

**Anna Dobaczewska**  
Uniwersytet Gdański  
ORCID: 0000-0001-8918-9847  
anna.dobaczewska@ug.edu.pl

## **Efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców w okresie i po pandemii COVID-19**

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE) w rozdziale dotyczącym polityki konkurencji zawiera (w art. 107 TFUE) twierdzenie, że jakakolwiek pomoc świadczona ze środków publicznych, która powoduje korzyść po stronie wybranych przedsiębiorców i negatywnie wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. To zaś sprawia, że stosowanie takiej pomocy państwa jest co do zasady zakazane<sup>1</sup>. Z drugiej strony udzielanie finansowego wsparcia ze środków publicznych może okazać się konieczne (lub co najmniej przydatne) z uwagi na różnorakie okoliczności natury ekonomicznej lub społecznej. Dlatego też za niezbędne należy uznać ustalenie katalogu sytuacji i zdarzeń pozwalających na zastosowanie pomocy publicznej przez państwa członkowskie UE, jednocześnie zastrzegając, że takie sytuacje stanowią wyjątek od ogólnego zakazu i jako takie powinny być interpretowane zawężająco. Reakcją organów administracji publicznej na rozprzestrzeniający się wirus SARS-CoV-2 było m.in. zakazanie lub ograniczenie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej (tzw. lockdown), co skutkowało trudnościami finansowymi po stronie przedsiębiorców, zrywało łańcuchy dostaw, w których uczestniczyli, aż wreszcie stanowiło problem dla całych branż i gospodarek krajowych. Należy zatem uznać, że skoro do strat przedsiębiorców doszło z powodu działań organów administracyjnych, to co najmniej moralnym ich obowiązkiem jest podjąć wszelkie możliwe środki, aby negatywne skutki gospodarcze tego zminimalizować.

Jednym z problemów, z jakimi muszą się mierzyć organy administracji udzielające pomocy, jest dążenie do najdalej idącej efektywności swych działań.

---

<sup>1</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 107*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 2, 2012, Lex.

Na efektywność składa się nie tylko efektywność ekonomiczna (taniość przyjętych rozwiązań), ale głównie efektywność prakseologiczna, badająca w jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzony cel, i efektywność społeczna, określająca na ile przyjęte rozstrzygnięcia uwzględniają społeczne uwarunkowania i potrzeby, do jakiego stopnia udało się zrealizować interes publiczny, jakim jest w tym przypadku stabilność gospodarki<sup>2</sup>. Efektywność w zakresie działań prorozwojowych zależy od prawidłowego posługiwania się instrumentami gospodarczymi w zarządzaniu gospodarką. Po ustabilizowaniu się sytuacji epidemicznej i podczas odbudowy gospodarki Unii Europejskiej przyjęte rozwiązania (jak choćby nowopowstały Fundusz Odbudowy i Wzmacniania Odporności) powinny być zatem oceniane właśnie przez pryzmat tak rozumianej efektywności.

Decydując się na przeznaczenie środków publicznych na określony cel, podmiot publiczny stoi przed zasadniczym pytaniem: które z instrumentów pomocy wybrać, aby osiągnąć zamierzony cel, zapewniając jednocześnie sprawność instytucjonalną, jak i oszczędność ekonomiczną planowanych rozwiązań. Podmiot publiczny powinien je dopasować do uprzednio obranych i sprecyzowanych celów społecznych i gospodarczych. Dokonując oceny efektywności, warto uwzględnić też taki czynnik, jak maksymalizacja dobrobytu społeczeństwa. Miarą efektywności jest też odpowiednie zaplecze instytucjonalne i prawne, sprawność (prostota) działań administracji, ewentualnie szybkość ich reakcji na powstałe potrzeby, niekoniecznie zaś rozmiar nakładów finansowych. Jednym z kluczowych kryteriów efektywności pomocy publicznej w okresie pandemii COVID-19 jest szybkość reakcji, adekwatność stosowanych środków i wykorzystanie elementu zachęty do kontynuowania prowadzonej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej.

Zadaniem władz publicznych jest zatem takie ukształtowanie form wsparcia dla gospodarki, aby mogły one być wdrożone w możliwie krótkim czasie. Dotyczy to jednakowo czasu pandemii, jak i okresu następującego bezpośrednio po niej. Można to osiągnąć przede wszystkim pomijając etap uzgadniania form i wymiaru pomocy z Komisją Europejską, czyli stosując pomoc dozwoloną *ex lege* (na podstawie art. 107 ust 2 TFUE) lub objętą zwolnieniami grupowymi, takimi jak pomoc *de minimis*, pomoc regionalna czy pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. Trafnym rozwiązaniem mogłoby być też wsparcie, które wymykałoby się definicji pomocy publicznej ujętej w TFUE (które nie byłoby objęte zakazem stosowania). Zastosowanie pomocy po uzyskaniu uprzedniej zgody KE (tzw. pomocy dopuszczalnej) również spełnia kryterium efek-

---

<sup>2</sup> R.A. Posner, *The Economic Approach to Law*, „Texas Law Review” 1975, no. 53, s. 53. Takie postrzeganie efektywności prezentują także przedstawiciele polskiej doktryny: J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25–50. Badają oni sens efektywności m.in. w kontekście zasad etyczno-prawnych, sprawiedliwości, w sensie maksymalizacji dobrobytu społecznego.

tywności przy założeniu, że stosowna procedura będzie trwać relatywnie krótko. Mając na to uwadze, Komisja Europejska wydała 13 marca 2020 r.<sup>3</sup> komunikat, sugerujący jakimi instrumentami powinny posługiwać się państwa członkowskie, względnie jak formułować wnioski o jej akceptację i jak je argumentować, aby ułatwić Komisji Europejskiej podjęcie decyzji w możliwie krótkim czasie. Wskazany dokument miał też za zadanie przyczynić się do skoordynowania udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich co do form i celów, by wyeliminować „wojnę na dotację” i przeciwstawić się konkurowaniu rynków krajowych między sobą. Komisja zadeklarowała ponadto w tym dokumencie uproszczenie procedur notyfikacyjnych do minimum, tak aby decyzja Komisji Europejskiej mogła być wydana jak najszybciej.

