



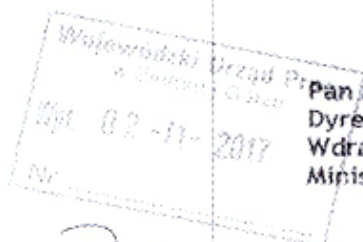
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Piotr Pelka
Dyrektor

Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej

Warszawa, 26 października 2017 r.

DMP-52-272(2)/17/AKo



Pan Marek Kalupa
Dyrektor Departamentu Koordynacji
Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej
Ministerstwo Rozwoju

Szanowny Panie Dyrektore,

w odpowiedzi na pismo z dnia 1 sierpnia 2017 r. (znak: DKF-VII.752.25.2017.OZ.1), dotyczące wątpliwości w zakresie tego, czy samorządowe jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe mogą być odrębnymi od gminy beneficjentami pomocy de minimis/ pomocy publicznej, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 pkt 16 i 17 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, przez „beneficjenta pomocy” należy rozumieć podmiot prowadzący działalność gospodarczą (w rozumieniu unijnego prawa konkurencji), w tym podmiot prowadzący działalność w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną. Przepis ten nie wprowadza odrębnych kryteriów kwalifikowania danego podmiotu jako beneficjenta pomocy w zależności od tego, czy dotyczy to pomocy publicznej (spełniającej wszystkie przesłanki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), czy pomocy de minimis.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu wynika, że pojęcie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą powinno być rozumiane bardzo szeroko. W jego zakres wchodzi wszelkie kategorie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od ich formy prawnej i źródeł finansowania oraz bez względu na to, czy przepisy krajowe przyznają danemu podmiotowi status przedsiębiorcy². Co więcej, nie jest istotne, czy podmioty te działają w celu osiągnięcia zysku, w związku z czym działalnością gospodarczą może być także działalność prowadzona przez różnorodne

¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1808, z późn. zm.

² Np. pkt 19 sprawy C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, [2001] ECR I-8089 oraz pkt 74 połączonych spraw C-180/98 do C-184/98, *Pavlov and Others*, [2000] ECR I-6451.

podmioty typu non-profit³, a także działalność stanowiąca realizację zadań własnych gminy. Czynnikiem decydującym jest sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie natomiast z orzecznictwem sądów unijnych, przez działalność gospodarczą należy rozumieć oferowanie towarów i usług na rynku.

Warto również wskazać, że kwestia prowadzenia działalności gospodarczej przez władze publiczne (w tym ich jednostki) była wielokrotnie podnoszona w wyrokach sądów unijnych i decyzjach Komisji Europejskiej. Przykładowo, TSUE orzekł w sprawie AAMS⁴, że władze publiczne prowadzące działalność gospodarczą można uznać za przedsiębiorstwa publiczne. Nie ma przy tym znaczenia fakt, czy jednostki prowadzące działalność gospodarczą posiadają osobowość prawną, czy też nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują w strukturach władz publicznych. Podobnie w sprawie Tietliikelahtos⁵ Komisja Europejska uznała, że przedsiębiorstwem może być jednostka, która prowadzi działalność gospodarczą, jest własnością państwa, nie posiada osobowości prawnej i ma status pośredni pomiędzy organem administracyjnym a spółką państwową. Warto również zwrócić uwagę, że w wyroku Komisja v. Włochy⁶ TSUE potwierdził, że istnieje możliwość udzielenia pomocy publicznej jednostce, która jest częścią administracji państwowej i nie ma wyodrębnionej osobowości prawnej.

