

**Ustawa o udzielaniu
pomocy publicznej
w celu ratowania
lub restrukturyzacji
przedsiębiorców.
Komentarz**

Ustawa o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców

z dnia 16 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1298)

Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne	1–14
Rozdział 2. Pomoc na ratowanie	15–25
Rozdział 3. Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne	26–34
Rozdział 4. Pomoc na restrukturyzację	35–48
Rozdział 5. Zmiany w przepisach, przepisy epizodyczne i przepis końcowy	49–53

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa warunki, tryb i formy udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom na ich:

- 1) ratowanie,
 - 2) tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne,
 - 3) restrukturyzację
- zwanej dalej „pomocą”.

Spis treści

	Nb
I. Zagadnienie pomocy publicznej w porządku prawnym Unii Europejskiej	1–7
1. Wsparcie dla przedsiębiorców	1
2. Zdefiniowanie pomocy publicznej	2

3. Pojęcie „pomoc publiczna”	3
4. Orzecznictwo TSUE	4
5. Test prywatnego inwestora	5
6. Charakter zakazu	6
7. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa	7
II. Geneza ustawy i jej zakres	8–20
1. Geneza ustawy o udzielaniu pomocy publicznej	8
2. Wdrożenie instrumentów pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstwa znajdującego się w kryzysie	9
3. Realizacja przyjętego celu	10
4. Utrata mocy rozporządzenia	11
5. Nowelizacja	12
6. Skutki gospodarcze pandemii COVID-19	13
7. Zakres przedmiotowy regulacji	14
8. Terminologia przyjęta w ustawie	15
9. Rodzaj pomocy	16
10. Cechy pomocy publicznej	17
11. Pomoc na ratowanie	18
12. Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne	19
13. Pomoc na restrukturyzację	20

I. Zagadnienie pomocy publicznej w porządku prawnym Unii Europejskiej

- 1 1. Wsparcie dla przedsiębiorców.** Przewidziane komentowaną ustawą narzędzia wsparcia przedsiębiorców w kryzysie (zarówno tych niewypłacalnych, jak i dopiero zagrożonych niewypłacalnością) są formą szeroko rozumianej pomocy publicznej. To zaś oznacza, że po pierwsze normatywne zasady jej udzielania (przepisy) muszą być zgodne z regulacjami unijnymi, a po drugie – ich wykonywanie (proces udzielania pomocy) podlega kontroli ze strony organów Unii Europejskiej, w tym Komisji Europejskiej.
- 2 2. Zdefiniowanie pomocy publicznej** wymaga sięgnięcia po regulację traktatową, a uściślając art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z powołanym przepisem: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

3. **Pojęcie „pomoc publiczna”** co do zasady jest stosowane w zakresie reguł prawnych obowiązujących w prawie krajowym. Z kolei przepisy traktatowe, podobnie jak orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, różnego rodzaju akty i dokumenty unijne czy decyzje Komisji Europejskiej, konsekwentnie posługują się we wspomnianych ramach terminem „pomoc państwa” (ang. *state aid*). Pomoc państwa stanowi autonomiczną kategorię na gruncie prawa unijnego, co oznacza, że podlega interpretacji jedynie w odniesieniu do porządku prawnego Unii Europejskiej, a więc bez znaczenia pozostaje kwalifikacja określonego instrumentu jako pomocy państwa w oparciu o prawo krajowe państw członkowskich (zob. *M. Porzeżyńska*, Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2020).

4. **Orzecznictwo TSUE.** Wokół cytowanego przepisu narosło również bogate orzecznictwo TSUE, które precyzuje jakie działania należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W świetle ostatnich rozstrzygnięć (zob. wyr. Sądu z 13.5.2020 r., T-607/17, *Volotea/Komisja*, jak również wyr. TS z 19.12.2019 r., C-385/18, *Arriva Italia Srl i inni przeciwko Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* i przytoczone tam orzecznictwo) odwołujących się zresztą do wcześniejszego orzecznictwa, dla kwalifikacji danego środka jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, niezbędne jest spełnienie wszystkich przesłanek ustanowionych w przepisie. W prostych słowach ujmuje to powołany wyrok w sprawie C-385/18: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakwalifikowanie danego środka jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek. A zatem, po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, środek ten musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi on przyznawać beneficjariuszowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi on zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (wyr. z 27.6.2017 r., C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, EU:C:2017:496, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo)”. Przeważa zatem przekonanie, że przeto dopiero zmaterializowanie się wszystkich przesłanek z przepisu nakazuje uznać dany środek jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

