

Pomoc publiczna w dobie pandemii COVID-19

Spis treści

- I. Unijne zasady udzielania pomocy publicznej związanej z COVID-19
- II. Podstawowe informacje na temat wdrażanych programów pomocowych
- III. Praktyczne problemy związane z wdrażaniem unijnych zasad pomocowych w Polsce
 1. Pojęcie „przedsiębiorca”
 2. Status MŚP
 3. Zasady kumulacji pomocy
 4. Określanie limitu pomocy w formie ograniczonych kwot
 5. Zwrot pomocy w przypadku przekroczenia limitu
- IV. Wnioski końcowe

Streszczenie

W artykule opisano kształtowanie się unijnych zasad pomocy publicznej w dobie pandemii COVID-19, w tym w szczególności określonych w Komunikacie Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19. Przedstawiono również podstawowe informacje na temat programów pomocowych opracowanych na podstawie tego dokumentu. Ponadto, omówiono najczęściej występujące w Polsce problemy związane z praktyczną implementacją tych zasad.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna; COVID-19; Tymczasowe ramy; pojęcie „przedsiębiorca”.

JEL: H84, K29

I. Unijne zasady udzielania pomocy publicznej związanej z COVID-19

Odpowiednie uregulowanie problematyki pomocy publicznej służy nie tylko zapobieganiu zakłóceniom wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym, choć jest to bez wątpienia jego podstawowa funkcja, lecz także może się przyczynić do realizacji innych, równie ważnych z europejskiego punktu widzenia celów, w tym m.in. do niwelowania negatywnych skutków kryzysów gospodarczych. W związku z ogromną skalą zapotrzebowania na wsparcie publiczne, jakie pojawiło się

* Absolwentka administracji i prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; naczelniczka Wydziału Pomocy Horyzontalnej w Departamencie Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; wykładowczyni Studiów Podyplomowych Pomocy Publicznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie; ORCID: 0000-0002-9643-6129. Poglądy wyrażone w artykule są poglądami osobistymi autorki i nie wyrażają oficjalnego stanowiska instytucji, w której jest zatrudniona.

w wyniku zaburzeń gospodarczych spowodowanych wybuchem epidemii COVID-19 w Europie na początku 2020 r., dość szybko uświadomiono sobie, że udzielanie pomocy publicznej będzie w tej sytuacji niezbędne, niemniej jednak zwykłe zasady postępowania w tym zakresie mogą nie być wystarczające.

Jedną z pierwszych aktywności KE było wydanie komunikatu pn. „Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19”¹, w którym w odniesieniu do pomocy publicznej podkreślono, że ze względu na ograniczoną wielkość budżetu UE większość środków na walkę z kryzysem będzie musiała pochodzić z budżetów państw członkowskich. KE wskazała jednocześnie następujące działania, jakie zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy publicznej mogą podejmować państwa członkowskie w celu wsparcia „swoich” przedsiębiorstw:

- wdrażanie środków generalnych, niestanowiących pomocy publicznej, tj. mających zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw, np. subsydiów płacowych i zawieszenia płatności podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wartości dodanej lub składek na ubezpieczenia społeczne;
- udzielanie wsparcia bezpośrednio konsumentom, np. w przypadku niezwracanych przez organizatorów kosztów biletów odwołanych wydarzeń, co również nie stanowi pomocy publicznej;
- notyfikację środków pomocowych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, co umożliwi państwu członkowskim, pod warunkiem zatwierdzenia przez KE, pokrywanie pilnego zapotrzebowania na płynność oraz wspieranie przedsiębiorstw zagrożonych upadłością w związku z epidemią COVID-19;
- notyfikację środków pomocowych na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, co umożliwi państwom członkowskim, pod warunkiem zatwierdzenia przez KE, rekompensowanie przedsiębiorstwom szkód poniesionych w wyniku wyjątkowych okoliczności, takich jak epidemia COVID-19 oraz
- wdrażanie środków pomocowych – bez konieczności uzyskania zgody KE – w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*² i ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych³.

Ponadto KE wyraziła swoją gotowość do przyjęcia odpowiednich ram prawnych dla uznania za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, gdyby okazało się to konieczne, a także – co niebawem w praktyce okazało się niezwykle pomocne – zapewniła, że przyjęte zostały wszelkie niezbędne ułatwienia proceduralne, umożliwiające szybkie zatwierdzanie notyfikowanych środków.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE uznaje za zgodną z rynkiem wewnętrznym – z mocy prawa – pomoc udzielaną w celu naprawienia szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi i innymi nadzwyczajnymi zdarzeniami. Pomimo literalnego brzmienia tego przepisu, wyłączenie to jest automatyczne jednak tylko wtedy, gdy KE uzna, że dany przypadek pomocy spełnia jego kryteria. Zamiar udzielenia wsparcia musi zatem zostać wcześniej notyfikowany KE i dopiero uzyskanie jej pozytywnej decyzji umożliwia wprowadzenie

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy z 13.03.2020 r. – Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19 (EUR-Lex - 52020DC0112).

² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE 2013 L 352/1 ze zm.).

³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE 2014 L 187/1 ze zm.).

danego środka pomocowego w życie (UOKiK, 2009, s. 25). Aby móc uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, musi ona spełniać trzy kryteria: wyjątkowość (zdarzenie musi być nieprzewidywalne lub trudne do przewidzenia, wykraczać poza granice normalności oraz mieć duży lub znaczący wpływ), przyczynowość (musi istnieć bezpośredni związek między zdarzeniem a powstałą szkodą) oraz proporcjonalność (kwota pomocy może pokryć 100% szkody, ale nie może przekraczać całkowitych kosztów tej szkody)⁴. O spełnieniu pierwszego warunku zapewniła sama KE, wskazując, że wybuch epidemii COVID-19 jest takim wyjątkowym zdarzeniem. Choć w teorii państwa członkowskie powinny chętnie zgłaszać pomoc kryzysową na tej podstawie, gdyż dyskrecjonalność KE jest tu ograniczona, w praktyce jednak spełnienie pozostałych dwóch warunków jej dopuszczalności jest dość trudne (Nicolaidis, 2020a). Ponadto, same środki wyrównawcze nie byłyby w stanie rozwiązać większości problemów gospodarczych związanych z COVID-19. Dlatego muszą być one połączone z systemami wsparcia publicznego, które łagodzą szczególne słabości i zwiększają odporność wielu sektorów gospodarki poprzez zapewnienie płynności finansowej, która wykracza poza rekompensatę za szkody, zwiększając jednocześnie zaufanie do ogólnej stabilności makroekonomicznej (Ferri, 2020, s. 8).

Z kolei art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi podstawę do uznania za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Projekt takiej pomocy wymaga notyfikacji KE, która ma pewną dyskrecjonalność w ocenie jej dopuszczalności. Nie wnikając jednak w szczegóły, odnosząc się do możliwości notyfikacji środków pomocowych na jego podstawie, KE miała na myśli opracowanie programów pomocowych lub pomocy indywidualnej zgodnych z zasadami określonymi w wytycznych dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw⁵.

Notyfikacje pomocy publicznej na podstawie ww. przepisów TFUE nie należą do najprostszych, a możliwe do objęcia ich zakresem przypadki nie odpowiadały w pełni zgłaszanemu zapotrzebowaniu na wsparcie publiczne, przeznaczenia pomocy wyłączanej blokowo nie były do końca adekwatne, a limity pomocy *de minimis* zbyt niskie⁶. Konieczne okazało się zatem przyjęcie ram prawnych dopuszczalności pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, które z jednej strony dalej chroniłyby konkurencję, z drugiej natomiast – wywołując możliwie jak najmniej zakłóceń na jednolitym rynku europejskim, umożliwiłyby selektywne przeznaczania środków publicznych także na inne działania zapobiegające lub zwalczające negatywne skutki gospodarczo-społeczne wywołane pandemią COVID-19.

W konsekwencji bardzo szybko, bo już 20 marca 2020 r., KE opublikowała komunikat pn. „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (dalej: Tymczasowe ramy lub TR)⁷. Nie należy przy tym zapominać, że TR nie są twardym instrumentem prawnym i dlatego nie ustanawiają przepisów bezpośrednio

⁴ Zob. Nicolaidis, 2020 i wskazane tam decyzje KE oraz orzeczenia sądów unijnych.

⁵ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249/1 z 31.07.2014 r.). Zob. Załącznik nr 3 do komunikatu pn. Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19.

