

Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące pomocy de minimis i pomocy publicznej

Ewa Hebdyńska Data publikacji: 06.11.2017

Przedstawiamy Państwu wyjaśnienia skierowane do pana Marka Kalupy, Dyrektora Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej Ministerstwa Rozwoju przez Dyrektora Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej UOKiK pana Piotra Pełkę:

„W odpowiedzi na pismo (...) 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 publicznej, 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 przedsiębiorcy. 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 podmioty typu non-profit, 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 AAMS, 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 Tieliikelaitos 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. Włochy 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.

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 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), przysługiwałyby 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, czy 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 równe 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."

Pełna treść pisma w załączniku poniżej.

Załączniki

[Wyjaśnienia UOKiK dotyczące pomocy de minimis i pomocy publicznej \(pdf, 647 KB\)](#)