



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY**

Warszawa, 1 kwietnia 2020 r.

DMP-1.52.29.2020.MMach/RZ

wg rozdzielnika

Szanowni Państwo,

w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym COVID-19 uchwalona została ***ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw***¹ (dalej: *Ustawa antykryzysowa*), w ramach której przyjęte zostały nowe rozwiązania w zakresie możliwości udzielania dodatkowego wsparcia dla przedsiębiorców w stosunku do dotychczas obowiązujących regulacji. W szczególności, wprowadzone zostały przepisy umożliwiające JST udzielanie dodatkowej pomocy publicznej m.in. w formie zwolnień podatkowych oraz ulg w spłacie należności podatkowych / cywilnoprawnych, w szerszym niż dotychczas zakresie. W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą o pilne przekazanie gminnym organom podatkowym niniejszego pisma, odnoszącego się do możliwych do podjęcia działań, zarówno w zakresie dotychczas obowiązujących przepisów, jak również nowych regulacji wynikających z *Ustawy antykryzysowej*.

Na wstępie należy zauważyć, że pogorszenie się sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19, nie zwalnia podmiotów udzielających pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE z konieczności stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej (w tym również pomocy de minimis). W tym

¹ Dz.U. z 31 marca 2020 r., poz. 568.

zakresie zarówno definicja pomocy publicznej wynikająca z art. 107 ust. 1 TFUE², jak i wszystkie procedury udzielania pomocy przewidziane w *ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*³, dalej: ustawa o pomocy publicznej (konieczność przedkładania informacji przez podmioty ubiegające się o pomoc, wydawanie zaświadczeń o pomocy de minimis, obowiązki sprawozdawcze) pozostają bez zmian. Wbrew przedstawianym niekiedy ocenom, dotychczasowe reguły dotyczące pomocy publicznej nie uległy złagodzeniu, ani tym bardziej zniesieniu.

Pomoc, która została wprowadzona przez *Ustawę anty kryzysową* została zakwalifikowana jako „*pomoc mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego*”, która jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, czego w dotychczasowej praktyce związanej z udzielaniem pomocy publicznej w Polsce *de facto* nie było.

Dotychczas bowiem w ramach istniejących instrumentów krajowych (m.in. zwolnień, ulg, dotacji, itd.) gminy zasadniczo udzielały pomocy publicznej:

1. w formule de minimis (zdecydowana większość przypadków), zgodnie z przepisami *rozporządzenia KE nr 1407/2013 z dnia 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis*⁴ oraz

² Należy przypomnieć, że **pomoc publiczna** dotyczy wyłącznie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, gdy spełnione są wszystkie przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, tj.:

- wsparcie udzielane jest przez państwo lub ze środków państwowych,
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- wsparcie ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- wsparcie grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Pojęcie przedsiębiorcy w prawie unijnym jest przy tym rozumiane bardzo szeroko i obejmuje swym zakresem wszystkie kategorie podmiotów zaangażowanych w działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej tych podmiotów i źródeł ich finansowania. Nie ma tutaj znaczenia fakt, czy prawo krajowe nadaje danemu podmiotowi status przedsiębiorcy, ani czy jest to podmiot nienastawiony na zys (organizacja non-profit). Przepisy prawa unijnego znajdują zastosowanie także do podmiotów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto, zgodnie z orzecnictwem sądów Unii Europejskiej przez **działalność gospodarczą** należy rozumieć **oferowanie towarów i usług na rynku**, przy czym pojęcie to dotyczy zarówno działalności produkcyjnej, jak i dystrybucyjnej i usługowej. Przy ocenie charakteru danej działalności sądy UE kierują się możliwością występowania na określonym rynku jakiegokolwiek rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji ze strony innych podmiotów.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 362, z późn.zm.

⁴ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013.



2. w ramach tzw. wyłączeń grupowych (klasycznym przykładem była regionalna pomoc inwestycyjna), tj. na warunkach określonych w *rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*⁵.

