

POMOC PUBLICZNA
– poradnik dla małych
i średnich przedsiębiorców

POMOC PUBLICZNA –
poradnik dla małych i średnich
przedsiębiorców

Warszawa 2024

Pomoc publiczna – poradnik dla małych i średnich przedsiębiorców

Autor: Michał Jeleń

Redakcja: Paweł Sikorski

Niniejsza publikacja została sfinansowana ze środków Budżetu Państwa w związku z realizacją działań w ramach Centrum Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości lub osoby występujące w ich imieniu nie są odpowiedzialne za informacje przedstawione w publikacji. Poglądy wyrażone w publikacji są poglądami Autora i nie muszą pokrywać się z działaniami Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2024

ISBN 978-83-7633-525-4

Skład, łamanie i korekta:
www.ccpog.com.pl

Spis treści

Wstęp	4
1. Pojęcie „pomoc publiczna”	5
2. Pochodzenie wsparcia	7
3. Uzyskanie korzyści	11
4. Selektywność wsparcia	15
5. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową	28
6. Beneficjent pomocy publicznej	34
7. Test prywatnego inwestora, wierzyciela lub sprzedawcy	39
8. Pomoc de minimis	50
9. Ogólne rozporządzenie de minimis	52
10. Pomoc de minimis w ramach UOIG	54
11. Gwarancja de minimis	56
12. Pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie	58
13. Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych	61
14. Pomoc na naprawę szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi	67
15. Tymczasowe Kryzysowe Ramy Prawne	69
O Autorze	71

Wstęp

Niniejsza publikacja porusza kwestie związane z pomocą publiczną. W pierwszej kolejności skupiliśmy się na objaśnieniu podstawowych pojęć związanych z opisywanym zagadnieniem, w tym **pomocy publicznej** jako takiej oraz przesłanek, którymi należy się kierować przy ocenie, czy dane działanie stanowi pomoc publiczną czy też nie.

Poruszyliśmy także kwestie związane z **pomocą *de minimis***, w tym w szczególności wprowadzonymi w tym zakresie zmianami obowiązującymi od 1 stycznia 2024 r. Również w ramach tej części omówione zostały kwestie pomocy publicznej w rolnictwie czy rybołówstwie.

W dalszej części publikacji przybliżyliśmy kwestie związane z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych, pomocą na naprawę szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz Tymczasowymi Kryzysowymi Ramami Prawnymi. W tym kontekście zajęliśmy się kwestią definicji małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz zmian przepisów, które przyniosły ostatnie lata.

W tekście w wielu miejscach pojawiają się odniesienia do orzecznictwa unijnego, w tym w szczególności wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale również wyroków Sądu Pierwszej Instancji czy też decyzji Komisji Europejskiej. Autor niniejszej publikacji serdecznie zachęca do samodzielnego zapoznania się z pełną treścią przywołanych rozstrzygnięć w kwestiach szczególnie interesujących danego Czytelnika, gdyż każde z nich wydane zostało w konkretnych okolicznościach. Warto również zapoznać się z uzasadnieniami poszczególnych rozstrzygnięć, gdyż pozwala to poznać tok rozumowania, którym kierował się wydający je organ.

1. Pojęcie „pomoc publiczna”

Polskie i europejskie ustawodawstwo i orzecznictwo opiera rozumienie pojęcia „pomoc publiczna” na definicji wprowadzonej w treści Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w skrócie nazywanego często TFUE)¹. TFUE to – obok Traktatu o Unii Europejskiej² – jeden z dwóch głównych aktów prawnych UE. Stanowi on pierwotną podstawę dla większości przepisów unijnych oraz, zważywszy ugruntowaną orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zasadę prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym, pewną ramę dla prawa stanowionego przez poszczególne kraje członkowskie wspólnoty.

Podstawowa definicja pomocy publicznej znajduje się w treści art. 107 TFUE, który umiejscowiony został w części III (*Polityki i Działania Wewnętrzne Unii*), tytule VII (Wspólne Reguły w Dziedzinie Konkurencji, Podatków i Zbliżenia Ustawodawstw), Rozdziale 1 (*Reguły Konkurencji*), sekcji 2 (*Pomoc przyznawana przez państwa*) tego traktatu. Ustęp pierwszy tego artykułu wskazuje, że *„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.”*. Kolejne ustępy tego artykułu traktują o tym, jakiego rodzaju pomoc jest lub może zostać uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Na kanwie przywołanego wyżej art. 107 TFUE zostały wydane liczne orzeczenia sądowe, w tym w szczególności orzeczenia TSUE rozbudowujące i doprecyzowujące pojęcie „pomocy publicznej”, jak i również liczne glosy, publikacje, decyzje i zawiadomienia Komisji Europejskiej oraz inne dokumenty pochodne. Jednakże u jego podstaw przede wszystkim leżą cztery kryteria definiujące pomoc publiczną, które zostaną omówione szczegółowo w dalszej części niniejszej publikacji. W tym miejscu zaznaczmy jedynie to, że dany środek należy zakwalifikować jako pomoc publiczną, jeśli:

- wsparcie przyznawane jest przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych;
- sprzyja co najmniej jednemu przedsiębiorstwu – w takich przypadkach występuje selektywna korzyść;

1 [Wersja skonsolidowana Traktatu](#) o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

2 [Wersja skonsolidowana Traktatu](#) o Unii Europejskiej

- wsparcie zakłóca lub może zakłócać konkurencję; oraz
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ponadto kluczową kwestią decydującą często o tym, czy mamy do czynienia z pomocą publiczną, jest kwestia podmiotu czy też jednostki, jakiej ta pomoc jest udzielana gdyż beneficjentem pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 TFUE może być „przedsiębiorstwo”. Pojęcie beneficjenta pomocy publicznej szczegółowo omówione zostanie w dalszej części niniejszej publikacji.

2. Pochodzenie wsparcia

Pierwszym z kluczowych kryteriów które omówimy, stanowić będzie kryterium pochodzenia wsparcia, czyli kwestia tego, że pomoc publiczna przyznawana musi być przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych. Te dwie przesłanki – czyli kwestia przyznania korzyści bezpośrednio lub pośrednio z wykorzystaniem zasobów państwowych oraz możliwość przypisania tej pomocy państwu – w praktyce rozpatrywane są zwykle łącznie (zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie), gdyż obie te przesłanki *de facto* odnoszą się do pochodzenia pomocy, w związku z czym takie podejście zostało przyjęte również na potrzeby niniejszej publikacji.

W pierwszej kolejności skupimy się na kwestii przypisania samego aktu przyznania pomocy państwu.

Najprostszą sytuacją jest taka, w której korzyści beneficjentowi przyznaje bezpośrednio organ publiczny, będący *de facto* emanacją państwa i realizujący jego zadania. W takiej sytuacji nie ma znaczenia to, czy organ ten jest bezpośrednio powiązany z władzą centralną (np. ministerstwo czy wojewoda) czy nie (np. władze gmin lub powiatów bądź powoływane w ich ramach jednostki). Analogicznie traktuje się również sytuacje, w których organ publiczny przyznaje pomoc za pośrednictwem jakiegoś innego podmiotu – prywatnego lub publicznego – któremu powierza np. przeprowadzenie procedury konkursowej, wybór projektów lub podmiotów kwalifikujących się do wsparcia. Stanowisko to jednoznacznie zostało wyrażone w orzecznictwie unijnym i poparte argumentacją, iż prawo unijne nie może dopuszczać sytuacji, w której fakt utworzenia niezależnych instytucji odpowiedzialnych za rozdzielanie pomocy pozwala obejść zasady pomocy państwa³.

Z bardziej skomplikowaną sytuacją mamy do czynienia wtedy, kiedy pomoc przyznawana jest za pośrednictwem przedsiębiorstw publicznych, czyli takich, „na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału kapitałowego lub ze względu na zasady, które

3 [Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 grudnia 1996 r.](#) w sprawie T-358/94 Air France przeciwko Komisji

nim rządzi”⁴. W praktyce oznacza to, iż mamy w takiej sytuacji zwykle na myśli tzw. spółki skarbu państwa lub przedsiębiorstwa komunalne, ale nie tylko. W orzecznictwie przyjmuje się, że sam fakt, iż pomoc przyznawana jest przez przedsiębiorstwo publiczne nie przesądza o tym, że należy taką pomoc traktować jako pomoc publiczną. TSUE wskazuje, że kluczowa jest w takiej sytuacji kwestia tego, czy organy publiczne można uznać za zaangażowane, w taki czy inny sposób, w przyjęcie danego środka (*vide* wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji (Stardust))⁵.

Jednakże zadania realizowane przez spółki publiczne oraz zwykle ich bliskie powiązanie z organami państwa (często wręcz bezpośrednio sprawującymi nad nimi bieżący nadzór i posiadającymi uprawnienia do powoływania ich organów), znacząco utrudniają jednoznaczne określenie, czy w danej sytuacji wystąpiło zaangażowanie organów publicznych czy też nie. W odpowiedzi na ten problem TSUE w swoim orzecznictwie wypracował szereg wskazówek, na podstawie których możemy przypisać daną pomoc państwu. Chodzi tutaj o:

- fakt, że dany podmiot nie mógł podjąć kwestionowanej decyzji bez uwzględnienia wymogów organów publicznych;
- obecność czynników natury organicznej, które łączą przedsiębiorstwo publiczne z państwem;
- fakt, że przedsiębiorstwo, za pośrednictwem którego udzielono pomocy, musiało uwzględniać wytyczne organów rządowych;
- zintegrowanie przedsiębiorstwa publicznego ze strukturami administracji publicznej;
- charakter działalności przedsiębiorstwa publicznego i prowadzenie jej na rynku w warunkach normalnej konkurencji z podmiotami prywatnymi;
- status prawny przedsiębiorstwa (czyli jego forma prawna, sposób jego utworzenia i regulacje jakim podlega; jednakże należy przy tym podkreślić, że sam fakt, iż jakiś podmiot funkcjonuje w formie spółki kapitałowej, nawet publicznej, nie jest wystarczający, by wykluczyć możliwość uznania udzielonej przez taki podmiot pomocy za pomoc publiczną);
- stopień, w jakim organy publiczne nadzorują zarządzanie przedsiębiorstwem;

4 [Definicja wprowadzona przez Dyrektywę Komisji 2006/111/WE](#) z dnia 16 listopada 2006 r.

5 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji \(Stardust\)](#)

- dowolny inny element wskazujący na uczestnictwo organów publicznych w przyjęciu danego środka lub na nieprawdopodobieństwo braku zaangażowania, biorąc pod uwagę zakres tego środka, jego aspekty merytoryczne lub określające go warunki.

Na marginesie należy również wspomnieć, iż na kanwie przywołanego wcześniej art. 107 TFUE pomocy publicznej **nie stanowi** pomoc udzielana bezpośrednio przez Unię Europejską albo do której udzielenia państwo jest bezpośrednio zobowiązane na mocy prawa unijnego bez możliwości dokonywania żadnej swobodnej oceny czy swobodnego wyboru. Jednakże wyjątek ten nie obowiązuje w sytuacji, w której w zakresie danej pomocy dane państwo ma swobodę przyjęcia przedmiotowych środków lub określenia cech charakterystycznych danego środka, które mają znaczenie z perspektywy pomocy państwa. Będzie to przykładowo wtedy, kiedy państwo może wybrać, czy zastosować daną ulgę podatkową czy nie, a prawo unijne jedynie daje takiemu państwu możliwość zastosowania tej ulgi, a nie zobowiązuje je do jej zastosowania.

Kolejną kwestią wchodzącą w skład omawianego kryterium stanowi kwestia pochodzenia środków przyznanych w ramach państwa, tj. czy pochodzą one z zasobów publicznych.

Zgodnie z orzecznictwem, jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych mogą stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 TFUE⁶. Na potrzeby takiej oceny za zasoby państwowe uznaje się:

- wszystkie zasoby sektora publicznego, w tym również zasoby podmiotów wewnątrzpaństwowych (czyli np. samorządów);
- zasoby podmiotów prywatnych, jeśli zanim zostaną one przekazane beneficjentom znajdują się pod kontrolą publiczną i są dostępne dla organów publicznych (czyli np. opłaty parafiskalne, obowiązkowe składki nakładane przez państwo, nawet, jeśli zarządzane są przez podmioty prywatne czy też środki pochodzące z dobrowolnych składek, jeśli przekazywane są one do dyspozycji państwa);
- zasoby banku centralnego.

Do tej kategorii zalicza się również zasoby przedsiębiorstw publicznych.

6 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 1978 r. w sprawie 82/77 Van Tiggele](#)

Na potrzeby oceny, czy dany transfer jest pomocą publiczną, nie ma znaczenia forma dokonania takiego transferu. Może on mieć charakter np. dotacji bezpośrednich, kredytów i pożyczek, gwarancji, objęcia udziałów w kapitale zakładowym spółki w zamian za wkład czy też dowolnych świadczeń w naturze. Co więcej, za pomoc publiczną uznaje się również zwolnienia czy ulgi podatkowe w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne lub składek członkowskich oraz zwolnienie z obowiązku płacenia grzywien czy innych kar pieniężnych. Zatem udzielenie pomocy publicznej to nie tylko bezpośrednie wsparcie beneficjenta jakimiś środkami, ale również zwolnienie go z obowiązku przekazania określonych należności na rzecz państwa lub też do dyspozycji państwa (zarówno pośredniej jak i bezpośredniej).

Za pomoc publiczną można uznać również przyznanie beneficjentowi dostępu do domeny publicznej lub zasobów naturalnych bez wynagrodzenia równego stawkom rynkowym czy też sprzedaż towarów lub usług po cenie niższej niż cena rynkowa. Podobna zasada dotyczy również inwestycji dokonywanych z zasobów państwowych w prywatne podmioty. Do oceny czy dany transfer należy uznać za pomoc publiczną czy nie, kluczowy jest tzw. test prywatnego inwestora, który szczegółowo zostanie opisany i omówiony w dalszej części niniejszej publikacji.

Należy również podkreślić, że co do zasady, transfer środków pomiędzy podmiotami prywatnymi, bez zaangażowania organów państwa czy przedsiębiorstw publicznych ani podmiotów prywatnych wyznaczonych przez takie organy do zarządzania takim transferem, nie stanowi pomocy publicznej. Jednakże nawet w takim przypadku pojawia się pewien wyjątek. Jeśli transfer pomiędzy podmiotami prywatnymi odbywa się w związku z sytuacją, w której jeden podmiot prywatny wyznaczony jest z mocy prawa do pobierania jakichkolwiek opłat, składek lub danin w imieniu lub z upoważnienia państwa i kierowania ich bezpośrednio do beneficjentów, to transfer taki może stanowić pomoc publiczną. Decydującą pozostaje w takim przypadku okoliczność, czy taki podmiot pobierający środki może je wykorzystać do celów innych niż cele określone prawem, czyli czy ma realną swobodę ich wykorzystania.

Co więcej, za pomoc publiczną uznaje się również transfer środków pomiędzy podmiotami prywatnymi, jeśli jest on wymuszony przez państwo oraz odbywa się na zasadach odbiegających od rynkowych. Czyli np. przymusowy wykup produktów danego rodzaju od jego producentów po cenie wyższej niż aktualnie obowiązująca cena rynkowa stanowi dla takiego sprzedawcy pomoc publiczną.

3. Uzyskanie korzyści

Kolejnym kryterium uznania danego działania za pomoc publiczną jest kryterium uzyskania przez beneficjenta korzyści.

Na potrzeby tego kryterium, zgodnie z treścią decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa⁷, jako korzyść rozumie się każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa.

Do oceny czy dany transfer spełnia te warunki, tj. czy stanowi korzyść w myśl art. 107 ust. 1 TFUE, wykorzystuje się wspomniane wcześniej narzędzie nazywane „testem prywatnego inwestora”. W pewnym uproszczeniu polega to na weryfikacji rynkowości danego transferu, tj. sprawdzeniu, czy racjonalnie działający na rynku uczestnik, zdecydowałby się na dokonanie danego transferu na warunkach analogicznych jak te, na których zrealizowało go pośrednio lub bezpośrednio państwo.

Przy określaniu czy beneficjent uzyskał korzyść, znaczenie ma wyłącznie wpływ danej interwencji państwa na sytuację danego przedsiębiorstwa; przyczyny czy cel podjęcia danego działania są bez znaczenia. Co za tym idzie, uznaje się, że korzyść występuje zawsze wtedy, kiedy sytuacja finansowa beneficjenta w wyniku danego działania ulega poprawie na warunkach odmiennych od normalnych warunków rynkowych. Ocenia się tę kwestię poprzez porównanie sytuacji finansowej beneficjenta po realizacji danego działania państwa z sytuacją finansową beneficjenta w przypadku braku tego działania.

Dodatkowo – podobnie jak w przypadku kryterium pochodzenia środków – przy weryfikacji danego transferu pod kątem kryterium uzyskania korzyści sama forma pomocy nie ma znaczenia. Może zatem ona mieć zarówno charakter bezpośredniego przekazania jakiś środków, dóbr czy usług na rzecz beneficjenta, zbyciu na rzecz beneficjenta dóbr czy usług po cenie niższej niż rynkowa, nabycie od beneficjenta dóbr czy usług po cenie wyższej niż rynkowa, jak też może polegać na umożliwieniu beneficjentowi nieponoszenia jakiś ciężarów publicznych na rzecz państwa (podatki, grzywny, składki itp.).