W pierwszej kolejności należy zatem ustalić, jaki jest rzeczywisty status stosowanych przez państwa członkowskie w okresie pandemii COVID-19 formuł wsparcia przedsiębiorców. Weryfikacji podlegają wówczas podstawowe kryteria uznania świadczeń opisanych w art. 107 ust. 1 TFUE za (zakazaną) pomoc publiczną. Przydatna w tym względzie będzie treść *Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>4</sup>, skupiającego się na przybliżeniu znaczenia pojęciom „środków państwa”, osiągnięcia przez przedsiębiorców „korzyści”, o „selektywnym” charakterze oraz ich „wpływu na handel między państwami członkowskimi”. Nie wdając się nadmiernie w szczegóły interpretacji definicji pomocy publicznej, można przyjąć, że zastosowanie wsparcia finansowego nie stanowi pomocy, jeśli nie przynosi przedsiębiorcy korzyści, nie jest selektywne ani takie, które np. z uwagi na skalę czy grupę docelową przedsiębiorców negatywnie wpłynie na handel między państwami członkowskimi<sup>5</sup>. Dlatego Komisja Europejska zasugerowała, aby państwa członkowskie w czasie pandemii COVID-19 korzystały z takich form wsparcia, które wymykają się uprzedniej kontroli Komisji Europejskiej, choćby z tego powodu, że nie mają charakteru selektywnego.

Elementem definicji pomocy publicznej jest także odnoszona przez przedsiębiorcę korzyść, dająca mu przewagę nad konkurentami. Wydawane przez lata decyzje Komisji Europejskiej i ewentualnie następujące po nich orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) wskazują,

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy, Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, Bruksela, 13 marca 2020 r., COM(2020) 112 final, s.11.

<sup>4</sup> Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (OJ C z 2016 r., nr 262, s. 1).

<sup>5</sup> Jednocześnie warto zaznaczyć, że TSUE uznaje, iż już sam fakt istnienia rynku wewnętrznego i prawo do transgranicznego oferowania towarów i usług stanowi podstawę do uznania, że taki wpływ – co najmniej potencjalnie – istnieje. Patrz Ł. Grzejdziaż, *Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 2019, t. CCCXXIX, s. 288.

że pomoc publiczna może mieć charakter bezpośredni, pośredni, polegać na przejęciu ryzyka gospodarczego przez podmiot publiczny, ale i przekładać się np. na inwestycje kapitałowe na warunkach pozarynkowych<sup>6</sup>. Niemal każda próba wsparcia przy wykorzystaniu środków publicznych przez podmiot, który można uznać za emanację państwa, lub podmiot działający w jego imieniu stanowi pomoc publiczną. Zatem nie tylko dotacje<sup>7</sup>, dopłaty do wynagrodzeń czy dopłaty od oprocentowania kredytów (dokonywane w pandemii COVID-19 np. przez BGK)<sup>8</sup> stanowią pomoc publiczną, choć w okresie pandemii to one miałyby najefektywniejszą moc pozytywnego oddziaływania. Także ustanowienie przywilejów w przedmiocie zwolnień i ulg w zapłacie składek ubezpieczenia społecznego, zawieszenie terminów wpłaty zaliczek na podatek dochodowy, rozliczenia całości (a nie maksymalnie połowy) strat za 2020 r. od dochodu za 2019 r., wprowadzenie nowych, dodatkowych ulg podatkowych (na badania i rozwój, zwolnienia z podatku od przychodów z budynków), zwolnienia ustanawiane przez gminy z podatku od nieruchomości, a nawet z obowiązku zapłaty czynszu najmu lub dzierżawy – wszystkie one stanowią formę pomocy publicznej. Każda postać korzyści może zachwiać zrównoważoną rywalizacją konkurentów. Dlatego także pomoc polegająca na rezygnacji podmiotu publicznego z należnych mu przychodów, odciążająca przedsiębiorców w zakresie (nie)ponoszonych przez nich kosztów, także uznawana jest za (pośrednią) pomoc publiczną. Dotyczy to w pierwszej kolejności należności publiczno-prawnych, jak: podatki, opłaty, cła, a także składki na ubezpieczenie społeczne. Odnosi się do zwolnień, ulg, rozłożenia należności/zaległości na raty, przyspieszonej amortyzacji, wydania korzystnych dla podatnika interpretacji indywidualnych w sprawach danin publicznych<sup>9</sup>. W równej mierze co do należności publiczno-prawnych, pomoc stanowią ustanawiane na rzecz przedsiębiorców zwolnienia z lub odroczenia terminu płatności cywilno-prawnych, takich jak czynsz najmu, dzierżawy albo z tytułu użytkowania mienia stanowiącego własność podmiotów sektora publicznego, obniżanie ceny sprzedaży/wywłaszczenia nieruchomości przez podmioty publiczne poniżej ich wartości rynkowej.

<sup>6</sup> A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Warszawa 2014, s. 51–52, 334.

<sup>7</sup> Przewidziane np. w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 773).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086).