⁶ Pomoc *de minimis* udzielona w ciągu danego roku i dwóch poprzednich lat podatkowych nie może przekraczać: 200 tys. EUR na przedsiębiorcę, 100 tys. EUR na przedsiębiorcę działającego w sektorze transportu drogowego towarów, 30 tys. EUR na przedsiębiorcę działającego w sektorze rybactwa i akwakultury oraz 20 tys. EUR/25 tys. EUR na producenta rolnego.

⁷ Komunikat Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE z 2020 C 91 I/01).

obowiązujących. Są one instrumentem miękkiego prawa – KE wyjaśnia jedynie warunki, które pozwalają jej zatwierdzić pomoc publiczną związaną z COVID-19 (Buendia i Dovalo, 2020, s. 4). Bez takiego dokumentu trudniej jednak byłoby przewidzieć czy dany przypadek planowanej pomocy zostanie przez KE uznany za dopuszczalny, czy też nie.

Pierwsza wersja Tymczasowych ram zawierała warunki, pod jakimi KE może uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym (na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE) programy przewidujące udzielenie ograniczonych kwot pomocy w formie dotacji bezpośrednich, zaliczek zwrotnych lub korzyści podatkowych (sekcja 3.1 TR), gwarancji kredytowych (sekcja 3.2 TR), subsydiowanych stóp oprocentowania pożyczek (sekcja 3.3 TR) oraz gwarancji i pożyczek udzielanych za pośrednictwem instytucji kredytowych lub innych instytucji finansowych (sekcja 3.4 TR). Przyjęcie słusznego założenia, że notyfikacji podlegają tylko programy pomocowe, natomiast niedopuszczalne jest zgłaszanie pomocy indywidualnej, wynikało z potrzeby jak najsprawniejszego procedowania zgłoszonych spraw, a więc i ograniczenia ich potencjalnej ilości i stopnia skomplikowania. Ponadto, KE określiła przesłanki umożliwiające objęcie ryzyka zbywalnego krótkoterminowym ubezpieczeniem kredytów eksportowych wspieranym przez państwa członkowskie (sekcja 3.5). Przewidziano, że Tymczasowe ramy będą obowiązywać do końca 2020 roku.

Szczególnie atrakcyjna okazała się pierwsza z ww. form pomocy – przypominająca w swej konstrukcji pomoc *de minimis* – której warunki dopuszczalności sprowadzały się zasadniczo do nieprzekroczenia limitu 800 tys. EUR na przedsiębiorstwo (120 tys. EUR/100 tys. EUR na przedsiębiorstwo działające – odpowiednio – w sektorze rybołówstwa i akwakultury lub produkcji podstawowej produktów rolnych), nieznajdujące się w trudnej sytuacji finansowej już 31 grudnia 2019 roku. Wprowadzenie tego drugiego warunku wynikało z prostego założenia, że pomoc ta ma służyć niwelowaniu problemów wywołanych pandemią COVID-19, a nie trudności finansowych spowodowanych innymi czynnikami.

Warto dodatkowo zauważyć, że tak szybkie wydanie Tymczasowych ram przez KE było możliwe dzięki doświadczeniu, jakie zdobyła ona podczas poprzedniego kryzysu finansowego. Tymczasowe ramy zawierały rozwiązania podobne do tych, jakie określał wydany w 2009 r. komunikat dotyczący pomocy publicznej ułatwiającej dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego⁸. Zasadnicza różnica polegała na przyjęciu większych limitów kwotowych.

Rozwiązania przyjęte w pierwszej wersji Tymczasowych ram szybko jednak okazały się niewystarczające. Niebawem, bo już 3 kwietnia 2020 r., opublikowana została pierwsza zmiana TR⁹. Dokument ten rozszerzył zakres przedmiotowy Tymczasowych ram aż o pięć nowych środków pomocowych, zdaje się jak najbardziej uzasadnionych w dobie pandemii COVID-19: pomoc na badania i rozwój związane z pandemią COVID-19 (sekcja 3.6 TR); pomoc inwestycyjną przeznaczoną na infrastrukturę służącą do testowania i przygotowania produktu do masowej produkcji (sekcja 3.7 TR); pomoc inwestycyjną na produkcję wyrobów służących zwalczaniu epidemii COVID-19 (sekcja 3.8 TR); pomoc w formie odroczenia płatności podatku lub składek na ubezpieczenia społeczne (sekcja 3.9 TR) oraz pomoc w formie subsydiowania wynagrodzeń

⁸ Komunikat Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (Dz. Urz. UE 2009 C 16/01).

⁹ Komunikat Komisji – Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE 2020 C 112 I/01).

pracowników w celu uniknięcia zwolnień podczas epidemii COVID-19 (sekcja 3.10 TR). Drobnym zmianom i doprecyzowaniom uległy również warunki udzielania pomocy z sekcji 3.1–3.5 TR, m.in.:

- rozszerzono zakres form, w jakich może być udzielana pomoc z sekcji 3.1 o korzystne warunki płatności, zaliczki zwrotne, gwarancje, pożyczki i kapitał własny;
- doprecyzowano, że kwota pomocy z sekcji 3.1 udzielona przedsiębiorcy prowadzącemu poza zwykłą działalnością gospodarczą, również działalność w sektorze rybołówstwa i akwakultury lub produkcji podstawowej produktów rolnych łącznie nie może przekroczyć 800 tys. EUR;
- zmodyfikowano nieznacznie warunki udzielania gwarancji oraz dopłat do pożyczek, o których mowa w sekcji 3.2–3.5 TR;
- uznano wszystkie rodzaje ryzyka handlowego i politycznego związanego z wywozem do krajów wymienionych w załączniku do komunikatu w sprawie krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych za tymczasowo niezbywalne do dnia 31 grudnia 2020 roku.

Co ciekawe, jako jedyne w całym dokumencie, środki pomocowe z sekcji 3.6–3.8 TR oceniane są na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Tym samym KE opowiedziała się za tym, aby państwa członkowskie mogły (i powinny) wykorzystywać wydatki publiczne do osiągnięcia wspólnego europejskiego celu, jakim jest walka z samym wirusem i jego zagrożeniem dla zdrowia publicznego. Wykorzystała zatem swoje uprawnienia w dziedzinie kontroli pomocy publicznej w połączeniu i synergia z innymi kompetencjami, stymulując (jeśli nie aktywnie wspierając) bardziej skoordynowaną reakcję na szczeblu państw członkowskich (Ferri, 2020, s. 18).

Warto dodatkowo odnotować, że w przeciwieństwie do przeznaczeń pomocy wyłączonych blokowo czy określonych w ramowych zasadach dotyczących pomocy publicznej na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną¹⁰, umożliwiającą udzielanie pomocy publicznej na podobne cele, tj. pomocy na projekty badawczo-rozwojowe czy pomocy na infrastruktury badawcze – charakteryzują się one w szczególności wyższą intensywnością poszczególnych rodzajów pomocy i znacznie bardziej złagodzonymi warunkami dotyczącymi efektu zachęty.

Miesiąc później – 8 maja 2020 r. – opublikowana została druga zmiana TR¹¹, która wprowadziła nowe środki pomocowe służące dokapitalizowaniu (sekcja 3.11 TR). KE określiła w nim dość rygorystyczne warunki, pod jakimi za zgodną z rynkiem wewnętrznym może być uznane wsparcie publiczne w formie instrumentów kapitałowych lub hybrydowych instrumentów kapitałowych. Pewne *novum* stanowił fakt, że jako jedyna wśród wszystkich rodzajów pomocy przewidzianych w Tymczasowych ramach, może ona być w pewnych sytuacjach notyfikowana również jako pomoc indywidualna (tj. taka, gdzie ocenie nie będą podlegały całościowe założenia programu, ale konkretna pomoc planowana do udzielenia konkretnemu przedsiębiorcy).

29 czerwca 2020 r. opublikowano trzecie zmiany TR¹², które rozszerzyły zakres stosowania Tymczasowych ram poprzez umożliwienie udzielania pomocy mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom, które w dniu 31 grudnia 2019 r. już znajdowały się w trudnej sytuacji ekonomicznej, pod warunkiem że nie są one objęte zbiorowym postępowaniem upadłościowym na

¹⁰ Komunikat Komisji – Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz. Urz. UE 2014 C 198/1).

¹¹ Komunikat Komisji – Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE 2020 C 164/03).