7 [DECYZJA KOMISJI z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie pomocy państwa C 24/09 \(ex N 446/08\)](#) – Pomoc państwa dla zakładów energochłonnych na mocy austriackiej ustawy o ekologicznej energii elektrycznej

Należy również pamiętać, że pomoc publiczną co do zasady stanowią również otrzymywane od państwa lub od podmiotu wyznaczonego przez państwo rekompensaty kosztów wynikających z nałożenia obowiązku regulacyjnego. W tym przypadku może chodzić o wydatki ponoszone przez przedsiębiorców w związku z koniecznością przestrzegania wymogów nakładanych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, które wymuszają podjęcie konkretnych działań, takich jak np. obowiązki sprawozdawcze, obowiązki przestrzegania konkretnych standardów sanitarnych czy też obowiązki modernizacji parku maszynowego w związku z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska. Jako pomoc publiczną można również zakwalifikować zwolnienie z realizacji wspomnianych obowiązków.

Na marginesie należy również wspomnieć, że w omówionej powyżej sytuacji, poza bardzo specyficznymi przypadkami, występuje jeden podstawowy wyjątek. Mianowicie nie mamy do czynienia z pomocą publiczną, jeżeli rekompensata ta dotyczy kosztów poniesionych w celu zapewniania usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, czyli tzw. usług użyteczności publicznej świadczonych odpłatnie, których przykładem mogą być usługi pocztowe, transport publiczny czy też usługi z sektora energetycznego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał, że w takim wypadku, żeby tego typu rekompensaty nie stanowiły pomocy publicznej, spełnione muszą zostać jednocześnie cztery wskazane przez TSUE przesłanki⁸. Te przesłanki są następujące:

- 1) przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone;
- 2) parametry, na podstawie których obliczona jest rekompensata, muszą być ustalone z góry oraz w sposób obiektywny i przejrzysty;
- 3) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań;
- 4) jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie wykonawcy zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom

8 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r.](#) w sprawie C-280/00 Altmark Trans

koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w odpowiednie środki, na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego z tytułu wypełniania tych zobowiązań.

Przesłanki te dodatkowo szczegółowo zostały omówione w komunikatach Komisji⁹ i decyzji Komisji¹⁰ z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

W celu rozwiania wszelkich wątpliwości, podkreślić również można, że transfery od państwa w związku ze zwrotem podatku nadpłaconego lub nienależnie pobranego oraz wypłatą rekompensaty za wyłączenie czy za straty spowodowane przez organy państwowe nie stanowią pomocy publicznej, gdyż przedsiębiorstwo nie otrzymuje korzyści jako takiej, czyli nie poprawia się jego sytuacja majątkowa, a jedynie nie staje się ona gorsza.

Można również dodać, iż pomocy publicznej nie stanowią też wtórne skutki gospodarcze przyznania takiej pomocy. Jeśli zatem podmiot otrzymujący pomoc publiczną w formie pieniężnej wydaje te środki na rynku i nabywa od innych przedsiębiorców usługi czy towary na warunkach rynkowych, to tacy zbywcy nie są beneficjentami pomocy publicznej, nawet jeśli beneficjent tej pomocy zobowiązany był do nabycia za otrzymane środki danych towarów i usług.

9 [Komunikat Komisji – Zasady ramowe Unii Europejskiej](#) dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011) oraz [Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej](#) w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

10 [DECYZJA KOMISJI z dnia 20 grudnia 2011 r.](#) w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Należy jednak zwrócić przy tym uwagę, że jeśli beneficjent pomocy publicznej zobowiązany był do nabycia konkretnych towarów lub usług od konkretnych, oznaczonych dostawców, to w takim wypadku możemy już mieć do czynienia z pomocą publiczną o charakterze pośrednim – dochodzi bowiem do zachwiania rynkowych reguł i *de facto* skierowania środków pochodzących z pomocy publicznej do konkretnych podmiotów już na etapie jej udzielania, a jedynie za pośrednictwem przedsiębiorstwa, które jest beneficjentem bezpośrednim.

4. Selektowność wsparcia

Kolejnym kryterium niezbędnym do oceny, czy dany transfer ma charakter pomocy publicznej czy nie, jest kryterium selektowności wsparcia. Aby art. 107 ust. 1 TSUE miał zastosowanie, pomoc państwa musi sprzyjać określonym przedsiębiorstwom lub produkcji określonych towarów. Nie każdy środek, który wspiera podmioty gospodarcze, kwalifikuje się jako pomoc – dotyczy to tylko tych, które selektywnie przynoszą korzyści określonym podmiotom lub sektorom.

Środki, które nie faworyzują tylko wybranych firm lub produkcji konkretnych towarów, nie podlegają art. 107 ust. 1 TSUE, a co za tym idzie, nie stanowią pomocy publicznej. Jednakże w kwestii oceny danego działania przez pryzmat kryterium selektowności wsparcia często wymaga szczegółowej analizy konkretnej sytuacji. Bywa bowiem tak, że działania, które sprawiają wrażenie tych o charakterze ogólnym i nie spełniających kryterium selektowności wsparcia, po szczegółowej analizie mogą zostać uznane za selektywne, jeśli faworyzują pewne przedsiębiorstwa lub produkty. Może mieć to miejsce nawet wtedy, kiedy ich zakres albo przymioty, jakimi się one charakteryzują, mają charakter bardzo szeroki. Należy bowiem pamiętać, że nawet jeśli pomoc obejmuje wiele podmiotów z różnych sektorów, nie oznacza to zawsze, że środek jest ogólnym narzędziem polityki gospodarczej, gdyż często nawet w takim przypadku nie wszystkie sektory mogą z niego skorzystać.

Jednocześnie fakt, że dany transfer nie jest skierowany do jednego lub większej liczby konkretnych, wcześniej zdefiniowanych odbiorców, tylko dana pomoc przyznawana jest na podstawie obiektywnych kryteriów, w ramach z góry określonego budżetu, nie eliminuje selektywnego charakteru środka. Tym bardziej, że często właśnie te obiektywne kryteria, na podstawie których przyznawane jest wsparcie, już same w sobie stanowią wskazówkę co do możliwości jego zakwalifikowania jako wsparcie o charakterze selektywnym, gdyż kryteria te, co do zasady, mają na celu właśnie uniemożliwienie skorzystania z danego wsparcia wszystkim podmiotom i ograniczenie grona jego odbiorców.

W celu lepszego zrozumienia pojęcia selektowności, w pierwszej kolejności należy rozróżnić **selektywność przedmiotową** od **selektywności regionalnej**.

Selektywność przedmiotowa oznacza, że określony środek pomocowy jest przeznaczony wyłącznie dla określonych grup przedsiębiorstw lub sektorów gospodarki w danym państwie członkowskim, co można ustalić kierując się przesłankami formalnymi (**selektywność formalna**) lub faktycznymi (**selektywność faktyczna**).

Źródłem **selektywności formalnej** są bezpośrednio kryteria prawne udzielania danego środka pomocy, który zastrzeżony jest wyłącznie dla przedsiębiorstw spełniających określone warunki formalne. W orzecznictwie TSUE można znaleźć ich liczne przykłady. Będzie chodziło zatem o warunek:

- 1) przedsiębiorstw określonej wielkości;
- 2) przedsiębiorstw prowadzących działalność w określonych sektorach;
- 3) przedsiębiorstw posiadających określoną formę prawną;
- 4) spółek utworzonych w określonym przedziale czasowym lub nowowprowadzonych na rynek regulowany w określonym czasie;
- 5) spółek należących do grupy o określonych cechach lub spółek, którym powierzono określone funkcje w grupie;
- 6) przedsiębiorstw będących w trudnej sytuacji;
- 7) przedsiębiorstw eksportowych lub przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z eksportem.

Selektywność faktyczna z kolei oznacza sytuację, w której, mimo tego że formalne kryteria stosowania danego środka sformułowane zostały rzeczywiście w sposób dostatecznie ogólny i obiektywny, sama struktura środka pomocowego sprawia, że skutki jego wprowadzenia wyraźnie faworyzują określoną grupę przedsiębiorstw. Bariery te mogą mieć różny charakter i pozornie sprawiać wrażenie na tyle ogólnych, by nie spełniać warunków kryterium selektywności. Przykładami takich barier są m.in. wysoka minimalna kwota inwestycji, która pozwala na skorzystanie z jakiegoś środka pomocowego, co *de facto* ogranicza pulę jego beneficjentów do podmiotów dysponujących znaczącym kapitałem. Inny przypadek to środek wiążący się z przyznaniem określonych korzyści jedynie na krótki czas, co przy odpowiednio rygorystycznych innych kryteriach również w praktyce może uniemożliwiać skorzystanie z niego wielu podmiotom.

Nie można też zapomnieć o selektywności wynikającej z uznaniowych praktyk administracji. Dochodzi do tego w sytuacji, w której mimo tego iż dane środki pomocowe dostępne są dla wszystkich, to ich przyznanie zależy od swobody uznania organów publicznych. Wynika

to z tego, że nawet obiektywne i ogólne kryteria mogą skutkować selektywnością, gdy administracja ma szeroką swobodę w ich stosowaniu. Da się to zauważyć szczególnie wtedy, gdy kryteria przyznawania pomocy są sformułowane w sposób bardzo ogólny lub niejasny, co skutkuje swobodą uznania przy ocenie. Jako przykład takiej selektywności należy wskazać sytuację, w której administracja podatkowa może różnicować warunki przyznawania zwolnień podatkowych w zależności od specyfiki projektu inwestycyjnego przedłożonego jej do oceny. Podobnie może stać się wówczas, gdy organy podatkowe mają szeroką swobodę uznania w zakresie określenia beneficjentów lub warunków, na jakich przyznaje się korzyść podatkową na podstawie kryteriów niemających związku z systemem podatkowym, takich jak np. utrzymanie zatrudnienia. Zdaniem TSUE takie uprawnienia należy uznać za sprzyjające niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów¹¹.

Pod kątem selektywności szczególnie dokładnie należy analizować sytuacje, w których ulga podatkowa wymaga uprzedniego zezwolenia administracyjnego. W takim przypadku, o ile może wystąpić selektywność wynikająca z uznaniowych praktyk administracji, nie występuje ona zawsze. Należy bowiem podkreślić, że jeżeli uprzednie zezwolenie administracyjne oparte jest na obiektywnych, niedyskryminujących kryteriach znanych z wyprzedzeniem, a proces jego wydawania oparty jest na łatwo dostępnych i precyzyjnie sformułowanych procedurach zapewniających szybkie, obiektywne i bezstronne rozpatrywanie wniosków o taką ulgę oraz przewiduje rzeczywistą procedurę odwoławczą (w praktyce – najczęściej do odpowiedniego sądu administracyjnego) – to w takim przypadku nie możemy mówić o selektywności.

Jak widać, ocena czy dane działanie spełnia kryterium selektywności w kontekście selektywności przedmiotowej często może być dość problematyczne, a przesłanki, na podstawie których dokonuje się tej oceny, mogą wydawać się niejednoznaczne. W związku z tym na wypadek pojawienia się wątpliwości w zakresie tej oceny, należy wykonać trzystopniową analizę, na którą składa się:

1. identyfikacja systemu odniesienia;
2. ustalenie, czy środek stanowi odstępstwo od systemu, różnicując podmioty gospodarcze;
3. ocena, czy odstępstwo jest uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą systemu odniesienia.

11 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-6/12 P Oy](#)

Co prawda wskazana wyżej trzyetapowa analiza nie znajduje zastosowania we wszystkich przypadkach, gdyż w art. 107 ust. 1 TSUE nie rozróżnia się środków interwencji państwa pod względem ich przyczyn lub celów, lecz definiuje się je w odniesieniu do ich skutków, niezależnie od stosowanych technik. Co za tym idzie, w niektórych wyjątkowych przypadkach samo zbadanie czy dany środek stanowi odstępstwo od zasad systemu odniesienia zdefiniowanych przez dane państwo członkowskie, nie jest wystarczające i występuje również konieczność dokonania oceny tego, czy granice systemu odniesienia opracowano w sposób spójny, czy też wręcz przeciwnie – w sposób wyraźnie arbitralny lub stronniczy, tak aby sprzyjać określonym przedsiębiorstwom, które są w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do logiki leżącej u podstaw przedmiotowego systemu.

Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia na przykład w przypadku rozstrzyganej przez TSUE sprawy dotyczącej reformy podatkowej Gibraltaru, w którym to przypadku TSUE uznał, że nieopodatkowanie spółek typu offshore nie było przypadkowym skutkiem tej reformy, ale nieuniknioną konsekwencją faktu, że podstawy oceny opracowano w taki sposób, aby spółki typu offshore nie miały żadnej podstawy opodatkowania¹².

Podobnie było również w sytuacji, w której nałożono opłatę na bezpośrednią sprzedaż produktów leczniczych przez laboratoria farmaceutyczne, ale opłatą tą nie objęto już sprzedaży bezpośrednio realizowanej przez hurtowników. W tym przypadku TSUE uznał, że nienałożenie podatku na sprzedaż bezpośrednią przez hurtowników równało się z przyznaniem im zwolnienia podatkowego selektywnego¹³.

Wracając jednak do wspomnianej wcześniej trzystopniowej analizy, pierwszym jej elementem była **identyfikacja systemu odniesienia**. Należy przez to rozumieć poziom, względem którego ocenia się selektywność środka. Obejmuje on spójny zbiór zasad, które mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw podlegających danemu systemowi odniesienia. Zasady te definiują zakres systemu, warunki, na jakich ma on zastosowanie, prawa i obowiązki przedsiębiorstw nim objętych oraz aspekty techniczne jego działania.

12 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 2011 r.](#) w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09 P Komisja i Hiszpania przeciwko Rządowi Gibraltaru i Zjednoczonemu Królestwu

13 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2001 r.](#) w sprawie C-53/00 Ferring

W kontekście podatków system ten opiera się na takich elementach jak podstawa opodatkowania, podatnicy, zdarzenie podatkowe i stawki podatkowe. Oznacza to, że możemy wyróżnić odrębne systemy odniesienia na przykład w zakresie CIT, w zakresie VAT oraz w zakresie składek ubezpieczeniowych.

Kolejnym elementem omawianej trzystopniowej analizy jest ustalenie, czy środek stanowi **odstępstwo od systemu**, różnicując podmioty gospodarcze. Oznacza to, że po identyfikacji systemu odniesienia należy zweryfikować, czy dany środek wprowadza zróżnicowanie przedsiębiorstw odstępujące od tego zidentyfikowanego systemu. Polega ono na dokonaniu oceny, czy środek sprzyja określonym przedsiębiorstwom lub produkcji określonych towarów w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, które są w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej, w świetle istotnego celu tego systemu odniesienia.

Oznacza to, że struktura niektórych opłat celowych – takich jak podatki na ochronę środowiska i ochronę zdrowia nakładane w celu zniechęcenia do prowadzenia określonych rodzajów działalności lub produkowania określonych towarów mających niekorzystny wpływ na środowisko lub zdrowie ludzi – stanowi realizację celów politycznych, a co za tym idzie, zróżnicowanie w takim przypadku sposobu traktowania poszczególnych działalności lub produktów, których sytuacja różni się od sytuacji działalności lub produktów objętych podatkiem celowym, nie stanowi odstępstwa.

Jeżeli zatem środek sprzyja określonym przedsiębiorstwom lub produkcji określonych towarów, które są w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej, środek ten jest selektywny na pierwszy rzut oka.

Ostatnim elementem omawianej trzystopniowej analizy jest ocena, **czy odstępstwo jest uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą systemu odniesienia**. Należy bowiem zauważyć, że, jak zostało to już poniekąd zasygnalizowane wcześniej, dany środek nie spełnia kryterium selektywności, jeśli, mimo tego że stanowi on odstępstwo od systemu odniesienia, to jest on uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą tego systemu. Okoliczność ta znajduje zastosowanie wtedy, kiedy dany środek wynika bezpośrednio z istotnych podstawowych lub przewodnich zasad systemu odniesienia, lub w których jest on wynikiem wewnętrznych mechanizmów niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania i skuteczności tego systemu.

Jako podstawę takiego uzasadnienia wskazuje się zwykle:

1. potrzebę zwalczania nadużyć finansowych lub oszustw podatkowych;
2. konieczność uwzględnienia określonych wymogów rachunkowości;
3. możliwości zarządzania administracyjnego;
4. zasadę neutralności podatkowej;
5. progresywny charakter podatku dochodowego i jego cel związany z redystrybucją;
6. konieczność unikania podwójnego opodatkowania;
7. optymalizację odzyskiwania długów podatkowych.

Jednakże zaznaczyć należy, że by rzeczywiście uznać taki środek za nieselektywny, wprowadzające go państwo musi być w stanie wykazać, że zróżnicowanie to jest faktycznie uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą przedmiotowego systemu, a środki te muszą być proporcjonalne i nie wykraczać poza to, co jest konieczne, aby osiągnąć realizowany uzasadniony cel. Przy czym nie mógłby on zostać osiągnięty przy użyciu mniej rozległych środków.

Jak to zostało wskazane wcześniej, przy kryterium selektywności rozróżnić można opisaną wyżej selektywność przedmiotową oraz **selektywność regionalną**.

Pozornie może się wydawać, że w celu wykluczenia kryterium selektywności przy kwalifikacji danego środka jako pomoc publiczna, konieczne jest jego zastosowanie na całym terytorium danego państwa, gdyż już samo ograniczenie terytorialne danego środka w sposób oczywisty uniemożliwia części podmiotów skorzystanie z niego. Jednakże w orzecznictwie TSUE zauważa, że opisany wyżej system odniesienia nie musi być koniecznie zdefiniowany jako całe terytorium danego państwa¹⁴.