<sup>9</sup> Decyzja Komisji (UE) 2017/1283 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) wdrożonej przez Irlandię na rzecz Apple, OJ L z 2017 r., nr 187, a następnie wyrok Sądu z 15 lipca 2020 r. w sprawie T-778/16 *Irlandia przeciwko Komisji*, uznający zwolnienie z podatku za niestanowiące pomocy publicznej. Wyrok zaskarżony 25 września 2020 r. przez Komisję Europejską (sprawa C-465/20 P); w dniu składania niniejszego tekstu do publikacji sprawa nadal była w toku.

Problemem, przed jakim stanęły organy publiczne, był więc taki dobór rozwiązań, który zastosowany może być szybko i skutecznie. W okresie pandemii COVID-19 i bezpośrednio po niej efektywność pomocy powinna być mierzona m.in. tym, ilu przedsiębiorcom udało się uniknąć upadłości, ale też ilu skorzystało, np. zachowując płynność finansową i utrzymując miejsca pracy. Z perspektywy organów administracji publicznej rezygnacja z dochodów może na pierwszy rzut oka być działaniem godzącym w interes finansowy państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Efektywność w tym przypadku może być mierzona także skutecznością egzekucji przypadających od przedsiębiorców należności publicznych. Okresowe zakazy prowadzenie działalności gospodarczej i niegenerowanie przez przedsiębiorców dochodów sprawiłyby, że gdyby nie nastąpiło zwolnienie z długów, to ich przymusowa egzekucja w wielu przypadkach okazałaby się kosztowna i długotrwała, o ile w ogóle skuteczna. Dokonanie przez ustawodawcę wyboru na rzecz pomocy pośredniej, ustanowionej *ex lege* stanowi przyczynek do uznania tych form pomocy za efektywne.

Selektywność, jako kolejna cecha pomocy publicznej, nie oznacza, że jest ona przyznawana wyłącznie indywidualnie określonym przedsiębiorcom. TSUE<sup>10</sup> w swoich orzeczeniach uznawał za kryterium selektywności m.in. rozmiar przedsiębiorców, kraj siedziby, branżę, w jakiej aktywni są beneficjenci, ich sytuację finansową<sup>11</sup>. Selektowność najczęściej da się określić poprzez wskazanie indywidualnego przedsiębiorcy albo ich grupy, która na mocy przepisów normatywnych lub aktów administracyjnych (zwłaszcza indywidualnych decyzji) taką pomoc otrzyma. Jednocześnie pomoc udzielana w Polsce w okresie pandemii niemal zawsze jakieś kryterium selektywności określa. Przykładowo: w ramach tzw. tarczy finansowej<sup>12</sup> Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm wsparciem zostało objętych kilkadziesiąt wyraźnie wskazanych branż. Wybranie tych najbardziej potrzebujących było wszak działaniem niezbędnym, także z punktu widzenia efektywności pomocy. Z kolei tzw. mikropożyczki (w kwocie 5000 zł) mogli zaciągnąć w zasadzie wszyscy przedsię-

---

<sup>10</sup> Np. wyrok ETS z 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 *Adria Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECR 2001 I-08365; wyrok ETS z 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-200/97 *Ecotrade Srl. I Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, ECR I-7907.

<sup>11</sup> S. Dudzik, *Wymóg selektywności środka pomocowego w prawie Unii Europejskiej: wprowadzenie i wyrok TS z 8.11.2001 w sprawie C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 4, s. 42–48; M. Truksa, Z. Machalski, *Przesłanki uznania przysporzenia ze środków publicznych za pomoc państwa*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1, s. 153–164.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.); ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.).

biorycy, niezależnie od tego czy i w jakiej wysokości straty ponieśli. Trudno zatem mówić o efektywności pomocy nieukierunkowanej w jakikolwiek sposób na rzeczywiste potrzeby przedsiębiorców. Nie wszyscy przedsiębiorcy ucierpieli na skutek ograniczeń działalności w równym stopniu, zatem dokonanie wyboru beneficjentów wydaje się konieczne. Ułatwieniem dla organów administracyjnych i skróceniem procedur (krajowych oraz unijnych) skutkowało wskazanie przez Komisję Europejską w wytycznych z 19 marca 2020 r.<sup>13</sup> (dalej jako wytyczne KE) tych sektorów, dla których udzielana pomoc mogła być uznawana za dozwoloną bez szczegółowej analizy sytuacji finansowej pojedynczych przedsiębiorców. W wytycznych KE wskazano zwłaszcza na sektor transportu, hotelarstwa, gastronomii i handlu detalicznego, kultury, proponując, aby państwa członkowskie kierowały swoją pomoc właśnie ku tym sektorom.

Co do innych znamion pomocy, to ich ominięcie nie jest już takie proste jak w przypadku selektywności. Okoliczność, że za środki publiczne uznać należy wszelkie środki pochodzące bezpośrednio lub pośrednio od „państwa”, tzn. od jednostek sektora finansów publicznych (w tym organów administracji publicznej, jednostek samorządu terytorialnych, państwowych i samorządowych osób prawnych, ZUS itd.), banków państwowych i instytucji rozwoju oraz każdego innego podmiotu (w tym podmiotu prawa prywatnego), na który delegowano wykonanie zadań publicznych i który można uznać za emanację władzy państwa, może przyczynić się do zwiększenia efektywności pomocy. Z jednej strony szerokie grono podmiotów rozdysponowujących środki stanowi problem w zakresie sprawnej koordynacji ich działań, ale z drugiej pozwala przyspieszyć reakcję, tak potrzebną w przypadku wystąpienia nagłego i głęboko ingerującego w gospodarkę zdarzenia, jakim była pandemia COVID-19. Wśród podmiotów, którym w Polsce powierzono zadanie wypłaty lub zarządzania środkami publicznymi na potrzeby zwalczania skutków pandemii, znalazły się m.in. powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, Fundusz Pracy, PFRON, BGK, PFR S.A., pośrednicy finansowi (banki, agencje rozwoju, fundusze rozwoju). Wielopostaciowość pomocy i konieczność skrócenia czasu oczekiwania na wypłatę powiązano z wielością dysponentów środków publicznych, wypłacających środki pomocy. Poszerzenie kręgu podmiotów obowiązanych do udzielania pomocy miało sprawić, że pomoc będzie udzielana efektywnie (szybko i celowo).

