



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

Warszawa, 2 kwietnia 2020 r.

DMP-2.52.67.2020.AH

**Pani Małgorzata Gosiewska
Wicemarszałek Sejmu RP**

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na pisma z dnia 27 marca 2020 r.:

1. znak: SPS-WP-17-14/20, zawierające wniosek o opinię do poselskiego projektu ustawy o pomocy przedsiębiorcom w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 wraz z autopoprawką do projektu,
2. znak: SPS-WP-17-15/20, zawierające wniosek o opinię do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, (304)

oraz w nawiązaniu do pisma Prezesa UOKiK z dnia 1 kwietnia 2020 r., znak: DMP-2.52.63.2020.AH, pragnę przedstawić, co następuje.

2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: projekt ustawy zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach).

Poselski projekt ustawy przewiduje m.in. utworzenie funduszu celowego ze środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, przekazanych w ramach Coronavirus Response Investment Initiative, z którego środki będą przeznaczone na wsparcie systemu ochrony zdrowotnej, w szczególności na zakup testów, wyrobów medycznych, sprzętu medycznego i dodatki do wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia, uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych osobom zarażonym wirusem SARS-CoV-2 (art. 15a i art. 15b projektu ustawy).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach przewiduje również dodanie do zmienianej ustawy nowego rozdziału 2b Wsparcie dla przedsiębiorców i pracowników. Zgodnie z projektowanym art. 15c przedsiębiorca w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, który ograniczył wykonywanie działalności lub odnotował spadek przychodów, na skutek ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w związku z zagrożeniem zarażeniem wirusem SARS-CoV-2, otrzyma wsparcie finansowe z ZUS na wypłatę specjalnych zasiłków dla zatrudnionych pracowników oraz osób przyjmujących zlecenie lub świadczących usługi. W przypadku, gdy przedsiębiorca odnotuje spadek przychodów w wysokości co najmniej 20% w porównaniu do średniomiesięcznego przychodu osiągniętego w 2019 r. zasiłek będzie przysługiwał w wysokości 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę dla każdego pracownika zatrudnionego na dzień ogłoszenia stanu epidemii. Jeżeli przedsiębiorca odnotuje spadek przychodów w wysokości niższej niż 20%, zasiłek będzie przysługiwał w wysokości obniżonej proporcjonalnie do poniesionego spadku dochodów. Pracodawca, który otrzyma środki, nie będzie mógł wypowiedzieć umowy o pracę w czasie trwania stanu epidemii.

Do projektu ustawy wprowadzono ponadto, w art. 15d-15f, te same przepisy dotyczące zwolnień z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych i od osób prawnych, które znajdują się w projekcie ustawy o pomocy przedsiębiorcom. Z tych względów powyższe wyjaśnienia dotyczące tych zwolnień, mają również zastosowanie do art. 15d-15f projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

Ponadto, art. 15f projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach przewiduje zwolnienie pracodawców z obowiązku wypłacania wynagrodzenia przez pierwsze 33 dni niezdolności do pracy. Projekt zakłada, że pracownikowi niezdolnemu do

pracy z powodu COVID-19 albo poddanemu przymusowej kwarantannie z powodu COVID-19, przysługuje zasiłek chorobowy z ZUS, wypłacany od pierwszego dnia niezdolności do pracy. Rozwiązanie to ma wspomóc pracodawców, którzy obecnie są zobowiązani do wypłacania zasiłku pracownikowi przez pierwsze 33 dni jego niezdolności do pracy.

Świadczenia z funduszu celowego - art. 15a i art. 15 b.

Z projektu ustawy wynika, że dysponentem środków finansowych nowo utworzonego funduszu celowego będzie minister właściwy do spraw zdrowia, a zatem środki te będą środkami publicznymi.

