

Pomoc publiczna na zwalczanie ekonomicznych skutków pandemii COVID-19 w kontekście prawa Unii Europejskiej

State Aid Combating Economic Consequences of COVID -19 Pandemic in the Context of European Union law

The analysis of EU law and guidelines referring to state aid shows directly which forms of aid and what kind of economic activities may count on Commissions' acceptance when used by the Member States, preventing and/or reducing the scale of damages caused by the COVID-19 pandemic. The EC Communication points out how the public financial resources should be effectively disposed of; and how to prepare the application of state aid planned by the Member State in order to shorten the notification procedure. The author describes main assumptions of the EC guidelines towards the COVID-19 state aid and to what extent they have been used by the Polish legislator in the so called „anti-crises shield”.

Anna Dobaczewska

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Gdańskiego*

ORCID – 0000-0001-8918-9847

Słowa kluczowe:
pomoc publiczna, COVID -19

Keywords:
state aid, COVID-19

<https://doi.org/10.36128/priv.vi36.275>

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: Traktat) w rozdziale dotyczącym polityki konkurencji zawiera (w art. 107 TFUE) twierdzenie, iż jakkolwiek pomoc świadczona ze środków publicznych, która powoduje korzyść po stronie wybranych przedsiębiorców jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. To zaś sprawia, że stosowanie pomocy państwa wobec niektórych przedsiębiorców jest co do zasady zakazane¹.

1 Bartłomiej Kurcz, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz do art. 107*, red. Krystyna Kowalik-Bańczyk (red.), Warszawa 2012,

Z drugiej strony udzielanie finansowego wsparcia ze środków publicznych może okazać się konieczne (lub co najmniej przydatne), z uwagi na różnorakie okoliczności natury ekonomicznej lub społecznej. Stabilna gospodarka, przeciwdziałanie bezrobociu i podtrzymanie poziomu inwestycji publicznych mogą być kluczowe dla dobrostanu gospodarki realnej nawet kosztem nadszarpnięcia uczciwej konkurencji. Dlatego też za niezbędne uznać należy ustalenie katalogu sytuacji i zdarzeń pozwalających na zastosowanie pomocy publicznej, jednocześnie zastrzegając, iż sytuacje te stanowią wyjątek od ogólnego zakazu i jako takie powinny być interpretowane zawężająco. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym wynikającym z COVID-19 też zostało zaliczone do takich okoliczności. Przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawierają postanowienia umożliwiające państwom członkowskim stosowanie pomocy publicznej bez konieczności uzgadniania jej form i treści z Komisją Europejską (pomoc dozwolona *ex lege*) albo po uzyskaniu uprzedniej zgody KE (pomoc dopuszczalna).

Zadaniem adekwatnie reagujących władz publicznych jest zatem takie ukształtowanie wsparcia przedsiębiorcom, aby wymykało się spod definicji pomocy publicznej albo by jej wdrożenie nie wymagało długiego okresu oczekiwania. Sugeruje to wyraźnie tekst Komunikatu KE z dnia 13 marca 2020². Jednocześnie KE podkreśla możliwość zastosowania pomocy objętej zwolnieniami grupowymi takie jak pomoc *de minimis* za 2014-2020, pomoc regionalna czy pomoc dla MŚP. Głównym motywem jest skrócenie czasu oczekiwania na wpływ środków publicznych na konta bankowe przedsiębiorców. We wspomnianym Komunikacie Komisja zadeklarowała ponadto uproszczenie procedur notyfikacyjnych do minimum, tak aby decyzja KE mogła być wydana jak najszybciej.

W pierwszej kolejności należały ustalić, jaki jest rzeczywisty status stosowanych przez państwa członkowskie w okresie pandemii COVID-19 form wsparcia przedsiębiorców. Weryfikacji podlegają wówczas podstawowe kryteria uznania świadczeń opisanych w art. 107 ust 1 TFUE za pomoc publiczną. Przydatna w tym zakresie będzie też treść „Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”³, skupiającego się na przybliżeniu

LEX/el. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uzx0198.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587648068/445508?tocHit=1&cm=RELATIONS>.