W oparciu o specyfikę poszczególnych form pomocy publicznej można wyróżnić dwa typy materialnoprawnych podstaw jej udzielenia. Pierwszą jest udzielanie pomocy poprzez realizację kompetencji organu administracji za sprawą określonego rozstrzygnięcia (wydanie aktu administracyjnego, zawarcie umowy) po złożeniu przez potencjalnego beneficjenta pomocy odpowiednie-

---

<sup>13</sup> Komunikat Komisji, Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (OJ C z 2020 r., Nr 91), s. 1.

go wniosku. Drugą grupę norm stanowią te, których konstrukcja umożliwia uzyskanie pomocy po spełnieniu przez beneficjenta prawnie określonych warunków, ale bez konieczności podejmowania przez organ administracyjny jakiegokolwiek aktu stosowania prawa. Pomoc publiczna udzielana w oparciu o ten typ norm określana jest mianem pomocy automatycznej (systemowej)<sup>14</sup>. W okresie wzmożonego zapotrzebowania na pomoc publiczną na pierwszy plan wysuwają się więc te formy, które mogą być automatycznie udzielane, aby przyspieszyć proces wypłaty. Komisja w omawianym wyżej komunikacie podkreśla ponadto, że większe znaczenie powinno być nadane formom pomocy zwrotnej<sup>15</sup> lub pośredniej – w postaci gwarancji.

Tymczasem wiosną 2020 r. przedsiębiorcy podnosili, że czas oczekiwania na wypłatę niektórych form pomocy wynosił kilka, a nawet kilkanaście tygodni. W przypadku tzw. mikro pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw opóźnienie tłumaczono m.in. skomplikowanym charakterem wniosku i koniecznością „ręcznej” weryfikacji prawdziwości podawanych przez przedsiębiorców danych. Zważyć należy, że procedowanie według dotychczasowych procedur, ich nadmierny formalizm (żądanie podania danych, którymi administracja już dysponuje) i brak zaufania wobec przedsiębiorców (mimo obowiązującej zasady na podstawie art. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców), objawiający się kontrolą wstępną wniosków, godziło w efektywność pomocy<sup>16</sup> wydłużało postępowanie i opóźniało wypłatę. Jednocześnie same wnioski, skomplikowane w konstrukcji i generujące trudności w wypełnianiu stanowiły potencjalne źródło braków formalnych i potencjalnych opóźnień przy wydawaniu rozstrzygnięć. Organom administracji nie pozostawało jednak nic innego, jak zastosować się do uchwalonych przepisów; główna odpowiedzialność za opieszałość administracji spoczywała w tym przypadku na prawodawcy. Dopiero na skutek nowelizacji przepisów część wymaganych dokumentów i wykazywanych okoliczności zamieniono obowiązek dostarczenia dokumentów na obowiązek złożenia oświadczenia przez przedsiębiorców, co skróciło proces wypłaty pomocy.

Przykładem tego, że efektywność pomocy doznała uszczerbku na skutek problemów z doborem wskaźnika determinującego prawo do otrzymania pomocy i jej wysokości, może być także ustalenie przez ustawodawcę kryteriów przyznawania tzw. świadczenia postojowego osobom prowadzącym działalność gospodarczą lub związanym umową cywilnoprawną uzależnionego od wyso-

<sup>14</sup> E. Modzelewska-Wąchal (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2001, s. 156.

<sup>15</sup> Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 TFUE do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych z 21 lutego 2021r. (OJ C z 2021 r., Nr 34, s. 7).

<sup>16</sup> 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.

kości wynagrodzenia osiąganego w poprzednim kwartale a ogłaszanego przez GUS. Mając nawet możliwości techniczne i personalne, urzędy pracy były zobligowane czekać kilka tygodni z wyliczeniem i wypłatą należnego świadczenia, albowiem wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania świadczenia była publikowana w połowie maja. Do tego czasu urzędy musiały pozostawać bezczynne (zgodnie z art. 15g ust. 7, art. 15zq w zw. art. 15zs ust. 2 ustawy z dnia 30 marca 2020 r.)<sup>17</sup>.

Czynnikiem hamującym postępowanie administracyjne w niektórych sprawach o przyznanie pomocy okazał się też obowiązek prowadzenia postępowania w formie elektronicznej. W okresie obowiązującego ograniczania przemieszczania się oraz zamknięcia siedzib organów administracji publicznej przed interesantami forma elektroniczna wydawała się oczywista. Przyjęcie zasady składania wniosków (wraz z załącznikami) o pomoc publiczną w postaci cyfrowej miało w założeniu przyspieszyć procesu ich rozpatrywania; pomoc miała być też szybciej wypłacana, a tym samym być skuteczniejsza. Wnioski czekały jednak na rozstrzygnięcie dłużej niż zakładano z powodu niewystarczających zasobów personalnych i technicznych po stronie organów administracyjnych. Tymczasem braki oprogramowania i przeszkolenia urzędników sprawiły, że wnioski zamiast szybciej, rozpatrywane były dłużej niż oczekiwano, a opartywanie decyzji podpisem elektronicznym urosło do problemu. Gdyby stan cyfryzacji polskich struktur administracyjnych był dalej posunięty, jeszcze przed pojawieniem się pandemii, a integracja systemów informatycznych poszczególnych organów administracji zapewniona, to weryfikacja prawdziwości informacji przedkładanych przez przedsiębiorców, a co za tym idzie – weryfikacja zasadności wniosków byłaby sprawniejsza, udzielana zaś pomoc efektywniejsza.

