Do druku nr 278

01. 04. 2020

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

Warszawa, 1 kwietnia 2020 r.

DMP-2.52.63.2020.AH

**Pani Małgorzata Gosiewska**
**Wicemarszałek Sejmu RP**

*Szanowna Pani Marszałek,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 marca 2020 r. (SPS-WP-17-9/20), otrzymane 30 marca 2020 r. a zawierające wniosek o opinię do poselskiego **projektu ustawy o pomocy przedsiębiorcom w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2** (dalej: projekt ustawy), na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*[1], pragnę przedstawić, co następuje.

Poselski projekt ustawy określa zasady udzielania przedsiębiorcom zwolnień z obowiązku płatności składek na ubezpieczenia społeczne i zaliczek na podatki dochodowe w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Projekt ustawy w art. 2 przewiduje zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ustawie z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych*[2], płatników składek będących przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[3] (dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców). Zwolnienie to ma przysługiwać wszystkim przedsiębiorcom, którzy nie prowadzą działalności lub odnotowali spadek przychodów w wysokości co najmniej 20% w porównaniu do średniomiesięcznego przychodu osiągniętego w 2019 r. na skutek

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 284.
[2] Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.
[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa
tel. +48 22 32 32 400 < faks +48 22 32 32 500



Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

i w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Ponadto, zgodnie z art. 3 ust 1 i 4 ust 1 projektu ustawy, w czasie trwania ww. zagrożenia:

- osoby fizyczne będące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, zwolnione będą z obowiązku płacenia zaliczek na podatek dochodowy, o którym mowa w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*[4] (dalej: ustawa o PIT),
- osoby prawne będą zwolnione z obowiązku opłacania zaliczek na podatek dochodowy, o którym mowa w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*[5] (dalej: ustawa o CIT),

przy czym projektowane zwolnienia dotyczą również zaliczek na odpowiednio PIT i CIT, płaconych przez osoby fizyczne i osoby prawne jako płatnicy (art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 2 projektu ustawy).

Warunkami skorzystania z ww. zwolnień jest niemożność prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot lub prowadzenie działalności w ograniczonym stopniu, ze względu na zakazy wprowadzone w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego, a także wystąpienie spadku przychodów w wysokości co najmniej 20% w porównaniu do średniomiesięcznych przychodów osiągniętych w 2019 r.

**Na wstępie pragnę zwrócić uwagę, że poniższe wyjaśnienia opierają się na założeniu, że odwołanie w art. 4 ust. 1 projektu ustawy do ustawy o PIT znalazło się w projekcie ustawy omyłkowo i powinno być odwołaniem do ustawy o CIT, ponieważ osoby prawne nie podlegają ustawie o PIT.**

**Zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.**

Udzielenie ulgi w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne 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,

[4] Dz. U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.
[5] Dz. U. z 2019 r. poz.865 ze zm.

- 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 finansowania[6]. Nie ma tutaj znaczenia fakt, czy prawo krajowe nadaje danemu podmiotowi status przedsiębiorcy, ani czy jest to podmiot nienastawiony na zysk (organizacja non-profit)[7]. 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[8], 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 jakiejkolwiek rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji ze strony innych podmiotów.

Dokonując oceny przesłanek pomocy publicznej należy stwierdzić, że zwolnienie z obowiązku opłacania składek dotyczy środków publicznych i może stanowić dla przedsiębiorcy korzyść, gdyż umożliwia przedsiębiorcy dysponowanie środkami publicznymi, które w normalnych warunkach musiałby uiścić.

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 powszechnie obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych, narzuconych prawem[9]. 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

---

[6] 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).

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

[8] 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.

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

w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej[10].

W projekcie ustawy określono, że warunkiem uzyskania zwolnienia z opłacania składek jest pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa (odnotowanie spadku przychodów) na skutek stanu zagrożenia epidemicznego, spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W związku z tym, że możliwość skorzystania ze zwolnienia mają wszyscy przedsiębiorcy będący płatnikami składek, 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, projektowane zwolnienie dotyczy bez wyjątku wszystkich przedsiębiorców znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Zatem, projektowane zwolnienie ma charakter generalny i **nie stanowi pomocy publicznej ze względu na nie spełnienie przesłanki selektywności.**

**Zwolnienie z opłacania zaliczek na podatek dochodowy.**

W odniesieniu do zwolnienia z obowiązku opłacania zaliczek na podatek dochodowy osób fizycznych, będących przedsiębiorcami, należy zwrócić uwagę, że zwolnienie to jest dostępne dla wszystkich podmiotów - każda osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, która nie może prowadzić działalności lub jej przychody spadną o 20% jest uprawniona do skorzystania ze zwolnienia. Z tych względów przedmiotowe zwolnienie, jako środek o charakterze generalnym, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi powyżej, **nie stanowi pomocy publicznej z uwagi na brak przesłanki selektywności.** W związku z tym, nie ma potrzeby ujmowania w projekcie ustawy przepisu art. 3 ust. 5.

Natomiast odnosząc się do zwolnienia osób prawnych z opłacania zaliczek na podatek dochodowy, o którym mowa w ustawie o CIT, pragnę zauważyć, że do wnoszenia zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych zobowiązane są również podmioty nie będące osobami prawnymi. Są to na przykład spółki komandytowo-akcyjne. Pominięcie tych spółek w obecnym brzmieniu art. 4 projektu ustawy powoduje, ze projektowane zwolnienie w aktualnym kształcie będzie miało charakter selektywny. Zatem, w celu wykluczenia udzielania pomocy publicznej, należałoby uwzględnić w art. 4 projektu ustawy również spółki komandytowo-akcyjne, np. poprzez określenie beneficjentów zwolnienia

[10] 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.

jako „podmioty zobowiązane do płacenia zaliczek na podatek dochodowy, o którym mowa w ustawie o CIT". Należy przy tym zaznaczyć, że w art. 4 projektu ustawy w miejsce ustawy o PIT niezbędne jest wskazanie prawidłowej ustawy, będącej podstawą podlegania opłacaniu zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych. W takiej sytuacji nie będzie również potrzeby uwzględniania w projekcie ustawy art. 4 ust. 5.

Po uwzględnieniu powyższych uwag projekt ustawy nie będzie stanowił podstawy do udzielania pomocy publicznej i w związku z tym nie ma również konieczności jego notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 TFUE.

*Z poważaniem,*

*Tomasz Chróstny*
*Prezes*
*Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*
/podpisano elektronicznie/