobec którego zachodzi co najmniej jedna z poniższych okoliczności:

a) w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (innej niż MŚP, które istnieje od mniej niż trzech lat lub, do celów kwalifikowalności pomocy na finansowanie ryzyka, MŚP w okresie siedmiu lat od daty pierwszej sprzedaży komercyjnej, które kwalifikuje się do inwestycji w zakresie finansowania ryzyka w następstwie przeprowadzenia procedury due diligence przez wybranego pośrednika finansowego), w przypadku gdy ponad połowa jej subskrybowanego kapitału zakładowego została utracona w efekcie zakumulowanych strat. Taka sytuacja ma miejsce, gdy w wyniku odliczenia od rezerw (i wszystkich innych elementów uznawanych za część środków własnych przedsiębiorstwa) zakumulowanych strat powstaje ujemna skumulowana kwota, która przekracza połowę subskrybowanego kapitału zakładowego. Do celów niniejszego przepisu „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” odnosi się w szczególności do rodzajów jednostek podanych w załączniku I do dyrektywy 2013/34/UE, a „kapitał zakładowy” obejmuje, w stosownych przypadkach, wszelkie premie emisyjne;

b) w przypadku spółki, w której co najmniej niektórzy członkowie ponoszą nieograniczoną odpowiedzialność za jej zadłużenie (innej niż MŚP, które istnieje od mniej niż trzech lat lub, do celów kwalifikowalności pomocy na finansowanie ryzyka, MŚP w okresie siedmiu lat od daty pierwszej sprzedaży komercyjnej, które kwalifikuje się do inwestycji w zakresie finansowania ryzyka w następstwie przeprowadzenia procedury due diligence przez wybranego pośrednika finansowego), w przypadku gdy ponad połowa jej kapitału wykazanego w sprawozdaniach finansowych tej spółki została utracona w efekcie zakumulowanych strat. Do celów niniejszego przepisu „spółka, w której co najmniej niektórzy członkowie ponoszą nieograniczoną odpowiedzialność za jej zadłużenie” odnosi się w szczególności do rodzajów jednostek wymienionych w załączniku II do dyrektywy 2013/34/UE;

c) w sytuacji gdy przedsiębiorstwo podlega zbiorowemu postępowaniu w związku z niewypłacalnością lub spełnia kryteria na mocy obowiązującego prawa krajowego, by zostać objętym zbiorowym postępowaniem w związku z niewypłacalnością na wniosek jej wierzycieli;



reinterpretować) ten wymóg, bowiem w FAQ Zakładu wspomnianym wyżej znajduje się wskazanie, że „ZUS przyjął, że ze zwolnienia z opłacania należności z tytułu składek, których dotyczy Tarcza Antykryzysowa, będą mogli skorzystać tylko ci przedsiębiorcy, którzy na dzień 31 grudnia 2019 r. nie zalegali z opłacaniem należności z tytułu składek za okres dłuższy niż 12 miesięcy³⁶”.

Ściśle rzecz ujmując, przepisy ustawy z 2.03.2020 nie zawierają w art. 31zo - art. 31zy wyłączenia takich przedsiębiorców, którzy byli już 31 grudnia 2019 roku w trudnej sytuacji. Świadczy to o wadliwości polskiego unormowania. Wadliwe jest także przyjmowanie przez ZUS alternatywnych, niemających oparcia w prawie kryteriów.

Organ rentowy powinien badać przy wydawaniu decyzji odmownej z art. 31zq ust. 7 ustawy z 2.03.2020, czy spełniona została definicja przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji dla danego wnioskodawcy na dzień 31.12.2019, a jeśli tak, to uznać na zasadzie art. 108 ust. 3 zd. 3 TFUE w zw. z art. 107 ust. 1 TFUE oraz art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁷, że zwolnienie nie może być udzielone, bowiem byłoby pomocą państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, a przez to zakazaną na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE bez indywidualnego zgłoszenia Komisji Europejskiej i wydania przezeń decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń albo decyzji pozytywnej.

Środki pomocy państwa w ustawie z 2.03.2020 : art. 15zzze-15zzzg : ulgi, o których mowa w ustawy z 2.03.2020

Wskazane artykuły ustawy z 2.03.2020 ustanawiają środki pomocy polegające na ułatwieniach w płatnościach oraz zwolnieniach z należności cywilnoprawnych, gdzie

d) w sytuacji gdy przedsiębiorstwo otrzymało pomoc na ratowanie i nie spłaciło do tej pory pożyczki ani nie zakończyło umowy o gwarancję lub otrzymało pomoc na restrukturyzację i nadal podlega planowi restrukturyzacyjnemu;

e) W przypadku przedsiębiorstwa, które nie jest MŚP, jeśli w ciągu ostatnich dwóch lat:

- 1) stosunek księgowej wartości kapitału obcego do kapitału własnego tego przedsiębiorstwa przekracza 7,5 oraz
- 2) wskaźnik pokrycia odsetek zyskiem EBITDA tego przedsiębiorstwa wynosi poniżej 1,0.

³⁶ S. 7 ww. dokumentu pytań i odpowiedzi. Próżno szukać w tym dokumencie podstawy prawnej takiego „przyjęcia”.

³⁷ Dz.U.2018.362 t.j. z dnia 2018.02.13, ze zm.



wierzycielem jest Skarb Państwa (art. 15zzze, z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie) albo jednostka samorządu terytorialnego (art. 15zzzf, należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13³⁸ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; art. 15zzzg, z tytułu należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 u.f.p.).

Art. 15zzzf ustawy z 2.03.2020 przewiduje działanie organu stanowiącego j.s.t. bez wniosku potencjalnego beneficjenta, a pozostałe artykuły wymagają wniosku o daną pomoc.

Beneficjentami tych środków są podmioty, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Środki omawiane tutaj nie przewidują progów albo kryteriów takiego pogorszenia, przy czym na zasadzie pkt 22 Komunikatu KE powinno przyjąć się, że beneficjent nie może otrzymać środka pomocy później niż 31.12.2020, nie może otrzymać więcej niż 800.000 EUR brutto, a nadto nie mógł być w trudnej sytuacji w rozumieniu GBER dnia 31.12.2019. Wymogi pomocy państwa stosują się o tyle, o ile beneficjent jest przedsiębiorstwem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

Gdy organ stanowiący j.s.t. uchwała ulgi objęte pomocą państwa z tych podstaw prawnych poprzez wprowadzanie odstępień od dochodzenia należności i ich umarzanie (art. 15zzzf, art. 15zzzg ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 1 u.f.p.), powinien określić szacowany budżet przeznaczony na takie ulgi w danej uchwale (pkt 22 lit. b Komunikatu Komisji). Gdy środek ma polegać na odroczeniu płatności lub jej rozłożeniu jej na raty, stosuje się Sekcja 3.9 Komunikatu Komisji po zmianach – a więc pomoc należy przyznać przed dniem 31

³⁸ Są to jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz państwowe i samorządowe instytucje kultury.



grudnia 2020 roku, a termin odroczenia nie może przypadać później niż dnia 31 grudnia 2022 roku.

Sporządził dr Łukasz Stępkowski

Autor jest doktorem nauk prawnych, ekspertem regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 w dziedzinie pomoc publiczna, a także tłumaczem przysięgłym języka angielskiego. Naukowo i zawodowo zajmuje się pomocą publiczną.