Chcąc przyspieszyć zastosowanie pomocy w okresie pandemii, organy administracji publicznej (ewentualnie w ślad za ustawodawcą) powinny były szukać rozwiązań, które miały znaczenie i zasięg lokalny. Ostatnim elementem definicji pomocy publicznej, pozwalającej określić, czy wsparcie przedsiębiorców stanowi rozwiązanie zgodne z zasadą rynku wewnętrznego, jest bowiem brak oddziaływania pomocy na handel między państwami członkowskimi. W bogatym orzecznictwie TSUE<sup>18</sup> za wystarczające dla uznania istnienia wpływu na handel między państwami członkowskimi uznawano nawet samo istnienie wewnątrz unijnego handlu przedmiotowym towarem między jakimikolwiek

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 30 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 (Dz.U z 2020 r., poz. 568 ze zm.).

<sup>18</sup> Sprawa 730/79, *Philip Morris v. Komisja*, ECR 1980, I -2671; sprawa łączona C-278/92, C-279/92 i C-280/92 *Hiszpania v. Komisja (Hytasa)*, ECRI-4103; sprawa C-142/87, *Belgia v. Komisja (Tubemeuse)*, ECR 1990, I-959.



uczestnikami rynku, niekoniecznie przez samego beneficjenta pomocy<sup>19</sup>. Zdaniem Komisji Europejskiej<sup>20</sup> dla wykazania, że wsparcie nie ma wpływu na wymianę handlową w UE, państwo członkowskie winno udowodnić, iż wsparcie nie przyciąga do danego regionu inwestycji z zagranicznych oraz że towary wytwarzane (i odpowiednio usługi świadczone) przez beneficjenta mają charakter lokalny, ograniczający się do określonego obszaru geograficznego<sup>21</sup>. Znalezienie takiej formuły wsparcia dla przedsiębiorców, która – nie będąc selektywną korzyścią – nie miałaby wpływu na handel na rynku wewnętrznym, jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe. W wytycznych KE podkreśla się znaczenie rynku wewnętrznego i jego dalszego funkcjonowania, także w warunkach pandemii COVID-19. Jednocześnie sugeruje konkretne formy pomocy, których jednolite zastosowanie w całej Unii Europejskiej pozwoli na przestrzeganie zasady rynku wewnętrznego. Zastosowanie się do wytycznych KE zwiększało prawdopodobieństwo wyrażenia przez Komisję Europejską państwu członkowskiemu zgody na udzielenie takiej pomocy.

Istotny z perspektywy oceny okazał się podział pomocy publicznej na dozwoloną (*ex lege*) i dopuszczalną (na podstawie decyzji Komisji Europejskiej), ściśle powiązany z art. 107 ust. 2 oraz art. 107 ust. 3 TFUE. Traktat w art. 107 ust 2. lit. a pozwala, bez konieczności notyfikacji i zgody Komisji Europejskiej, na udzielanie wsparcia finansowego bezpośrednio konsumentom. Z kolei w oparciu o art. 107 ust 2 lit b zgodna z rynkiem wewnętrznym jest „pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi”. W okresie pandemii Komisja Europejska za dozwolone uznała (w cytowanych już wytycznych KE) świadczenia publiczne, rekompensujące konsumentom koszty anulowanych usług turystycznych lub biletów, których cena nie została im zwrócona przez operatorów. Przykładowo: polski ustawodawca przyjął na tej podstawie rozwiązania określone jako polski bon turystyczny, ujęty w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r.<sup>22</sup>, polegający na udzieleniu wszystkim osobom fizycznym, którym przysługuje prawo do świadczeń wychowawczych lub dodatków wychowawczych, dofinansowania do wypoczynku dla małoletniego dziecka o równowartości 500 zł. Innym przydatnym rozwiązaniem, choć wymagającym uprzedniej zgody Komisji Europejskiej, jest powołanie się na art. 107 ust. 3 lit. b TFUE. Pozwala on na zastosowanie pomocy „mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”<sup>23</sup>. Podstawową różnicą odnoszącą się

<sup>19</sup> F.J. Säcker, F. Montag, *European State Aid Law. A Commentary*, München 2016, s. 237.

<sup>20</sup> Zawiadomienia w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa (OJ C 136 z 16 czerwca 2009 r., s. 3–9).

<sup>21</sup> F.J. Säcker, F. Montag, op. cit., s. 237.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1262).

<sup>23</sup> Szerzej: P. Nicolaidis, *Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2020, vol. 11, no. 5–6.

do przesłanek zastosowania pomocy dozwolonej oraz pomocy dopuszczalnej jest okoliczność, czy pomoc taka ma mieć charakter prewencyjny, czy stanowić będzie naprawienie szkody już zaistniałej. Zamierzając się posłużyć argumentem o zaistnieniu zdarzenia nadzwyczajnego, państwo członkowskie powinno wykazać, że zaistniało zdarzenie, którego nie sposób było wcześniej przewidzieć i że miało ono wpływ na całą gospodarkę danego kraju, nie tylko jakiegoś regionu czy branży. Wytyczne KE jednoznacznie wskazują, że Komisja Europejska uznaje pomoc związaną ze skutkami pandemii jako zdarzenia niedającego się wcześniej przewidzieć, a więc nadzwyczajnego.

