



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Katarzyna Pamuła-Wróbel
Zastępca Dyrektora
Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej

Warszawa, 20 marca 2020 r.

Opinia dotycząca występowania pomocy publicznej – ulgi ZUS

W związku z wystąpieniem w Europie pandemii korona wirusa i ogłoszeniem w Polsce w dniu 13 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował, iż w przypadku wystąpienia u przedsiębiorcy problemów z opłaceniem bieżących składek lub należności, które wynikających z zawartej już z ZUS umowy o rozłożenie zadłużenia na raty bądź odroczenie terminu płatności, możliwe jest skorzystanie z uproszczonych form pomocy:

- odroczenia o 3 miesiące terminu płatności składek za okres od lutego do kwietnia 2020 r.,
- zawieszenia na 3 miesiące realizacji umowy zawartej z ZUS, w której termin płatności rat bądź składek wyznaczono w okresie od marca do maja 2020 r., i tym samym wydłużenia o 3 miesiące terminu realizacji zawartej umowy.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi kwalifikacji przedmiotowych ulg jako pomocy publicznej, należy wyjaśnić, co następuje.

Udzielenie ulgi w płatnościach względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będzie stanowiło pomoc publiczną, o ile dotyczyć będzie podmiotu prowadzącego działalności gospodarczej oraz gdy spełnione zostaną wszystkie przesłanki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: 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.

Na wstępie należy wskazać, że pojęcie przedsiębiorcy w prawie unijnym jest rozumiane bardzo szeroko i obejmuje swym zakresem wszystkie kategorie podmiotów zaangażowanych w działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej tych podmiotów i źródeł ich finansowania¹. Nie ma tutaj znaczenia fakt, czy prawo krajowe nadaje danemu podmiotowi status przedsiębiorcy, ani czy jest to podmiot nienastawiony na zysk (organizacja non-profit)². Przepisy prawa unijnego znajdują zastosowanie także do podmiotów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem sądów Unii Europejskiej przez **działalność gospodarczą** należy rozumieć **oferowanie towarów i usług na rynku**³, 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.

Dokonując oceny przesłanek pomocy publicznej należy stwierdzić, że udzielenie ulgi (odroczenie lub rozłożenie płatności na raty) w płatnościach należności wynikających z *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266, 321) dotyczy środków publicznych i może stanowić dla przedsiębiorcy korzyść, gdyż odroczenie płatności lub rozłożenie jej na raty umożliwia przedsiębiorcy dysponowanie środkami publicznymi, które w normalnych warunkach musiałby uiścić jednorazowo.

W odniesieniu do **przesłanki selektywności**, należy zauważyć, że z orzecznictwa unijnego wynika, że środek jest selektywny, jeżeli celem takiego środka jest „częściowe zwolnienie tych przedsiębiorstw ze świadczeń pieniężnych, jakie normalnie wynikają ze stosowania

¹ Art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (KE) 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).

² Np. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, ECR 1999 I-5751.

³ Np. pkt 19 sprawy Ambulanz Glöckner C-475/99, ECR 2001 I-8089 oraz pkt 75 połączonych spraw Pavlov and Others C-180/98 do C-184/98, ECR 2000 I-6451.

powszechnie obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych, narzuconych prawem⁴. Z powyższego wynika, że środek jest selektywny, jeżeli stanowi odstępstwo od stosowania ram ogólnych. W tym celu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, należy ocenić, czy dany środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁵.

Mając na uwadze powyższe, należy zwrócić uwagę, że warunkiem udzielenia ulg przewidzianych przez ZUS jest pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa w wyniku epidemii korona wirusa, która wpływa na brak możliwości opłacenia należnej składki w terminie. W związku z tym, że możliwość skorzystania z ulg mają wszyscy przedsiębiorcy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, miejsca jej prowadzenia ani też wielkości przedsiębiorstwa, a jedyną przesłanką uprawniającą do złożenia wniosku jest pogorszenie sytuacji finansowej w wyniku wystąpienia epidemii COVID-19, **przedmiotowy środek ma charakter generalny**.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że ulgi polegające na:

- odroczeniu o 3 miesiące terminu płatności składek za okres od lutego do kwietnia 2020 r., oraz
- zawieszeniu na 3 miesiące realizacji umowy zawartej z ZUS, w której termin płatności rat bądź składek wyznaczono w okresie od marca do maja 2020 r., i tym samym wydłużeniu o 3 miesiące terminu realizacji zawartej umowy,

nie stanowią pomocy publicznej, ze względu na nie spełnienie przesłanki selektywności.

Jednocześnie należy zauważyć, że w Komunikacie z dnia 13 marca 2020 r. pn. *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak* (COM(2020) 112 final)⁶, Komisja potwierdziła, że państwa członkowskie w reakcji pandemii korona wirusa, mogą podjąć decyzję o podjęciu środków mających zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw, na

⁴ Wyrok z 1974 r. w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1974, s. 709, podsumowanie nr 3.

⁵ Wyrok z 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7115, pkt 54; wyrok z 2005 r. w sprawie C-172/03 Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck, Zb.Orz. s. I-1627, pkt 40; wyrok z 2009 r. w sprawie C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri przeciwko Regione Sardegna, Zb.Orz. s. I-10821, pkt 61.

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf



przykład dopłat do wynagrodzeń i **zawieszenia płatności podatków od osób prawnych i od wartości dodanej lub składek na ubezpieczenia społeczne**. Środki te łagodzą obciążenia finansowe przedsiębiorstw w bezpośredni i skuteczny sposób. **Nie wchodzi one w zakres kontroli pomocy państwa i mogą zostać wprowadzone przez państwa członkowskie natychmiast, bez udziału Komisji.**