Co prawda zasadniczo orzecznictwo to odnosi się do środków podatkowych, jednakże, zważywszy, że określane przez unijne sądownictwo zasady mają zastosowanie również do innych rodzajów środków, powszechnie przyjmuje się, że pogląd ten należy wyklądać w tym kontekście rozszerzająco.

14 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2006 r.](#) w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2008 r.](#) w sprawach połączonych od C-428/06 do C-434/06 Unión General de Trabajadores de La Rioja

W jednym z przywołanych wyżej wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyodrębnione zostały trzy scenariusze, które są pomocne przy ocenie, czy dany środek charakteryzuje się selektywnością regionalną, czy też nie.

W ramach pierwszego z tych scenariuszy, władza centralna jednostronnie decyduje o zastosowaniu niższego poziomu opodatkowania na określonym obszarze geograficznym. W takim wypadku należy uznać, iż występuje selektywność regionalna danego środka.

W ramach drugiego z tych scenariuszy wszystkie organy niższego szczebla na określonym poziomie (np. regiony, powiaty) mają takie same autonomiczne uprawnienia do podejmowania decyzji o stawkach podatkowych w ramach swojego obszaru. Możemy wtedy mówić o symetrycznym przekazywaniu kompetencji podatkowych. Powoduje to, że środki te nie są selektywne, gdyż nie można ustalić jednolitej stawki podatkowej jako ramy odniesienia.

W ramach trzeciego z tych scenariuszy tylko niektóre organy regionalne lub lokalne mają uprawnienia do ustalania środków podatkowych. W takim wypadku ocena selektywności regionalnej zależy od stopnia niezależności takich organów od władzy centralnej danego państwa. Aby mówić o dostatecznym stopniu tej niezależności, konieczne jest spełnienie przez dane organy kryterium autonomii instytucjonalnej, proceduralnej i gospodarczo-finansowej. Dopiero jeśli te trzy kryteria autonomii są spełnione, region ten stanowi geograficzne ramy odniesienia.

O istnieniu autonomii instytucjonalnej możemy mówić wtedy, kiedy decyzje są podejmowane przez organ regionalny lub lokalny z własnym statusem konstytucyjnym, politycznym i administracyjnym, jak na przykład w przypadku Azorów. Przy ocenie czy kryterium tej autonomii jest spełnione, należy uwzględnić w szczególności analizę konstytucji i innych istotnych przepisów danego państwa członkowskiego. Należy zweryfikować, czy dany region faktycznie ma odrębny status polityczny i administracyjny oraz czy posiada on własne instytucje samorządowe dysponujące uprawnieniami do wykonywania swoich kompetencji podatkowych.

O istnieniu autonomii proceduralnej możemy mówić wtedy, gdy władza centralna nie może bezpośrednio ingerować w aspekty merytorycznej decyzji o środku podatkowym. Podstawowym kryterium nie jest w tym przypadku zakres kompetencji, jaki posiada

nakładający dany środek podatkowy organ niższego szczebla, ale zdolność tego organu, w świetle jego kompetencji, do niezależnego podejmowania decyzji w tej sprawie, czyli bez możliwości bezpośredniej ingerencji władzy centralnej w aspekty merytoryczne tego środka. Co więcej procedury konsultacyjne z władzą centralną nie wykluczają autonomii, pod warunkiem, że organ niższego szczebla podejmuje ostateczną decyzję.

W przypadku autonomii proceduralnej wymogiem nie jest to, aby dany środek był całkowicie odrębny od ogólnego systemu podatkowego, w tym w szczególności aby dany system podatkowy w całości podlegał podejmującej decyzję organowi niższego szczebla. Tym samym kryterium to może być spełnione w sytuacji, w której organowi niższego szczebla, czyli na przykład lokalnemu samorządowi, przyznane zostaną uprawnienia do modyfikacji stawek danego podatku w jakimś ograniczonym przez władzę centralną zakresie. Czyli – przykładowo – organ samorządowy będzie mógł dowolnie ustalić podatek od nieruchomości na stawkę pomiędzy 1 zł a 5 zł za metr kwadratowy, a władza centralna nie będzie miała możliwości bezpośredniej interwencji w aspekty merytoryczne decyzji tego organu. Tym samym po ustaleniu wspomnianego podatku na stawkę 2 zł za metr kwadratowy, Rada Ministrów nie będzie mogła arbitralnie nakazać zwiększenia albo zmniejszenia tej stawki.

O istnieniu autonomii gospodarczo-finansowej możemy mówić wtedy, gdy organ niższego szczebla ponosi odpowiedzialność za polityczne i finansowe skutki środka podatkowego, bez wsparcia finansowego od innych regionów lub władzy centralnej. Jest to zatem sytuacja, w której on ponosi odpowiedzialność za zarządzanie budżetem i sprawuje kontrolę nad wpływami i wydatkami, nie otrzymując jednocześnie pomocy lub dotacji pochodzących z innych regionów lub władzy centralnej. Co więcej o istnieniu tej autonomii możemy mówić nawet wtedy, jeśli pobór podatków jest realizowany przez władzę centralną, o ile koszty związane z tym poborem ponoszone są przez organ niższego szczebla, który tymi środkami zarządza.

Przy omawianiu kryterium selektywności wsparcia należy również poświęcić uwagę kwestii związanej z zasadami systemu podatkowego funkcjonującego w danym państwie. Praktyka orzecznicza wypracowała bowiem kilka zasad, które należy uwzględnić właśnie przy ocenie danego środka pod kątem selektywności. Zasadniczo państwa członkowskie mogą kształtować swoją politykę gospodarczą i rozkładać obciążenia podatkowe według własnego uznania, przy uwzględnieniu i poszanowaniu prawa wspólnotowego oraz podstawowych wartości Unii Europejskiej.

Jednym z przykładów, który pojawia się w prawodawstwie i orzecznictwie unijnym, a w przypadku którego zastosowanie preferencyjnych zasad opodatkowania nie spełnia kryterium selektywności – a co za tym idzie, nie stanowi pomocy publicznej – są **spółdzielnie**.

Działają one na zasadach, które odróżniają je od innych przedsiębiorstw. Spółdzielnie są zorganizowane w celu wspólnego osiągnięcia korzyści przez ich członków, nie zaś dla zysków zewnętrznych inwestorów. Rezerwy i aktywa spółdzielni nie podlegają podziałowi, a dostęp do rynków kapitałowych jest ograniczony, generując niskie marże zysku. Preferencyjne traktowanie podatkowe spółdzielni może nie podlegać zasadom pomocy państwa, ale stanie się tak pod warunkiem, że działają one w interesie swoich członków, utrzymują osobiste relacje z członkami, a członkowie są aktywnie zaangażowani w ich działalność. Takie zasady funkcjonowania znacząco odróżniają spółdzielnie od typowych przedsiębiorstw.

Jednakże jeśli spółdzielnie w danym systemie nie spełniają tych wymogów – a co za tym idzie, są porównywalne do spółek handlowych – należy do nich zastosować analogiczne ramy odniesienia, jak do spółek handlowych i poddać je trzyetapowej analizie w celu oceny pod kątem kryterium selektywności.

Kolejnym przykładem podmiotów, w przypadku których preferencje podatkowe co do zasady nie spełniają kryterium selektywności – a co za tym idzie, nie stanowią pomocy publicznej – są tak zwane **przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania**. Wynika to z poglądu, iż instrumenty inwestycyjne, takie jak fundusze inwestycyjne, powinny podlegać odpowiedniemu poziomowi opodatkowania, aby uniknąć podwójnego opodatkowania na poziomie ekonomicznym i zapewnić, że inwestycje dokonane przez takie podmioty są traktowane na równi z bezpośrednimi inwestycjami indywidualnych inwestorów, czyli by były neutralne podatkowo.

Zasadniczo **neutralność podatkowa** oznacza, że podatników traktuje się tak samo, bez względu na to, czy inwestują bezpośrednio, czy za pośrednictwem funduszy. Jednakże w tym kontekście nie oznacza ona, iż takie instrumenty inwestycyjne należy całkowicie zwolnić z wszelkich podatków lub że zarządzających funduszem należy zwolnić z podatku od pobieranych przez nich opłat za zarządzanie aktywami bazowymi, w które się inwestuje za pośrednictwem funduszy. Dodatkowo nie uzasadnia ona również sytuacji, w której podmioty takie zapewniają możliwość zastosowania korzystniejszych zasad opodatkowania, niż w przypadku inwestycji indywidualnej. W takich przypadkach preferencje te stanowiłyby

środek selektywny, gdyż wykraczałyby poza działania niezbędne do osiągnięcia założonego celu, czyli uniknięcia podwójnego opodatkowania.

Innym przykładem sytuacji, w której mimo uzyskania przez przedsiębiorstwa korzyści często nie możemy uznać tej korzyści za pomoc publiczną z powodu niespełnienia kryterium selektywności, są **abolicje podatkowe**. Co do zasady wiążą się one z immunitetem od sankcji karnych, grzywien i płatności odsetek. Dodatkowo zdarza się, że abolicja podatkowa związana jest również ze zrzeczeniem się przez organ państwa części należnej kwoty podatku.

W takim wypadku o selektywności nie możemy mówić, jeśli abolicja spełnia trzy następujące warunki:

1. jest ona faktycznie dostępna wszystkim przedsiębiorstwom (bez względu na sektor lub wielkość), które mają zobowiązania podatkowe pozostające do spłaty na dzień określony przez akt wprowadzający daną abolicję, bez preferencyjnego traktowania żadnej z wcześniej określonych grup przedsiębiorstw;
2. nie wiąże się ona z faktyczną selektywnością, która przynosiłaby korzyść określonym przedsiębiorstwom lub sektorom;
3. działalność administracji podatkowej ogranicza się do zarządzania wdrażania danej abolicji podatkowej, bez jakiegokolwiek swobody decyzyjnej do ingerowania w kwestie udzielanie danej abolicji lub jej intensywność.

W kontekście abolicji podatkowej zaznaczyć należy również to, iż, w odróżnieniu od wielu innych rodzajów pomocy, zastosowanie tego środka wyłącznie przez krótki okres w odniesieniu do zobowiązań podatkowych – które były należne przed z góry określoną datą i które są nadal należne w momencie wprowadzenia abolicji podatkowej – mimo iż może sprawiać wrażenie selektywności podmiotowej, to uznawane jest za środek ogólny. Jest on bowiem związany nieodłącznie z samą koncepcją abolicji podatkowej, która ma na celu usprawnienie poboru podatków oraz poprawę postrzegania przepisów przez podatników.

Jednocześnie kryterium selektywności może być nieco nieintuicyjne w zakresie **oceny interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego**. Należy bowiem zauważyć, że mimo tego iż interpretacje indywidualne stanowią zasadniczo jedynie wykładnie przepisów dla konkretnego przypadku, uwzględniając specyficzne okoliczności wskazane przez wnioskującego, to już sama interpretacja indywidualna wydawana przez organy skarbowe może stanowić pomoc publiczną. Dzieje się tak wtedy, kiedy interpretacja

ta uznaje za prawidłowe stanowisko podatnika, które nie odzwierciedla w rzetelny sposób tego, co wynikałoby ze zwykłego zastosowania ogólnego systemu podatkowego, gdyż w takiej sytuacji prowadzi ona do zmniejszenia zobowiązań podatkowych wnioskodawcy w stosunku do przedsiębiorstw znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o sytuacje, w których dwóch różnych podatników w dwóch analogicznych sytuacjach uzyskują interpretacje indywidualne o treści znacząco odmiennej, np. nakazujące zastosowania dwóch różnych stawek podatku VAT do takich samych wyrobów produkowanych i sprzedawanych przez dwóch różnych przedsiębiorców.

W przypadku interpretacji indywidualnej w orzecznictwie wspólnotowym wyróżnia się trzy podstawowe sytuacje, w których możemy mówić o spełnieniu kryterium selektywności przez interpretację indywidualną, czyli o przyznaniu w ten sposób pomocy publicznej:

1. gdy interpretacja stanowi błędne zastosowanie krajowych przepisów podatkowych, co prowadzi do niższej kwoty podatku;
2. gdy interpretacja nie jest dostępna dla przedsiębiorstw w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej; lub
3. gdy administracja stosuje „korzystniejsze” opodatkowanie w porównaniu z innymi podatnikami w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej.

Wskazany wyżej trzeci punkt można rozwinąć poprzez doprecyzowanie, że dotyczy ona sytuacji, w której np. organ podatkowy akceptuje rozwiązanie w zakresie cen transferowych, które nie jest zgodne z zasadą pełnej konkurencji. Może wynikać to z tego, że metodyka uznana w tej interpretacji przynosi wynik, który odbiega od wiarygodnego szacunku wyniku, jaki mógłby zostać osiągnięty w warunkach rynkowych lub interpretacja zezwala jej adresatowi na korzystanie z alternatywnych, bardziej pośrednich metod obliczania dochodu podlegającego opodatkowaniu np. poprzez stosowanie ustalonych marż na potrzeby metod „koszt plus” lub „odsprzedaż minus” w celu ustalenia odpowiednich cen transferowych, podczas gdy dostępne są bardziej bezpośrednie metody.

Trzeba również pamiętać o tym, że pomoc publiczną mogą stanowić **ugody podatkowe**. W swojej istocie mają one umożliwić administracji skarbowej uniknięcie długotrwałych sporów prawnych przed sądami oraz zapewnić szybkie odzyskanie należnego podatku, często przy jednoczesnym umorzeniu odsetek podatkowych, udzieleniu prolongaty terminu płatności czy nawet umorzeniu części zobowiązania podatkowego. Taka sytuacja nie zawsze stanowi pomoc publiczną, gdyż jeżeli ustępstwa ze strony administracji skarbowej dążą

jedynie do osiągnięcia ustalonego celu oraz są dokładnie proporcjonalne, czyli ugoda zawierana jest na najkorzystniejszych dla administracji warunkach, które może zaakceptować i zrealizować podatnik, to taka ugoda nie powinna stanowić pomocy publicznej.

Jednakże tego typu ugody mogą spełniać kryterium selektywności i mogą stanowić pomoc publiczną. Dzieje się tak wtedy, kiedy przywołana wyżej zasada jest w jakikolwiek sposób naruszona. Ma to miejsce w szczególności wówczas, gdy ugoda taka przyznaje nieproporcjonalne ulgi podatnikowi i administracja stosuje uznaniowe traktowanie podatkowe korzystniejsze w porównaniu z innymi podatnikami znajdującymi się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej lub taka ugoda jest sprzeczna z mającymi zastosowanie przepisami podatkowymi i skutkuje niższą kwotą podatku, wykraczającą poza racjonalny zakres. Przykładowo – na podstawie mających zastosowanie przepisów ustalone fakty powinny być doprowadzić do innego oszacowania podatku, ale kwota podatku została obniżona niezgodnie z prawem, czyli na przykład, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami dochód spółki kapitałowej podlega opodatkowaniu stawką podatkową 19%, ale w ramach ugody podatkowej stawka ta zostaje zmieniona na 12%, bez żadnej dodatkowej podstawy prawnej w tym zakresie.

Kolejną nieoczywistą sytuacją, w której możemy mieć do czynienia z selektywnością, a co za tym idzie z pomocą publiczną, jest kwestia **amortyzacji**. Sama możliwość obniżenia podstawy opodatkowania poprzez amortyzację aktywów nie stanowi pomocy publicznej, nawet w sytuacji w której ustawodawca przewiduje uprzywilejowane warunki amortyzacji danych środków trwałych. Chodzi np. o krótszy okres amortyzacji czy korzystniejsze jej zasady, jak w przypadku amortyzacji samochodu, gdzie *de facto* mamy trzy podstawowe modele amortyzacji, czyli:

- standardowa 5-letnia 20% amortyzacja liniowa,
- 2,5-letnia 40% amortyzacja dopuszczalna w przypadku samochodów używanych,
- amortyzacja jednorazowa, dla pojazdów używanych, których wartość początkowa nie przekracza kwoty 10 000 PLN.

Jeśli administracja skarbową dysponuje swobodą decyzyjną w ustalaniu różnych okresów amortyzacji czy sposobów wyceny dla różnych podmiotów lub sektorów albo uprzywilejowane warunki amortyzacji obwarowane są na tyle ścisłymi wymogami, że *de facto* skorzystać mogą z nich jedynie nieliczne, wręcz wybrane podmioty, to w takiej sytuacji często

możemy mówić o selektywności, która sprawia, że należy uznać, iż taki podatnik otrzymuje pomoc publiczną.

Na koniec można również wspomnieć w tym kontekście o **akcyzie**. Jest ona w dużym stopniu zharmonizowana na poziomie wspólnotowym. O ile zatem nie każdy przypadek zwolnienia lub obniżenia akcyzy stanowi pomoc publiczną, z pewnością każda taka sytuacja wymaga szczegółowej analizy, gdyż – jak przyjmuje się we wspólnotowym orzecznictwie – obniżenie akcyzy może stanowić selektywną korzyść dla przedsiębiorstw, które wykorzystują dany produkt jako produkt wyjściowy lub sprzedają go na rynku. W takim wypadku możemy mieć do czynienia z pomocą publiczną.

5. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową

Ostatnim ze wskazanych wyżej kryteriów oceny danego środka jako pomocy publicznej jest kryterium wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Znajduje ono swoją podstawę w sformułowanych w art. 107 ust. 1 TFUE założeniu, iż pomoc publiczna dla przedsiębiorstw stanowi pomoc państwa, jeżeli „zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, oraz w zakresie, w jakim „wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

O ile kryteria te są odrębne, to w praktyce w celu oceny pomocy publicznej zwykle rozpatruje się je łącznie, gdyż w orzecznictwie unijnym utarło się, że są ze sobą nierozzerwalnie związane¹⁵.

W pierwszej kolejności skupimy się na kwestii **zakłócenia konkurencji**. W orzecznictwie unijnym uznaje się, że środek przyznany przez państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może on powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje¹⁶. Co za tym idzie, zakłada się, że jeżeli państwo przyznaje korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze zliberalizowanym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja, to należy zakwalifikować to właśnie jako zakłócenie konkurencji (*vide* przywołany już wcześniej w przypadku kryterium korzyści Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans oraz Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., Alzetta).

Dodatkowo o zakłóceniu konkurencji możemy mówić nawet w sytuacji, w której realizacja usług publicznych powierzona zostaje podmiotowi powiązanemu z organami państwowymi, czyli na przykład spółce kontrolowanej przez skarb państwa. By definitywnie wykluczyć

15 [Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 czerwca 2000 r.](#) w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itd.

16 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r.](#) w sprawie 730/79 Philip Morris

w takim przypadku zakłócenie konkurencji, omawiana sytuacja łącznie spełnić musi cztery następujące przesłanki:

1. przesłankę monopolu prawnego, czyli dana usługa musi być objęta monopolem prawnym ustanowionym zgodnie z prawem wspólnotowym;
2. przesłankę wykluczenia konkurencji, czyli monopol prawny musi wykluczać nie tylko konkurencję na rynku, ale także konkurencję o rynek, czyli wszelkie możliwe konkurencje o to, aby stać się wyłącznym dostawcą tej usługi;
3. przesłankę braku konkurencji czyli dana usługa nie może konkurować z innymi usługami; oraz
4. przesłankę wykluczenia subsydiowania skrośnego, czyli jeśli usługodawca działa na innym rynku otwartym na konkurencję, konieczne jest prowadzenie odrębnej rachunkowości oraz przypisywanie kosztów i przychodów, aby środki publiczne nie zasilały innych działań.

Należy również podkreślić, że wsparcie publiczne może zakłócać konkurencję, nawet jeśli nie pomaga bezpośrednio w ekspansji przedsiębiorstwa czy zdobywaniu udziału w rynku. Do zakłócenia konkurencji wystarczy, że pomoc umożliwia utrzymanie przez przedsiębiorstwo silniejszej pozycji konkurencyjnej, niż miałyby bez tej pomocy.

Ponadto pomoc państwowa zakłóca konkurencję, jeśli przynosi korzyść polegającą na uwolnieniu beneficjenta od kosztów, które musiałby ponieść w normalnych warunkach działalności gospodarczej. Co więcej zarówno sama definicja pomocy, jak i stanowisko wyrażone w tym zakresie w orzecznictwie nie wymaga, aby zakłócenie konkurencji lub wpływ na handel były znaczące, by uznać dane wsparcie za pomoc publiczną. Nawet niewielka pomoc lub wsparcie dla małego przedsiębiorstwa mogą zakłócać konkurencję, pod warunkiem, że prawdopodobieństwo takiego zakłócenia nie jest wyłącznie hipotetyczne (*vide* przywołany wcześniej wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans).

Inną kwestią jest wpływ pomocy państwowej na **wymianę handlową**. Zgodnie z literalnym brzmieniem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przedmiotowe kryterium jest spełnione, jeśli dane wsparcie „*wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi*”. Jednakże w orzecznictwie utarło się stanowisko, że aby uznać to kryterium za spełnione, wystarczy ustalić, czy dane wsparcie mogło wpłynąć na taką wymianę, a nie

jest konieczne wykazywanie, iż rzeczywiście wpłynęło¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, iż wpływ na wymianę handlową nie może być jedynie hipotetyczny¹⁸. W celu dokonania oceny czy wpływ ten występuje, konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie przewidywalnych skutków środka, które zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem oraz wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W tym kontekście należy też podkreślić, że zgodnie ze stanowiskiem TSUE, kryterium wpływu na wymianę handlową między państwami spełnione jest nie tylko w przypadku udzielenia wsparcia podmiotom bezpośrednio uczestniczącym w handlu międzynarodowym, ale również tym bezpośrednio nieuczestniczącym. Ma to zastosowanie w szczególności do sytuacji, w której udzielenie podmiotom krajowym wsparcia utrudnia przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich wejście na rynek poprzez na przykład nierynkowe zwiększanie podaży krajowej (*vide* przywołane wcześniej wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 Eventech przeciwko The Parking Adjudicator, z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych C-97/11 i C-03/11 Libert i inni czy też z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans).

W przypadku kryterium wpływu na wymianę handlową, podobnie jak w przypadku kryterium zakłócenia konkurencji, również niewielka kwota wsparcia czy też niewielki rozmiar przedsiębiorstwa ją otrzymującego nie sprawia, iż wsparcie takie bez głębszej analizy uznać można za niespełniające tego kryterium. W takim przypadku możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której dzięki przedmiotowemu wsparciu przedsiębiorstwa działające wyłącznie na lokalnym rynku mają możliwość utrzymania zakresu swoich działań czy też nawet ich rozwoju (na nierynkowych warunkach) co uniemożliwia lub utrudnia podmiotom z innych krajów członkowskich wejście na taki rynek oraz realne konkurowanie z nimi. Problem ten szczegółowo został omówiony w wyroku TSUE w zakresie branży transportowej, w którym stan faktyczny wskazywał na to, iż przyznanie pomocy publicznej danemu przedsiębiorstwu krajowemu na świadczenie usług transportowych sprawiło, że przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich miały znacząco mniejsze szanse na świadczenie

17 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r.](#) w sprawie C-518/13 Eventech przeciwko The Parking Adjudicator oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2013 r.](#) w sprawach połączonych C-197/11 i C-203/11 Libert i inni

18 [Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 14 maja 2019 r.](#) w sprawie T-728/17 Marininvest d.o.o. i Porting d.o.o. przeciwko Komisji Europejskiej

usług transportowych na rynku tego państwa członkowskiego (*vide* przywołany wcześniej wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans).

Wpływ na wymianę handlową może wystąpić nawet wtedy, jeśli beneficjent wsparcia eksportuje całość lub większość swojej produkcji poza Unię Europejską. Jednakże, w takich przypadkach wpływ może nie być widoczny natychmiast i nie można go zakładać jedynie na podstawie otwartego rynku. Jednocześnie zaznaczyć należy, że przy ocenie czy wpływ taki występuje, nie jest konieczne definiowanie rynku ani szczegółowe badanie wpływu środka na konkurencyjność beneficjenta i jego konkurentów, a jedynie czy wpływ taki faktycznie wystąpił lub mógł wystąpić.

Przy określaniu czy dany środek spełnia to kryterium, pomocne mogą być również stanowiska Komisji, zgodnie z którymi środki o wpływie wyłącznie lokalnym nie miały wpływu na wymianę handlową. Stanowiska te wydawane były między innymi w sprawach, które dotyczyły:

1. obiektów sportowych i rekreacyjnych, które służą głównie społeczności lokalnej i w przypadku których istnieje niewielkie prawdopodobieństwo przyciągnięcia klientów lub inwestycji z innych państw członkowskich¹⁹;
2. wydarzeń kulturalnych i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w przypadku których istnieje jednak niewielkie prawdopodobieństwo przyciągnięcia użytkowników lub gości ze szkodą dla podobnych ofert w innych państwach²⁰;
3. szpitali oraz innych obiektów opieki zdrowotnej świadczących usługi medyczne w zwykłym zakresie z myślą o lokalnej ludności, w przypadku których

19 [Decyzja Komisji Europejskiej SA.37963](#) – Zjednoczone Królestwo – domniemana pomoc państwa na rzecz Glenmore Lodge, a także [Decyzja Komisji Europejskiej SA.38208](#) – Zjednoczone Królestwo – domniemana pomoc państwa na rzecz brytyjskich klubów golfowych będących własnością ich członków (Dz.U. C 277 z 21.8.2015, s. 4)

20 [Decyzja Komisji Europejskiej SA.34466](#) Cypr – Center for Visual Arts and Research (Dz.U. C 1 z 4.1.2013, s. 10) oraz [Decyzja Komisji Europejskiej SA.36581](#) Grecja – Budowa Muzeum Archeologicznego, Messara, Kreta; (Dz.U. C 353 z 3.12.2013, s. 4) oraz [Decyzja Komisji Europejskiej SA.34891](#) (2012/N) – Polska – Wsparcie państwa na rzecz Związku Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł (Dz.U. C 293 z 9.10.2013, s. 1)

- prawdopodobieństwo przyciągnięcia klientów lub inwestycji z innych państw członkowskich jest niewielkie²¹;
4. mediów informacyjnych lub produktów kultury, które ze względów językowych i geograficznych docierają tylko do odbiorców lokalnych)²²;
 5. centrum konferencyjnego, w przypadku którego rzeczywiście mało prawdopodobne jest, że jego lokalizacja i potencjalny wpływ pomocy na ceny przyciągną użytkowników innych centrów z innych państw członkowskich²³;
 6. platformy do wymiany informacji i nawiązywania kontaktów, która ma bezpośrednio pomóc w rozwiązaniu problemów bezrobocia i konfliktów społecznych na określonym, bardzo małym obszarze lokalnym²⁴;
 7. małych portów lotniczych lub portów, które służą głównie użytkownikom lokalnym, co ogranicza konkurencję w zakresie oferowanych usług do poziomu lokalnego, i w przypadku których wpływ na inwestycje transgraniczne jest rzeczywiście jedynie marginalny²⁵;

-
- 21 [Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa N 543/2001](#) Irlandia – Ulgi kapitałowe dla szpitali (Dz.U. C 154 z 28.6.2002 s. 4) oraz [Decyzja Komisji SA.34576](#) Portugalia – Północno-wschodnia jednostka opieki długoterminowej im. Jeana Piageta (Dz.U. C 73 z 13.3.2013 s. 1)
 - 22 Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa N 257/2007 – Dotacje na produkcje teatralne w kraju Basków (Dz.U. C 173 z 26.7.2007, s. 1) oraz Decyzja Komisji SA.33243 Jornal da Madeira (Dz.U. C 16 z 19.1.2013, s. 1)
 - 23 [Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa N 486/2002](#) Szwecja – sala kongresowa w Visby (Dz.U. C 75 z 27.3.2003, s. 2)
 - 24 [Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.33149](#) – Niemcy – Domniemana niezgodna z prawem pomoc państwa na rzecz Städtische Projekt „Wirtschaftsbüro Gaarden” – Kilonia (Dz.U. C 188 z 5.6.2015, s. 1)
 - 25 [Decyzja Komisji w sprawach pomocy państwa SA.38441](#) – Zjednoczone Królestwo – połączenia lotnicze z wyspami Scilly (Dz.U. C 5 z 9.1.2015 s. 4) oraz [Decyzja Komisji SA.39403](#) – Niderlandy – Inwestycja w port w Lauwersoog (Dz.U. C 259 z 7.8.2015, s. 4) oraz [Decyzja Komisji SA. 42219](#) – Niemcy – Remont nabrzeża Schuhmachera w porcie w Maasholm (Dz.U. C 426 z 18.12.2015 s. 5)

8. finansowania pewnych kolejek linowych (a szczególnie wyciągów narciarskich) na obszarach ubogich w obiekty i o ograniczonym potencjale turystycznym²⁶).

Na marginesie należy również zauważyć, iż w przypadku ostatniego z przywołanych przykładów Komisja wyjaśniła, że w celu rozróżnienia między instalacjami przyciągającymi użytkowników spoza regionu, które mogą mieć wpływ na wymianę handlową, a instalacjami sportowymi na obszarach z ograniczoną infrastrukturą i niskim potencjałem turystycznym, które mogą nie mieć takiego wpływu, bierze się pod uwagę następujące czynniki, które po dokonaniu koniecznych dostosowań mogą być stosowane również w odniesieniu do innych obiektów:

- a) lokalizacja instalacji (w granicach miast lub na obszarach wiejskich);
- b) okres eksploatacji;
- c) użytkowanie głównie przez lokalnych użytkowników (stosunek karnetów dziennych do tygodniowych);
- d) łączna liczba i wydajność instalacji w stosunku do liczby użytkowników na danym obszarze;
- e) inne obiekty związane z turystyką na danym obszarze.

26 [Komunikat Komisji do państw członkowskich](#) i innych zainteresowanych stron w sprawie pomocy państwa N 376/01 – program pomocy dotyczący kolei linowych (Dz.U. C 172 z 18.7.2002, s. 2)

6. Beneficjent pomocy publicznej

W tym miejscu chcielibyśmy powrócić do zasygnalizowanej wcześniej kwestii beneficjenta pomocy publicznej. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE o pomocy publicznej możemy mówić **jedynie** w sytuacji, w której dane wsparcie otrzymuje **przedsiębiorstwo**. Czyli, beneficjentem pomocy publicznej **zawsze** jest przedsiębiorstwo.

Na gruncie polskiego porządku prawnego definicja beneficjenta pomocy publicznej występuje w art. 2 pkt. 16 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁷. Zgodnie z treścią tego przepisu przez beneficjenta pomocy należy rozumieć *„podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym podmiot prowadzący działalność w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną”*. Jak można zauważyć, we wskazanej definicji nie występuje wyraz *„przedsiębiorstwo”*, które zostało użyte w TFUE. Wynika to z tego, iż w polskim prawodawstwie ten termin jest zwykle definiowany na podstawie art. 551 Kodeksu cywilnego²⁸, a na podstawie tego ostatniego przepisu zakres określenia *„przedsiębiorstwo”* jest znacząco węższy niż ten wprowadzony w przepisach wspólnotowych.

W ramach prawa unijnego w celu dokonania wykładni pojęcia *„przedsiębiorstwo”*, którym posługuje się Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sięga się do orzecznictwa TSUE. Trybunał Sprawiedliwości w swoich wyrokach definiuje przedsiębiorstwo jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu finansowania. Oznacza to, że zakwalifikowanie podmiotu jako przedsiębiorstwa zależy wyłącznie od charakteru jego działalności, w oderwaniu od definicji przedsiębiorstwa występującej w prawie danego państwa członkowskiego. Jednocześnie w celu określenia co jest działalnością gospodarczą, a co niegospodarczą, posiłkować się należy orzeczeniami

27 T.j. [Dz. U. z 2023 r.](#) poz. 702

28 T.j. [Dz. U. z 2024 r.](#) poz. 1061 z późn. zm.

TSUE, zgodnie z którymi jako działalność gospodarcza należy traktować wszelką działalność polegającą na oferowaniu na rynku towarów i usług²⁹.

Powyższa zasada niesie za sobą wystąpienie trzech następujących konsekwencji:

1. status prawny podmiotu nie ma wpływu na jego kwalifikację jako przedsiębiorstwa, nawet jeśli dany podmiot nie jest kwalifikowany jako przedsiębiorstwo lub przedsiębiorca zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego; jako przykłady wskazuje się w tym kontekście często stowarzyszenia czy też kluby sportowe, ale również jednostki administracji publicznej prowadzące działalność gospodarczą;
2. sposób finansowania podmiotu czy też cel jego powstania – np. kwestia tego, czy powstał w celu wypracowania zysku czy też jako non-profit – również nie wpływa na jego uznanie za przedsiębiorstwo;
3. kluczowym kryterium jest prowadzenie działalności gospodarczej, co obejmuje zarówno jednostki prywatne, jak i publiczne; jednakże klasyfikacja podmiotu jako przedsiębiorstwa zawsze odnosi się do konkretnej działalności, a co za tym idzie, podmiot prowadzący jednocześnie działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym powinien być traktowany jako przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej.

Należy też podkreślić, że na potrzeby kwestii związanych z pomocą publiczną dopuszczalne jest uznanie kilku odrębnych prawnie podmiotów za jedno przedsiębiorstwo. Zgodnie z orzecnictwem TSUE w takim wypadku zbadać należy przede wszystkim istnienie pakietu kontrolnego lub innych powiązań funkcjonalnych, gospodarczych i organizacyjnych pomiędzy takimi odrębnymi podmiotami.