Pomocne dla państw członkowskich w okresie pandemii COVID-19 okazało się także korzystanie z rozporządzenia dotyczącego zwolnień grupowych (GBER)<sup>24</sup>, które przyzwala na stosowanie określonych w nim form pomocy, bez notyfikacji. Tym samym pozwala na bezzwłoczne udzielenie wsparcia, jednak z zastrzeżeniem, że spełnione zostaną zawarte w nim warunki brzegowe udzielanej pomocy publicznej. Dotyczy to m.in. pomocy *de minimis*, pomocy regionalnej, pomocy na badania i innowacje. Jednak tylko w przypadku niezrealizowania wszystkich wydatków przewidzianym w okresie 2014–2020 można było jeszcze przekierować środki publiczne na projekty, które wpisywałyby się w zatwierdzone wcześniej programy operacyjne, ale lepiej odpowiadałyby potrzebom chwili. Takie przekierowanie środków decyzją instytucji zarządzającej zyskało przyzwolenie Komisji Europejskiej w wytycznych KE. Komisja Europejska zdecydowała także o przedłużeniu okresu stosowania rozporządzeń, w tym o pomocy regionalnej – na równi dla regionów opisanych w lit a oraz c – gdzie zastosowanie pomocy na podstawie dotychczasowej mapy pomocy regionalnej było możliwe aż do 31 grudnia 2021 r.<sup>25</sup> Dzięki temu niemal niezwłocznie można było przesunąć środki publiczne na projekty zwalczające skutki epidemii, oczywiście o ile takie środki nie były wcześniej w całości rozdysponowane; podobnie w przypadku pomocy *de minimis*, o ile jej limity nie były wcześniej przez przedsiębiorcę wykorzystane.

Organy Unii Europejskiej regularnie podejmują działania mające na celu ograniczenie udzielanej pomocy i zwiększenia jej efektywności. Założenia reformy pomocy publicznej zawartej w dokumencie *Less and better targeted state aid (Mniejsza, ale lepiej ukierunkowana pomoc publiczna)*<sup>26</sup>, przewidzianej

<sup>24</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (OJ L z 2014 r., Nr 187).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r., zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań (OJ L z 2020 r., Nr 215, s. 3).

<sup>26</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 7 czerwca 2005 r., Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009, COM(2005) 107, końcowy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0107&from=EN>.

na lata 2005–2009 wskazują m.in., że dla większej efektywności pomocy korzystniejsze jest też skoncentrowanie się na celach horyzontalnych i koordynowanie działań pomocowych z poziomu całej UE. Reguła ta została potwierdzona również podczas uchwalania założeń pomocy udzielanej w czasie i po okresie pandemii COVID-19.

Stopniowe przywracanie rozwoju gospodarki państw członkowskich wymagało, zdaniem Komisji Europejskiej, dodatkowego skoordynowanego wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej. Komisja Europejska przygotowała specjalny, z założenia tymczasowo funkcjonujący (do 2023 r.) fundusz pn. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility, zwany też Funduszem Odbudowy lub Next Generation EU)<sup>27</sup>. Środki na jego utworzenie UE pozyskała, zaciągając dług na rynkach kapitałowych na warunkach bardziej korzystnych od tych, które mogłyby uzyskać indywidualnie państwa członkowskie czy sami przedsiębiorcy. Zwiększa to efektywność działań, obniżając koszty pozyskania kapitału. Next Generation EU obejmuje pomoc w postaci dotacji oraz pożyczek. Z tej puli Polska zawnioskowała o 23,9 mld euro dostępnych w ramach dotacji bezzwrotnych oraz o 12,1 mld euro z części pożyczkowej (tj. ok. 1/3 kwoty przyznanej)<sup>28</sup>, plasując się na piątym miejscu pod względem wielkości kwoty przyznanej pomocy<sup>29</sup>. Komisja Europejska, chcąc efektywnie i szybko przeciwdziałać kryzysowi gospodarczemu wywołanemu przez pandemię, przyjęła założenie, że państwa członkowskie 70% kwoty dotacji powinny rozdysponować na projekty inwestycyjne do końca 2022 r.<sup>30</sup>, a pozostałe 30% do końca 2023 r. Za kluczową dla efektywności uznano bowiem szybkość reakcji na kryzys.

Dla polskich organów administracji publicznej problemem może okazać się pogodzenie potrzeb sektorowych w branżach najsilniej dotkniętych kryzysem z nadal honorowaną zasadą preferencji dla pomocy horyzontalnej. W istocie bowiem fundusz ten stanowi odpowiedź na stare problemy i jest ukierunkowany na wzmocnienie inwestycji w dziedzinach, które w większości były przedmiotem zainteresowania jeszcze przed epidemią. Przewiduje on dofinansowanie horyzontalnie ukierunkowanych tzw. komponentów, w tym wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, innowacje, modernizację administracji publicznej, poprawę jakości usług ochrony zdrowia, postęp cyfrowy i „zielone”

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (OJ L z 2021 r., Nr 57).

<sup>28</sup> Krajowy Program Odbudowy i Wzmacniania Odporności, Rada Ministrów, kwiecień 2021 r., <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/kpo/o-kpo/>.