5. **Test prywatnego inwestora.** Z przesłanką dotyczącą korzyści wiąże się również problematyka tzw. testu prywatnego inwestora.

Jeżeli okaże się, że wsparcie udzielane przez państwo, mające postać inwestycji w przedsiębiorstwo, jest przyznawane na warunkach, jakie otrzymujący uzyskałby również od podmiotu prywatnego działającego na rynku, nie można uznać tej formy działania za pomoc publiczną. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Nie każde wsparcie udzielone przez podmioty publicznoprawne lub przy użyciu zasobów państwowych stanowi pomoc publiczną. O tym, czy dane wsparcie finansowe stanowi pomoc publiczną decyduje podmiot sporządzający plan restrukturyzacyjny, który musi przeprowadzić tzw. test prywatnego wierzyciela albo test prywatnego inwestora, który odpowiada na pytanie, czy dane wsparcie przyznawane jest na warunkach rynkowych, czyli czy na identycznych zasadach mogłoby ono być udzielone przez podmiot prywatny kierujący się wyłącznie swoim interesem ekonomicznym. W przypadku pozytywnej odpowiedzi, wsparcie nie jest traktowane jako pomoc publiczna i w związku z tym opinia organu nie jest wymagana (art. 204 PrRestr), a w przypadku postępowania o zatwierdzenie układu nie stosujemy przepisu z art. 214 PrRestr w zakresie obowiązku doręczenia innych dokumentów niż karta do głosowania.” (zob. *P. Zimmerman*, Prawo restrukturyzacyjne, kom. do art. 140, [w:] *P. Zimmerman*, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2020).

- 6 6. Charakter zakazu.** Ponadto wypada dodać, że zakaz udzielania pomocy nie ma charakteru bezwzględny i doznaje wyjątków w przypadkach wskazanych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE. W doktrynie wskazuje się, że: „[n]a podstawie art. 107 ust. 3 TFUE na podstawie indywidualnej decyzji Komisji Europejskiej albo w drodze rozporządzenia Komisji można uznać pomoc publiczną za zgodną z regułami wspólnego rynku” (zob. *A. Hrycaj* (red.), System Prawa Handlowego, Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe, Warszawa 2020, kom. do art. 139a PrRestr, Nb 61). W ramach przykładu można wskazać decyzję Komisji z 16.6.2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.32544 (2011/C) wdrożonej przez Grecję na rzecz greckiego przedsiębiorstwa kolejowego Trainose S.A. (Dz.Urz. UE L z 2018 r. Nr 186, s. 25).
- 7 7. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa.** Warto podkreślić, że w związku ze skutkami gospodarczymi pandemii COVID-19 Komisja Europejska przyjęła Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Komunikat Komisji 2020/C 91 I/01). *Ratio legis* przyjęcia ww. dokumentu jest dopuszczenie szerszej pomocy państwa i zwią-

szenie jej elastyczności celem wsparcia gospodarki dotkniętej skutkami pandemii COVID-19. Implementację takiego podejścia Komisji znajdujemy w brzmieniu art. 51 PomPublPrzedU, rozszerzającej dość istotnie warunki, w których przedsiębiorstwu można udzielić pomocy publicznej (zob. komentarz do tego przepisu).