Trzeba też pamiętać, że art. 107 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania w przypadku, w którym państwo działa „sprawując władzę publiczną” lub jeżeli podmioty publiczne działają „w charakterze organów publicznych”, czyli jeżeli przedmiotowa działalność stanowi część zasadniczych funkcji państwa, lub jeżeli jest ona powiązana z tymi funkcjami przez swój

29 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1987 r.](#) w sprawie 118/85 Komisja przeciwko Włochom oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 1998 r.](#) w sprawie C-35/96 Komisja przeciwko Włochom oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r.](#) w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in.

charakter, swoje cele i zasady, którym podlega. W orzecznictwie wspólnotowym można znaleźć liczne przykłady takiej działalności, czyli:

- a) działalność wojska lub policji³⁰;
- b) działalność w zakresie bezpieczeństwa i kontroli żeglugi powietrznej³¹;
- c) działalność w zakresie kontroli i bezpieczeństwa ruchu morskiego³²;
- d) działalność w zakresie nadzoru nad zanieczyszczeniami³³;
- e) działalność w zakresie organizacji, finansowania i wykonywania wyroków więzienia³⁴;
- f) działalność organów publicznych w zakresie rozwoju i rewitalizacji terenów publicznych³⁵;
- g) działalność w zakresie zbierania danych, które mają być wykorzystane do celów publicznych, na podstawie ustawowego obowiązku informacyjnego nałożonego na te przedsiębiorstwa³⁶.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił przy tym, że jeżeli dana jednostka publiczna prowadzi działalność gospodarczą w takim zakresie, że można tę działalność oddzielić od wykonywania prerogatyw władzy publicznej, to w odniesieniu do tej działalności jednostkę tę należy traktować jako przedsiębiorstwo. Jeśli zaś wyodrębnienie tej działalności nie jest możliwe – całość działalności danej jednostki należy uznać za sprawowanie władzy publicznej

30 [Decyzja Komisji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie pomocy państwa SA.32820 \(2011/NN\)](#) – Zjednoczone Królestwo – pomoc na rzecz Forensic Science Services

31 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 SAT/Eurocontrol](#) oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-113/07 P Selex Sistemi Integrati przeciwko Komisji](#)

32 Decyzja Komisji z dnia 16 października 2002 r. w sprawie pomocy państwa N 438/02 – Belgia – pomoc na rzecz organów zarządzających portem

33 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-343/95 Calì & Figli.](#)

34 Decyzja Komisji z dnia 19 lipca 2006 r. w sprawie pomocy państwa N 140/06 – Litwa – przydział dotacji dla przedsiębiorstw państwowych w zakładach karnych

35 [Decyzja Komisji z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.36346 – Niemcy – Zagospodarowanie terenu do celów przemysłowych i komercyjnych w ramach programu poprawy regionalnych struktur ekonomicznych](#)

36 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie C-138/11 Compass-Datenbank GmbH](#)

na potrzeby kwalifikacji pomocy publicznej³⁷. W zakresie klasyfikacji danej działalności jako gospodarczej nie ma znaczenia, że zgodnie z prawem kraju członkowskiego jest ona uznawana za działalność użyteczności publicznej³⁸.

Można również wspomnieć, iż TSUE w kontekście polskiego Skarbu Państwa orzekł, że ten podmiot nie jest przedsiębiorstwem³⁹. Należy w tym kontekście zaznaczyć, że orzeczenie to dotyczyło konkretnej sytuacji, w której Skarb Państwa nieodpłatnie udostępnił nieruchomości gminie Kosakowo. Tym samym stwierdzenie to nie oznacza, iż Skarb Państwa nie może być przedsiębiorcą w myśl przepisów unijnych dotyczących pomocy publicznej.

Przywołany wyrok zawierał również rozstrzygnięcie innej istotnej z perspektywy pomocy publicznej kwestii. Chodziło o to, że decyzja, w której Komisja Europejska uznaje interwencję państwa za pomoc publiczną niezgodną z zasadami rynku unijnego, a w konsekwencji nakazuje zwrot tej pomocy z odsetkami, nie przyznaje żadnych praw beneficjentowi pomocy, a co za tym idzie, tego typu decyzja może być zmieniona w trakcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Kluczowym elementem przy ocenie czy dany podmiot jest przedsiębiorcą, jest kwestia tego, czy prowadzi on działalność gospodarczą. Powszechnie przyjmuje się, że żeby dane świadczenie mogło być zakwalifikowane jako działalność gospodarcza, powinno być wykonane za wynagrodzeniem rozumianym jako gospodarcze świadczenie wzajemne względem danego świadczenia⁴⁰. W tym kontekście należy doprecyzować, że takie wynagrodzenie powinno być rzeczywistym ekwiwalentem świadczenia realizowanego w ramach działalności gospodarczej, czyli np. w przypadku świadczeń w zakresie edukacji i kształcenia publicznego przyjmuje się, że **charakteru wynagrodzenia nie ma** takie

37 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2012 r.](#) w sprawie C-138/11 Compass-Datenbank GmbH oraz [wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 marca 2009 r.](#) w sprawie C-113/07 P Selex Sistemi Integrati przeciwko Komisji

38 [Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 września 2013 r.](#) w sprawie T-347/09 Republika Federalna Niemiec v. KE

39 [Wyrok TSUE z 22 czerwca 2023 r.](#) w sprawie C-163/22 P Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo Sp. z o.o. w likwidacji przeciwko Komisji Europejskiej

40 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie C-74/16 Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania przeciwko Ayuntamiento de Getafe

świadczenie finansowe, które pokrywa mniej niż połowę kosztów danej usługi (*vide* decyzja Komisji (UE) z 8 listopada 2018 r. w sprawie SA.43700 – Domniemana pomoc publiczna dla Fundació Privada Conservatori del Liceu).

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z orzecnictwem wspólnotowym okoliczność, że całość przychodu wygenerowanego w ramach działalności odpłatnej jest przeznaczana na pokrycie kosztów podstawowej działalności o charakterze niegospodarczym, nie powoduje, że ta odpłatna działalność ma charakter niegospodarczy (*vide* przywołany wcześniej wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 września 2013 r. w sprawie T-347/09 Republika Federalna Niemiec v. KE).

Podczas dokonywania oceny, czy dany podmiot stanowi przedsiębiorstwo, konieczne jest uwzględnienie funkcjonalnego charakteru tego pojęcia. Oznacza to zatem, że jeżeli np. fundacja charytatywna zbiera dobrowolne datki na cele statutowe podczas dobroczynnego wydarzenia, w trakcie którego świadczy na rzecz jego uczestników nieodpłatne usługi, to nie możemy mówić o przedsiębiorstwie w rozumieniu przepisów dotyczących pomocy publicznej. Ale jeśli taka organizacja równocześnie wynajmuje odpłatnie nośniki reklamowe wystawiane podczas takiego wydarzenia, to wtedy możemy już mówić o działalności gospodarczej⁴¹.

Z kolei w przypadku kościołów i związków wyznaniowych w orzecnictwie przyjmuje się, że np. parafia kościoła zajmuje się przede wszystkim sprawowaniem kultu religijnego, co nie stanowi działalności gospodarczej⁴². Jednakże ta sama parafia może już prowadzić działalność gospodarczą w innym zakresie, w sposób faktyczny luźno powiązanym ze sprawowaniem kultu religijnego, na przykład poprzez zarządzanie cmentarzami parafialnymi.

41 [Decyzja Komisji \(UE\) z dnia 9 kwietnia 2002 r.](#) w sprawie N 560/2001 - Brighton West Pier

42 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie C-74/16 Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania przeciwko Ayuntamiento de Getafe

7. Test prywatnego inwestora, wierzyciela lub sprzedawcy

Zgodnie z prawem wspólnotowym, jeśli organy publiczne bezpośrednio lub pośrednio realizują transakcje ekonomiczne, podlegają zasadom pomocy publicznej. Trybunał Sprawiedliwości opracował kilka testów pomocnych przy ocenie, czy można uznać, że dana transakcja przynosi korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jakiemuś przedsiębiorcy, a tym samym stanowi ona pomoc publiczną. Zasadniczo wszystkie te testy opierają się na porównaniu zachowania organów publicznych z prywatnymi podmiotami gospodarczymi działającymi w normalnych warunkach rynkowych. Te testy to:

1. test prywatnego inwestora;
2. test prywatnego wierzyciela;
3. test prywatnego sprzedawcy.

Test prywatnego inwestora opracowany został w celu zidentyfikowania obecności pomocy publicznej w przypadkach inwestycji publicznych, w szczególności inwestycji kapitałowych. Polega on na ocenie, czy prywatny inwestor o porównywalnej wielkości i działający w normalnych warunkach rynkowych byłby skłonny dokonać danej inwestycji publicznej⁴³.

Test prywatnego wierzyciela został z kolei opracowany w celu zbadania, czy renegocjacje zobowiązań przez wierzycieli publicznych wiążą się z pomocą państwa. Odbywa się to przez

43 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1990 r.](#) w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji (Tubemeuse) oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1991 r.](#) w sprawie C-305/89 Włochy przeciwko Komisji (Alfa Romeo) oraz [Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r.](#) w sprawie T-16/96 Cityflyer Express przeciwko Komisji oraz [Wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r.](#) w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji

porównanie zachowania wierzyciela publicznego z zachowaniem hipotetycznych wierzycieli prywatnych, którzy znajdują się w podobnej sytuacji⁴⁴.

Test prywatnego sprzedawcy został natomiast opracowany po to, aby ocenić, czy sprzedaż dokonana przez podmiot publiczny stanowi pomoc państwa. W takiej sytuacji badane jest to, czy w normalnych warunkach rynkowych prywatny sprzedawca mógłby uzyskać taką samą lub lepszą cenę⁴⁵.

Podstawowym celem wskazanych wyżej testów jest ocena, czy dany podmiot współpracujący z państwem uzyskał w wyniku jego działania korzyść, z tego powodu, że to państwo nie działało w odniesieniu do konkretnej transakcji tak, jak racjonalny podmiot funkcjonujący w warunkach rynkowych. W tym kontekście nie ma znaczenia to, czy realizacja danej transakcji stanowi racjonalny środek służący realizacji celów polityki publicznej, ani to czy podmiot będący drugą stroną takiej transakcji jest rentowny. Istotna jest jedynie kwestia tego, czy organ publiczny działał w sposób analogiczny do podmiotów rynkowych. Jeśli tak nie było, oznacza to, że druga strona takiej czynności otrzymała korzyść, a co za tym idzie, może być w tym zakresie beneficjentem pomocy publicznej.

Należy jednak podkreślić, że co do zasady na potrzeby wskazanych wyżej testów uwzględnia się zwykle wyłącznie te zobowiązania i korzyści, które można przypisać państwu działającemu jako podmiot gospodarczy. Wyłącza się z kolei te, które związane są z rolą państwa jako organu publicznego. Zatem przy ocenie racjonalności danej transakcji z punktu widzenia rynkowego nie należy brać pod uwagę korzyści związanych np. z rozwojem społecznym czy regionalnym wynikających z przeprowadzenia danej transakcji, gdyż podnoszą one atrakcyjność danej transakcji jedynie z punktu widzenia realizacji celów publicznych, a nie z punktu widzenia racjonalnego podmiotu rynkowego.

44 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2007 r.](#) w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Komisji oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2013 r.](#) w sprawie C-73/11 P Frucona przeciwko Komisji oraz [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 1999 r.](#) w sprawie C-256/97 DMTransport

45 [Wyrok Sądu z dnia 28 lutego 2012 r.](#) w sprawach połączonych T-268/08 i T-281/08 Land Burgenland i Austria przeciwko Komisji

Ocena, czy dane działanie państwa było zgodne z warunkami rynkowymi, musi być przeprowadzana na zasadzie **oceny ex ante**, czyli poprzez analizę czy była ona uzasadniona z punktu widzenia rynkowego na podstawie informacji dostępnych przed momentem dokonania danej czynności. Konieczność taka wynika z podniesionej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości okoliczności, że każdy ostrożny inwestor prywatny przeprowadziłby w normalnych warunkach własną ocenę *ex ante* strategii i perspektyw finansowych projektu, wykorzystując do tego narzędzia rynkowe i analityczne⁴⁶. W związku z tym sam fakt, iż ocena *ex post* – czyli taka, której dokonuje się już po udzieleniu pomocy – jest pozytywna i np. dana inwestycja okazała się w praktyce, z perspektywy czasu, rzeczywiście zyskowna, nie oznacza, że dane działanie było zgodne z warunkami rynkowymi.

Jednocześnie zgodnie z utartą linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości, w przypadku jakichkolwiek wątpliwości, ciężar dowodu spoczywa w takim przypadku na państwie realizującym daną czynność. A zatem to ono musi dostarczyć dowody wskazujące, że decyzja o przeprowadzeniu transakcji została podjęta na podstawie ocen ekonomicznych porównywalnych z tymi, jakie w podobnych okolicznościach przeprowadziłby racjonalny podmiot prywatny (o cechach analogicznych do cech danego podmiotu publicznego), aby ustalić rentowność transakcji lub wynikające z niej korzyści gospodarcze⁴⁷.

Zgodność takiej transakcji z warunkami rynkowymi należy badać poprzez całościową ocenę skutków transakcji dla zainteresowanego przedsiębiorstwa, bez badania kwestii, czy dany środek wykorzystany do przeprowadzenia tej transakcji byłby dostępny dla inwestorów prywatnych, przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy. W orzecznictwie w szczególności podkreśla się, że mogą wystąpić sytuacje, w której nawet zakup towarów czy usług dokonany po cenach rynkowych może nie zostać uznany za zgodny z warunkami rynkowymi, ze względu na inne okoliczności dotyczące danej

46 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-124/10 P Komisja przeciwko EDF](#)

47 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-124/10 P Komisja przeciwko EDF oraz Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 2013 r. w sprawach połączonych C-214/12 P, C215/12 P i C-223/12 P Land Burgenland przeciwko Komisji](#)

transakcji⁴⁸. Co za tym idzie, przy stosowaniu opisanych powyżej testów należy rozróżnić sytuacje, w których zgodność danej transakcji z warunkami rynkowymi **można ustalić bezpośrednio** za pomocą danych rynkowych dotyczących transakcji, od sytuacji, w których ze względu na brak takich danych zgodność transakcji z warunkami rynkowymi należy oceniać na podstawie **innych dostępnych metod**.

O pierwszej ze wskazanych wyżej sytuacji możemy mówić, jeśli jest ona przeprowadzana na zasadzie *pari passu* przez podmioty publiczne i podmioty prywatne lub jeśli dotyczy ona sprzedaży i kupna aktywów, towarów i usług (lub innych porównywalnych transakcji) przeprowadzanych w drodze konkurencyjnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i bezwarunkowych przetargów. Jest to zatem sytuacja, w której dana transakcja przeprowadzana jest na analogicznych warunkach (czyli przy identycznym poziomie ryzyka oraz zysku) zarówno przez podmioty publiczne i podmioty prywatne, które znajdują się w porównywalnej sytuacji. Zwykle mamy do czynienia z taką sytuacją w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli w przypadku wspólnej realizacji danego przedsięwzięcia, opartej o podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Jednocześnie należy podkreślić, że jeżeli podmiot publiczny i podmioty prywatne znajdujące się w porównywalnej sytuacji uczestniczą w tej samej transakcji w tym samym czasie, ale na odmiennych warunkach, zazwyczaj wskazuje to na nierynkowość takiej transakcji po stronie podmiotu publicznego.

Przyjmuje się, że żeby można było mówić o transakcji realizowanej na zasadzie *pari passu* w przypadku dokonywania przez państwo działań w charakterze podmiotu gospodarczego, należy przeanalizować taką sytuację wykorzystując następujące kryteria:

- a) czy podjęcie decyzji i realizacja interwencji przez podmioty publiczne i podmioty prywatne nastąpiły w tym samym czasie, czy też upłynął pewien czas i nastąpiła zmiana okoliczności gospodarczych między tymi interwencjami;
- b) czy warunki transakcji są takie same dla podmiotów publicznych i wszystkich zaangażowanych podmiotów prywatnych, uwzględniając również możliwość wzrostu lub obniżenia się poziomu ryzyka w czasie;
- c) czy interwencja podmiotów prywatnych ma faktyczne znaczenie gospodarcze, a nie jest tylko symboliczna lub marginalna; oraz

48 [Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie T-14/96 BAI przeciwko Komisji](#)

- d) czy pozycja wyjściowa podmiotów publicznych i zaangażowanych podmiotów prywatnych jest porównywalna w odniesieniu do transakcji, uwzględniając na przykład ich wcześniejsze zaangażowanie gospodarcze względem przedmiotowych przedsiębiorstw, możliwe do osiągnięcia synergii, zakres w jakim różni inwestorzy ponoszą podobne koszty transakcyjne lub wszelkie inne okoliczności charakterystyczne dla danego podmiotu publicznego lub prywatnego, które mogłyby zniekształcić porównanie.

Z kolei o tym, że dana transakcja dotyczy sprzedaży i kupna aktywów, towarów i usług (lub innych porównywalnych transakcji) przeprowadzanych w drodze konkurencyjnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i bezwarunkowych przetargów możemy mówić, wyłącznie wtedy, jeśli dany przetarg spełnia kryteria konkurencyjności, przejrzystości, braku dyskryminacji oraz bezwarunkowości.

Aby spełnione zostało **kryterium konkurencyjności**, przetarg musi być skonstruowany w sposób umożliwiający wzięcie w nim udziału wszystkim podmiotom, które są tym zainteresowane oraz się do tego kwalifikują.

Spełnienie **kryterium przejrzystości** wiąże się z tym, że przetarg musi być skonstruowany tak, aby wszystkie potencjalnie zainteresowane udziałem w nim podmioty, mogły się o nim dowiedzieć oraz miały łatwy dostęp do wszelkich informacji dotyczących kryterium wyboru i udzielania zamówienia i dostatecznie dużo czasu, żeby rzeczywiście się z tymi informacjami zapoznać i je przeanalizować. Jednocześnie, kryteria te muszą być jasne i jednoznaczne.

Kryterium braku dyskryminacji to z kolei konieczność oparcia przetargu na obiektywnych kryteriach wyboru i udzielania zamówienia określonych przed rozpoczęciem procedury przetargowej, a kryteria te powinny być skonstruowane w taki sposób, by umożliwiała porównanie i obiektywną ocenę wszystkich złożonych ofert. Kryterium to zwykle uznaje się za spełnione, w przypadku korzystania przez ogłaszającego przetarg z procedur przewidzianych w obowiązujących w momencie jego ogłoszenia dyrektywach w sprawie zamówień publicznych.