<sup>29</sup> Obok Hiszpanii, Francji, Włoch i Niemiec. Zob. M. Lopriore, M. Vlachodimitropoulou, *Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly, and carefully*, EIPA Paper, Maastricht, 2021, [http://aei.pitt.edu/103707/1/EIPA\\_Paper\\_Recovery-and-Resilience-Plans-for-the-Next-Generation-EU\\_Digital.pdf](http://aei.pitt.edu/103707/1/EIPA_Paper_Recovery-and-Resilience-Plans-for-the-Next-Generation-EU_Digital.pdf).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241, pkt (46).

rozwiązania, zwłaszcza w zakresie transportu miejskiego. Nie wydaje się więc, aby pomoc Funduszu Odbudowy była przeznaczona na obszary problemowe wynikłe ze skutków pandemii i mogła im skutecznie zaradzić. Komisja Europejska wymaga, aby nie mniej niż 37% środków przeznaczane było na projekty realizujące założenia Europejskiego Zielonego Ładu, a nie mniej niż 20% na projekty z Agendy cyfrowej; pozostałe środki mogą być rozdysponowane zgodnie z potrzebami państwa członkowskiego.

Problemem może okazać się skorzystanie z zawnioskowanych kwot pożyczek. Zależnie od tego, czy państwo (względnie jednostki samorządu terytorialnego) osiągnęło górne granice prawnie dopuszczalnego zadłużenia publicznego, czy nie, podmioty publiczne będą mogły z tego rozwiązania skorzystać tylko częściowo, a być może wcale. Na koniec 2021 r. dług publiczny Rzeczypospolitej Polskiej wynosił 54,2% PKB<sup>31</sup> (i dodatkowo w postaci długu ukrytego 12% m.in. pod postacią obligacji emitowanych przez BGK i PFR S.A. na potrzeby finansowania Funduszu COVID-19)<sup>32</sup>. Prawdopodobny jest więc scenariusz, w którym Polska nie będzie mogła zaciągnąć kolejnych pożyczek, zwłaszcza że o pożyczki z Funduszu Odbudowy będzie można wnioskować tylko do sierpnia 2023 r. Publicznie podawane są też informacje o wyemitowaniu obligacji skarbowych w tym samym czasie, kiedy do dyspozycji postawione mogły być środki Funduszu Odbudowy.

Problem stanowi także przedłużający się proces akceptacji Krajowego Programu Odbudowy. Część państw członkowskich, których krajowe programy odbudowy zostały zaaprobowane przez Komisję Europejską jeszcze w 2021 r., skorzystała z 13% zaliczki z Funduszu Odbudowy, wypłacanej w pierwszej połowie 2022r. Polski Krajowy Program Odbudowy, oparty na stosownym rozporządzeniu<sup>33</sup> oraz wytycznych KE, został wprawdzie przesłany do Komisji Europejskiej o czasie (w maju 2021 r.), lecz jeszcze w połowie maja 2022 r. nie został zaakceptowany przez instytucje unijne. Jest więc prawdopodobne, że polskie organy administracji nie zdążą skorzystać z tych środków lub będą mogły uczynić to tylko w części. Brak ostatecznych ustaleń w przedmiocie akceptacji Krajowego Programu Odbudowy nie pozwala też przyjąć (regionalnych) programów operacyjnych czy uchwał budżetowych, zawierających wydatki na cele, które byłyby współfinansowane ze środków UE, co stanowi

<sup>31</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (data dostępu: 20.05.2022).

<sup>32</sup> <http://www.dlugpubliczny.org.pl> (data dostępu: 20.05.2022). Art. 65<sup>1</sup>: W Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zwany dalej „Funduszem”, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, 567 i 568).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. UE L 57 z 18 lutego 2021 r.).

kolejny problem w prawidłowym funkcjonowaniu organów administracji. Opóźnia to planowanie strategiczne i finansowe na wszystkich szczeblach struktur administracji publicznej.

Niewątpliwym, najdalej idącym problemem polskich organów administracyjnych w udzielaniu pomocy postpandemicznej jest brak (unijnych) środków finansowych. Wyższe niż zwykle wydatki budżetowe na cele socjalne ograniczają krajowe wydatki na pomoc publiczną, czynią wsparcie płynące z zasobów unijnych wręcz niezbędnym. Najważniejszą barierę przed efektywnym wykorzystaniem postawionych Polsce do dyspozycji środków pomocowych stanowią zastrzeżenia organów UE co do przestrzegania przez Polskę zasady praworządności<sup>34</sup>. Przyjęta w rozporządzeniu unijnym zasada określana jako „pieniądze za praworządność”<sup>35</sup> oznacza w praktyce brak wypłaty środków unijnych przewidzianych na realizację Wieloletnich Ram Finansowych, ale też Krajowego Planu Odbudowy. Parlament Europejski wydał bowiem rezolucję<sup>36</sup>, w której jednoznacznie wskazał, by zasada ta miała zastosowanie także do dodatkowych środków przeznaczonych na inicjatywy odbudowania gospodarki po recesji wywołanej pandemią COVID-19. Dopóki nie zostaną wprowadzone w Polsce zmiany legislacyjne przywracające praworządność, dopóty większość prób łagodzenia skutków ekonomicznych pandemii jest skazana na niepowodzenie z racji niewystarczających środków finansowych.

Ocena efektywności pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom polskim z tytułu utrudnień spowodowanych skutkami COVID-19 wypada niejednoznacznie. Wprawdzie pomoc publiczna uruchomiona w okresie pandemii COVID-19 i świadczona w okolicznościach nadzwyczajnych opierała się w zasadzie na wszystkich dostępnych na podstawie art. 107 i 108 TFUE rodzajach pomocy, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które pozwalały przekazanie beneficjentom (niemal) natychmiast środków finansowych lub zwalniania ich z obciążeń na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Jednak pospiesznie podejmowane regulacje okazały się niespójne, niedokładne i niekiedy trudne do zastosowania w praktyce. Samo tempo uchwalania przepisów i ewentualnego

<sup>34</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, nakazujący likwidację Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=PL&num=C-791/19>; postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska o ustanowieniu środków tymczasowych (OJ C z 2021 r., nr 593), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204(02)); wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 uznający sposób powoływania sędziów SN za obarczony wadą; wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (OJ L 433 I, 22 grudnia 2020 r., s. 1–10), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PL>.