¹² Komunikat Komisji – Trzecie zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE 2020 C 2018/03).

podstawie prawa krajowego oraz nie otrzymały pomocy na ratowanie¹³ (lub już spłaciły pożyczkę lub zakończyły umowę gwarancyjną) ani pomocy na restrukturyzację (lub nie podlegają już planowi restrukturyzacji). Dodano również warunek, zgodnie z którym pomoc nie może być uwarunkowana przeniesieniem działalności produkcyjnej lub innej działalności beneficjenta z innego kraju na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) na terytorium państwa członkowskiego przyznającego pomoc oraz rozszerzono zakres podmiotowy pomocy z sekcji 3.10 TR na osoby samozatrudnione. Ponadto, w zakresie sekcji 3.11, warunki mające zastosowanie do przedsiębiorstw, które są w całości lub części własnością państwa, dotyczące pozyskania kapitału od akcjonariuszy publicznych i prywatnych, dostosowano do warunków mających zastosowanie do przedsiębiorstw prywatnych, przy zachowaniu tych samych zabezpieczeń w celu zachowania efektywnej konkurencji.

13 października 2020 r. opublikowano czwarte zmiany TR¹⁴. Przede wszystkim – w związku z tzw. drugą falą pandemii i wprowadzaniem kolejnych restrykcji gospodarczych i społecznych – zdecydowano się na wydłużenie obowiązywania Tymczasowych ram do 30 czerwca 2021 r., a zakresie pomocy w formie dokapitalizowania do 30 września 2021 roku. Ponadto, wprowadzono nowy środek – pomoc w formie wsparcia na poczet niepokrytych kosztów stałych (sekcja 3.12), umożliwiającą udział państwa w niepokrytych kosztach stałych przedsiębiorstw, które nie są pokrywane z osiągniętych dochodów na skutek zawieszenia lub ograniczenia ich działalności w związku z COVID-19. Pewnym zmianom i doprecyzowaniom uległy również warunki udzielania pomocy z innych sekcji TR, m.in.:

- doprecyzowano, że przy określaniu czy odpowiedni pułap pomocy z sekcji 3.1–3.3 TR został przekroczony nie bierze się pod uwagę pomocy przyznanej na podstawie programów zatwierdzonych w oparciu o tę sekcję i zwróconej przed dniem 30 czerwca 2021 roku;
- uszczegółowiono warunki udzielania dokapitalizowania określone w sekcji 3.11 TR;
- zmieniono załącznik do komunikatu w sprawie krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych.

Pojawienie się nowych odmian wirusa COVID-19, problemy z dostawami szczepionek oraz brak perspektyw na szybkie uporanie się z negatywnymi skutkami społeczno-gospodarczymi pandemii spowodowały, że 1 lutego 2021 r. opublikowano ostatnią jak do tej pory, piątą zmianę TR¹⁵. Poza doprecyzowaniem i drobnymi zmianami niektórych warunków dopuszczalności pomocy, zdecydowano się przede wszystkim już teraz na przedłużenie okresu obowiązywania Tymczasowych ram do końca 2021 roku oraz podwyższenie ponad dwukrotnie dopuszczalnych progów pomocy w formie ograniczonych kwot (z 800 tys. EUR/120 tys. EUR/100 tys. EUR na odpowiednio 1,8 mln EUR/270 tys. EUR/225 tys. EUR) oraz ponad trzykrotnie limitu pomocy w formie wsparcia na poczet niepokrytych kosztów stałych (z 3 mln EUR na 10 mln EUR). Aby zachęcić państwa członkowskie do wybierania w pierwszej kolejności pomocy w formach zwrotnych, w odniesieniu

¹³ Chodzi tu o pomoc publiczną przyznaną zgodnie z warunkami określonymi w wytycznych dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw, a nie – jak mylnie jest to czasem rozumiane – inną pomoc kryzysową przyznaną zgodnie z Tymczasowymi ramami.

¹⁴ Komunikat Komisji – Czwarta zmiana „Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz. Urz. UE 2020 C 340 I/1).

¹⁵ Komunikat Komisji – Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz. Urz. UE 2021 C 34/6).

do pomocy z sekcji 3.1 TR wskazano również na możliwość przekształcania ich w inne, bezzwrotne formy, pod warunkiem, że zgłoszenie takiego zamiaru KE nastąpi najpóźniej do 31 grudnia 2021 r., a samo przekształcenie – 31 grudnia 2022 roku.

Niejako przy okazji, wykorzystując piątą zmianę Tymczasowych ram oraz doświadczenie zdobyte przez KE podczas pandemii COVID-19, w dokumencie tym zamieszczono szersze wyjaśnienia na temat warunków oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy notyfikowanej na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Podkreślono, że pomoc taka musi rekompensować szkody spowodowane bezpośrednio przez pandemię COVID-19, a więc zasadniczo ograniczenia powodujące całkowite lub częściowe, formalne lub faktyczne, zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej, a także, że pomoc może rekompensować jedynie szkody bezpośrednio spowodowane przez te ograniczenia do poziomu zysków, które beneficjent mógłby w wiarygodny sposób wygenerować w przypadku ich braku. Stwierdzenia te nie stanowią same w sobie większego *novum*, cenne natomiast wydają się wskazane tam przykłady, które pozwalają lepiej zrozumieć istotę pomocy określonej w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE (np. wyjaśniono, że do obliczania wysokości tej pomocy nie mogą być brane pod uwagę szkody wynikające z samej tylko większej niechęci klientów do gromadzenia się w miejscach publicznych czy środkach transportu zbiorowego).

Pomoc opracowana na podstawie Tymczasowych ram nadal oczywiście podlega notyfikacji KE, ale dzięki określeniu jednolitych zasad, pod jakimi może ona zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, w tym dopuszczeniu do notyfikacji wyłącznie programów pomocowych, a już nie pomocy indywidualnej (z małym wyjątkiem dotyczącym sekcji 3.11), proces ten może przebiegać znacznie sprawniej i w nieporównywalnie krótszym czasie – pierwsze pozytywne decyzje w tym zakresie KE podejmowała już w kilka dni od zgłoszenia, a i obecnie proces ten trwa co najwyżej kilka tygodni. Nie bez znaczenia jest tu również zaangażowanie organów poszczególnych państw członkowskich, które w bardzo krótkim czasie – i przy dynamicznie zmieniającej się treści Tymczasowych ram – musiały szybko opracować i notyfikować szereg programów pomocowych, a nawet zrzekły się przysługujących im praw językowych¹⁶ – postępowania notyfikacyjne toczą się głównie w języku angielskim i w tym też języku wydawane są decyzje.

Wraz z kolejnymi zmianami Tymczasowych ram, stały się one dokumentem zawierającym szerokie i kompleksowe spectrum środków, umożliwiających wspieranie przedsiębiorstw w dobie pandemii COVID-19, a także walkę z samym wirusem. To, czy narzędzie to przyczyni się do zapobieżenia lub przynajmniej zmniejszenia negatywnych skutków gospodarczych i społecznych wywołanych pandemią, zależeć będzie jednak w głównej mierze od tego, jak będzie wykorzystywane przez poszczególne państwa członkowskie.

II. Podstawowe informacje na temat wdrażanych programów pomocowych

W okresie marzec–grudzień 2020 r. KE wydała niebagatelną liczbę 399 decyzji, zatwierdzających zgłoszone przez państwa członkowskie programy pomocowe i pomoc indywidualną, mające na celu wsparcie przedsiębiorców w związku z trwającą pandemią COVID-19, w tym 24 decyzje

¹⁶ Dokumenty kierowane do państwa członkowskiego są sporządzane w języku tego państwa, zgodnie z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz. Urz. WE 1958 17/358).

dotyczące polskich środków pomocowych (nie wliczając w to – przynajmniej w odniesieniu do Polski – decyzji zatwierdzających wydłużenie lub inne zmiany istniejących programów).