II. Geneza ustawy i jej zakres

1. Geneza ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców sięga programu rządowego przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 22.7.2014 r. zatytułowanego: „Polityka Nowej Szansy”. Program, czasookresem obejmujący lata 2014–2020 stworzył *modus operandi* polityki państwa w zakresie zagadnień insolwencyjnych. Już na wstępie powołanego dokumentu przyjęto, że działania realizowane w wykonaniu programu koncentrują się na następujących obszarach:

- 1) zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw (systemy wczesnego ostrzegania),
- 2) ograniczanie ryzyka likwidacji przedsiębiorstw (pozasądowe formy naprawy i restrukturyzacji),
- 3) sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw (sądowe formy restrukturyzacji i likwidacji),
- 4) nowa szansa (oddłużenie, działania po ogłoszeniu upadłości przedsiębiorstwa, ponowne podjęcie działalności gospodarczej),
- 5) działania promocyjne (kampania informacyjno-promocyjna na rzecz promocji dobrego zarządzania oraz racjonalnego podejścia do zagadnienia porażki biznesowej).

2. Wdrożenie instrumentów pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstwa znajdującego się w kryzysie. Na potrzeby omawiania źródeł ustawy należy ponadto wskazać, że wśród elementów Polityki Nowej Szansy znalazło się także: „wdrożenie instrumentów pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstwa znajdującego się w kryzysie”.

3. Realizacja przyjętego celu zmaterializowała się za sprawą, już obecnie nieobowiązującego (zob. Nb 11 poniżej), rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 20.3.2015 r. o pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1756) wydanego zgodnie z delegacją

ustawową zawartą w ustawie z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.). Dopełnieniem stały się odpowiednie przepisy Prawa restrukturyzacyjnego ustanawiające ramy normatywne dla udzielania pomocy publicznej (art. 139a i nast. PrRestr). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy: „KE zaakceptowała decyzją z dnia 29 sierpnia 2016 r., opublikowaną w Dz.Urz. UE C 369 z 07.10.16, str. 1, przedstawiony przez Polskę program pomocowy. Tworzyły go ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne w zakresie przepisów o pomocy publicznej oraz rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 r. o pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców. Oba akty prawne w chwili opublikowania decyzji KE były nowelizowane ze względu na konieczność dokonania zmian w przedmiotowych przepisach, zmierzających do uwzględnienia uwag KE zgłoszonych w toku procedury notyfikacyjnej programu pomocowego. Uwagi dotyczyły doprecyzowania przepisów prawa krajowego w kierunku zapewnienia zgodności z zapisami Wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej.” (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, Druk Nr 300 Sejmu IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/>, dalej jako „Uzasadnienie Projektu PomPublPrzedU”).

- 11** 4. **Utrata mocy rozporządzenia.** Ustawą z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260 ze zm.) uchylono ustawę z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.), co przyniosło skutek w postaci utraty mocy rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 20.3.2015 r. o pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1756). Pomoc na ratowanie i restrukturyzację nie mogła zatem być dłużej udzielana z uwagi na powstały deficyt legislacyjny.
- 12** 5. **Nowelizacja.** Nie zmieniła tego ustawa z 10.1.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz.U. z 2018 r. poz. 149). Pomimo wprowadzenia do PrRestr delegacji w art. 139a ust. 4, nie do-

szło do wydania stosownego aktu rangi wykonawczej. Przyczynę tego stanu rzeczy tłumaczy uzasadnienie projektu ustawy w następujących słowach: „Planowane wydanie rozporządzenie ministra właściwego do spraw gospodarki na podstawie delegacji włączonej do ustawy – Prawo restrukturyzacyjne nowelą z 10 stycznia 2018 r. okazało się niewystarczające z uwagi na fakt, że część zagadnień, stanowiąca materię ustawową, nie była właściwa dla zakresu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne i tym samym nie mogła być tam uregulowana. Oznaczało to, że ze względu na rozszerzenie zakresu zagadnień, wymagających wydania nowych przepisów, regulowanych dotychczas ww. ustawą i rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa, w zakresie udzielania pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację koniecznym stało się uregulowanie tych wszystkich kwestii w jednym akcie rangi ustawowej, tj. niniejszym projektem ustawy, który reguluje zagadnienia będące przedmiotem uchylonych już aktów prawnych w przedmiotowym zakresie.” (zob. Uzasadnienie Projektu PomPublPrzedU).