- 2 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy, Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, Bruksela, dnia 13.3.2020 r. COM (2020) 112 final, 11.
- 3 Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (OJ C nr 262 z dnia 19 lipca 2016, 1).

treści i znaczenia pojęciom „środków państwa”, osiągnięcia „korzyści” przez przedsiębiorców, „selektywnego” charakteru tych korzyści oraz ich „wpływu na handel między państwami członkowskimi”. Nie wdając się nadmiernie w szczegóły interpretacji definicji pomocy publicznej, można przyjąć, iż zastosowanie wsparcia finansowego nie stanowi pomocy, jeśli nie przynosi przedsiębiorcy korzyści, nie jest selektywne ani takie, które np. z uwagi na skalę czy grupę docelową przedsiębiorców negatywnie wpłynę na handel między państwami członkowskimi⁴. Dlatego KE zasugerowała w komunikacie z 13 marca 2020 r.⁵, aby państwa członkowskie korzystały z takich form wsparcia, które mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców, zatem wykluczają się kontroli UE.

Za środki publiczne uznać należy wszelkie środki pochodzące bezpośrednio lub pośrednio od „państwa”, to znaczy od jednostek sektora finansów publicznych (w tym: organów administracji publicznej, jednostek samorządu terytorialnych, państwowych i samorządowych osób prawnych, ZUS, itd.), banków państwowych (Banku Gospodarstwa Krajowego) i instytucji rozwoju oraz każdego podmiotu, jaki można uznać za emanację władzy państwa. Wśród podmiotów, którym powierzono zadania wypłaty lub zarządzania środkami publicznymi na potrzeby zwalczania skutków pandemii COVID-19 znalazły się obok wyżej wymienionych: powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, Fundusz Pracy, PFRON, PFR S.A., pośrednicy finansowi (banki, agencje rozwoju, fundusze rozwoju). Powodem rozproszenia kompetencji na tak wiele podmiotów publicznych była i jest konieczność szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby przedsiębiorców oraz zróżnicowanie form pomocy, co z kolei wymaga posiadania odpowiednich umiejętności i kompetencji przez urzędników. Wielopostaciowość pomocy z jednej strony wiąże się z wielopodmiotowością dysponentów środków publicznych. W Komunikacie KE podkreśla, iż nadal powinna wiązać reguła, iż priorytet

4 Jednocześnie warto zaznaczyć, że TSUE uznaje, iż już sam fakt istnienia rynku wewnętrznego i prawo do transgranicznego oferowania towarów i usług stanowi podstawę do uznania, że taki wpływ co najmniej potencjalnie istnieje. Patrz Łukasz Grzejdziak, „Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa”, [w:] *Państwo a przedsiębiorca – aktualne wyzwania* (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019), 288.

5 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy, Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, Bruksela, dnia 13.3.2020 r. COM (2020) 112 final, 11.

powinien być nadawany zwrotnym formom pomocy⁶ takim jak pożyczki czy nawet gwarancje.

Selektywność jako cecha pomocy publicznej była przedmiotem m.in. rozważań TSUE⁷. Zarówno rozmiar przedsiębiorcy, kraj siedziby, sytuacja finansowa, branża, w jakiej działają lub mają zamiar działać może stanowić kryterium różnicujące prawa i obowiązki przedsiębiorców⁸. Selektywność najczęściej da się określić poprzez wskazanie indywidualnego przedsiębiorcy albo ich grupy, która na mocy przepisów normatywnych lub aktów administracyjnych (zwłaszcza indywidualnych decyzji) taką pomoc otrzyma. Bez zastosowania jakiegokolwiek kryterium przyznawania nie byłoby to zachowanie selektywne. Wybór branży czy skali działalności, kryterium osiąganego przez beneficjanta dochodu sprawia, że wsparcie jest pomocą selektywną. Przepisy wskazujące warunki udzielania pomocy w okresie pandemii zawsze wskazują na jakieś kryterium udzielenia wsparcia. Przykładowo w ramach tzw. tarczy finansowej⁹ Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm, wsparciem zostało objętych kilkadziesiąt wyraźnie wskazanych