Tymczasem w związku z COVID-19, w dniu 19 marca br. Komisja Europejska przyjęła *Komunikat dot. Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* (dalej: *Tymczasowe ramy*)⁶, w którym określiła warunki zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy na podstawie na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, który dopuszcza „*pomoc mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego*”. W ocenie KE pomoc, o której mowa w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, jest w obecnej sytuacji uzasadniona z uwagi na fakt, iż epidemia COVID-19 dotyka wszystkie państwa członkowskie, a wprowadzone przez nie środki ograniczające rozprzestrzenianie epidemii, negatywnie wpływają na sytuację ekonomiczną przedsiębiorców. Co wymaga podkreślenia, część pomocy wynikającej z Ustawy anty kryzysowej, w tym nowe instrumenty pomocy odnoszące się do JST, zakwalifikowano jako pomoc zgodną z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

NOWE INSTRUMENTY POMOCOWE

Jeśli chodzi o nowe instrumenty wsparcia, które w *Ustawie anty kryzysowej* przewidziano dla JST, są one następujące:

1. W RAMACH PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI:

Art. 15p. Rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, za część roku 2020, zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Art. 15q. Rada gminy może przedłużyć, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminy

⁵ Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014, z późn. zm.

⁶ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework_pl.pdf.



płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 r.

2. W RAMACH ULG W SPŁACIE NALEŻNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH:

Art. 15zzze. 1. Należności pieniężne, o których mowa w art. 12a ust. 1 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie, przypadające za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, mogą być umarzane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, bez zgody wojewody.

2. Starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej bez zgody wojewody może odstąpić od dochodzenia należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Art. 15zzzf. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o odstąpieniu od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 i które złożą wniosek o odstąpienie od dochodzenia należności.

Art. 15zzzg. 1. Do czasu określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, dotyczących należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 tej ustawy, należności te mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa.

2. Do czasu podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15zzzf, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa może postanowić o odstąpieniu od



dochodzenia należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Zgodnie z art. 15zzzh. 1 *Ustawy antykryzysowej* wsparcie, o którym mowa m.in. w art. 15p oraz art. 15q stanowi pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w *Tymczasowych ramach*. Podobnie, stosownie do art. 15zzzh ust. 2 *Ustawy antykryzysowej*, ulgi, o których mowa w art. 15zzze-15zzzg, w przypadku udzielenia ich podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, stanowią pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w *Tymczasowych ramach*.

W przypadku zatem nowych instrumentów (podatek od nieruchomości oraz ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych) zostały one zakwalifikowane jako pomoc publiczna mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce. Nie jest to tym samym pomoc de minimis, aczkolwiek stosownie do Tymczasowych ram, pomoc taka może być łączona z pomocą de minimis, udzielaną zgodnie z przepisami rozporządzenia KE nr 1407/2013. Oznacza to, że limit pomocy wynikającej z Tymczasowych ram jest całkowicie osobny w stosunku do pomocy de minimis, przez co wartość dotychczas otrzymanej pomocy de minimis nie ma wpływu na możliwą do otrzymania wartość pomocy publicznej mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce.

Stosownie do pkt 3.1 *Tymczasowych ram*, warunki dopuszczalności pomocy publicznej mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce odnoszące się m.in. do korzyści podatkowych są następujące:

- 1) przedsiębiorca na dzień 31 grudnia 2019 r. nie spełniał kryteriów przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 *rozporządzenia KE nr 651/2014*;
- 2) pomoc będzie udzielana nie później niż do 31 grudnia 2020 r.⁷;
- 3) wartość pomocy nie przekracza, łącznie z inną pomocą udzielaną zgodnie z Sekcją 3.1 *Tymczasowych ram*, kwoty 800 000 EUR na przedsiębiorstwo.

⁷ Zgodnie z przypisem 16 do pkt 22 lit. d) *Tymczasowych ram*, w przypadku pomocy w formie korzyści podatkowych termin ten nie ma zastosowania, a pomoc uznaje się za przyznaną w momencie składania deklaracji podatkowej za 2020 r.



Przepisy zawarte w *Ustawy antykryzysowej*, które stanowią **pomoc publiczną**, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w Sekcji 3.1 Tymczasowych ram zostały notyfikowane przez polskie władze Komisji Europejskiej jako program pomocowy (zgodnie z *Tymczasowymi ramami* wymagają one akceptacji KE). Komisja Europejska nie wydała wprawdzie jeszcze decyzji w tej sprawie, jednakże z doświadczenia innych państw członkowskich wynika, że zajmuje to zaledwie kilka dni. Tym samym pomoc udzielana w takich formach przez JST, zarówno w ramach uchwał jak i indywidualnych rozstrzygnięć, nie będzie wymagała zgłaszania do UOKiK, ani tym bardziej Komisji Europejskiej. Przyjęcie danej uchwały na podstawie *Ustawy antykryzysowej* jest tym samym równoznaczne ze stosowaniem odpowiednich warunków wynikających z *Tymczasowych ram*.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej, w podejmowanych uchwałach należy dokonać odesłania do pkt 3.1 Tymczasowych ram, w którym zostały określone warunki dopuszczalności pomocy odnoszącej się do instrumentów gminnych. Poniżej przykładowy przepis:

„Pomoc, o której mowa w niniejszej uchwale stanowi pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego i jest udzielana zgodnie z pkt 3.1 Komunikatu Komisji Europejskiej: Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”.

W odniesieniu do etapu wnioskowania o przedmiotową pomoc, należy zauważyć, że regułą jest, iż podmiot ubiegający się o pomoc publiczną, zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o pomocy publicznej, zobowiązany jest do przedstawienia podmiotowi jej udzielającemu szeregu informacji dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej oraz otrzymanej pomocy, których zakres określony został w „Formularzu informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc inną niż pomoc w rolnictwie lub rybołówstwie, pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 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 rybołówstwie⁸.

Zakres wymaganych do przedstawienia informacji, określony w ww. Formularzu jest jednak dużo obszerniejszy w stosunku do warunków udzielania pomocy określonych w

⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 312, z późn. zm.



Sekcji 3.1 *Tymczasowych ram*. W związku z powyższym nie ma przeszkód, aby w treści uchwał przewidujących udzielanie pomocy zgodnie z *Ustawą antykryzysową (ergo Tymczasowymi ramami)* ww. obowiązek informacyjny zawęzić. W załączeniu do niniejszego pisma zamieszczono zatem przykładowy wzór uproszczonego *Formularza*, który może być wykorzystany w przepisach projektowanych uchwał np. w formie załącznika. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż załączony do niniejszego pisma *Formularz* ma charakter wyłącznie przykładowy, a jego wzór nie wynika z obowiązujących przepisów. Kolejną kwestią wymagającą podkreślenia jest fakt, że przedmiotowa pomoc, jak każda inna pomoc publiczna, podlega obowiązkowi sprawozdawczym, o których mowa w art. 32 *ustawy o pomocy publicznej*.

Kody, które należy stosować przy przesyłaniu sprawozdań o pomocy publicznej udzielanej na podstawie *Ustawy antykryzysowej* z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP są następujące:

- kod 2.33 dotyczący *Ustawy antykryzysowej*;
- kod c19.1 (dotyczy pomocy kryzysowej w formie dotacji, zaliczek zwrotnych lub ulg podatkowych) oraz kod c19.2 (dotyczy pozostałej pomocy kryzysowej)⁹.

Ponadto, dotychczasowy 7-dniowy termin na przekazanie sprawozdania w ramach ww. przeznaczeń może ulec zmianie.

OCENA PRZESŁANKI SELEKTYWNOŚCI W KONTEKŚCIE DEFINICJI POMOCY PUBLICZNEJ

Ponieważ wprowadzone w *Ustawie antykryzysowej* instrumenty dają JST możliwość ukształtowania zakresu zwolnienia/odstąpienia od dochodzenia należności, czyli generalnie dedykowania do wybranych przedsiębiorców, niekiedy może powstać wątpliwość, czy wprowadzana preferencja w ogóle stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, w szczególności czy spełnia przesłankę selektywności.

Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych, środek należy znać za selektywny jeśli stanowi on odstępstwo od stosowania ram ogólnych, tj. **sprzyja niektórym przedsiębiorstwom w porównaniu z innymi znajdującymi się, w świetle tego systemu, w porównywalnej**

⁹ W chwili obecnej trwają prace legislacyjne dotyczące zmiany *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U z 2016 r., poz. 1871) w zakresie wprowadzenia nowych kodów ustaw oraz przeznaczeń pomocy*.



sytuacji faktycznej i prawnej¹⁰. Selektowność występuje również wówczas, gdy podmiot udzielający pomocy korzysta z określonego stopnia uznaniowości co do wyboru beneficjenta i zasadności jej udzielenia (dyskrecjonalność). Klasyczny przykład uznaniowości na szczeblu gminnym odnosi się do ulg, gdzie na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej w ramach uznania administracyjnego organ podatkowy nawet w przypadku istnienia „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego” może podjąć decyzję o odmowie udzielenia ulgi¹¹. Podobna sytuacja ma miejsce na gruncie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych („ważny interes dłużnika”).