6. Skutki gospodarcze pandemii COVID-19 stały się asumptem do intensyfikacji prac legislacyjnej. Za sprawą komentowanej ustawy odbudowano proceduralną ścieżkę do udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom w kryzysie, wskazano podmiot udzielający pomocy i źródło jej finansowania. Takie usystematyzowanie procedur obowiązujących przy udzielaniu pomocy publicznej i jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do jej udzielania jest dobrym krokiem w kierunku uporządkowania do tej pory mocno chaotycznych reguł uzyskiwania pomocy państwowej. **13**

7. Zakres przedmiotowy regulacji. Artykuł 1 komentowanej ustawy wyznacza zakres przedmiotowy regulacji. Wskazuje również trzy modele pomocy publicznej udzielanej na jej podstawie, tj.:

- a) pomoc publiczna na ratowanie,
- b) pomoc publiczna na tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne,
- c) pomoc publiczna na restrukturyzację.

8. Terminologia przyjęta w ustawie została w dużej mierze recypowana z Komunikatu Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.Urz. UE C z 2014 r. Nr 249, s. 1), dalej jako „**Wytyczne**”. Nie inaczej było z nazewnictwem trzech rodzajów pomocy, których krótką charakterystykę zawarto w pkt 26–28 Wytycznych. **15**

16 9. Rodzaj pomocy. Przepis art. 1 przesądza, że każda z trzech form pomocy jest pomocą publiczną. To z kolei nieuchronnie odsyła do art. 107 TFUE i problematyki zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym. Artykuł 107 ust. 3 lit. c TFUE pozwala na uznanie za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc, która jest „przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. W Wytycznych w rozdziale 3 przedstawiono warunki, jakie muszą być spełnione, aby pomoc państwa mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

17 10. Cechy pomocy publicznej. W formie tabelarycznej warto przybliżyć podstawowe cechy każdego z trzech rodzajów pomocy publicznej udzielonej na podstawie ustawy.

Rodzaj pomocy	Pomoc na ratowanie	Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne	Pomoc na restrukturyzację
Okres	6 miesięcy (wyjątkowo możliwość przedłużenia)	18 miesięcy (wyjątkowo możliwość przedłużenia; wliczamy okres udzielonej poprzednio pomocy na ratowanie)	Z uwagi na różne formy wsparcia, okres udzielenia pomocy może być różny
Forma	1) Pożyczka	1) Pożyczka	1) Pożyczka; 2) Objęcie akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym albo udziału w podwyższeniu kapitału zakładowego przez podwyższenie wartości nominalnej dotychczasowych udziałów lub akcji; 3) Objęcie obligacji; 4) Zmiana terminów spłaty pożyczki wobec podmiotu udzielającego pomocy na restrukturyzację;

			<p>5) Konwersja pożyczki, udzielonej jako pomoc na ratowanie lub jako tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne, na udziały lub akcje przedsiębiorcy;</p> <p>6) Ulga w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej:</p> <p>a) Odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,</p> <p>b) Odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,</p> <p>c) Umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub w części,</p> <p>d) Umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.</p>
--	--	--	---

11. **Pomoc na ratowanie** ma charakter pilny i tymczasowy. **Za- 18** kłada wsparcie przedsiębiorcy w formie pożyczki na krótki czas (do 6 miesięcy), od momentu znacznego pogorszenia się jego sytuacji finansowej, do momentu wypracowania planu restrukturyzacji lub planu likwidacji. Celem pomocy na ratowanie jest wsparcie przedsiębiorcy w kryzysowej sytuacji, aby mógł zamiast natychmiastowego ogłoszenia upadłości, przez krótki okres utrzymać minimalną płynność finansową oraz opracować plan dalszego działania, czyli restrukturyzacji lub likwidacji (zob. Uzasadnienie Projektu PomPublPrzedU). Takie tymczasowe wsparcie powinno pozwolić na przeanalizowanie okoliczności, które przyczyniły się do powstania problemów, oraz na opracowanie odpowiedniego planu, aby rozwiązać te problemy (zob. Wytyczne). Nie ulega wątpliwości, że pomoc na ratowanie jest więc środkiem doraźnym, a jego efektywność (zapobieganie upadłości przedsiębiorstw) będzie możliwa pod warunkiem szybkiego (automatycznego) uzyskania środków pieniężnych przez przedsiębiorcę. Nie można bowiem tracić z pola widzenia tego, że przedsiębiorca w kryzysie bardzo często spełnia przesłankę niewypłacalności w ro-