Aby spełnione zostało **kryterium bezwarunkowości**, przetarg musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego warunki nie nakładały na biorące w nim udział podmioty dodatkowych obowiązków lub warunków, które nie zostałyby nałożone przez racjonalnie działające podmioty rynkowe. Jako przykład wskazać można sytuację, w której w przypadku sprzedaży

danych towarów przez państwo, ich nabywca ma swobodę w zakresie ich nabycia oraz użytkowania do własnych celów, niezależnie od tego czy prowadzi określoną działalność gospodarczą i jednocześnie, nabycie ich nie wymusza na nim przyjęcia na siebie dodatkowych obowiązków czy zobowiązań, których nie musiałby przyjmować w przypadku nabycia takich towarów od innych podmiotów.

Jednakże jeśli przeprowadzona przez państwo transakcja nie została zrealizowana na zasadzie *pari passu*, ani w drodze spełniającego przytoczone wyżej kryteria przetargu, zweryfikować jej zgodność z warunkami rynkowymi możemy poprzez dokonanie **analizy porównawczej** bądź obranie **innych adekwatnych metod oceny**. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli taka transakcja została zrealizowana w drodze opisanego wyżej przetargu lub na zasadzie *pari passu*, to jej rynkowość nie może zostać zakwestionowana na podstawie analizy porównawczej ani innych metod wyceny⁴⁹.

Analiza porównawcza ma na celu ocenę, czy transakcje przeprowadzane przez państwo są zgodne z warunkami rynkowymi, poprzez porównanie ich z podobnymi transakcjami dokonywanymi przez rynkowe podmioty w porównywalnych sytuacjach. Analiza taka powinna wziąć pod uwagę, czy podmiotem rynkowym jest na przykład grupa kapitałowa, fundusz spekulacyjny, czy inwestor długoterminowy, ponieważ każdy z tych podmiotów może mieć inne podejście do inwestycji i finansowania, co należy uwzględnić przy porównaniach. Jednocześnie, analiza porównawcza powinna wziąć pod uwagę rodzaj realizowanej transakcji. Inwestycje kapitałowe znacząco różnią się od transakcji pożyczkowych, dlatego przy ocenie zgodności z warunkami rynkowymi należy uwzględnić charakter transakcji.

Poprawne przeprowadzenie analizy wymaga określenia rynków odnośnych dla danej transakcji. Analiza powinna uwzględniać specyfikę rynku, na którym dokonywana jest transakcja, czyli np. to czy transakcja realizowana jest na rynku finansowym, rynku usług użyteczności publicznej czy też rynku infrastruktury. Wynika to z tego, że każdy z nich ma swoje unikalne warunki, które wpływają na ocenę transakcji. Analiza musi również uwzględniać czas, w którym realizowana jest transakcja. Moment przeprowadzenia transakcji jest wyjątkowo istotny, zwłaszcza w przypadku znaczących zmian gospodarczych. Warunki rynkowe mogą się szybko zmieniać, wpływając na ocenę zgodności transakcji z rynkiem.

49 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 2013 r. w sprawach połączonych C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P Land Burgenland przeciwko Komisji](#)

Często przeprowadzenie realnej analizy porównawczej wymaga dostosowania poziomów odniesienia do danej transakcji, aby w sposób realny odzwierciedlić jej specyfikę oraz dokładną sytuację przedsiębiorstwa będącego beneficjentem i danego rynku. Może się również zdarzyć, że analiza porównawcza nie będzie właściwą metodą do oceny rynkowości danej transakcji, gdyż poziomy odniesienia nie uwzględniają czynników rynkowych lub ceny są zniekształcone przez interwencje publiczne.

Należy pamiętać, że analiza porównawcza zazwyczaj nie ustala jednej „punktowej” wartości odniesienia, ale raczej określa zakres możliwych wartości. Do oceny zgodności interwencji państwa z warunkami rynkowymi często wykorzystuje się miary tendencji centralnej, takie jak średnia lub mediana. Te miary pomagają ustalić, czy interwencja państwa mieści się w granicach normalnych warunków rynkowych.

Podsumowując – analiza porównawcza jest narzędziem służącym do oceny, czy działania państwa są zgodne z warunkami rynkowymi, poprzez porównanie ich z podobnymi transakcjami na rynku. Uwzględnia różnorodne czynniki, aby zapewnić dokładność i adekwatność oceny.

Jeśli dana transakcja nie została zrealizowana na zasadzie *pari passu* ani w drodze spełniającego wskazane kryteria przetargu, a analiza porównawcza nie jest adekwatnym sposobem na ocenę jej rynkowości – np. dlatego, że nie ma możliwości określenia prawidłowych poziomów odniesienia – można w tym zakresie posłużyć się innymi metodami wyceny. W takiej sytuacji zgodność transakcji z warunkami rynkowymi można ustalić stosując ogólnie przyjęte **standardowe metody wyceny**. Muszą one opierać się na dostępnych, obiektywnych, możliwych do zweryfikowania i wiarygodnych danych, które są wystarczająco szczegółowe i odzwierciedlają sytuację gospodarczą w momencie podjęcia decyzji o transakcji, uwzględniając poziom ryzyka i przyszłe oczekiwania. W zależności od wartości transakcji wycena może wymagać przeprowadzenia analizy wrażliwości, oceny różnych scenariuszy prowadzenia działalności, przygotowania planów awaryjnych oraz porównania wyników z alternatywnymi metodami oceny. W przypadku opóźnienia transakcji może być konieczna nowa wycena uwzględniająca zmiany rynkowe.

Istnieją dwie podstawowe metody umożliwiające określenie stopy zwrotu danej inwestycji, czyli poprzez:

1. obliczanie wewnętrznej stopy zwrotu (IRR);
2. obliczanie wartości bieżącej netto (NPV).

Wewnętrzna stopa zwrotu nie jest oparta na zyskach księgowych w danym roku, ale uwzględnia strumień przyszłych przepływów pieniężnych, które inwestor spodziewa się otrzymać przez cały okres inwestycji. Jest ona definiowana jako stopa dyskontowa, dla której wartość bieżąca netto strumienia przepływów pieniężnych wynosi zero.

Z kolei **wartość bieżąca netto** stanowi różnicę między dodatnimi i ujemnymi przepływami pieniężnymi w całym okresie inwestycji, skorygowanymi według odpowiedniej stopy dyskontowej (koszt kapitału). Zazwyczaj porównanie tych dwóch wartości umożliwia proste określenie atrakcyjności danej inwestycji. Zakłada się bowiem, że jeżeli IRR równa się kosztowi alternatywnemu, między NPV a IRR występuje idealna korelacja. Co za tym idzie, gdy NPV inwestycji jest dodatnia, IRR projektu przekracza wymaganą stopę zwrotu (koszt alternatywny inwestora). Oznacza to, że dana inwestycja jest warta realizacji. Gdy NPV projektu wynosi zero, IRR jest równa wymaganej stopie zwrotu. W takim przypadku inwestor z równą opłacalnością może zrealizować projekt lub przeprowadzić inwestycję gdzie indziej. Natomiast, gdy NPV jest ujemna, IRR jest niższa niż koszt kapitału. Oznacza to, że inwestycja nie jest wystarczająco rentowna, ponieważ istnieją lepsze możliwości inwestowania. Może również dojść do sytuacji, w której IRR i NPV prowadzą do różnych decyzji inwestycyjnych (np. w przypadku kilku wzajemnie wykluczających się projektów). W takim przypadku przyjmuje się, że preferowaną metodą jest metoda NPV, chyba że istnieje znaczna niepewność co do właściwej stopy dyskontowej.

Aby ocenić, czy dana inwestycja jest dokonywana na warunkach rynkowych, zwrot z inwestycji porównuje się z normalną, oczekiwaną rynkową stopą zwrotu. Na potrzeby oceny rynkowości transakcji normalną stopę zwrotu definiuje się jako średnią oczekiwaną stopę zwrotu z inwestycji wymaganą przez rynek, uwzględniając ryzyko inwestycyjne, sytuację finansową przedsiębiorstwa oraz specyfikę sektora, regionu lub państwa. Jeśli zwrot z danej inwestycji jest niższy niż racjonalnie oczekiwana normalna stopa zwrotu, inwestycja prawdopodobnie nie zostałaby zrealizowana na warunkach rynkowych. Zazwyczaj podstawowym kryterium określającym oczekiwaną rynkową stopę zwrotu jest ryzyko, czyli im większe jest ryzyko danego projektu, tym wyższej stopy zwrotu będą wymagały podmioty finansujące.

Metoda oceny zależy zwykle od sytuacji na rynku, dostępności danych i rodzaju transakcji. Każdy rodzaj transakcji charakteryzuje się swoją specyfiką, którą kierują się podmioty zwyczajowo go realizujące. W przypadku rynkowego inwestora, inwestując

w przedsiębiorstwa, kieruje się on zwykle zyskiem, więc najodpowiedniejszą metodą jest IRR lub NPV. W przypadku wierzyciela, zwykle dąży on do uzyskania zapłaty należnych kwot (w postaci kapitału i odsetek) od dłużnika, więc właściwszą metodą może być ocena zabezpieczeń, np. wartości aktywów. Z kolei w przypadku sprzedaży gruntów, zwykle przyjmuje się, iż podmioty rynkowe dążyły będą do przeprowadzenia niezależnej wyceny rzeczoznawcy przed negocjacjami w sprawie sprzedaży, aby ustalić wartość rynkową na podstawie ogólnie przyjętych wskaźników rynkowych i standardów wyceny.

Podobnie jak w przypadku analizy porównawczej, metody IRR i NPV zwykle nie dają jednej dokładnej wartości, ale ich możliwy przedział, uwzględniając okoliczności gospodarcze, prawne i inne szczególne okoliczności transakcji. Co za tym idzie, w tym przypadku działa się również analogicznie do analizy porównawczej, czyli przy ocenie zgodności realizowanych przez państwo transakcji z warunkami rynkowymi zwykle wykorzystuje się miary tendencji centralnej, takie jak średnia lub mediana.

Należy również dodać, iż przyjmuje się, że racjonalni, ostrożni inwestorzy prywatni stosują różne metody oceny (np. NPV i analiza porównawcza) w celu potwierdzenia szacunków. Co za tym idzie, uzupełniające się metody wyceny, które wzajemnie potwierdzają wyniki, są uznawane za pozytywny wskaźnik przy ocenie zgodności transakcji z warunkami rynkowymi.

Można jeszcze wspomnieć o dwóch specyficznych sytuacjach, które zwykle modyfikują sposób oceny czy danemu działaniu możemy przypisać walor rynkowości. Chodzi mianowicie o:

- realizację inwestycji w przypadku wcześniejszego zaangażowania gospodarczego w dane przedsiębiorstwo;
- szczególne względy w zakresie ustalania zgodności warunków kredytów i gwarancji z warunkami rynkowymi.

Jeśli chodzi o pierwszą ze wspomnianych wyżej sytuacji, to analizując zgodność transakcji z warunkami rynkowymi, ważne jest uwzględnienie wcześniejszego zaangażowania gospodarczego podmiotu publicznego w przedsiębiorstwie, pod warunkiem że porównywalny podmiot prywatny mógłby być tak zaangażowany, na przykład jako udziałowiec przedsiębiorstwa.

W przypadku interwencji kapitałowej lub dotyczącej zadłużenia w przedsiębiorstwie publicznym znajdującym się w trudnej sytuacji, należy porównać oczekiwaną stopę zwrotu z takiej inwestycji z oczekiwaną stopą zwrotu w scenariuszu alternatywnym, polegającym na likwidacji spółki. W takim wypadku, jeżeli likwidacja przyniesie większe zyski lub mniejsze straty, ostrożny inwestor prywatny wybrałby tę opcję. Jednocześnie, przy rozpatrywaniu tego scenariusza należy przyjąć, że koszty likwidacji obejmują wyłącznie te koszty, które poniosłby racjonalny inwestor prywatny, z wyłączeniem kosztów związanych z obowiązkami organów publicznych. Jednocześnie, należy również uwzględnić zmiany w sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowej, w jakiej działa inwestor prywatny.

Wprowadzenie takiego scenariusza alternatywnego w przypadku podmiotu, w którym występuje już przed dokonaniem potencjalnej transakcji zaangażowanie kapitałowe państwa, pozwala ocenić, czy działania podmiotu publicznego są racjonalne z punktu widzenia rynkowego inwestora prywatnego.

W kontekście drugiej ze wspomnianych wyżej sytuacji, należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku każdej innej transakcji, kredyty i gwarancje udzielane przez podmioty publiczne, w tym przedsiębiorstwa publiczne, mogą wiązać się z pomocą państwa, jeśli nie są zgodne z warunkami rynkowymi.

W przypadku gwarancji konieczne jest zwykle wykonanie analizy trójstronnej. Obejmuje ona podmiot publiczny jako poręczyciela, kredytobiorcę i kredytodawcę. Pomoc może występować głównie na poziomie kredytobiorcy, gdy publiczna gwarancja umożliwia zaciągnięcie kredytu na bardziej korzystnych warunkach niż rynkowe, lub w sytuacji, gdy kredyt bez gwarancji nie byłby możliwy. W takim wypadku gwarancja udzielona na warunkach korzystniejszych niż warunki rynkowe stanowi korzyść dla kredytobiorcy. Nieograniczone gwarancje oraz gwarancje dorozumiane nigdy nie są zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi. Należy też pamiętać, że w pewnych okolicznościach gwarancja może stanowić również pomoc dla kredytodawcy, na przykład w sytuacji w której gwarancji udzielono po zaciągnięciu zobowiązania między kredytodawcą a kredytobiorcą, lub gdy kredyt z gwarancją służy do spłaty innego kredytu nieobjętego gwarancją.

W celu weryfikacji zgodności zastosowania takiego instrumentu dłużnego z warunkami rynkowymi, w przypadku braku konkretnych danych rynkowych, jego zgodność można ustalić poprzez porównanie z podobnymi transakcjami rynkowymi innego rodzaju.

Koszt finansowania przedsiębiorstwa można ocenić na podstawie innych kredytów, oprocentowania obligacji lub spreadów swapu ryzyka kredytowego. Z kolei w przypadku gwarancji całkowity koszt finansowania kredytu objętego gwarancją, w tym stopę procentową kredytu i premię gwarancyjną, porównuje się z ceną rynkową podobnego kredytu nieobjętego gwarancją.

Jednocześnie jeśli dokonanie takiego porównania rynkowego sprawia znaczącą trudność lub jest niemożliwe, w celu oceny można skorzystać z opracowanych przez Komisję Europejską źródeł w tym zakresie. Komisja opracowała metody obliczania stóp referencyjnych jako wskaźników zastępczych dla ceny rynkowej, szczególnie w sytuacjach, w której trudno zidentyfikować porównywalne transakcje rynkowe. Należy pamiętać, że stopy referencyjne są jedynie wskaźnikami zastępczymi. Komisja opracowała również szczegółowe wytyczne w sprawie wskaźników zastępczych dla MŚP, aby wykluczyć istnienie pomocy publicznej. Aby można było o tym mówić, kredytobiorca nie może znajdować się w trudnej sytuacji finansowej, gwarancja musi być powiązana z określoną transakcją finansową, kredytodawca ponosi część ryzyka, a kredytobiorca płaci za gwarancję cenę rynkową.

8. Pomoc *de minimis*

Szczególnym typem pomocy publicznej, która może zostać udzielona przedsiębiorstwu przez państwo, jest pomoc *de minimis*. Odmienność tej formy wsparcia od innych sprowadza się przede wszystkim do tego, że zasadniczo udzielenie jej **nie wymaga powiadomienia o tym Komisji Europejskiej**, choć z założenia każda pomoc publiczna zaburza naturalną konkurencję, stanowiąc wsparcie jedynie określonej grupy przedsiębiorców, a co za tym idzie, udzielenie takiej pomocy przez państwo członkowskie powinno zgłaszać każdorazowo Komisji Europejskiej. Jednakże w związku z ograniczeniami wprowadzonymi w przypadku pomocy *de minimis*, przede wszystkim dotyczącymi ograniczenia jej maksymalnej kwoty, przyjmuje się, że taka pomoc nie zaburza wspomnianej wyżej zasady konkurencyjności i w związku z tym Komisja podchodzi do niej mniej rygorystycznie. Należy jednak pamiętać, że pomoc *de minimis* nie może zmieniać układu sił pomiędzy konkurencyjnymi podmiotami oraz nie może mieć wpływu na handel pomiędzy państwami Unii Europejskiej.

Pomoc taka przysługuje większości przedsiębiorców, jednakże, pewne grupy są wyłączone z możliwości jej otrzymania na podstawie dwóch głównych rozporządzeń regulujących tę kwestię. Katalog takich branż obejmuje przede wszystkim przedsiębiorstwa z sektora:

- produkcji podstawowych produktów rolnych,
- przetwarzania i wprowadzania do obrotu podstawowych produktów rolnych,
- rybołówstwa i akwakultury.

Wyłączenie to obejmuje również przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych wymienionych w Załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli wielkość pomocy jest uzależniona od oceny lub ilości produktów zakupionych od pierwotnych producentów produktów rolnych lub wprowadzonych na rynek, bądź jej udzielenie jest uzależnione od przekazania jej producentom tych produktów. Pomoc taka nie może też zostać udzielona na działalność związaną z wywozem do państw trzecich lub państw członkowskich, tzn. pomoc związaną bezpośrednio z ilością wywożonych produktów, tworzeniem i prowadzeniem sieci dystrybucyjnej lub innymi wydatkami bieżącymi związanymi z taką działalnością oraz na działalność uwarunkowaną pierwszeństwem korzystania z towarów krajowych w stosunku do towarów sprowadzonych z zagranicy.