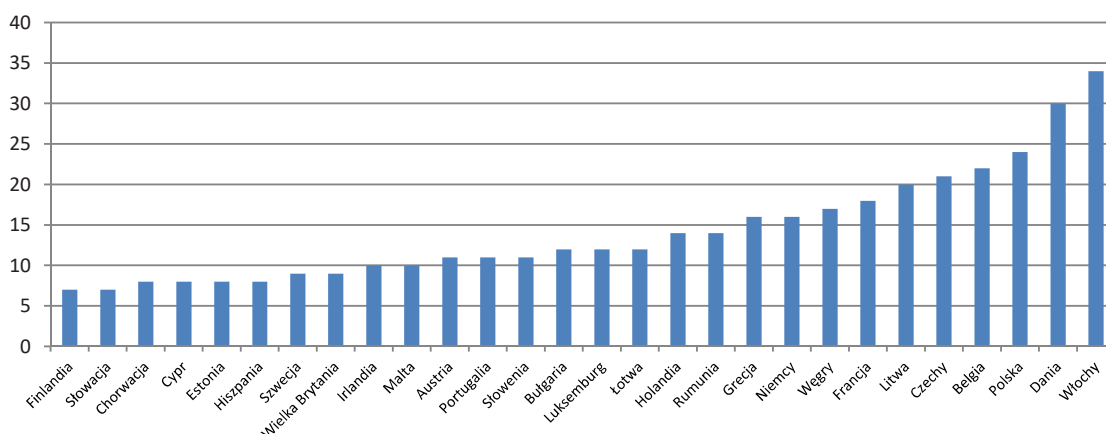
Tabela 1. Ilość decyzji wydanych przez KE na konkretnej podstawie prawnej

Podstawa prawna	107(2)b		107(3)b		107(3)c		TR		Razem	
Ilość decyzji UE / PL	43	2	18	0	3	0	335	22	399	24

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach internetowych KE¹⁷ i UOKiK¹⁸.

Najwięcej decyzji zostało wydanych dla Włoch – 34, Dani – 30 i Polski – 24, najmniej dla Finlandii i Słowacji – po 7 oraz Cypru, Chorwacji, Estonii i Hiszpanii – po 8. Poza wnioskiem, że rok 2020 był w zakresie pomocy publicznej bardzo pracowity zarówno dla KE, jak i organów poszczególnych państw członkowskich opracowujących projekty pomocy kryzysowej, wyciąganie daleko idących innych wniosków tylko na podstawie liczby wydanych decyzji nie jest zasadne. W zależności bowiem od przyjętych strategii lub po prostu potrzeb chwili notyfikowane były do KE programy o zróżnicowanych wielkościach ich szacowanych budżetów oraz zawierające jeden lub wiele środków pomocowych. Przykładowo, 24 decyzje polskie opiewają na szacowaną łączną kwotę pomocy ok. 61,33 mld EUR¹⁹, natomiast tylko jedna z decyzji niemieckich dotyczyła programu pomocowego z szacowanym budżetem ok. 500 mld EUR²⁰. Ponadto należy pamiętać, że poza wsparciem stanowiącym pomoc publiczną notyfikowaną KE, państwa członkowskie mogły w celu niwelowania negatywnych skutków pandemii COVID-19 udzielać również wsparcia o charakterze generalnym, pomocy publicznej wyłączanej blokowo lub pomocy *de minimis* (a więc pomocy nie podlegającej notyfikacji), a także – hipotetycznie – nie notyfikować niektórych środków, które choć powinny, nie były zakwalifikowane jako pomoc publiczna.

Wykres 1. Liczba decyzji wydanych dla poszczególnych państw członkowskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej KE.

¹⁷ To i następne powołania się na stronę internetową KE oznacza stronę znajdującą się pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html (6.01.2020).

¹⁸ To i następne powołania się na stronę internetową UOKiK oznacza stronę znajdującą się pod adresem: https://www.uokik.gov.pl/covid19_a_pomoc_publiczna.php (6.01.2020).

¹⁹ Zgodnie z informacjami zawartymi w komunikatach prasowych KE, zbiorczo zamieszczonych na stronie internetowej KE.

²⁰ SA. 56814 (2020/N) – Germany – COVID-19 measures of the Wirtschaftsstabilisierungsfonds (JOCE:C:2020:310). Szerszej analizie udzielonej i za budżetowej pomocy publicznej COVID-19 dokonuje Ambroziak, 2021.

Polskie programy pomocowe związane z COVID-19 zawierają aż 50 instrumentów pomocowych, zatwierdzonych na podstawie właściwie wszystkich sekcji Tymczasowych ram oraz bezpośrednio na art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

Tabela 2. Ilość polskich środków pomocowych zatwierdzonych przez KE na danej podstawie prawnej

Podstawa prawna	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.10	3.11	3.12	107(2)b	107(3)b	Razem
Ilość środków	27	6	5	-	-	1	1	1	2	3	1	1	2	-	50 ^a

^a W tym 4 środki pomocowe notyfikowane KE przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz 46 przez UOKiK. Zgodnie z ustawą z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. 2020, poz. 708 ze zm.) kompetencje w zakresie monitorowania pomocy publicznej zostały rozdzielone pomiędzy ministra właściwego ds. rolnictwa, który jest odpowiedzialny za sprawy z zakresu pomocy w rolnictwie i rybołówstwie oraz Prezesa UOKiK – odpowiedzialnego za sprawy z zakresu pozostałej pomocy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stron internetowych KE i UOKiK.

Najwięcej środków pomocowych (27 z 50, a więc ponad połowa) zostało przyjętych na podstawie sekcji 3.1 TR. Wśród nich znalazły się m.in. pożyczki umarzalne – a w praktyce bezzwrotne dotacje – na pokrycie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla mikroprzedsiębiorców, dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki, zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności z tytułu nieopłaconych składek ZUS, dodatkowe świadczenia postojowe, pomoc dla posiadaczy niesprzedanych chryzantem będących producentami rolnymi czy subwencje zwrotne dla MŚP udzielane przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Duża popularność tej formy pomocy wynika przede wszystkim z niewielkiej liczby warunków jej dopuszczalności, atrakcyjnego limitu jej maksymalnej wielkości i względnej łatwości uzyskania w odniesieniu do niej pozytywnej decyzji KE. Ponadto, w dobie przedłużających się restrykcji ograniczających lub wręcz całkowicie zakazujących prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie pożądane przez przedsiębiorców było uzyskanie szybkiego i bezzwrotnego zastrzyku finansowego. Paradoksalnie jednak, lakoniczność warunków udzielania tej pomocy powodowała – i czasem nadal powoduje – pewne problemy interpretacyjne na etapie jej wdrażania (najczęściej występujące problemy związane z tą pomocą zostaną opisane w rozdziale III tego artykułu).

Łącznie 11 (odpowiednio 6 i 5) programów pomocowych opracowano na podstawie sekcji 3.2 i 3.3 TR. Przewidują one m.in. udzielanie pomocy publicznej w formie gwarancji kredytowych Banku Gospodarstwa Krajowego, gwarancji udzielanych przez pośredników finansowych ze środków funduszy unijnych oraz gwarancji factoringu, a także pożyczek płynnościowych z PFR czy preferencyjnych pożyczek dla touroperatorów. Wydają się one jednak nie cieszyć aż tak dużą popularnością, jak udzielane głównie w formach bezzwrotnych dotacji środki przyjęte na podstawie sekcji 3.1 TR.

Pomoc na działalność badawczo-rozwojową związaną z wystąpieniem pandemii COVID-19, pomoc inwestycyjna na infrastrukturę służącą do testowania i przygotowania do masowej produkcji oraz pomoc inwestycyjna na produkcję produktów służących zwalczaniu pandemii COVID-19 (pomoc z sekcji 3.6–3.8 TR) mogą być udzielane, na podstawie 1 programu pomocowego, w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020 (zarówno krajowych, jak i regionalnych).

Zgodnie z sekcją 3.9 TR możliwe jest udzielanie w Polsce pomocy w formie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości oraz kwalifikowanie jako pomocy kryzysowej odroczeń i rozłożeń na raty udzielanych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej²¹. Warto wyjaśnić, że pomoc w formie tych ulg podatkowych mogła i nadal może być przyznawana, obecnie umożliwiono jedynie udzielanie jej jako pomocy kryzysowej, pod warunkiem zgodności z warunkami określonymi w zatwierdzającej ten program decyzji KE²².

Jako pomoc z sekcji 3.10 TR powiatowe urzędy pracy udzielają trzech rodzajów środków pomocowych: dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników i składek na ubezpieczenia społeczne dla MŚP oraz organizacji pozarządowych i organizacji pożytku publicznego, a także dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców będących osobami fizycznymi niezatrudniającymi pracowników. Niewątpliwą zaletą tych środków pomocowych jest brak konieczności weryfikowania statusu czy sytuacji finansowej ubiegających się o nie przedsiębiorstw.

Zgodnie z warunkami określonymi w sekcji 3.11 TR PFR może dokapitalizować duże przedsiębiorstwa i niektóre większe MŚP, m.in. poprzez nabywanie akcji zwykłych i uprzywilejowanych w przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych.