Z kolei w przypadku preferencji w związku z pogorszeniem się sytuacji finansowej i ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 wśród wszystkich przedsiębiorców, przesłanka ta zostanie spełniona wówczas, gdy w danej gminie tylko niektórzy z nich będą mieli możliwość skorzystania ze zwolnienia czy ulgi. Selektowność miałaby miejsce np. w przypadku zwolnień z podatku od nieruchomości wyłącznie mikro i małych przedsiębiorstw, czy też wyłącznie prowadzących działalność handlową lub usługową. W takich okolicznościach „tłem odniesienia” byłoby pozostali przedsiębiorcy, którzy nie należą do wymienionych kategorii.

A contrario, podjęcie przez organy stanowiące gmin uchwał obejmujących preferencje na terenie władztwa danej jednostki dla wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od wielkości, formy prawnej, sektora, czy innych kryteriów, której jedynym warunkiem będzie pogorszenie się sytuacji finansowej przedsiębiorstwa w wyniku epidemii COVID-19, oznaczać będzie, że ww. przesłanka *de facto* nie zostanie spełniona, a tym samym tego rodzaju zwolnienie lub ulga nie będzie stanowić pomocy publicznej. Wsparcie takie można uznać za środek o charakterze generalnym, pozbawiony znamion pomocy publicznej.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w *Tymczasowych ramach*, Komisja Europejska potwierdziła, że państwa członkowskie w reakcji na epidemię, **mogą podjąć decyzję o wprowadzeniu środków mających zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw** (jako przykład podano dopłaty do wynagrodzeń, zawieszenie płatności podatków od osób prawnych i od wartości dodanej lub składek na ubezpieczenia społeczne), które to środki nie wchodzą w zakres kontroli pomocy państwa i mogą zostać wprowadzone przez państwa członkowskie natychmiast, bez udziału Komisji.

¹⁰ Wyrok z 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7115, pkt 54; wyrok z 2005 r.

¹¹ Aczkolwiek uznaniowość nie oznacza dowolności.



DOTYCHCZASOWE INSTRUMENTY POMOCOWE

Wprowadzone przez *Ustawę antykryzysową* całkowicie nowe instrumenty wsparcia, nie wykluczają dotychczas stosowanych powszechnie w praktyce gminnej instrumentów pomocy, które są następujące:

I. ZWOLNIENIA Z PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI ORAZ PODATKU OD ŚRODKÓW TRANSPORTOWYCH

(przyjmowane na podstawie uchwał podjętych zgodnie z art. 7 ust. 3 lub art. 12 ust. 4 *ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*¹²).

W tym zakresie uchwały takie mogą być przyjmowane:

1. W formule de minimis zgodnie z przepisami rozporządzenia KE nr 1407/2013

W praktyce możliwość taka jest powszechnie wykorzystywana przez gminy. Jednak w przepisach zdecydowanej większości uchwał możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego uzależniona jest na ogół od spełnienia przez przedsiębiorcę dodatkowych warunków, takich jak choćby utworzenie nowych miejsc pracy, co w obecnej sytuacji może być *de facto* niemożliwe do realizacji. Należy jednak zauważyć, że przepisy rozporządzenia KE nr 1407/2013 nie uzależniają możliwości udzielenia pomocy de minimis od spełniania tego rodzaju warunków. W związku z powyższym, z punktu widzenia prawa unijnego nie ma przeszkód, aby organy gminne w podejmowanych czy też nowelizowanych uchwałach bazujących na rozporządzeniu KE nr 1407/2013, tak ukształtowały warunki zwolnień, aby dostosować je do obecnej sytuacji. Zgodnie bowiem z krajowym orzecnictwem sądowno-administracyjnym, radzie gminy przysługują kompetencje do kształtowania zwolnienia poprzez jego ograniczenie, konkretyzowanie, wprowadzanie warunków dodatkowych¹³. Istotę pomocy de minimis dość trafnie ujęto w wyroku WSA w Olsztynie z 29.11.2007 r. wskazując, że jej specyficzny charakter prawny „*pozwała na zasadnicze uproszczenie procedur, w szczególności na brak unormowań określających cel (przeznaczenie) pomocy udzielanej w tej formie, co oznacza z kolei, iż cel (przeznaczenie) może*

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1170.