Sama pomoc *de minimis*, podobnie jak pomoc publiczna jako taka, może przyjmować różne formy i być przyznawana na przykład w formie bezpłatnych szkoleń, preferencyjnych zasad w zakresie rozliczeń podatkowych, bezpośrednich inwestycji w dane przedsiębiorstwo, nieoprocentowanych lub niskooprocentowanych pożyczek i kredytów czy też umorzenia zobowiązań publicznoprawnych.

Jednocześnie należy podkreślić, że pomoc *de minimis* zawsze musi zostać wykorzystana na z góry założony cel. Nie może zostać wydana przez jej beneficjenta w sposób swobodny i w całości musi zostać spożytkowana zgodnie z wnioskiem, na podstawie którego została udzielona. Ponadto beneficjent pomocy *de minimis* zobowiązany jest prowadzić odpowiednią dokumentację, która umożliwi wykazanie, że pomoc została udzielona oraz wydatkowana zgodnie z przepisami i przeznaczeniem.

Jak już zostało to wskazane wcześniej, zasady udzielania pomocy *de minimis* regulowane są rozporządzeniami Komisji Europejskiej. Aktualnie w tym zakresie obowiązują dwa akty prawne. Są to Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁵⁰ oraz Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym⁵¹. Rozporządzenia te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. i mają obowiązywać do dnia 31 grudnia 2030 r. Zastąpiły one w tym zakresie, odpowiednio, rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. oraz wprowadziły kilka zmian w zakresie udzielania pomocy *de minimis*.

50 [Dz. U. UE. L. z 2023 r.](#) poz. 2831

51 [Dz. U. UE. L. z 2023 r.](#) poz. 2832 z późn. zm.

9. Ogólne rozporządzenie *de minimis*

Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 jest tak zwanym ogólnym rozporządzeniem *de minimis*, czyli reguluje ogólne zasady dotyczącego tego rodzaju pomocy. Jak wspomniano, wprowadziło ono pewne zmiany w stosunku do przepisów w zastąpionym przez nie akcie prawnym.

Przed wszystkim rozporządzenie ogólne zwiększyło limit pomocy *de minimis* z kwoty 200 000 euro w okresie 3 lat do kwoty 300 000 euro. Zmieniło też sposób obliczania tych trzech lat. Wcześniej okres ten obliczano poprzez liczenie lat podatkowych, czyli uwzględniano bieżący rok podatkowy oraz dwa lata go poprzedzające. Obecnie okres ten oblicza się poprzez uwzględnienie 3 minionych lat od dnia udzielenia pomocy, czyli, jeśli pomoc udzielana jest na przykład 24 października 2024 r., to kwotę limitu sprawdzamy weryfikując jaka pomoc *de minimis* udzielona została od 24 października 2021 r.

Oprócz tego rozporządzenie z 2023 r. zniósło odrębny limit pomocy *de minimis* dla przedsiębiorstw prowadzących działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów, który wcześniej wynosił 100 000 euro, a obecnie wynosi, tak jak w innych branżach, 300 000 euro.

Zniesiono również zakaz wykorzystania pomocy *de minimis* na nabycie pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego towarów.

Przestała obowiązywać też część ograniczeń obecnych w poprzednim rozporządzeniu dotyczących podmiotów, którym można takiej pomocy udzielić. Przed wszystkim w nowym rozporządzeniu dopuszczono udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym działalność w sektorze przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury, pod warunkiem, że kwoty tej pomocy nie ustalono na podstawie ceny lub ilości produktów nabytych lub wprowadzonych do obrotu.

Nowe rozporządzenie nałożyło również na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia centralnego rejestru pomocy *de minimis*. Musi on zawierać dane identyfikacyjne beneficjenta, kwotę pomocy, dzień udzielenia pomocy, nazwy podmiotu udzielającego pomocy, formę pomocy oraz sektor według statystycznej klasyfikacji działalności

gospodarczej w UE, czyli NACE⁵². W Polsce rejestr ten funkcjonuje w ramach Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej. Dostępny jest on na stronie internetowej prowadzonej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵³.

52 (fr.) [Nomenclature statistique des Activités](#) économiques dans la Communauté Européenne, czyli statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczych w Unii Europejskiej

53 <https://sudop.uokik.gov.pl/home>

10. Pomoc *de minimis* w ramach UOIG

Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2832 dotyczy pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG). Co za tym idzie, przewidziane w nim przepisy mają zastosowanie wyłącznie do sytuacji, w których pomoc *de minimis* przyznawana jest właśnie takim podmiotom, a zatem zakres ich stosowania jest zdecydowanie węższy niż zakres stosowania przepisów ogólnego rozporządzenia *de minimis*.

Usługi ogólnego interesu gospodarczego (UOIG), zwane również niekiedy usługami użyteczności publicznej świadczonymi odpłatnie, to istotne dla obywateli usługi, które są świadczone w ramach działań gospodarczych. Chodzi np. o transport publiczny, usługi pocztowe czy telekomunikacja. Usługi te często są niezbędne lub niezwykle pożądane do poprawnego funkcjonowania społeczeństwa jako ogółu obywateli danego państwa członkowskiego, a jednocześnie, przy zapewnieniu ich adekwatnej do potrzeb populacji dostępności, nie są dostatecznie rentowne w warunkach czysto rynkowych. Co za tym idzie, wymagają interwencji publicznej, aby były świadczone. UOIG podlegają przepisom rynku wewnętrznego i konkurencji Unii Europejskiej, ale mogą być objęte wyjątkami w celu ochrony interesu ogólnego. Jednym z takich wyjątków są właśnie odrębne unormowania w zakresie pomocy *de minimis*.

Z uwagi na zakres podmiotów, do których to rozporządzenie znajduje zastosowanie, jego przepisy dotyczące ograniczenia kwotowego pomocy *de minimis* przyznawanej zgodnie z tym rozporządzeniem są o wiele mniej surowe. Najłatwiej będzie je zaobserwować porównując zmiany wprowadzone przez to rozporządzenie w stosunku do przepisów poprzednio obowiązującego rozporządzenia w tym zakresie.

Przede wszystkim, podobnie jak w przypadku ogólnego rozporządzenia *de minimis*, znacząco zwiększony został limit pomocy *de minimis*. W tym przypadku zwiększono go z kwoty 500 000 euro w okresie 3 lat do kwoty 750 000 euro. Dodatkowo, analogicznie jak w przypadku ogólnego rozporządzenia *de minimis*, zmieniono sposób obliczania wskazanych

wcześniej 3 lat, z obliczania poprzez liczenie lat podatkowych na obliczanie oparte na okresie 3 minionych lat.

Również analogicznie jak w przypadku ogólnego rozporządzenia *de minimis*, dopuszczono udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym działalność w sektorze przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury, pod warunkiem, że kwoty tej pomocy nie ustalono na podstawie ceny lub ilości produktów nabytych lub wprowadzonych do obrotu oraz nałożono na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia centralnego rejestru pomocy *de minimis*.

Oprócz tego z rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2832 usunięto funkcjonujący we wcześniejszym rozporządzeniu zakaz udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorstwom działającym w sektorze węglowym, znajdującym się w trudnej sytuacji lub prowadzącym działalność zarobkową w zakresie transportu drogowego towarów.

Jak widać, obowiązujące od 1 stycznia 2024 r. rozporządzenia nie tylko znacząco zwiększyły limity dotyczące pomocy *de minimis*, ale również zniosły część ograniczeń podmiotowych dotyczących jej beneficjentów.

11. Gwarancja *de minimis*

Szczególnym rodzajem pomocy *de minimis* są gwarancje *de minimis*. W tym kontekście przez gwarancję należy rozumieć formę zabezpieczenia kredytu, zabezpieczającą kredytodawcę w sytuacji, w której nie spłaca on swoich zobowiązań w terminie. Kluczowym elementem tego zabezpieczenia jest zobowiązanie się przez gwaranta, że jeśli kredytobiorca nie dokona spłaty kredytu z własnych środków, to spłaty tego kredytu na warunkach określonych w gwarancji dokona właśnie gwarant, czyli podmiot udzielający gwarancji. Jeśli do tego dojdzie, taki gwarant ma do kredytobiorcy, za którego dokonał spłaty kredytu, tak zwane roszczenie regresowe, czyli może żądać od niego zwrotu całości kwoty uiszczonej na rzecz kredytodawcy wraz z odsetkami.

Gwarancje *de minimis* to rodzaj pomocy publicznej, w ramach której podmiot działający na polecenie państwa członkowskiego udziela gwarancji na spłatę kredytu obrotowego lub inwestycyjnego udzielanego mikro-, małemu lub średniemu przedsiębiorcy, tj. należącemu do sektora MŚP. Pomoc taka nie wiąże się z bezpośrednim przekazaniem żadnych środków finansowych takiemu przedsiębiorcy i nie rodzi żadnych skutków podatkowych. Jednakże traktowana jest jako pomoc kredytobiorcy, gdyż umożliwia mu uzyskanie kredytu na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, tj. przy niższych kosztach kredytowania czy też na wyższą kwotę.

W przypadku Polski gwarancje *de minimis* udzielane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Żeby ją otrzymać, kredytodawca musi spełnić dwa podstawowe warunki, czyli być rezydentem Polski oraz należeć do sektora MŚP zgodnie z definicją umieszczoną w treści rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. Do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw należą te, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 milionów euro lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 milionów euro. W ramach tego sektora wyróżnia się również małe przedsiębiorstwa, czyli takie, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników i których roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 milionów euro. Z kolei do mikroprzedsiębiorstw zaliczymy te, które zatrudniają mniej niż 10 pracowników i których roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 milionów euro. Należy również pamiętać, że żeby dane przedsiębiorstwo należało do danej kategorii musi spełniać oba te wymogi jednocześnie, czyli musi zarówno zatrudniać mniej niż 250 pracowników, jak i jego

obrót nie może przekraczać 50 milionów euro lub jego roczna suma bilansowa nie może przekraczać 43 milionów euro.

Warto też wspomnieć o tym, że obowiązują ograniczenia w zakresie przeznaczenia środków z kredytów objętych gwarancją *de minimis*. W przypadku **kredytów obrotowych** środki wykorzystane mogą być na bieżące finansowanie działalności gospodarczej, czyli na zapłatę faktur za zakupione towary i usługi, uregulowanie podatków, składek ZUS i innych zobowiązań, jakie powstały w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, finansowanie celów rozwojowych przedsiębiorstwa oraz spłatę innych kredytów. Występują tu pewne wyjątki, o czym w dalszej części niniejszej publikacji.

W przypadku **kredytów inwestycyjnych**, środki wykorzystane mogą być na finansowanie realizowanych przez kredytobiorcę przedsięwzięć inwestycyjnych, takich jak budowa, rozbudowa, nadbudowa czy modernizacja obiektów związanych z działalnością gospodarczą czy też zakup samochodów, maszyn lub innych urządzeń.

Jednakże kredyty te **nie mogą** być przeznaczone na refinansowanie wydatków poniesionych przed zawarciem umowy kredytu inwestycyjnego, inwestycje kapitałowe, zakup instrumentów finansowych, zakup wierzytelności, zakup zorganizowanej części przedsiębiorstwa czy też na spłatę kredytu lub pożyczki udzielonej na finansowanie inwestycji kapitałowych, zakupu instrumentów finansowych, wierzytelności, zorganizowanej części przedsiębiorstwa.

12. Pomoc *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie

Jak zostało to już wskazane wcześniej, rolnictwo i rybołówstwo wyłączone są spod pomocy *de minimis* określonej w ogólnym rozporządzeniu *de minimis*. Wobec tych sektorów zastosowanie znajdują odrębne rozporządzenia, czyli odpowiednio Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu oraz o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁵⁴ oraz Rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury⁵⁵.

Sektor rolny jest szczególnie wrażliwy na wszelkie formy wsparcia, dlatego nawet niskie kwoty pomocy mogą wpływać na konkurencję. Z tego powodu pomoc *de minimis* w sektorze rolnym jest objęta szczególnymi zasadami. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 ma zapewnić, że taka pomoc nie zakłóca konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Zgodnie z tym rozporządzeniem każde przedsiębiorstwo w sektorze rolnym może otrzymać maksymalnie 15 000 euro w ciągu 3 kolejnych lat. Podobnie jak w przypadku innych podmiotów otrzymujących wsparcie z tytułu pomocy *de minimis* kwota ta jest ustalana na podstawie podsumowania wszystkich form pomocy *de minimis* przyznanych danemu przedsiębiorstwu w tym okresie.

Jednakże w przypadku sektora rolnego wprowadzone zostało dodatkowe ograniczenie dla państw członkowskich, zgodnie z którym łączna pomoc państwa członkowskiego wobec pojedynczego przedsiębiorstwa nie może przekraczać 1% rocznej produkcji tego sektora. Zasada ta ma na celu zapobieganie nadmiernemu wsparciu, które mogłoby zakłócać konkurencję między państwami członkowskimi.

Pomoc *de minimis* w przypadku przedsiębiorstw z sektora rolnego, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw z innych sektorów, może przyjmować różne formy. Możemy wyróżnić

54 [Dz. U. UE. L. z 2013 r.](#) Nr 352, str. 9 z późn. zm.

55 [Dz. U. UE. L. z 2014 r.](#) Nr 190, str. 45 z późn. zm.

wsparcie w formie dotacji, preferencyjnych pożyczek, zwolnień podatkowych czy też subwencji.

Dotacje to bezpośrednie wsparcie finansowe na różne cele, takie jak inwestycje w nowe technologie, poprawa infrastruktury rolniczej, modernizacja sprzętu.

Z kolei preferencyjne pożyczki to te, które są udzielane na korzystniejszych warunkach niż rynkowe. Mogą być one przeznaczone na rozwój gospodarstw rolnych.

Natomiast subwencje to środki przekazywane na wsparcie określonych działań rolniczych, takich jak na przykład prowadzenie ekologicznych gospodarstw rolnych.

Analogicznie jak w przypadku pomocy przyznawanej na podstawie ogólnego rozporządzenia *de minimis* przedsiębiorstwa sektora rolnego otrzymujące pomoc muszą prowadzić odpowiednią dokumentację, aby można było zweryfikować, czy była ona przyznawana zgodnie z przepisami.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. reguluje zasady udzielania pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury. Rozporządzenie to ma zapewnić, że taka pomoc nie wpływa negatywnie na konkurencję w ramach Unii Europejskiej.

Większość zasad dotyczących pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury jest analogiczna do tych występujących w sektorze rolnym. Główną znaczącą różnicą jest to, że przedsiębiorstwo w sektorze rybołówstwa i akwakultury może otrzymać maksymalnie 30 000 euro w ciągu 3 kolejnych lat. Łączna kwota dotacji wobec przedsiębiorstw w sektorze rybołówstwa i akwakultury nie może przekraczać 1% krajowej wartości produkcji tego sektora.

Na państwa członkowskie nałożono obowiązek regularnego raportowania udzielonych pomocy do Komisji Europejskiej, tzn. jest obowiązek prowadzenia rejestru udzielonej pomocy. W Polsce kwestie związane z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu oraz o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym oraz rozporządzeniem Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa

i akwakultury należą do kompetencji ministra właściwego do spraw rolnictwa. W związku z tym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi System Rejestracji Pomocy Publicznej.⁵⁶

56 <https://srpp.minrol.gov.pl/>

13. Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych

W zakresie pomocy publicznej istotnym wspólnotowym aktem prawnym jest również Rozporządzenie (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁵⁷. Często jest ono nazywane ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych.

Umożliwia ono państwu Unii Europejskiej przekazywanie wyższych kwot ze środków publicznych szerszej grupie przedsiębiorstw bez konieczności występowania o uprzednią zgodę do Komisji Europejskiej. Wynika to z tego, że co do zasady – z wyłączeniem sytuacji dotyczących na przykład pomocy *de minimis* – państwa zobowiązane są do zgłaszania Komisji zamiaru udzielenia pomocy publicznej przed jej udzieleniem, a Komisja na takie udzielenie musi wyrazić uprzednią zgodę. Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych wprowadza szereg zwolnień z tego obowiązku. Dzieje się tak pod warunkiem, że spełnione zostaną wszystkie kryteria określone w tym rozporządzeniu. W zamyśle ustawodawcy wyłączenia te zaprojektowane miały być w ten sposób, by zmniejszyć obciążenia administracyjne nałożone na organy krajowe i lokalne oraz by zachęcać państwa członkowskie do ukierunkowywania pomocy na wzrost gospodarczy bez zapewniania odbiorcom nieuczciwej przewagi nad konkurencją.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych obejmuje następujące kategorie i rodzaje środków pomocy:

1. pomoc regionalna;
2. pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
3. pomoc w formie dostępu MŚP do finansowania;
4. pomoc na badania, rozwój i innowacje;
5. pomoc szkoleniowa;
6. pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych;
7. pomoc na ochronę środowiska naturalnego;

57 [Dz. U. UE. L.](#) z 2014 r. Nr 187 z późn. zm.

8. pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi;
9. pomoc o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych;
10. pomoc na infrastrukturę szerokopasmową;
11. pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego;
12. pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną;
13. pomoc na infrastrukturę lokalną.