Pod koniec roku 2021 Polska uzyskała również zgodę KE na wdrażanie przez PFR programu rządowego pn. Tarcza finansowa dla MŚP 2.0, w zakresie którego dla małych i średnich przedsiębiorstw udzielane mają być subwencje na dofinansowanie niepokrytych kosztów stałych tych przedsiębiorstw, zgodnie z warunkami określonymi w sekcji 3.12 TR (drugi komponent tego programu przewiduje udzielanie subwencji warunkowo zwrotnych dla mikroprzedsiębiorców zgodnie z sekcją 3.1 TR).

Oprócz środków pomocowych opracowanych na podstawie Tymczasowych ram, bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE zatwierdzone zostały dwa programy pomocowe. Jeden program przewidywał pomoc dla polskich lotnisk – rekompensowane były szkody powstałe bezpośrednio w wyniku ograniczeń w ruchu lotniczym w związku z pandemią COVID-19; szkodę obliczano poprzez porównanie wyniku operacyjnego (EBIT) danego operatora portu lotniczego w okresie objętym rekompensatą, tj. od 15 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., z wynikiem operacyjnym (EBIT), jakiego można by oczekiwać, gdyby nie wprowadzono ograniczeń (punktem odniesienia dla tego scenariusza alternatywnego był wynik operacyjny w tych samych miesiącach poprzedniego roku, tj. od 15 marca 2019 r. do 30 czerwca 2019 r.). Drugi natomiast program zakładał umorzenie pożyczek preferencyjnych udzielanych przez PFR dużym przedsiębiorcom. Ich liczba zdaje się udowadniać, że sama pomoc na rekompensowanie szkód nie jest w dobie pandemii COVID-19 wystarczająca, a z całą pewnością niechętnie wybierana przez polskie władze opracowujące kolejne programy środków pomocy kryzysowej.

²¹ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2017, poz. 72 ze zm.).

²² SA.57172 (2020/N) – Poland – COVID-19: Anti-crisis measure - tax deferrals (JOCE:C:2020:421).

III. Praktyczne problemy związane z wdrażaniem unijnych zasad pomocowych

1. Pojęcie „przedsiębiorca”

Szybkość przyjęcia i wdrażania środków pomocy kryzysowej, szczególnie w pierwszych miesiącach funkcjonowania nowych zasad pomocowych, nie zawsze szła w parze z jasnością i pewnością wprowadzanych rozwiązań. Jedną z kwestii, która od początku wzbudzała najwięcej kontrowersji była definicja przedsiębiorstwa. Problem ujawnił się na gruncie pomocy w formie ograniczonych kwot, dla której w pkt. 22 lit. a) Tymczasowych ram wprowadzono warunek, że łączna kwota pomocy z sekcji 3.1 nie może przekraczać 800 tys. EUR²³ na przedsiębiorstwo. Choć unijna definicja przedsiębiorstwa zdaje się być od dawna ugruntowana (nie można jednak powiedzieć, że jednoznaczna), nie do końca było jasne, jak należy ją rozumieć w kontekście tego przepisu, którego założeniem miało być szybkie i proste udzielanie pomocy dotkniętym nagłym kryzysem przedsiębiorcom. Możliwością było kilka, a za każdą z nich stały mniej lub bardziej zasadne argumenty.

Z ugruntowanej praktyki orzeczniczej TSUE wynika, że do celów unijnych reguł konkurencji przedsiębiorstwem jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania²⁴ oraz, że wszystkie podmioty, które są kontrolowane (prawnie lub *de facto*) przez ten sam podmiot, należy traktować jako jedno przedsiębiorstwo²⁵. Zasadniczo zatem za przedsiębiorstwo uważa się grupę podmiotów powiązanych. Na gruncie przepisów krajowych odzwierciedla tę zasadę konstrukcja Formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc inną niż pomoc w rolnictwie lub rybołówstwie, pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie²⁶. W pkt 9 tego formularza należy wskazać powiązania beneficjenta z innymi przedsiębiorcami (także te, występujące za pośrednictwem osób fizycznych i grup osób fizycznych działających wspólnie), a następnie tak zakreśloną grupę wziąć się pod uwagę m.in. w przypadku badania czy na przedsiębiorstwie ciąży obowiązek zwrotu pomocy (część C) lub do ustalenia, czy nie zostanie przekroczony próg notyfikacyjny (część E pkt 6). Choć nie jest to podane wprost, wskazane w formularzu rodzaje powiązań odpowiadają tym, jakie określono w art. 3 ust. 3 załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Brak jakiegokolwiek doprecyzowania w pkt. 22 lit. a) TR, o jakie przedsiębiorstwo chodzi, od początku wskazywał zatem na tradycyjne rozumienie tego pojęcia, a więc grupę podmiotów powiązanych.

Konstrukcja pomocy z sekcji 3.1 TR, wymagająca sumowania wszelkiej tego typu pomocy do określonej kwoty, przypomina założenia pomocy *de minimis*. W art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis* – właśnie w kontekście obliczania przysługującego przedsiębiorcy limitu tej pomocy – wprowadzono definicję „jednego przedsiębiorstwa”, rozumianego jako grupa podmiotów powiązanych, ale z wykluczeniem związków zachodzących pomiędzy przedsiębiorstwami za pośrednictwem osób fizycznych lub grup osób fizycznych działających wspólnie.

²³ Piątą zmianą TR podniesiono ten limit do 1,8 mln EUR. Zwiększenie limitu w odniesieniu do programów pomocowych zatwierdzonych już decyzją KE nie jest jednak automatyczne – zmiana w tym zakresie wymaga notyfikacji KE. Por. wyjaśnienia UOKiK pn. Informacja ws. zmiany limitu pomocy kryzysowej (1.02.2021 r.). Pozyskano z: <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19490> (1.02.2020).

²⁴ Por. m.in. wyr. TS z 12.09.2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 *Pavlov i in. vs. KE* (ECLI:EU:C:2000:428), pkt 74.

²⁵ Por. m.in. wyr. TS z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-480/09 P *AceaElectrabel Produzione SpA vs. KE* (ECLI:EU:C:2010:787), pkt 47–55.

²⁶ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 29.12.2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 312 ze zm.).

Pojawiały się zatem wątpliwości czy także w odniesieniu do pomocy w formie ograniczonych kwot nie należałoby stosować analogicznych zasad definiowania przedsiębiorstwa.

Pewne podobieństwo obu środków nie daje jednak podstaw do przyjęcia powyższego rozumowania. Po pierwsze, pomoc z sekcji 3.1 TR stanowi pomoc publiczną, a nie pomoc *de minimis*. Ponadto w pkt 4 preambuły do rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*, KE wyraźnie zaznaczyła, że ww. koncepcja „jednego przedsiębiorstwa” została wprowadzona jako rozwiązanie wyjątkowe. Jako takie nie może być natomiast stosowane rozszerzająco, tym bardziej że, jak już wcześniej zaznaczono, TR nie stanowią twardego prawa. Co więcej, Tymczasowe ramy nie posługują się w pkt 22 lit. a) pojęciem „jedno przedsiębiorstwo”, ale „przedsiębiorstwo”.

W końcu, nie tylko znaczna część przedsiębiorców, lecz także podmiotów udzielających pomocy nie zdawała sobie w ogóle sprawy z opisywanego problemu, przyjmując, że limit ten przysługuje danemu beneficjentowi (a więc zasadniczo pojedynczemu podmiotowi ubiegającemu się o dany rodzaj pomocy). Mając na uwadze problemy, jakie sprawia niejednokrotnie ustalenie występujących między przedsiębiorcami powiązań, a także założenie, że pomoc kryzysowa ma być wdrażana szybko, przyjęcie takiego podejścia – z czysto praktycznego punktu widzenia – wydawało się zatem do pewnego stopnia uzasadnione.

Spory w zakresie rozumienia pojęcia przedsiębiorstwa uciął zasadniczo UOKiK, który na swojej stronie internetowej zamieścił wyjaśnienia, zgodnie z którymi badając przysługujący beneficjentowi limit pomocy z sekcji 3.1, należy wziąć pod uwagę wszelką wcześniejszą pomoc z sekcji 3.1 otrzymaną przez beneficjenta oraz podmioty z nimi powiązane w rozumieniu art. 3 ust. 3 załącznik 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Od tego czasu jasne stało się (a przynajmniej powinno), że przy określaniu zakresu przedsiębiorstwa należy uwzględniać powiązania zarówno formalne, jak i występujące pomiędzy przedsiębiorstwami za pośrednictwem osób fizycznych lub grup osób fizycznych działających wspólnie, nie uwzględnia się natomiast relacji partnerstwa²⁷. Nie zmienia to jednak faktu, że wielu przedsiębiorców zdążyło już do tego czasu nieświadomie przekroczyć dopuszczalny limit pomocy, a to poskutkowało nałożeniem na nich obowiązku jej zwrotu.