¹³ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.04.2009 r. (sygn. Akt III SA/Wa 3486/08).



być dowolny”¹⁴. W tym zakresie można sobie zatem wyobrazić całkowitą rezygnację z uzależnienia zwolnienia podatkowego od obowiązku zwiększenia zatrudnienia na terenie gminy. Istotnym ograniczeniem pomocy de minimis jest jej limit kwotowy (na jedno przedsiębiorstwo w ciągu 3 kolejnych lat 200 tys. EUR oraz 100 tys. EUR w sektorze transportu towarów).

W przypadku uchwał przewidujących udzielanie pomocy de minimis konieczne jest wprowadzenie do ich treści bezpośredniego odesłania do *rozporządzenia KE nr 1407/2013*, podając pełny tytuł wraz z publikatorem. Zgodnie bowiem z ww. rozporządzeniem, w akcie stanowiącym podstawę udzielania pomocy de minimis należy podać pełny tytuł rozporządzenia określającego warunki dopuszczalności tej pomocy wraz z publikatorem.

W uchwałach takich powinny również znaleźć się przepisy umożliwiające podmiotowi udzielającemu pomocy skuteczne jej nadzorowanie i monitorowanie. Zgodnie z art. 5 ust. 1 *rozporządzenia KE nr 1407/2013*, pomoc de minimis przyznawaną zgodnie z tym rozporządzeniem można łączyć z pomocą de minimis przyznawaną zgodnie z innymi rozporządzeniami o pomocy de minimis do odpowiedniego pułapu określonego w art. 3 ust. 2 *rozporządzenia KE nr 1407/2013* (przy zapewnieniu rozdzielności rachunkowej poszczególnych rodzajów działalności). Jednocześnie stosownie do art. 5 ust. 2 *rozporządzenia KE nr 1407/2013*, podmiot prowadzący działalność gospodarczą nie może uzyskać pomocy de minimis, jeżeli otrzymał pomoc inną niż de minimis w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do pomocy lub pomoc dla tego samego środka finansowania ryzyka, a łączna kwota pomocy spowodowałaby przekroczenie dopuszczalnej intensywności pomocy lub kwotę pomocy ustaloną pod kątem specyficznych uwarunkowań każdego przypadku w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych lub w decyzji Komisji. Zakres ww. informacji został określony w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis*¹⁵. Załącznik do ww. rozporządzenia stanowi *Formularz informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis*¹⁶.

¹⁴ Sygn. akt I SA/OI 547/07.

¹⁵ Dz. U. Nr 53, poz. 311, z późn. zm.

¹⁶ „Formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis” został zamieszczony w wersji aktywnej (w formacie Excel) na stronie:



W związku z powyższym w projektach uchwał de minimis należy zobowiązać podmioty ubiegające się o pomoc de minimis do przedstawiania:

- a) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, jakie otrzymały w roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie oraz
- b) informacji określonych w rozporządzeniu w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Jeśli chodzi o kwestie proceduralne, zgodnie z art. 7 ust. 3 *ustawy o pomocy publicznej*, projekt programu pomocowego (w przedmiotowym przypadku uchwały) przewidujący udzielanie pomocy de minimis **podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi UOKiK, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.**

2. W ramach tzw. wyłączeń grupowych, tj. na warunkach określonych w rozporządzeniu KE nr 651/2014 i rozporządzeniu Rady Ministrów z 9.1.2015 r.

W tym zakresie kluczowe są przepisy rozporządzenia *Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów*¹⁷.

Powyższy program pomocowy umożliwia gminom udzielanie pomocy publicznej w formie zwolnień z podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych na podstawie uchwał podejmowanych zgodnie z art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4 *ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, bez konieczności ich opiniowania przez Prezesa UOKiK oraz notyfikacji Komisji Europejskiej. Program ten określa warunki ramowe udzielania ww. pomocy, do której mają zastosowanie przepisy *rozporządzenia KE nr 651/2014*. Każda przyjęta przez gminę uchwała zgodna z jego przepisami (tj. odsyłająca do tego rozporządzenia), nie wymaga występowania z

http://www.uokik.gov.pl/wzory_formularzy_pomocy_de_minimis.php

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 297.