Co do zasady każda z tych kategorii charakteryzuje się odrębnymi unormowaniami dotyczącymi udzielanej w jej ramach pomocy. Jednakże w ramach rozporządzenia możemy wyodrębnić przepisy wspólne, dotyczące wszystkich tych kategorii. Zgodnie z nimi:

1. pomoc udzielana na podstawie ogólnego rozporządzenia nie podlega zgłoszeniu, jednakże jeżeli kwota indywidualnej pomocy przyznawanej na rzecz przedsiębiorstwa lub projektu przekracza ustanowione rozporządzeniem progi pomocy powodujące obowiązek zgłoszenia, przed przyznaniem środka należy zgłosić go Komisji Europejskiej w celu przeprowadzenia przez nią szczegółowej oceny;
2. udzielana pomoc musi być przejrzysta, a co za tym idzie, musi istnieć możliwość wcześniejszego dokładnego obliczenia ekwiwalentu dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka;
3. udzielana pomoc musi wywoływać efekt zachęty, czyli nie może ona zostać udzielona po rozpoczęciu prac nad projektem lub po podjęciu danego działania. W przypadku dużych przedsiębiorstw musi ona skłaniać je do zmiany sposobu zachowania, a nie jedynie dotować działania, które i tak zostałyby podjęte. Można to osiągnąć na przykład w drodze zwiększenia zasięgu projektu lub działania, zwiększenia całkowitej wydanej kwoty lub przyspieszenia zakończenia projektu lub działania;
4. intensywność pomocy i koszty kwalifikowalne należy obliczać przed potrąceniem podatku lub innych opłat. Koszty kwalifikowalne muszą być udokumentowane w sposób jasny, szczegółowy i aktualny;
5. kumulacja pomocy udzielanej na podstawie ogólnego rozporządzenia z wszelką inną pomocą państwa w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych jest możliwa, o ile taka kumulacja nie powoduje przekroczenia najwyższego poziomu intensywności pomocy lub kwoty pomocy mających zastosowanie do tej pomocy na mocy ogólnego rozporządzenia;

6. państwa członkowskie zobowiązane są do publikacji podsumowania informacji, pełnego tekstu poszczególnych środków pomocy i informacji na temat każdej pomocy indywidualnej przekraczającej 500 000 euro;
7. Komisja Europejska ma uprawnienie do wycofania przywileju wyłączenia grupowego, jeżeli państwo członkowskie nie przestrzega zawartych w rozporządzeniu przepisów wspólnych i szczegółowych;
8. państwa członkowskie zobowiązane są do przekazania Komisji skróconych informacji na temat każdego środka pomocy wyłączonego na mocy rozporządzenia w ciągu 20 dni roboczych od jego wejścia w życie oraz sprawozdania rocznego w sprawie wykonania rozporządzenia.

W kontekście ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych szczególną uwagę należy zwrócić na występującą w treści załącznika I do tego rozporządzenia definicję MŚP. Podobnie jak wcześniej przywołana definicja, opiera się ona na limitach zatrudnienia oraz limitach rocznego obrotu lub rocznej sumy bilansowej, określonych na takich samych poziomach jak wcześniej przywołane. Załącznik ten jednak dość dokładnie reguluje kwestie sposobu obliczania liczby personelu oraz kwot finansowych.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż w ramach tej definicji wyróżnione zostały trzy rodzaje przedsiębiorstw, czyli przedsiębiorstwa samodzielne, przedsiębiorstwa partnerskie oraz przedsiębiorstwa powiązane. Za punkt wyjścia przy budowaniu tej definicji przyjęto **przedsiębiorstwa powiązane**, czyli przedsiębiorstwa pozostające w relacji, w której jedno ma władztwo korporacyjne nad drugim lub ma na nie dominujący wpływ. **Przedsiębiorstwa partnerskie** to z kolei takie, które nie są przedsiębiorstwami powiązаныmi, ale w których jedno przedsiębiorstwo posiada co najmniej 25% kapitału zakładowego lub praw głosu w innym przedsiębiorstwie, z zastrzeżeniem, że od tej ogólnej zasady w treści art. 3 ust. 2 Załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 wskazano liczne wyjątki, takie jak uczelnie wyższe, inwestorzy instytucjonalni czy spółki publiczne. Z kolei każde przedsiębiorstwo, które nie jest ani przedsiębiorstwem partnerskim ani powiązany, określa się jako **przedsiębiorstwo samodzielne**.

W przypadku określania przynależności danego przedsiębiorstwa do sektora MŚP, jego dane finansowe oraz dotyczące zatrudnienia należy odpowiednio skorygować, poprzez zwiększenie ich o dane przedsiębiorstw powiązanych oraz przedsiębiorstw partnerskich. Dodatkowo, w treści tego załącznika sprecyzowano również sposób liczenia personelu na potrzeby

określenia przynależności danego przedsiębiorstwa do sektora MŚP. Sprowadza się on do obliczania tzw. rocznych jednostek pracy oraz uwzględnieniu w ramach tych obliczeń pracowników, osób pracujących dla przedsiębiorstwa, podlegających mu i uważanych za pracowników na mocy prawa krajowego, właścicieli-kierowników oraz partnerów prowadzących regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiących z niego korzyści finansowe.

W praktyce definicja ta funkcjonuje w oderwaniu od rozwiązań przyjętych w polskim systemie prawnym w ramach krajowego ustawodawstwa i w związku z tym budzi wiele problemów interpretacyjnych. Podnosi się między innymi kwestie związane z ustaleniem statusu MŚP osób fizycznych będących współnikami spółek cywilnych i prowadzących jednocześnie działalność gospodarczą poza spółką, co jest stosunkowo powszechnym modelem w Polsce. Dodatkowo wątpliwości budzą również kwestie związane ze sposobem obliczania liczby personelu np. w przypadku osób pozostających na urloпах bezpłatnych czy też osób wykonujących działalność zarobkową na rzecz takich podmiotów na podstawie umów cywilno-prawnych (takich jak umowy zlecenia czy umowy o dzieło), za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej czy też w ramach prowadzonej przez siebie jednoosobowej działalności gospodarczej, czyli w ramach tak zwanych umów B2B.

Wątpliwości budzi również zastosowanie tłumaczenia angielskiego słowa „partner” na polskie słowo „partner” w sformułowaniu „partnerów prowadzący regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiący z niego korzyści finansowe”, w sytuacji w której właściwe byłoby użycie słowa „wspólnik”, gdyż zgodnie z polskim kodeksem spółek handlowych, określenie „partner” oznacza wyłącznie współnika spółki partnerskiej, podczas gdy kategoria ta powinna odnosić się ogólnie do współników spółek prowadzących regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiących z niego korzyści finansowe.

Na marginesie można również wspomnieć, że ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych zostało w ostatnim czasie zmienione Rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/1315 z dnia 23 czerwca 2023 r.⁵⁸ Zmiany te weszły w życie 1 lipca 2023 r. i mają obowiązywać do dnia 31 grudnia 2026 r. Nowelizacja z 2023 r. obejmuje przede wszystkim uproszczenie procedur udzielania pomocy publicznej w niektórych obszarach objętych wyłączeniami grupowymi.

58 [Dz. U. UE. L. z 2023 r. Nr 167](#)

Nowe przepisy umożliwiają państwom członkowskim udzielanie niektórych rodzajów wsparcia (na przykład w postaci dotacji, ulg czy preferencyjnych instrumentów zwrotnych) z pominięciem procedury zgłaszania tego do Komisji Europejskiej. Doprecyzowują one też kwestie związane z obszarem B+R (czyli badań i rozwoju), wprowadzając pojęcia wyróżniające dwa typy badań, czyli badania przemysłowe oraz eksperymentalne prace rozwojowe.

W nowelizacji zwiększono również progi kwotowe dla niektórych kategorii pomocy, przy których wsparcie nie musi być notyfikowane Komisji Europejskiej. Obejmuje to pomoc na ochronę środowiska, pomoc operacyjną na produkcję energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, pomoc operacyjną na promowanie energii ze źródeł odnawialnych w instalacjach działających na małą skalę, pomoc na badania, rozwój technologiczny i innowacje, regionalną pomoc inwestycyjną oraz pomoc inwestycyjną na infrastruktury naukowo-badawcze.

Wprowadza ona też możliwość udzielania pomocy inwestycyjnej w sektorze budownictwa okrętowego oraz włókien syntetycznych oraz usuwa obowiązek wskazania inwestycji referencyjnej w ramach pomocy na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych, propagowanie wodoru odnawialnego i wysokosprawnej kogeneracji.

Na koniec można jeszcze dodać, że rozporządzenie Komisji (UE) 2023/1315 z dnia 23 czerwca 2023 r. wprowadza kilka nowych definicji. Zwykle za najistotniejszą z nich uważa się „zakończenie inwestycji”. Oznacza to moment, w którym organy krajowe uznają inwestycję za zakończoną albo – w przypadku braku uznania jej za zakończoną – moment, w którym upływają 3 lata od rozpoczęcia prac. Inne wprowadzone definicje to na przykład „infrastruktury testowo-doświadczalna”, „energii elektryczna ze źródłem odnawialnych”, „inteligentne ładowanie” czy też „pojazdu ekologicznie czysty” i „pojazd bezemisyjny”.

Zważywszy ponadto, że przywołane wyżej rozporządzenie modyfikuje nie tylko ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych, ale również Rozporządzenie (UE) 2022/2473 uznające niektóre kategorie pomocy udzielanej przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁵⁹ powszechnie przyjmuje się, iż głównym celem wprowadzenia tego aktu prawnego było

59 [Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 327 z późn. zm.](#)

dostosowanie obowiązujących przepisów do realizacji strategii tzw. Europejskiego Zielonego Ładu, czyli propozycji Komisji Europejskiej na rzecz przekształcenia Unii Europejskiej w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Zgodnie z jej założeniami do tego czasu UE miałyby stać się pierwszym na świecie kontynentem neutralnym dla klimatu, a także ograniczyć do 2030 r. emisję gazów cieplarnianych w perspektywie przeszłych 40 lat o 55% oraz posadzenie do 2030 r. 3 miliardów drzew na terenie Wspólnoty.

14. Pomoc na naprawę szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi

Art. 107 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umożliwia przekazanie wsparcia mającego na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Przepis ten statuuje wyjątek umożliwiający wyłączenie ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej sformułowanego w art. 107 ust. 1 TFUE, jednakże, jest on rzadko w tym celu wykorzystywany.

Sformułowanie „*pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi*” ma charakter klauzuli generalnej, czyli jest niedookreślony i pozostawia znaczącą swobodę interpretacyjną. W piśmiennictwie autorzy starają się doprecyzować ten przepis podając przykłady zdarzeń, które mogłyby stanowić podstawę jego wykorzystania. Wskazuje się, że muszą mieć one charakter siły wyższej, a jako przykłady wymienia się zamachy terrorystyczne, wojny, epidemie (chorób zarówno ludzkich, jak i zwierzęcych), poważne niepokoje wewnętrzne, poważne wypadki wydobywcze i przemysłowe czy też skażenie promieniotwórcze.

Pewne wskazówki w tym zakresie daje również orzecznictwo europejskie, w którym jako zdarzenie uzasadniające zastosowanie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE uznano nie tylko zamachy terrorystyczne, ale również stanowiące ich konsekwencje zamknięcie przestrzeni powietrznej Stanów Zjednoczonych w dniach od 11 do 14 września 2001 r.⁶⁰

Komisja Europejska wskazała także ten przepis jako podstawę wypłaty przez państwa członkowskie rekompensaty w sektorach szczególnie dotkniętych przez epidemię CoViD-19. W związku z wypłacaną przez Danię pomocą związaną właśnie z epidemią CoViD-19 Komisja Europejska wydała decyzję, w której określiła przesłanki pozwalające uznać dane zdarzenie za nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b TFUE, czyli:

60 [Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 25 czerwca 2008 r.](#) Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich

1. nieprzewidywalność albo trudność w zakresie przewidzenia;
2. istotny zakres albo ekonomiczne oddziaływanie;
3. nadzwyczajność.

15. Tymczasowe Kryzysowe Ramy Prawne

Na zakończenie można jeszcze wspomnieć o Tymczasowych Kryzysowych Ramach Prawnych wprowadzonych komunikatem Komisji z 9 marca 2023 r. – Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy. Został on zmieniony komunikatem Komisji z 21 listopada 2023 r. – Zmiany w tymczasowych kryzysowych i przejściowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy oraz komunikatem Komisji z 2 maja 2024 r. – Druga zmiana tymczasowych kryzysowych i przejściowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy⁶¹.

Tymczasowe Kryzysowe Ramy Prawne przyjęte zostały przez Komisję Europejską w odpowiedzi na agresję Rosji wobec Ukrainy. Miało to umożliwić państwom członkowskim wspieranie gospodarki w kontekście rosyjskiej inwazji na Ukrainę i obejmowało między innymi kwestie związane z rozwiązaniem problemu wysokich cen energii i gazu oraz wsparcie w celu ułatwienia stosowania i magazynowania energii i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz obniżenia emisyjności procesów produkcji przemysłowej.

Część narzędzi przewidzianych Tymczasowymi Kryzysowymi Ramami Prawnymi wygasła już 31 grudnia 2023 r. (np. wsparcie płynności w formie gwarancji czy też wsparcie płynności w formie subsydiowanych pożyczek) oraz 30 czerwca 2024 r. (m.in. kwestie związane z pomocą na dodatkowe koszty związane z wyjątkowo poważnymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej).

Z obowiązujących aktualnie narzędzi pozostały przede wszystkim kwestia ograniczenia kwoty pomocy przyznawanej przedsiębiorcom działającym w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych oraz w sektorze rybołówstwa i akwakultury, która to pomoc może być udzielana do 31 grudnia 2024 r. oraz, w ograniczonym zakresie, pomoc na dodatkowe koszty związane z wyjątkowo poważnymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej, która również udzielana może być do 31 grudnia 2024 r. Poza tym możliwe jest

61 <https://uokik.gov.pl/tymczasowe-kryzysowe-ramy-prawne>

wykorzystanie nowych narzędzi wprowadzonych zmianami do pierwotnej treści komunikatu funkcjonujących do 31 grudnia 2025 r., czyli pomocy na przyspieszenie wprowadzania energii odnawialnej i magazynowanie energii istotne w kontekście REPowerEU, pomocy na obniżenie emisyjności przemysłowych procesów produkcyjnych przez elektryfikację lub wykorzystywanie wodoru odnawialnego lub wodoru elektrolitycznego spełniającego określone warunki oraz na środki w zakresie efektywności energetycznej oraz pomocy na przyspieszenie inwestycji w sektorach o znaczeniu strategicznym dla przejścia na gospodarkę o zerowej emisji netto.

O Autorze

Michał Jeleń jest radcą prawnym, absolwentem WPiA Uniwersytetu Warszawskiego oraz wykładowcą WSKZ we Wrocławiu. W swojej pracy zawodowej skupia się na kompleksowej obsłudze przedsiębiorców, w szczególności w zakresie prawa korporacyjnego, prawa własności intelektualnej oraz prawa rynków kapitałowych. Swoje naukowe zainteresowania skupia wokół organizacyjno-prawnych aspektów funkcjonowania start-upów oraz prawa rynków kapitałowych. Jest autorem publikacji i komentarzy medialnych dotyczących pomocy publicznej, prawa spółek oraz prawa własności intelektualnej i nowych technologii.

Ma doświadczenie w zakresie wspierania beneficjentów w procesie uzyskiwania i rozliczania pomocy publicznej, jak również świadczenia pomocy prawnej w ramach procedur odwoławczych i sądowych związanych z pomocą publiczną.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową, która została powołana w 2000 r. do wspierania rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Przez ponad 20 lat działalności Agencja wypracowała wiele form wsparcia, które obejmują finansowanie przedsiębiorstw, usługi rozwojowe, działalność edukacyjną i informacyjną oraz działania na rzecz budowy kultury przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce.

Obszary działalności PARP rozwijają się wraz z rozwojem gospodarczym i wyłanianiem się nowych trendów w przedsiębiorczości i innowacyjności. Tym samym PARP na przestrzeni lat stała się prekursorką w tworzeniu wielu nowych obszarów wsparcia i opracowywaniu zróżnicowanych sposobów udzielania pomocy (finansowanie, edukacja, promocja). Stymulowaniu przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorców służą nowe instrumenty perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2021–2027. PARP jest zaangażowana w realizację trzech programów operacyjnych współfinansowanych ze środków europejskich: Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej, Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego.

Aktywność PARP koncentruje się na pięciu obszarach:

- rozwoju przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, przez wspieranie rozwoju nowych pomysłów i modeli biznesowych,
- innowacyjności przedsiębiorstw, przez inicjowanie i kompleksowe wspieranie aktywności przedsiębiorstw w tym obszarze,
- ekspansji międzynarodowej przedsiębiorstw, przez wsparcie przedsiębiorców sektora MSP we wchodzeniu na zagraniczne rynki,
- współpracy wśród przedsiębiorstw i otoczenia biznesu, a więc wsparciu budowania powiązań między nimi,
- tworzenia przyjaznej i innowacyjnej administracji, przez pomoc w kreowaniu polityki innowacyjnej państwa oraz rozwijanie i promowanie takich rozwiązań w sektorze publicznym.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Informatorium PARP

ul. Pańska 81/83

telefon: 0 801 332 202

00-834 Warszawa

telefon: 22 432 80 80

e-mail: biuro@parp.gov.pl