To, jak należy rozumieć przedsiębiorstwo w kontekście ustalania limitu pomocy z sekcji 3.1 nie budzi już zasadniczo wątpliwości, choć nie oznacza to, że nie sprawia żadnych problemów. Warto na koniec wskazać, że to samo podejście należy stosować przy określaniu limitu, jaki został określony dla nowej pomocy z sekcji 3.12 TR (zagadnienie to nie budzi jednak póki co kontrowersji, gdyż w Polsce opracowano na tej podstawie tylko jeden środek pomocowy – subwencje dla małych i średnich przedsiębiorstw udzielane przez PFR w ramach tzw. Tarczy finansowej MŚP 2.0). Świadomość tego może uchronić przedsiębiorców przed koniecznością zwrotu pomocy, w odniesieniu do którego – jak zostanie przedstawione później – również pojawiają się pewne kontrowersje.

2. Status MŚP

Tymczasowe ramy nie uzależniają możliwości udzielenia pomocy od posiadania przez przedsiębiorcę konkretnego statusu – zarówno MŚP w rozumieniu załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, jak i duże przedsiębiorstwa mogą być beneficjentami poszczególnych

²⁷ Wyjaśnienia pn. Pojęcie przedsiębiorstwa w kontekście limitu pomocy z sekcji 3.1 Komunikatu Komisji (15.05.2020 r.). Pozyskano z: <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19284> (1.02.2020).

rodzajów pomocy. Rozróżnienie na MŚP i duże przedsiębiorstwa pojawia się natomiast w TR w ramach sekcji 3.2, 3.3, 3.4, 3.11 oraz 3.12 w kontekście szczegółowych warunków udzielania tych środków. Oznacza to, że np. z gwarancji kredytowych skorzystać zasadniczo mogą zarówno MŚP w rozumieniu załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, jak i duże przedsiębiorstwa. W zależności od statusu przedsiębiorstwa nieco inaczej są jednak określone szczegółowe warunki udzielania gwarancji (por. pkt 25(a) i pkt 25(d)(iii) TR).

Ponadto, Tymczasowe ramy wprowadzają ograniczenie, zgodnie z którym pomocy nie można udzielać przedsiębiorstwom, które już 31 grudnia 2019 r. znajdowały się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wyjątek od tej zasady dotyczy mikro- i małych przedsiębiorstw znajdujących się już wówczas w trudnej sytuacji – mogą one uzyskać pomoc kryzysową, pod warunkiem, że nie są objęte zbiorowym postępowaniem upadłościowym na podstawie prawa krajowego oraz że nie otrzymały pomocy na ratowanie (która nie została spłacona) ani pomocy na restrukturyzację (i nadal podlegają planowi restrukturyzacji), a także pomocy z sekcji 3.9 i 3.10, gdzie nie bada się w ogóle sytuacji finansowej przedsiębiorstw.

W opisanych powyżej sytuacjach status MŚP powinien być zatem ustalany zgodnie z przepisami załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.

Jak już wcześniej wskazano, w przypadku sekcji 3.1 TR niezbędne jest ustalenie grupy przedsiębiorstw powiązanych na podstawie art. 3 ust. 3 załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (zakresowo węższej od koncepcji statusu MŚP), w celu monitorowania nieprzekroczenia odpowiedniego dopuszczalnego limitu.

Dla pomocy z sekcji 3.9 i 3.10 status przedsiębiorstwa, ale również pojęcie „przedsiębiorstwa” są natomiast całkowicie irrelewantne. Ograniczeń w tym zakresie nie wprowadzają przepisy krajowe, nie trzeba określać zakresu oraz statusu przedsiębiorstwa podczas udzielania tej pomocy kryzysowej. Jeśli ustawodawca wymaga jednak posiadania odpowiedniego statusu, wówczas należy stosować w tym zakresie konkretne przepisy, do których się odwołuje (np. jeśli odwołuje się do statusu przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1–3 prawa przedsiębiorców²⁸, to nie stosuje się w tym zakresie przepisów załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych – polskie przepisy nie nakazują uwzględniania przy określaniu statusu przedsiębiorstwa relacji powiązania lub partnerstwa z innymi przedsiębiorcami, a więc status krajowy nie jest identyczny jak status unijny).

Niezależnie od powyższego, status przedsiębiorstwa w rozumieniu załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych wskazywany jest każdorazowo w sprawozdaniu przekazywanym za pośrednictwem aplikacji SHRIMP²⁹. Jeżeli status przedsiębiorstwa z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej jest irrelevantny, informacja ta i tak musi zostać przekazana, choć wyłącznie w celach statystycznych.

W końcu, przepisy krajowe wskazują kto może być beneficjentem danej pomocy kryzysowej, bardzo często przez odwołanie do przepisów prawa przedsiębiorców. Niewpisywanie się w odpowiednią definicję przedsiębiorcy, wskazaną w tych przepisach, wyklucza możliwość udzielenia pomocy kryzysowej.

²⁸ Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2019, poz. 1292 ze zm.).

²⁹ System Harmonogramowania, Raportowania i Monitorowania Pomocy – aplikacja, której administratorem jest UOKiK, służąca do monitorowania pomocy publicznej obejmującego gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o udzielanej pomocy publicznej, w szczególności o jej rodzajach, formach i wielkości.

Jak wynika z powyższego, ubiegając się o pomoc kryzysową konieczne jest zatem postępowanie się w różnych celach kilkoma odmiennymi koncepcjami przedsiębiorstwa i jego statusu, co niewątpliwie nie wpływa ani na szybkość, ani na pewność przyznawanej pomocy. Zwłaszcza że zagadnienia te są niejednokrotnie trudne do zrozumienia nawet dla podmiotów udzielających pomocy, a co dopiero dla przedsiębiorców ubiegających się o dane wsparcie. Biorąc pod uwagę skomplikowanie zasad pomocowych w tym zakresie, a także małą szansę na dokonanie w najbliższym czasie jakichkolwiek ich zmian na poziomie unijnym (państwa członkowskie niejednokrotnie sygnalizowały KE szereg problemów pojawiających się na etapie ich stosowania w praktyce), ważne jest, aby organy krajowe opracowujące programy dodatkowo nie komplikowały tych zasad.

3. Zasady kumulacji pomocy

Zasady kumulacji – a więc zasadniczo reguły, pod jakimi ten sam podmiot może otrzymać różne rodzaje pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* – bywają skomplikowane nawet dla podmiotów, które zawodowo zajmują się pomocą publiczną. Nie dziwi zatem fakt, że także ta problematyka wywołała początkowo sporo zamieszania.

Biorąc pod uwagę pewne podobieństwo konstrukcji obu środków, nie dla wszystkich zrozumiałym było, że pomoc w formie ograniczonych kwot jest czymś odrębnym od pomocy *de minimis*. Do tej pory można zresztą usłyszeć w środkach masowego przekazu informacje o zwiększonym limicie pomocy *de minimis* w związku z pandemią COVID-19. Tymczasem do limitu 800 tys. EUR określonego dla pomocy w formie ograniczonych kwot nie wlicza się wartości otrzymanej pomocy *de minimis*, a do limitu pomocy *de minimis* nie wlicza się wartości tej drugiej. Oznacza to, że przedsiębiorca może otrzymać 800 tys. EUR pomocy z sekcji 3.1 oraz 200 tys. EUR pomocy *de minimis*, czyli łącznie 1 mln EUR. Warto również zwrócić uwagę, że do limitu pomocy *de minimis* wlicza się pomoc otrzymaną w okresie 3 lat (roku bieżącym oraz 2 poprzednich latach podatkowych), tymczasem limit pomocy w formie ograniczonych kwot odnosi się do każdej tego typu pomocy, niezależnie od okresu, w jakim została ona udzielona.

Analogiczna zasada obowiązuje w przypadku pomocy, określonej w sekcji 3.12 TR, gdzie łączna kwota pomocy udzielonej zgodnie z tą i tylko tą sekcją, nie może przekraczać 3 mln EUR³⁰ na przedsiębiorstwo. Dodatkowo natomiast wprowadzono warunek, że pomoc ta nie może być kumulowana z żadną inną pomocą w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, a więc subwencje z PFR przeznaczone na pokrycie 70% niepokrytych kosztów stałych nie będą mogły być w zakresie pozostałych 30% uzupełniane innymi środkami pomocowymi.