wnioskiem o wydanie opinii przez Prezesa UOKiK w trybie art. 12 *ustawy o pomocy publicznej*, ani tym bardziej notyfikacji Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy, jedynym obowiązkiem gminy jest **przesłanie Prezesowi UOKiK podjętej uchwały, w terminie 30 dni od dnia jej wejścia w życie.**

Należy podkreślić, że choć ww. rozporządzenie Rady Ministrów jest w przeważającej większości przypadków wykorzystywane przez gminy do konstruowania programów pomocy regionalnej, to jednak **umożliwia ono de facto wprowadzanie w uchwałach pomocy publicznej w ramach kilku innych następujących przeznaczeń:**

- a) regionalna pomoc inwestycyjna (na tzw. inwestycje początkowe),
- b) pomoc inwestycyjna lub operacyjna na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego,
- c) pomoc inwestycyjna lub operacyjna na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną,
- d) pomoc na infrastrukturę lokalną,
- e) pomoc inwestycyjna lub operacyjna na rzecz regionalnych portów lotniczych,
- f) pomoc na rzecz portów.

W kontekście obecnej sytuacji epidemiologicznej, nie ulega wątpliwości, że pewnym problemem jest fakt, że udzielenie pomocy publicznej na podstawie ww. programu w większości przypadków zależne jest od realizacji przez przedsiębiorcę określonej inwestycji. Wyjątkiem jest pomoc operacyjna na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc operacyjna na infrastrukturę sportową oraz pomoc operacyjna na rzecz regionalnych portów lotniczych, związana z bieżącym funkcjonowaniem tego rodzaju obiektów.

II. **RÓŻNICOWANIE STAWEK PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI**

*Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*¹⁸ przyznaje radzie gminy uprawnienie do różnicowania m.in. stawek podatku od nieruchomości (art. 5 ust. 2-4). W przypadku podatku od nieruchomości różnicowanie stawek może następować w oparciu o różne kryteria, w szczególności rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, lokalizację, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania

¹⁸ Tj. Dz.U. z 25 czerwca 2019 r., poz. 1170.



nieruchomości, stan techniczny i wiek budynków. Jednocześnie zgodnie z art. 20c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego przewiduje udzielanie pomocy publicznej w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 2-4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, pomoc ta może być udzielana wyłącznie jako pomoc de minimis.

Planując zatem przyjęcie uchwały przewidującej określenie stawek podatku od nieruchomości zgodnie z art. 5 ust. 2-4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, organ stanowiący gminy powinien przede wszystkim przesądzić, czy do różnicowania stawek podatków powinny mieć zastosowanie przepisy o pomocy de minimis. W ocenie UOKiK, przepisy o pomocy de minimis nie będą miały zastosowania, gdy celem różnicowania stawek podatkowych nie jest udzielanie pomocy konkretnym przedsiębiorcom, czy też wspieranie konkretnych rodzajów działalności gospodarczej. W praktyce oznacza to zatem, iż nie każde różnicowanie stawek podatkowych będzie stanowiło pomoc publiczną. W ocenie UOKiK z pomocą de minimis będziemy mieli do czynienia w przypadku obniżenia stawek przykładowo w stosunku do:

- konkretnych sektorów działalności gospodarczej (np. wynajmu pokoi gościnnych, hotelarstwa, gastronomii, usług turystycznych, prowadzenia ośrodków wczasowych, budownictwa, prowadzenia stacji paliw),
- konkretnych form opodatkowania działalności gospodarczej (np. karty podatkowej),
- wyznaczonego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (np. w gminnej strefie aktywności gospodarczej),
- rodzaju działalności gospodarczej (np. działalności usługowej, handlowej lub produkcyjnej), itp.

Z punktu widzenia przepisów pomocowych, w uchwale różnicującej stawki podatku od nieruchomości należy przede wszystkim wyraźnie wskazać, iż pomocą de minimis jest różnica pomiędzy stawkami podstawowymi podatku od nieruchomości, a stawkami preferencyjnymi.

Jednocześnie, zasady konstruowania takich uchwał (w tym przepisy umożliwiające podmiotowi udzielającemu pomocy skuteczne jej nadzorowanie i monitorowanie), jak również obowiązki proceduralne związane z ich zgłaszaniem Prezesowi UOKiK (zgłoszenie projektu uchwały w celu przedstawienia zastrzeżeń) są identyczne jak te opisane wcześniej przy okazji uchwał podatkowych de minimis.