-
- 6 Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych z 21.02.2021 (OJ C z 2021 nr 34, 7).
 - 7 Np. wyrok ETS z 8.11.2001 r. w sprawie C-143/99 *Adria Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECR 2001 I-08365; wyrok ETS z 1.12.1998 w sprawie C-200/97 *Ecotrade Srl. i Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, ECR I-7907.
 - 8 Sławomir Dudzik, „Wymóg selektywności środka pomocowego w prawie Unii Europejskiej: Wprowadzenie i wyrok TS z 8.11.2001 w sprawie C-143/99 *Adria Wien Pipeline GmbH Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten*” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 4 (2016): 42-48; Monika Truksa, Łukasz Machalski, „Przesłanki uznania przysporzenia ze środków publicznych za pomoc państwa” *Studia Prawnicze i Administracyjne*, nr 1 (2010): 153-164. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171345831>.
 - 9 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U 2020, poz. 1842 ze zm.). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U z 2020, poz. 695 ze zm.).

branż. Jako szczególnie wymagające wsparcia w okresie pandemii Wytyczne KE z 19 marca 2020 r.¹⁰ wskazują na sektor transportu, hotelarstwa, gastronomii i handlu detalicznego, kultury. Wytyczne UE sugerują, by państwa członkowskie kierowały pomoc do tych sektorów, jako najbardziej dotkniętych kryzysem ekonomicznym i mogących w najwyższym stopniu liczyć na przyzwolenie Komisji, a jeśli zmieszczą się w granicach pomocy *de minimis* wręcz wymykać się kontroli KE.

Z kolei korzyść występująca po stronie przedsiębiorcy może przyjmować bardzo różną postać. Państwa członkowskie UE na przestrzeni lat podejmowały próby udzielenia wsparcia grupom przedsiębiorców w różnych formach, próbując wyjść poza granice definicji pomocy publicznej. Na przestrzeni lat, w obliczu licznych decyzji KE i ewentualnie następujących po nich orzeczeniach TSUE, uznano, że pomoc publiczna może mieć charakter bezpośredni, pośredni, polegać na przejęciu ryzyka gospodarczego przez podmiot publiczny, ale i przekładać się np. na inwestycje kapitałowe na warunkach pozarynkowych¹¹. Niemal każda próba wsparcia przy wykorzystaniu środków publicznych przez podmiot, który można uznać za emanację państwa, lub za podmiot działający w jego imieniu, stanowi pomoc publiczną. Zatem pomoc publiczną stanowią nie tylko dotacje bezpośrednie¹² czy dopłaty od oprocentowania kredytów (dokonywane w pandemii COVID-19, np. przez BGK)¹³, lecz także rozwiązania polegające na ustanowieniu przywilejów podatkowych w postaci zawieszenia terminów zaliczek na podatek dochodowy, rozliczenia całości strat za 2020 r. od dochodu za 2019 r., wprowadzenie nowych, dodatkowych ulg podatkowych (na badania i rozwój, zwolnienia z podatku od przychodów z budynków), zwolnienia ustanawiane przez gminy z podatku od nieruchomości.

Każda postać korzyści może zachwiać zrównoważoną rywalizacją konkurentów. Dlatego także każda postać pomocy, polegająca na rezygnacji podmiotu publicznego z należnych mu przychodów, także uznawana jest za (pośrednią) pomoc publiczną. Dotyczy to w pierwszej kolejności należności publiczno-prawnych, jak podatki, opłaty, cła a nawet składki na

-
- 10 Komunikat Komisji, Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, OJ C z 2020 nr 91, 1).
 - 11 Anna Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej* (Warszawa: Difin, 2014), 51-52, 334.
 - 12 Przewidziane np. w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 28.04.2020 (Dz. U. 2020, poz. 773).
 - 13 Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, (Dz. U. z 2020, poz. 1086).