zumieniu art. 11 PrUpad. To zaś oznacza, że zgodnie z polskim prawem na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (art. 21 PrUpad). Innymi słowy, pomoc będzie rzeczywistym wsparciem ze środków budżetu państwa pod warunkiem zapewnienia sprawnych procedur jej faktycznego udzielania. W innym wypadku efekt nie zostanie osiągnięty. Pamiętać przy tym należy, że w okresie korzystania z pomocy na ratowanie przedsiębiorca ma dokonać odpowiednich analiz i opracować plan wyjścia z kryzysu, przy tym nie zawsze musi to być plan restrukturyzacji, lecz również dopuszczalne jest opracowanie i wdrożenie wariantu alternatywnego – planu likwidacji.

19 12. **Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne** to narzędzie wsparcia płynności, którego celem jest wzmocnienie procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa poprzez stworzenie warunków niezbędnych beneficjariuszowi do zaplanowania i wdrożenia odpowiedniego działania na rzecz przywrócenia jego długoterminowej rentowności. Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne może być przyznawane wyłącznie MŚP i mniejszym przedsiębiorstwom państwowym. Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne jest udzielane na okres dłuższy niż w przypadku pomocy na ratowanie, jako jego kontynuacja, lub jako samodzielny instrument. Ma służyć przedsiębiorcom w sytuacjach, gdy będą w stanie samodzielnie przeprowadzić restrukturyzację, ale przedtem będą potrzebowali wsparcia w okresie bezpośrednio poprzedzającym reorganizację przedsiębiorstwa (zob. Uzasadnienie Projektu PomPublPrzedU). W drodze odstępstwa pomoc na ratowanie oraz – w przypadku MŚP i mniejszych przedsiębiorstw państwowych – także tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne można przyznawać przedsiębiorcom, którzy nie znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu pkt 19–20 Wytycznych, ale z powodu zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności mają pilne potrzeby związane z płynnością.

20 13. **Pomoc na restrukturyzację** to najdalej idące narzędzie wsparcia procesu restrukturyzacji. Jest przeznaczona dla przedsiębiorców, którzy samodzielnie nie udźwignęliby restrukturyzacji, ale opracowali spójny i dalekosiężny plan restrukturyzacji. Warunkiem udzielenia pomocy jest również posiadanie wkładu własnego na pokrycie kosztów restrukturyzacji. Celem tego wsparcia jest usunięcie przyczyn trudności, a nie tylko samo wyrównanie już poniesionych strat (zob. Uzasadnienie Projektu PomPublPrzedU).

Jest to najdalej idące narzędzie wsparcia przedsiębiorcy ze strony państwa. W pewnym uproszczeniu, przyjąć można, że jest to wsparcie dedykowane przedsiębiorcom, którzy już znaleźli się w trudnej sytuacji ekonomicznej i wdrażają plan restrukturyzacyjny. Celem wsparcia jest z jednej strony niwelowanie negatywnych skutków społecznych kryzysu i zakłóceń na rynku, a z drugiej – zapobieganie upadłości i likwidacji przedsiębiorstw. Pomoc państwa ma więc doprowadzić do przywrócenia przedsiębiorcy zdolności do konkurowania na rynku, czyli jej zadaniem jest nie tyle doraźne poradzenie sobie z kryzysem i problemem płynności, co naprawa strukturalna umożliwiająca stanięcie na równe nogi i konkurowanie z innymi uczestnikami. W praktyce pomoc na restrukturyzację zazwyczaj będzie połączona z wdrożeniem wobec przedsiębiorcy postępowania restrukturyzacyjnego w rozumieniu przepisów PrRestr, czyli będzie stanowiła jedno ze źródeł finansowania postępowania restrukturyzacyjnego w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 PrRestr. W ten sposób pomoc udzielana przez państwo stanie się elementem niezbędnym do skorzystania z pomocy udzielanej przez wierzycieli głosujących nad układem. O ile jednak przeniesienie ciężaru ekonomicznego restrukturyzacji na głosujących wierzycieli prywatnych jest uważane za standardowy element gospodarki rynkowej, nienaruszający w żaden sposób zasad konkurencyjności na rynku wspólnotowym, o tyle udzielenie dodatkowej pomocy przez państwo wymaga zachowania zgodności z przepisami niniejszej ustawy.