Nie do końca oczywiste są również zasady kumulacji polskich środków pomocowych przyjętych na podstawie sekcji 3.10 Tymczasowych ram. Zgodnie z pkt 43 lit. d) i e) TR, miesięczne subsydlum do wynagrodzenia nie przekracza 80% miesięcznego wynagrodzenia brutto (w tym składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawcę) personelu będącego beneficjentem pomocy. Państwa członkowskie mogą również zgłosić, w szczególności w interesie pracowników zajmujących nisko opłacane stanowiska, alternatywne metody obliczania intensywności pomocy, takie jak zastosowanie krajowej średniej płacy lub płacy minimalnej, pod warunkiem zachowania proporcjonalności pomocy. Co więcej, subsydiowanie wynagrodzeń może być łączone z innymi

³⁰ Piątą zmianą TR zwiększono ten limit do 10 mln EUR. Jak już wcześniej wskazano, podniesienie limitu w odniesieniu do obowiązujących programów pomocowych wymaga jednak notyfikacji KE.

ogólnie dostępnymi lub selektywnymi środkami wspierania zatrudnienia, pod warunkiem, że łączne wsparcie nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty kosztów wynagrodzeń przedmiotowych pracowników.

W odniesieniu do pomocy zgłoszonej na podstawie sekcji 3.10 TR, określonej w art. 15zzb, art. 15zcc i art. 15zze ustawy kryzysowej³¹, KE zatwierdziła w decyzji³² właśnie taki alternatywny sposób określania intensywności pomocy, bazujący na kryterium minimalnego krajowego wynagrodzenia oraz wielkości spadku obrotów. Ponadto, jak wynika z pkt 58 decyzji KE, władze polskie potwierdziły, że beneficjenci ww. pomocy nie mogą otrzymać innego wsparcia ze środków publicznych w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych.

Należy zatem przyjąć, że polskie subsydia płacowe nie mogą być łączone w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych z żadną inną pomocą ani środkami o charakterze generalnym. Jeśli beneficjent otrzymał dofinansowanie kosztów, o których mowa w ww. przepisach, nie może już otrzymać innego wsparcia na te same koszty kwalifikowane. Przez te same koszty kwalifikowane należy natomiast rozumieć koszty wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenia społeczne konkretnego pracownika lub konkretne koszty prowadzenia działalności gospodarczej poniesione w tym samym okresie. Przykładowo zatem, jeżeli przedsiębiorca wykorzystał subwencję z PFR w ramach tzw. tarczy finansowej dla MŚP na pokrycie kosztów wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenia społeczne konkretnego pracownika w danym miesiącu, to nie powinien ubiegać się o pomoc z art. 15zzb ustawy kryzysowej na tego samego pracownika w tym samym miesiącu.

4. Określanie limitu pomocy w formie ograniczonych kwot

Pewne zamieszanie wywołała czwarta zmiana TR, którą doprecyzowano w odniesieniu do limitu pomocy w formie ograniczonych kwot, że przy określaniu czy odpowiedni pułap został przekroczony nie bierze się pod uwagę pomocy przyznanej na podstawie programów zatwierdzonych w oparciu o niniejszą sekcję i zwróconej przed dniem 30 czerwca 2021 roku.

Dotychczas uznawano – biorąc za podstawę fragment pkt. 22 lit. a) i pkt. 23 lit a) TR, dotyczący „łącznej wartości nominalnej” – że przy określaniu czy odpowiedni limit nie został przekroczony, bierze się pod uwagę zawsze nominalną wartość pomocy, a więc przed przeliczeniem jej na ekwiwalent dotacji brutto, tj. kwotę pomocy, jaką otrzymałby przedsiębiorca, gdyby otrzymał pomoc w formie dotacji, niepomniejszoną o podatek dochodowy. Przykładowo zatem przedsiębiorca, który otrzymał subwencję częściowo zwrotną z PFR, nawet po jej zwrocie musiał uwzględniać pierwotną wartość udzielonej mu subwencji przy ustalaniu wielkości przysługującej mu jeszcze pomocy z sekcji 3.1 TR. Jak wskazuje natomiast KE w pkt 9 czwartej zmiany TR, „do celów sekcji 3.1, 3.2 i 3.3 tymczasowych ram należy uwzględniać rzeczywistą korzyść w danej chwili i korzyść ta musi zawsze pozostawać w granicach łącznych limitów określonych w tymczasowych ramach. Oznacza to na przykład, że jeżeli przedsiębiorstwu przyznano zaliczkę zwrotną w wysokości 800 000 EUR na podstawie sekcji 3.1 i jeżeli taka zaliczka zwrotna zostanie spłacona przed upływem okresu obowiązywania tymczasowych ram, to dane przedsiębiorstwo będzie kwalifikować

³¹ Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1842 ze zm.).

³² SA.56922 (2020/N) – Polish anti-crisis measures – direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19 (JOCE:C:2020:198).

się ponownie do ograniczonych kwot pomocy na podstawie sekcji 3.1, o ile spełnione będą określone w niej warunki”.

Drugie podejście wydaje się właściwsze, biorąc pod uwagę zasadnie odczuwane przez przedsiębiorców poczucie niesprawiedliwości w związku ze zrównywaniem ze sobą ostatecznych wartości otrzymanych przez nich – często bardzo różnych – form pomocy, np. dotacji i pożyczek. Nie jest jednak do końca jasne jak traktować tę nową informację – czy należy uznać, że jest to zmiana dotychczasowych zasad, czy jedynie doprecyzowanie tego, co obowiązywało od samego początku? Biorąc pod uwagę, że KE nie zdecydowała się na zmianę treści pkt. 22 lit. a) i pkt. 23 lit. a) TR, a jedynie dodanie objaśnień w przypisach oraz wstępnej części czwartej zmiany TR (natomiast już nie w skonsolidowanej wersji Tymczasowych ram) oraz nie wskazywała na możliwość notyfikowania takiej zmiany w odniesieniu do już zatwierdzonych programów, wydaje się, że nie traktowała tego albo przynajmniej nie chciała, aby traktowane to było jako zmiana dotychczasowej zasady, a jedynie doprecyzowanie czegoś, co wcześniej budziło wątpliwości interpretacyjne.

Choć jest to podejście niewątpliwie zasadne, to biorąc pod uwagę ogromną liczbę przypadków pomocy publicznej udzielonej na tej podstawie oraz obowiązujący system sprawozdawczości, a także fakt, że kwoty tej pomocy wykazuje się w wartościach nominalnych – wdrożenie go w życie może być w Polsce problematyczne. Weryfikacja nieprzekroczenia odpowiedniego limitu dokonywana jest zasadniczo w oparciu o dane z bazy SUDOP³³, gdyż nie zdecydowano się na przyjęcie – analogicznie jak w przypadku pomocy *de minimis* – zaświadczeń o udzielonej pomocy kryzysowej. Korekta tych danych, dokonana po rozliczeniu zwrotnych form pomocy, spowoduje, że wprawdzie w bazie SUDOP będzie widoczna zwiększona kwota pozostałego limitu, ale jednocześnie zniknie kwota udzielonej pomocy wymagana na potrzeby sprawozdawczości. Problemem nie wydaje się zatem odpowiedź na pytanie czy „zwalniać” limit po rozliczeniu zwrotnej pomocy z sekcji 3.1 TR, ale w jaki sposób w praktyce efektywnie fakt ten monitorować.

5. Zwrot pomocy w przypadku przekroczenia limitu

Nie do końca jest również jasna kwestia zwrotu pomocy, której udzielenie spowodowało przekroczenie limitu określonego dla pomocy z sekcji 3.1 TR. Tymczasowe ramy nie regulują tego zagadnienia, w związku z czym pojawiają się wątpliwości czy zwrotowi powinna podlegać cała kwota pomocy, czy jedynie nadwyżka ponad określony próg.

Można znaleźć argumenty przemawiające za każdym z tych dwóch rozwiązań. Z jednej strony, zasadą jest, że aby pomoc publiczna mogła zostać przyznana, muszą zostać spełnione wszystkie warunki jej dopuszczalności. Jednym z warunków udzielenia pomocy w formie ograniczonych kwot jest, by łączna kwota przyznanych w tej formie środków pomocowych nie przekroczyła odpowiedniego progu. Przyznanie zatem pomocy w wysokości go przekraczającej powoduje, że w całości jest ona niezgodna z warunkami jej dopuszczalności.