ubezpieczenie społeczne. Odnosi się do zwolnień, ulg, rozłożenia należności/zaległości na raty, przyspieszonej amortyzacji, wydania korzystnych dla podatnika interpretacji indywidualnych w sprawach danin publicznych¹⁴. W równej mierze co należności publiczno-prawne, pomoc stanowią ustanawiane na rzecz przedsiębiorców zwolnienia z lub odroczenia terminu płatności cywilno-prawnych, takich jak czynsz najmu, dzierżawy albo z tytułu użytkowania mienia stanowiącego własność podmiotów sektora publicznego; obniżanie ceny sprzedaży/uwłaszczenia nieruchomości przez podmioty publiczne poniżej ich wartości rynkowej. Zakaz prowadzenie działalności gospodarczej i niegenerowanie przychodów zmusił m.in. jednostki samorządu terytorialnego, aby zwolniły przedsiębiorców z ich długów, które i tak nie miały widoków na skuteczną egzekucję należności.

Ostatnim elementem definicji pozwalającej określić, czy wsparcie przedsiębiorców stanowi w istocie niezgodną z zasadą rynku wewnętrznego pomoc publiczną, jest jej wpływ na handel między państwami członkowskimi. Warunek istnienia wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi UE uważa się za spełniony nawet wówczas, gdy beneficjent wsparcia sam nie prowadzi działalności handlowej poza terytorium kraju własnej siedziby (w UE), a także wówczas gdy udział realizowanego przez przedsiębiorcę eksportu do pozostałych krajów UE jest niewielki¹⁵. Za wystarczające dla uznania istnienia wpływu na handel między państwami członkowskimi uważa się istnienie okoliczności, gdy wewnątrzunijny handel przedmiotowym towarem się w ogóle odbywa, choćby pomiędzy innymi uczestnikami rynku¹⁶. Mając to na uwadze zastosowanie rozwiązań prawnych wspierających przedsiębiorców w okresie pandemii wskazane jest, aby przyjmować

-
- 14 Decyzja Komisji (UE) 2017/1283 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) wdrożonej przez Irlandię na rzecz Apple, OJ L z 2017 nr 187, a następnie wyrok Sądu z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie T – 778/16 – Irlandia przeciwko Komisji uznający zwolnienie z podatku za niestanowiące pomocy publicznej. Wyrok zaskarżony 25 września 2020 r. przez Komisję Europejską (Sprawa C-465/20 P); w dniu składania tekstu sprawa nadal była w toku.
- 15 Sprawa 730/79, Philip Morris v. Komisja, ECR 1980, I -2671; sprawa łączona C-278/92, C-279/92 i C-280/92 Hiszpania v. Komisja (Hytasa), ECR 1992, I-4103; Sprawa C-142/87, Belgia v. Komisja (Tubemeuse), ECR 1990, I-959.
- 16 Franz Jürgen Säcker, Frank Montag, *European State Aid Law. A Commentary* (C.H. Beck, 2016), 237.

takie, które mają znaczenia lokalne. Zdaniem Komisji¹⁷ uznanie, że dany środek nie ma wpływu na wymianę handlową w UE, wymaga przede wszystkim wykazania przez Państwo Członkowskie, że wsparcie nie prowadzi do przyciągania inwestycji do danego regionu oraz, że towary wytwarzane (i odpowiednio usługi świadczone) przez beneficjenta mają charakter lokalny lub ich atrakcyjność jest ograniczona do określonego obszaru geograficznego¹⁸. Trudno więc znaleźć takie formuły, które nie miałyby wpływu na handel na rynku wewnętrznym. Komisja w swych Wytycznych podkreśla znaczenie rynku wewnętrznego i jego dalszego funkcjonowania, także w warunkach pandemii COVID-19. Dlatego KE sugeruje konkretne formy pomocy, które stosowane wszędzie jednolicie pozwolą na utrzymanie zasady rynku wewnętrznego, a dla których KE wyda pozytywne decyzje zezwalając na ich stosowanie.