Art. 2. [Zakres podmiotowy]

Pomoc:

- 1) na ratowanie i restrukturyzację może być udzielana przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2020 r. poz. 814 i 1298):**
 - a) spełniającemu warunki określone w art. 141 ust. 2 tej ustawy albo**
 - b) niewyłącalnemu w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1228),**
- 2) na tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne może być udzielana mikro-, małemu i średniemu przedsiębiorcy, spełniają-**

cemu warunki, o których mowa w pkt 1, w sytuacji, o której mowa w art. 11 ust. 2

– zwanemu dalej „przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej”.

Spis treści

	Nb
I. Wytyczne	1–4
1. Beneficjariusze pomocy	1
2. Obowiązki państwa	2
3. Definicja „przedsiębiorstwa znajdującym się w trudnej sytuacji”	3
4. Zakres czasowy	4
II. Zakres podmiotowy – krąg beneficjariuszy	5–6
1. Wykładnia	5
2. Zakres normatywny art. 141 ust. 1–2 PrRestr	6
III. Przedsiębiorca uprawniony do otrzymania pomocy – art. 141 ust. 1 PrRestr	7–8
1. Przedsiębiorca	7
2. Wyłączenia podmiotowe	8
IV. Przedsiębiorca zagrożony niewypłacalnością	9–11
1. Różnice pojęciowe	9
2. Spełnienie warunków z art. 141 ust. 2 PrRestr	10
3. Definicja przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością	11
V. Przedsiębiorca niewypłacalny	12–19
1. Pomoc na ratowanie lub pomoc na restrukturyzację	12
2. Niewypłacalność	13
3. Zdolność do wykonywania zobowiązań	14
4. Wykonywanie zobowiązań pieniężnych	15
5. Przesłanki niewypłacalności	16
6. Majątek	17
7. Ocena przesłanek	18
8. Domniemanie bilansowe	19
VI. Podsumowanie	20
1. Spełnienie warunków	20

I. Wytyczne

- 1 1. Beneficjariusze pomocy.** Beneficjariuszami (w polskim tłumaczeniu Wytycznych oraz w uzasadnieniu projektu ustawy błędnie posłużono się pojęciem „beneficjenta”, podczas gdy prawidłowo użyć należy wyrażenia „beneficjariusz”. Na błędną terminologię zwraca

uwagę S. Gurgul m.in. w artykule „Łaciny nie znają politycy i dziennikarze” (Rzeczpospolita z 18.1.2015 r.), powołując się na: B. Dunaj (red.), Słownik współczesnego języka polskiego, t. 1, Warszawa 1999, s. 46; A. Markowski (red.), Nowy słownik poprawnej polszczyzny, Warszawa 2003, s. 50 oraz Słownik łacińsko-polski, Warszawa 1982, s. 66; por. także Wielki słownik niemiecko-polski, Warszawa 1969, t. I, s. 289) pomocy mogą być wyłącznie **przedsiębiorcy znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej**. Dla dokonania prawidłowej wykładni art. 2 zasadne jest sięgnięcie w pierwszej kolejności do Wytycznych (treść Wytycznych znajduje się na końcu niniejszego komentarza; zob. począwszy od str. 205).