III. ULGI W SPŁACIE ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH

Gminne organy podatkowe mają możliwość udzielania ulg w spłacie należności podatkowych (umorzenia, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty) w drodze decyzji na podstawie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹⁹. W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, przepis art. 67b *Ordynacji podatkowej* przewiduje przy tym możliwość udzielania tego rodzaju ulg zarówno w formule pomocy de minimis (pkt 2), jak również w ramach innych przeznaczeń pomocy (pkt 3). W tym ostatnim przypadku, stosownie do art. 67b § 2 i 3 *Ordynacji podatkowej*, ulgi mogą być udzielane jako pomoc indywidualna zgodna z programami rządowymi lub samorządowymi albo udzielane w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach.

IV. ULGI W SPŁACIE NALEŻNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH

Na podstawie uchwał podjętych zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, JST mogą również udzielać ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych. W praktyce powszechnie stosowanym rozwiązaniem jest udzielanie pomocy de minimis na warunkach określonych w rozporządzeniu Komisji nr 1407/2013. W tym zakresie zasady konstruowania takich uchwał (w tym przepisy umożliwiające podmiotowi udzielającemu pomocy skuteczne jej nadzorowanie i monitorowanie), jak również obowiązki proceduralne związane z ich zgłaszaniem Prezesowi UOKiK (zgłoszenie projektu uchwały w celu przedstawienia zastrzeżeń) są identyczne jak te opisane wcześniej przy okazji uchwał podatkowych de minimis.

Z poważaniem,
Tomasz Chrósty
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
/podpisano elektronicznie/

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.

Załącznik:

Uproszczony wzór *Formularza informacyjnego*



Formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc rekompensującą negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19	
A. Informacje dotyczące podmiotu, któremu ma być udzielona pomoc	
1) Identyfikator podatkowy NIP podmiotu 	
2) Imię i nazwisko albo nazwa podmiotu 	
3) Adres miejsca zamieszkania albo adres siedziby podmiotu 	
4) Klasa działalności, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. Nr 251, poz. 1885, z późn. zm.) ¹⁾ 	
5) Wielkość podmiotu, zgodnie z załącznikiem I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1) ☐ mikroprzedsiębiorca ☐ mały przedsiębiorca ☐ średni przedsiębiorca ☐ inny przedsiębiorca	
B. Informacje dotyczące sytuacji ekonomicznej podmiotu, któremu ma być udzielona pomoc publiczna (aktualne na dzień 31 grudnia 2019 r.)	
1) Czy, w przypadku spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki komandytowo-akcyjnej, wysokość niepokrytych strat przewyższa 50 % wysokości kapitału zarejestrowanego?	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
2) Czy, w przypadku spółki jawnej, komandytowej, partnerskiej oraz spółki cywilnej, wysokość niepokrytych strat przewyższa 50 % wysokości jej kapitału według ksiąg spółki?	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
3) Czy podmiot spełnia kryteria kwalifikujące go do objęcia postępowaniem upadłościowym?	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
4) Czy, w przypadku podmiotu innego niż mikro, mały lub średni przedsiębiorca, w ciągu ostatnich dwóch lat stosunek długów do kapitału własnego był większy niż 7,5 a stosunek zysku operacyjnego powiększonego o amortyzację do odsetek był niższy niż 1?	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
C. Informacje dotyczące już otrzymanej pomocy publicznej rekompensującej negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19	
1. Czy podmiot któremu ma być udzielona pomoc otrzymał już inną pomoc publiczną rekompensującą negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19? ☐ tak ☐ nie	
2. Jeśli tak, należy wskazać:	
a) wartość pomocy w złotych oraz datę jej otrzymania	
b) rodzaj i formę otrzymanej pomocy (dotacja, pożyczka, gwarancja, dopłata do oprocentowania kredytu, zaliczka zwrotna, pożyczka umarzalna, ulga podatkowa)	
c) nazwę oraz adres podmiotu udzielającego pomocy	
D. Informacje dotyczące osoby upoważnionej do przedstawienia informacji	
Imię i nazwisko 	Numer telefonu
Stanowisko służbowe 	Data i podpis
1) Podaje się klasę działalności, w związku z którą podmiot ubiega się o pomoc. Jeżeli brak jest możliwości ustalenia jednej takiej działalności, podaje się klasę PKD tej działalności, która generuje największy przychód.	