Podział pomocy publicznej na dozwoloną *ex lege* i dopuszczalną na podstawie decyzji Komisji Europejskiej jest ściśle powiązany z art. 107 ust. 2 oraz art. 107 ust. 3 TFUE. Traktat (art. 107 ust 2. lit. a) pozwala m.in. na udzielanie wsparcia finansowego bezpośrednio konsumentom. W okresie pandemii Komisja jako dozwolone podaje w związku z tym świadczenia publiczne rekompensujące koszty anulowanych usług lub biletów, których koszt nie został im zwrócony przez operatorów. Polski ustawodawca przyjął na tej podstawie rozwiązania określane jako „polski bon turystyczny”. Ujęty w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r.¹⁹ polega na udzieleniu wszystkim osobom fizycznym, którym przysługuje prawo do świadczeń wychowawczych lub dodatków wychowawczych, dofinansowania do wypoczynku dla małoletniego. Bon o równowartości 500 zł na każde małoletnie dziecko uprawnionego (według stanu na 18 lipca 2020 r.) będzie można wykorzystać do 31 marca 2022 r. na zapłatę za usługi hotelarskie lub zorganizowanego wypoczynku oferowanych przez przedsiębiorców z siedzibą w Polsce. Korzyścią dla przedsiębiorców w branży jest więc to, że środki publiczne zostaną wydatkowane na świadczone przez nich usługi przez konsumentów. Jedynym wymogiem skorzystania z tej pomocy hotelarzy i organizatorów turystyki jest ich oświadczenie o woli przystąpienia do programu. Powołanie się na art. 107 ust 2 TFUE pozwoliło pominąć notyfikację projektu ustawy.

W kontekście przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym pandemii jednym z najważniejszych przepisów uprawniających do stosowania pomocy publicznej jest art. 107 ust 2 lit. b TFUE, stanowiący, że zgodna

17 Zawiadomienia w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa (OJ C 136 z dnia 16.06.2009 r., 3-9).

18 Säcker, Montag, *European State Aid Law*, 237.

19 Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020, poz.1262).

z rynkiem wewnętrznym jest „pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi”.

Innym przydatnym rozwiązaniem, choć wymagających uprzedniej zgody KE, jest powołanie się przez państwa członkowskie na art. 107 ust 3 lit b TFUE, który pozwala na zastosowanie pomocy „mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”. Można zatem postawić pytanie, który z tych przepisów jest bardziej przydatny i daje KE dalej idącą swobodę w uznawaniu, co stanowi poważne zaburzenie gospodarki, a co nie²⁰.

Niewątpliwie wybuch epidemii wirusa Covid-19 oraz decyzje władz publicznych o zamknięciu działalności w wielu branżach gospodarki spowodował daleko idące skutki ekonomiczne, którym przedsiębiorcy nie byli i nie są w stanie zaradzić samodzielnie. Wybór państw członkowskich co do tego, na który z przywołanym przepisów art. 107 TFUE się powołać i jakich konkretnie form pomocy udzielić, wiąże się więc z odpowiedzią nie tyle na pytanie, czy istnieje konieczność wsparcia publicznego, a raczej jakie przesłanki powinny zostać spełnione, aby tę pomoc zastosować.

Podstawową różnicą odnoszącą się do przesłanek zastosowania pomocy dozwolonej, czyli zgodnej z rynkiem wewnętrznym *ex lege* oraz pomocy dopuszczalnej, którą to Komisja Europejska może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jest okoliczność, czy pomoc taka ma mieć charakter prewencyjny, czy stanowić będzie naprawienie szkody już zaistniałej. Zamierzając się posłużyć argumentem o zaistnieniu zdarzenia nadzwyczajnego, państwo członkowskie powinno wykazać, że zaistniało zdarzenie, którego nie sposób było wcześniej przewidzieć i że miało ono wpływ na całą gospodarkę danego kraju, nie tylko jakiegoś regionu czy branży. Wytyczne KE jednoznacznie wskazują, że pomoc związaną ze skutkami pandemii będzie traktowana przez KE jako zdarzenie niedające się wcześniej przewidzieć.