Zgodnie z ustawodawstwem krajowym, jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą albo bezpośrednio, przy pomocy swojego aparatu pomocniczego, tj. urzędu, albo pośrednio, przez powołane w tym celu jednostki gospodarcze, w tym właśnie jednostki budżetowe czy zakłady budżetowe. Mając na uwadze wyżej przytoczone wyjaśnienia, należy stwierdzić, że nawet pomimo braku osobowości oraz zdolności prawnej tych podmiotów, ich konstrukcja prawna (pewien stopień wyodrębnienia majątkowego, organizacyjnego i finansowego oraz swobody decyzyjnej, a także posiadanie odrębnych NIP-ów) sprawia, że można je uznać za odrębne od danej jednostki samorządu terytorialnego jednostki gospodarcze. Jeżeli zatem dana jednostka budżetowa czy zakład budżetowy prowadzi działalność gospodarczą i jednocześnie pomoc zostanie przyznana w związku z tą działalnością, to wówczas właśnie ten konkretny podmiot będzie beneficjentem pomocy de minimis/pomocy publicznej.

³ Np. pkt 79 orzeczenia TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany, C-67/96: „Ani realizacja celu o charakterze społecznym, ani brak celu zarobkowego, ani wymogi solidarności, ani inne zasady dotyczące między innymi ograniczeń w zakresie inwestycji dokonywanych przez podmiot zarządzający nie pozbawiały działalności prowadzonej przez ten podmiot charakteru gospodarczego”.

⁴ Wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie AAMS C 118/85.

⁵ Decyzja KE z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie pomocy C7/06 (ex NN 83/05) przyznanej przez Finlandię dla przedsiębiorstwa Tietliikelahtos/Destia, Dz. Urz. UE L 270/1 z 10.10.2008 r., pkt 12.

⁶ Wyrok TS z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85 Komisja v. Włochy, pkt 13.

Pragnę dodatkowo zauważyć, że jedną z praktycznych konsekwencji przyjęcia podejścia innego niż wyżej wskazane (tj. uznania, że zakłady budżetowe i jednostki budżetowe nie mogą być odrębnymi od nadzorujących je jednostek samorządu terytorialnego beneficjentami pomocy publicznej/pomocy de minimis), byłoby nierówne traktowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W zależności bowiem od tego, czy dana działalność byłaby prowadzona w formie jednostki posiadającej osobowość prawną (np. spółki komunalnej) czy nieposiadającej takiej osobowości (np. zakładu budżetowego), przysługiwałby im odmienne limity pomocy de minimis. W sytuacji takiej należałoby również uznać, że wszystkim państwowym jednostkom budżetowym przysługuje wspólny limit pomocy de minimis.

W związku z powyższym, niezależnie od tego, że zakład budżetowy czy jednostka budżetowa nie mają osobowości prawnej i nie mogą być stroną umowy o dofinansowanie projektu ze środków unijnych, jeżeli pomoc będzie przyznana w związku z wykonywaną przez nich działalnością gospodarczą, to one, a nie dana jednostka samorządu terytorialnego, będą faktycznymi beneficjentami pomocy de minimis lub pomocy publicznej. ~~Może się zatem zdarzyć, że beneficjentem środków unijnych i pomocy publicznej będą różne podmioty. Wydaje się jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby w takiej sytuacji już w umowie o dofinansowanie projektu obok beneficjenta środków unijnych wskazać również tę jednostkę, która będzie beneficjentem pomocy publicznej/pomocy de minimis (np. Gmina X - Urząd Miejski, Powiat X - Szkoła Powiatowa, Województwo X - Wojewódzki Zarząd Dróg). Wówczas dniem udzielenia takiej pomocy byłby dzień podpisania umowy. W sytuacji jednak, gdyby z jakichś względów wskazanie w umowie faktycznego beneficjenta pomocy okazało się problematyczne, za dzień udzielenia pomocy należałoby uznać dzień faktycznego przysporzenia korzyści, np. dzień przekazania w zarząd wybudowanej infrastruktury lub dzień podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego z przeprowadzonych prac instalacyjnych.~~

2

pozwolenie

DYREKTOR

Spółdzielni Skuteczności Pomocy Publicznej

Michał Polka