<sup>36</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE (2022/2535(RSP)), pkt 11, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074_PL.html) (data dostępu: 20.05.2022).

przekazywania środków nie świadczy bowiem o efektywności tych rozwiązań. Wydając wytyczne KE, Komisja ukierunkowała działania państw członkowskich na najbardziej efektywne formy oddziaływania na gospodarkę, przy zachowaniu zasady rynku wewnętrznego. Podkreślono w nich wagę rozwiązań dozwolonych wprost na podstawie TFUE (dozwolonych *ex lege*) oraz tych, które zostały uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia dotyczącego wyłączeń grupowych na lata 2014–2020. Wytyczne wskazują również na formy pomocy publicznej, które (przy zachowaniu wskazanych w nich warunków) zasługują na akceptację i możliwe jest ich szybkie zastosowanie. Dzieje się tak za sprawą przeznaczenia środków na pomoc horyzontalną, pozwalając na uproszczenie (skrócenie) postępowania notyfikacyjnego. Dobór instrumentów pomocowych należy ocenić pozytywnie.

W warunkach polskich problemem, zwłaszcza w okresie popandemicznym, okazało się zapewnienie i uruchomienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc. Mimo stworzenia na poziomie Unii Europejskiej specjalnego, dodatkowego funduszu (Fundusz Odbudowy i Wspierania Odporności), którego środki mogą być przeznaczane na finansowanie projektów prorozwojowych na cele wynikające ze strategii rozwojowej UE i mające na celu poprawienie koniunktury, Polska nie może z nich skorzystać z uwagi na zastrzeżenia TSUE w zakresie nieprzestrzegania przez nasz kraj zasady praworządności. Okoliczność ta uniemożliwia akceptację Krajowego Programu Odbudowy i wypłatę środków m.in. z Funduszu Odbudowy. Czyni to niemożliwym efektywne planowanie strategiczne i finansowe przez organy administracji publicznych wszystkich szczebli. Niewątpliwie brak pełnej kwoty środków finansowych, która przysługiwałaby Polsce oznacza obniżenie efektywności. Z większą kwotą pomocy przedsiębiorcy szybciej mogliby wyjść z impasu spowodowanego kryzysem gospodarczym po pandemii. Tym brakiem może jedynie przeciwdziałać natychmiastowe i jednoznaczne wypełnienie zobowiązań nałożonych na Polskę we wskazanych w pracy orzeczeniach TSUE. Dysponując wyłącznie krajowymi środkami finansowymi, efektywność działań organów publicznym nie może być równa sytuacji, w której wykorzystano by środki choćby z przeznaczeniem na Krajowy Program Odbudowy. Tymczasem część z nich przepadła bezpowrotnie.

## Wykaz literatury

- Dobaczewska A., *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Difin, Warszawa 2014.
- Dudzik S., *Wymóg selektywności środka pomocowego w prawie Unii Europejskiej: Wprowadzenie i wyrok TS z 8.11.2001 w sprawie C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 4.

- Grzejdziak Ł., *Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 2019, t. CCCXXIX.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 107*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 2, 2012, Lex.
- Modzelewska-Wąchal E. (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Nicolaides P., *Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2020, vol. 11, no. 5–6.
- Säcker F.J., Montag F., *European State Aid Law. A Commentary*, C.H. Beck, München 2016.
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Truksa M., Machalski Z., *Przesłanki uznania przysporzenia ze środków publicznych za pomoc państwa*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1.

## Summary

### The effectiveness of state aid measures for entrepreneurs during and after the COVID-19 pandemic

**Keywords:** state aid, COVID-19, Multiannual Financial Framework, Recovery and Resilience Fund.

Rules on granting, using and monitoring state aid can be primarily disclosed from the European Law. The analysis of the Treaty on the functioning of the European Union provisions, secondary law and EU guidelines show the most effective and suitable means of state aid, both during the COVID-19 pandemic and afterwards. In the year 2020–2021 application of the EC guidelines seemed helpful, as well as using those forms of aid that have been proclaimed compatible with the internal market under art. 107–108 TFEU. As of the year 2021, it is required to adjust state aid measures to the priorities mentioned in the Multiannual Financial Framework, EU policies for 2021–2027, including Digital Agenda and European Green Deal.

The aim of the article is to present basic aspects of state aid application, due to the EC Guidelines issued in March 2020 (as amended), implementing legal acts coping with the economic crisis revealed from the pandemic. The adopted research method is therefore limited to a dogmatic and legal analysis. The provisions of the TFEU, EU regulations and soft law documents enabling the use of permitted and admissible aid were considered.

The legal solutions implemented by the Member States during the pandemic were taking advantage of the general block exemptions issued for the period 2014–2020 and 2022–2027. The European Commission supports the

administration of the Member States in its efforts to create national recovery plans according to the requirements of the Recovery and Resilience Fund. For Poland, the possibility to grant state aid to minimize the negative economic consequences of the COVID-19 pandemic, are considered scarce. It is due to the rule that the financial means may be paid out of the EU budget and in the Next Generation EU Facility only if the general rule of democracy and rule of law are respected. Public administration authorities may therefore face the problem of not having sufficient budgetary means to grant state aid to entrepreneurs in economic difficulties, having in mind that at the same time the social expenditures of the public budgets have considerably risen.