Zdaniem Komisji Europejskiej pomoc przyznawana przez państwa członkowskie w zgodzie z treścią Komunikatu²¹ na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE w celu zrekompensowania bezpośrednich szkód poniesionych w wyniku epidemii COVID-19 nie ma na celu zachowania ani przywrócenia

20 Phedon Nicolaides, „Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence” *Journal of European Competition Law & Practice*, nr 5-6 (2020): 238-243. <https://academic.oup.com/jeclap/article/11/56/238/5857757?login=true>. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa026>.

21 Komunikat Komisji „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (OJ C z 2020 nr 91, 1), 13.

rentowności, płynności ani wypłacalności danej instytucji czy podmiotu, dlatego może być stosowana przez państwa członkowskie.

Pomocne dla państw członkowskich w okresie pandemii COVID-19 okazało się także korzystanie z rozporządzenia dotyczącego zwolnień grupowych (GBER)²², które przyzwala na stosowanie określonych w nim form pomocy, bez notyfikacji. Tym samym pozwala na bezzwłoczne udzielenie wsparcia, jednak z zastrzeżeniem, że spełnione zostaną zawarte w nim warunki brzegowe udzielanej pomocy publicznej. Dotyczy to m.in. pomocy *de minimis*, pomocy regionalnej, pomocy na badania i innowacje. W przypadku niezrealizowania wszystkich wydatków przewidzianym w okresie 2014-2020 można przekierować środki publiczne na projekty, które wpisywałyby się w zatwierdzone wcześniej programy operacyjne, ale lepiej odpowiadałyby potrzebom chwili. Takie przekierowanie środków decyzją instytucji zarządzającej zyskało przyzwolenie Komisji Europejskiej w Tymczasowych ramach dotyczących pomocy. Komisja Europejska zdecydowała także o przedłużeniu okresu stosowania rozporządzenia, w tym o pomocy regionalnej (na równi regionów opisanych w lit a) oraz c), gdzie zastosowanie pomocy na podstawie dotychczasowej mapy pomocy regionalnej jest możliwe do 31 grudnia 2021. Dzięki temu niemal niezwłocznie można było przesunąć środki publiczne na cele zwalczania skutków epidemii wśród przedsiębiorców danego regionu.

Ponadto Ramy Tymczasowe wydane przez Komisję Europejską²³ przewidują kilka rodzajów pomocy publicznej, których zastosowanie może zostać uznane przez Komisję za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust 3 TFUE, pod warunkiem, że państwo członkowskie zastosuje je tymczasowo i nie przekroczy warunków brzegowych określonych w Komunikacie. Polska tarcza antykryzysowa wykorzystywała wszystkie różniące się formą i przedmiotem rozwiązania. Są to programy pomocowe w postaci dotacji bezpośrednich, ulg i zwolnień w zapłacie (rat) podatków na kwotę nie większą niż € 800.000 na rzecz jednego przedsiębiorcy, o ile jego płynność finansowa zostanie dzięki tej pomocy przywrócona. Jest to zatem pomoc *de minimis*, która powinna być kalkulowana dla całego okresu finansowania.

-
- 22 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (OJ L z 2014 nr 187).
- 23 Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak. Brussels. 19.3. 2020. Andreea-Emanuela Dragoi, „Supporting the EU Economy through State Aid during COVID-19 Crisis. A Comparative Approach” *Global Economic Observer*, vol. 8 (2020): 11-18. http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol/split/vol_8_no_1/geo_2020_vol8_no1_art_002.pdf.

W oparciu o rozporządzenie w sprawie zwolnień grupowych²⁴ oznacza to, że z tej formuły mogą skorzystać, zarówno ci przedsiębiorcy, którzy wcześniej nie wyczerpali limitu € 200.000, ale także ci, którym udzielona może zostać dodatkowa kwota, i to bez konieczności notyfikacji do KE. Zwłaszcza że wydłużono obowiązywanie tego rozporządzenia o kolejne trzy lata²⁵. Zatem przedsiębiorcy będą mogli skorzystać z pomocy na takich samych podstawach jak w zakończonym już okresie finansowania. Wydłużeniu stosowania podlegają także Wytyczne w sprawie pomocy publicznej²⁶, pozwalając na kontynuację pomocy *de minimis* i pomocy regionalnej również w warunkach pandemii COVID-19.