Należy zauważyć, że na gruncie przepisów pomocowych takie właśnie rozwiązanie obowiązuje w odniesieniu do pomocy *de minimis*, której konstrukcja jest bardzo zbliżona do pomocy w formie ograniczonych kwot. Jeśli przyznanie pomocy miało by prowadzić do przekroczenia dopuszczalnego

³³ System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej – ogólnodostępna wyszukiwarka informacji o udzielonej w Polsce pomocy publicznej i pomocy *de minimis* sprawozdanej przez podmioty udzielające tej pomocy za pośrednictwem aplikacji SHRIMP, dostępna pod adresem internetowym: <https://sudop.uokik.gov.pl/home>.

limitu pomocy *de minimis*, możliwe jest jedynie pomniejszenie jej wartości jeszcze przed udzieleniem pomocy (czy to przez samego przedsiębiorcę na etapie wnioskowania o tę pomoc, czy przez organ udzielający pomocy, jeśli pozwalają mu na to przepisy krajowe). W przeciwnym razie cała pomoc, której przyznanie spowodowało przekroczenie limitu, podlega zwrotowi, a nie jedynie ta jej część, która przekracza dopuszczalny próg (por. Zenc, w: Ambroziak i in., 2020, s. 140).

Można jednak argumentować, że pomoc określona w Tymczasowych ramach ma charakter nadzwyczajny, związany z koniecznością szybkiego niwelowania negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią COVID-19, a więc warunki jej udzielania nie powinny być nadmiernie restrykcyjne i krzywdzące dla przedsiębiorców borykających się z trudnościami i działającymi w dobrej wierze. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście braku jasności co do zasad udzielania pomocy, niemożliwości sprawdzania informacji na temat wartości otrzymanej pomocy z sekcji 3.1 w bazie SUDOP w początkowym stadium kryzysu, a także opisane wcześniej zamieszanie wywołane niepewnością w zakresie definiowania pojęcia „przedsiębiorstwa”. Trzeba bowiem pamiętać, że przedsiębiorcy nie mieli początkowo świadomości, że limit liczony jest na grupę i nie monitorowali wielkości pomocy otrzymanej przez podmioty z nimi powiązane, co prowadziło czasem do nieświadomego przekroczenia tego limitu.

Choć oba stanowiska wydają się możliwe do wybronięcia, bezpieczniejsze wydaje się przyjęcie pierwszego podejścia, szczególnie że zasady udzielania pomocy w formie ograniczonych kwot są już powszechnie znane zarówno przedsiębiorcom ubiegającym się o tę pomoc, jak i podmiotom jej udzielającym. Trudno zatem powoływać się obecnie na uzasadnioną nieznaną zasad.

IV. Wnioski końcowe

Mając na uwadze wciąż wahające się statystyki w zakresie liczby zakażeń, problemy z dostawami szczepionek oraz małe szanse na szybkie uporanie się z negatywnymi skutkami społeczno-gospodarczymi pandemii COVID-19, wydłużenie obowiązywania Tymczasowych ram aż do końca 2021 roku oraz zwiększenie dopuszczalnych limitów niektórych rodzajów pomocy kryzysowej wydaje się zasadne. Należy bowiem pamiętać, że dokument ten został przyjęty w marcu 2020 r., kiedy mało kto zdawał sobie tak naprawdę sprawę, że pandemia potrwa tak długo. Dopuszczalne limity pomocy były szacowane w odniesieniu do znacznie krótszego okresu, stąd dla wielu europejskich przedsiębiorstw okazują się teraz niewystarczające.

Warto zwrócić jednak uwagę, że to co korzystne na poziomie UE jako całości, może nie być już tak dobre dla poszczególnych państw członkowskich. W przypadku Polski zwiększenie dopuszczalnych limitów pomocy kryzysowej zdaje się być bowiem korzystne jedynie w odniesieniu do niewielkiej grupy największych podmiotów – mikro i małe przedsiębiorstwa w praktyce rzadko wykorzystują nawet znacznie niższy i obejmujący dłuższy okres limit pomocy *de minimis*. Natomiast zwiększanie tych limitów może przełożyć się na wzrost przewagi konkurencyjnej zagranicznych przedsiębiorstw, które mogą być nieporównywalnie szcudrzej dotowane przez bogatsze państwa członkowskie, na których terytorium prowadzą one swoją działalność.

Co również istotne, Tymczasowe ramy umożliwiają podejmowanie działań mających na celu walkę z samą pandemią (pomoc z sekcji 3.6–3.8) oraz zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorstwom borykającym się z trudnościami nią wywołanymi. Warto jednak już teraz zacząć

myśleć o postpandemicznej przyszłości i zastanowić się nad rozwiązaniami ułatwiającymi wyjście z obecnego kryzysu i ponowne pobudzenie gospodarki. W tym kontekście można rozważyć utrzymanie założeń pomocy w formie ograniczonych kwot, choćby przez określony czas, także po wygaśnięciu Tymczasowych ram. Na tej podstawie państwa członkowskie mogłyby w stosunkowo szybki i prosty sposób udzielać pomocy w zidentyfikowanych przez siebie obszarach kluczowych. Jako że pomoc ta podlega notyfikacji KE, zminimalizowane jest natomiast ryzyko, że byłaby ona wykorzystywana w sposób zupełnie dowolny.

Należy również zauważyć, że Tymczasowe ramy obowiązują już prawie rok i większość opisanych wątpliwości interpretacyjnych została już w tym czasie rozwiana. W znacznej mierze nie wynikały one z błędów KE przy opracowywaniu TR, ale braku pełnego zrozumienia zasad pomocowych przez dawców i biorców pomocy publicznej w Polsce, a także konieczności szybkiego działania w często zmieniającym się i niepewnym otoczeniu prawnym. W związku ze skalą zgłaszanych problemów należałoby się jednak zastanowić czy pewne zasady pomocowe nie wymagałyby uproszczenia. W szczególności dotyczy to badania relacji powiązania i partnerstwa między przedsiębiorcami, które nie tylko samo w sobie jest skomplikowane i nie do końca jasne, lecz także w inny sposób wykorzystywane na potrzeby oceny różnych warunków dopuszczalności pomocy (można wskazać choćby na inny zakres przedsiębiorstwa stosowany na potrzeby udzielania pomocy *de minimis* i pomocy publicznej w formie ograniczonych kwot).

Niezależnie jednak od ewentualnych przyszłych zmian i opisanych wątpliwości interpretacyjnych, państwa członkowskie dysponują już teraz całkiem dobrym narzędziem umożliwiającym wspieranie wybranych grup przedsiębiorstw w związku z pandemią COVID-19. To, jak zostanie ono wykorzystane i czy okaże się skuteczne zależy jednak w głównej mierze od poszczególnych państw członkowskich – ich umiejętności odpowiednio wczesnego i przemyślanego prognozowania, planowania i wdrażania odpowiednich działań, przedkładania interesów gospodarczo-społecznych nad interesy polityczne oraz w znacznej mierze – niestety – ich możliwości budżetowych.

Bibliografia

- Ambroziak, A.A. (2021). Financial Measures Adopted in Poland in the Light of COVID-19 State Aid EU Framework. W: M. Suska, J. Menkes (red.), *Poland's Response to COVID-19: Government Actions and International Context*. Routledge (na prawach rękopisu).
- Buendia, J.L. i Dovalo, A. (2020). State Aid Versus COVID-19. The Commission Adopts a Temporary Framework. *European State Aid Law Quarterly*, 19(1).
- Ferri, D. (2020). The Role of EU State Aid Law as a „Risk Management Tool” in the COVID-19 Crisis. *European Journal of Risk Regulation*. Cambridge University Press. Pozyskano z: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/role-of-eu-state-aid-law-as-a-risk-management-tool-in-the-covid19-crisis/81F783030C7ECDB6394EFFFDA84CA93B>. <http://doi.org/10.1017/err.2020.71>.
- Nicolaidis, P. (2020). State Aid to Combat Covid-19. *Luiss School of European Political Economy, Policy Brief*, 13. Pozyskano z: <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/State%20Aid%20to%20Combat%20Covid-19.pdf> (11.01.2021).

Nicolaides, P. (2020a). Application of Article 107(2)(b) TFUE to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence. *Journal of European Competition Law & Practise*, 11(5–6). <http://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa026>.

UOKiK. (2009). *Pomoc publiczna*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Zenc, R. (2020). Pomoc de minimis. W: A.A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia, Perspektywa podmiotu udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce*. Warszawa: Wolter Kluwers.