2. **Obowiązki państwa.** Państwo członkowskie, które zamierza 2 przyznać przedsiębiorcy pomoc, musi w obiektywny sposób wykazać, że jego przedsiębiorstwo znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień dotyczących pomocy na ratowanie i tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego określonych w pkt 29 Wytycznych. W drodze odstępstwa pomoc na ratowanie oraz – w przypadku MŚP i mniejszych przedsiębiorstw państwowych – tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne mogą też być przyznawane przedsiębiorcom, którzy nie znajdują się w trudnej sytuacji w rozumieniu pkt 19–20 Wytycznych, ale którzy z powodu zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności mają pilne potrzeby związane z płynnością. Ten ostatni przypadek dotyczy m.in. przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii COVID-19 (zob. kom. do art. 51 PomPublPrzedU).

3. **Definicja „przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej 3 sytuacji”.** Definicję „przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji” znajdujemy w Sekcji 2.2. Wytycznych. Zgodnie z zawartą tam regulacją przedsiębiorstwo uznaje się za znajdujące się w trudnej sytuacji, jeżeli **„bez interwencji państwa prawie na pewno będzie skazane na zniknięcie z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej”**. Przyjmuje się, że powyższa przesłanka zostaje spełniona, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

- 1) w przypadku spółki charakteryzującej się ograniczoną odpowiedzialnością wspólników (na gruncie prawa polskiego, zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej (mowa tu o Załączniku Nr 1 do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z 26.6.2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych,

skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG, Dz.Urz. UE L Nr 182, s. 19), będą to: spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka komandytowo-akcyjna): wskutek poniesionych strat utracono więcej niż połowę subskrybowanego kapitału podstawowego;

- 2) w przypadku spółki, w której przynajmniej niektórzy wspólnicy ponoszą nieograniczoną odpowiedzialność za długi spółki (na gruncie prawa polskiego, zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej (mowa tu o Załączniku Nr 2 do dyrektywy 2013/34/UE), będą to: spółka jawna, spółka komandytowa): wskutek poniesionych strat utracono więcej niż połowę kapitału spółki według dokumentów księgowych;
- 3) przedsiębiorstwo jest przedmiotem zbiorowego postępowania upadłościowego lub zgodnie z prawem krajowym spełnia kryteria objęcia zbiorowym postępowaniem upadłościowym na wniosek wierzycieli (na gruncie prawa polskiego jest to: przedsiębiorca wobec którego otwarto postępowanie restrukturyzacyjne, przedsiębiorca wobec którego ogłoszono upadłość, przedsiębiorca niewypłacalny w rozumieniu art. 11 PrUpad wobec którego na wniosek wierzyciela można ogłosić upadłość lub – w przypadku osób prawnych – wszcząć postępowanie sanacyjne);
- 4) w przypadku przedsiębiorcy innego niż przedsiębiorca z sektora MŚP, pod warunkiem, że w ciągu ostatnich dwóch lat: (i) stosunek księgowej wartości kapitału obcego do księgowej wartości kapitału przedsiębiorstwa był większy niż 7 oraz (ii) wskaźnik pokrycia odsetek do EBITDA tego przedsiębiorstwa wynosił poniżej 1,0.

4 4. Zakres czasowy. Pomimo spełnienia powyższych przesłanek, tj. bycia przedsiębiorstwem w trudnej sytuacji ekonomicznej, przedsiębiorca nie może skorzystać z pomocy, jeżeli od daty podjęcia przez niego działalności w danym sektorze **nie minęły trzy lata**. Zgodnie bowiem z pkt 21 Wytycznych nowo utworzone przedsiębiorstwo nie kwalifikuje się do uzyskania pomocy, nawet jeśli jego początkowa sytuacja finansowa jest niepewna. Dotyczy to na przykład sytuacji, gdy nowo utworzone przedsiębiorstwo powstaje w wyniku likwidacji poprzedniego przedsiębiorstwa lub jedynie przejmuje jego aktywa.