Tymczasowe ramy wskazują wreszcie, że pomoc publiczna oparta o art. 107 ust. 3 TFUE może przybierać postać gwarancji udzielanych na zabezpieczenie spłaty kredytów bankowych, zaciągniętych wcześniej lub mających zostać zaciągniętymi przez przedsiębiorców dopiero w okresie pandemii. Ponadto, przewidzianą w Wytycznych formą pomocy są kredyty preferencyjne o obniżonym oprocentowaniu. Środki pozyskane z kredytów mogą pomóc pokryć zarówno koszty bieżące, jak i zamierzenia inwestycyjne przedsiębiorców. Jako ostatnia postać pomocy, która zgodnie z Wytycznymi może liczyć na przychylność Komisji Europejskiej, wymieniane są ubezpieczenia krótkoterminowych kredytów eksportowych.

Wnioski

Pomoc publiczna uruchomiona przez państwa członkowskie oraz organy Unii Europejskiej w okresie rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 opiera się w zasadzie na wszystkich dostępnych rozwiązaniach funkcjonujących na podstawie art. 107 i 108 TFUE w okresach wcześniejszych. Złożyło się na to kilka powodów. Przede wszystkim wola organów UE, by zachować zasadę rynku wewnętrznego i zharmonizować działania zaradcze i kompensacyjne na rzecz przedsiębiorców, którzy utracili możliwość zarobkowania na skutek *lockdownu*. Cel ten osiągnięto poprzez wydanie Wytycznych KE. Podkreślono w nich wagę rozwiązań dozwolonych wprost na podstawie Traktatu (dozwolonych *ex lege*) oraz tych, które zostały uznane za zgodne z rynkiem

-
- 24 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (OJ L z 2014 nr 187, 1).
- 25 Rozporządzenie Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań (OJ L z 2020 nr 215, 3).
- 26 Komunikat Komisji w sprawie przedłużenia obowiązywania i zmian wytycznych (OJ C z 2020 nr 224, 2).

wewnętrznym na podstawie rozporządzenia GBER na lata 2014-2020. Priorytetem było bowiem dostosowanie form pomocy do istniejącego stanu prawnego, nie zaś dostosowanie prawa do okoliczności. Wytyczne wskazują jednak również na te formy pomocy publicznej, które (przy zachowaniu wskazanych tam warunków) zasługują, zdaniem KE, na akceptację i są możliwe nawet po uproszczeniu (skróceniu) postępowania notyfikacyjnego. Bazując na dotychczasowej klasyfikacji pomocy wykorzystano więc w pierwszej kolejności te, które były już dostępne, przedłużając obowiązywanie rozporządzeń i wytycznych wydanych na okres 2014-2020. Polski ustawodawca skorzystał z tych możliwości w całej rozciągłości.

Bibliografia

- Dobaczewska Anna, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin, 2014.
- Dragoi Andreea-Emanuela, „Supporting the EU Economy through State Aid during COVID-19 Crisis. A Comparative Approach”, *Global Economic Observer*, vol. 8 (2020): 11-18.
- Dudzik Sławomir, „Wymóg selektywności środka pomocowego w prawie Unii Europejskiej: Wprowadzenie i wyrok TS z 8.11.2001 w sprawie C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH, Wieterdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 4 4(2016): 42-48.
- Kurcz Bartłomiej, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz do art. 107*, red. Kowalik-Bańczyk Krystyna. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012, LEX/el.
- Łukasz Grzejdziak, „Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa”, [w:] *Państwo a przedsiębiorca – aktualne wyzwania*. 288-297. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019).
- Nicolaides Phedon, „Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence” *Journal of European Competition Law & Practice*, nr 5-6 (2020). <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa026>.
- Säcker Franz Jürgen, Montag Frank, *European State Aid Law. A Commentary*. C.H. Beck, 2016.
- Truksa Monika, Machalski Łukasz, „Przesłanki uznania przysporzenia ze środków publicznych za pomoc państwa” *Studia Prawnicze i Administracyjne*, nr 1 (2010): 153-164.