Przedsiębiorstwo zasadniczo uznaje się za nowo utworzone w okresie pierwszych trzech lat po rozpoczęciu działalności w danej dziedzinie. Dopiero po upływie tego okresu przedsiębiorstwo może kwalifikować się do otrzymania pomocy na podstawie Wytycznych pod warunkiem, że: kwalifikuje się jako przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych oraz nie stanowi części większej grupy kapitałowej. Co do bycia członkiem większej grupy, Komisja Europejska jednak przewiduje wyjątek. A mianowicie, pomoc może być udzielona członkowi grupy kapitałowej, jeżeli trudności spółki mają charakter wewnętrzny i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że te trudności są zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez samą grupę (zob. pkt 22 Wytycznych).

II. Zakres podmiotowy – krąg beneficjariuszy

1. **Wykładnia.** Przechodząc do wykładni art. 2, wskazać należy, że **5** przepis ten wyznacza zakres normatywny ustawy w ujęciu podmiotowym. Krąg przedsiębiorców legitymowanych do otrzymania pomocy został wyznaczony poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów PrRestr oraz PrUpad. Przepisy odesłane odpowiadają z kolei wymogom ustanowionym w Wytycznych. W oparciu o przepisy odesłane ustalamy następujący krąg podmiotów:

- 1) beneficjariuszami pomocy publicznej **na ratowanie** mogą być:
 - a) przedsiębiorcy, o których mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, pod warunkiem, że są zagrożeni niewypłacalnością i spełniają warunki określone w art. 141 ust. 2 PrRestr,
 - b) przedsiębiorcy, o których mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, pod warunkiem, że są niewypłacalni w rozumieniu art. 11 PrUpad;
- 2) beneficjariuszami pomocy publicznej **na tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne** mogą być:
 - a) mikro-, mali lub średni przedsiębiorcy, o których mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, pod warunkiem, że są zagrożeni niewypłacalnością i spełniają warunki określone w art. 141 ust. 2 PrRestr oraz warunki określone w art. 11 ust. 2 komentowanej ustawy,
 - b) mikro-, mali lub średni przedsiębiorcy, o których mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, pod warunkiem, że są niewypłacalni

w rozumieniu art. 11 PrUpad oraz spełniają warunki określone w art. 11 ust. 2 komentowanej ustawy;

- 3) beneficjariuszami pomocy publicznej **na restrukturyzację** mogą być:
 - a) przedsiębiorcy, o których mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, pod warunkiem, że są zagrożeni niewypłacalnością i spełniają warunki określone w art. 141 ust. 2 PrRestr,
 - b) przedsiębiorcy, o których mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, którzy są niewypłacalni w rozumieniu art. 11 PrUpad.

6 2. Zakres normatywny art. 141 ust. 1–2 PrRestr. W kolejnych punktach omówiony zostanie zakres normatywny art. 141 ust. 1–2 PrRestr oraz definicja przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością (art. 141 ust. 2 w zw. z art. 6 PrRestr) i przedsiębiorcy niewypłacalnego (art. 11 PrUpad).

III. Przedsiębiorca uprawniony do otrzymania pomocy – art. 141 ust. 1 PrRestr

7 1. Przedsiębiorca. Przedsiębiorcą, o którym mowa w art. 141 ust. 1 PrRestr, jest dłużnik, któremu ma zostać udzielone wsparcie stanowiące pomoc publiczną na restrukturyzację, pod warunkiem, że podmiot ten:

- 1) podjął działalność gospodarczą w danym sektorze w okresie co najmniej trzech lat przed dniem złożenia wniosku restrukturyzacyjnego;
- 2) nie prowadzi działalności gospodarczej w sektorach hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla lub w sektorze finansowym;
- 3) nie prowadzi działalności na rynku, na którym występuje lub może występować długookresowa strukturalna nadprodukcja;
- 4) nie jest przedsiębiorcą należącym do grupy kapitałowej ani nie jest przejmowany przez żadnego przedsiębiorcę należącego do grupy kapitałowej, z wyjątkiem sytuacji gdy wykaże, że jego trudna sytuacja ekonomiczna:
 - a) ma charakter wewnętrzny i nie jest wynikiem nieuzasadnionego podziału kosztów w ramach grupy kapitałowej,
 - b) jest zbyt poważna, aby mogła zostać rozwiązana przez przedsiębiorcę lub przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej.

[Przejdź do księgarni →](#)