W odniesieniu do projektowanych świadczeń na rzecz wsparcia podmiotów systemu opieki zdrowotnej należy stwierdzić, że podmioty lecznicze, wykonując usługi medyczne finansowane ze środków publicznych na rzecz obywateli objętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym, a zatem w ramach publicznego systemu, działają w oparciu o zasadę solidarności. Zgodnie z pkt 20 Komunikatu Komisji - *Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE*⁶ systemy oparte na zasadzie solidarności, które nie obejmują działalności gospodarczej, zazwyczaj mają następujące cechy: przystąpienie do systemu jest obowiązkowe, system służy wyłącznie realizacji celu społecznego, system nie jest nastawiony na zysk, świadczenia są niezależne od wnoszonych składek, wypłacane świadczenia niekoniecznie są proporcjonalne do zarobków ubezpieczonego oraz system jest nadzorowany przez państwo. W konsekwencji oznacza to, że podmioty lecznicze, wykonując usługi medyczne finansowane ze środków publicznych na rzecz obywateli objętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym, a zatem w ramach publicznego systemu, nie działają jak przedsiębiorcy. Nawet jednak gdyby uznać, że publiczny system opieki zdrowotnej nie wpisuje się w ww. system solidarnościowy, to jednak nie wydaje się, aby wsparcie udzielane w związku ze świadczeniem usług medycznych w ramach tego systemu podlegało przepisom o pomocy publicznej. Usługi finansowane w ramach publicznego systemu opieki zdrowotnej adresowane są, co do zasady, do obywateli polskich oraz świadczone są w ramach systemu stworzonego w celu realizacji zadań państwa dotyczących ochrony zdrowia obywateli. Z tego względu można uznać, że wsparcie udzielane takim podmiotom nie spełnia przesłanki zakłócenia konkurencji. Wobec powyższego zasadniczo przyjmuje się, że w odniesieniu do podmiotów funkcjonujących w ramach publicznego systemu opieki zdrowotnej nie mają zastosowania przepisy o pomocy publicznej.

⁶ Dz. Urz. UE C 262/1 z 19 lipca 2016 r.

Powyższe przemawia za stwierdzeniem, że wsparcie z funduszu celowego podmiotów leczniczych działających w ramach publicznego systemu ochrony zdrowotnej, przeznaczone w szczególności na zakup testów, wyrobów medycznych, sprzętu medycznego i dodatki do wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia nie stanowi pomocy publicznej.

Wsparcie dla przedsiębiorców z ZUS na wypłatę specjalnych zasiłków dla zatrudnionych pracowników oraz osób przyjmujących zlecenie lub świadczących usługi - art. 15c.

Wypłata wsparcia finansowego dla przedsiębiorców na wypłatę specjalnych zasiłków będzie stanowiła pomoc publiczną, o ile dotyczyć będzie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą 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 finansowania⁷. Nie ma tutaj znaczenia fakt, czy prawo krajowe nadaje danemu podmiotowi status przedsiębiorcy, ani czy jest to podmiot nienastawiony na zysk (organizacja non-profit)⁸. Przepisy prawa unijnego znajdują zastosowanie także do podmiotów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto, zgodnie z orzecnictwem sądów Unii Europejskiej przez działalność gospodarczą należy rozumieć oferowanie towarów i usług na rynku⁹, przy czym pojęcie to dotyczy zarówno działalności produkcyjnej, jak i dystrybucyjnej i usługowej. Przy ocenie charakteru danej działalności

⁷ 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 czerwca 2014 r.).

⁸ Np. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, ECR 1999 I-5751.

⁹ 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.

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 wsparcie finansowe dla przedsiębiorców ze środków z ZUS, pochodzi ze środków publicznych i może stanowić dla przedsiębiorcy korzyść, gdyż umożliwia mu uzyskanie wsparcia niedostępnego w normalnych warunkach rynkowych.

W odniesieniu do przesłanki selektywności, należy zauważyć, że została ona już obszernie omówiona powyżej oraz w piśmie z dnia 1 kwietnia 2020 r. Należy przypomnieć, 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 prawem¹⁰. 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 prawnej¹¹.

W projekcie ustawy określono, że warunkiem uzyskania wsparcia finansowego na wypłatę specjalnego zasiłku jest odnotowanie spadku przychodów na skutek stanu zagrożenia epidemicznego, spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, przy czym możliwość skorzystania z zasiłku mają wszyscy przedsiębiorcy, którzy odnotowali jakiegokolwiek spadek przychodów, a także od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, miejsca jej prowadzenia, ani też wielkości przedsiębiorstwa. Jedyną przesłanką uprawniającą do uzyskania zasiłku jest pogorszenie sytuacji finansowej w wyniku wystąpienia epidemii. Projektowane wsparcie finansowe na wypłatę specjalnego zasiłku dotyczy zatem bez wyjątku wszystkich przedsiębiorców znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. W konsekwencji, projektowane zasiłki mają charakter generalny i **nie stanowią pomocy publicznej ze względu na nie spełnienie przesłanki selektywności.**

¹⁰ Wyrok z 1974 r. w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1974, s. 709, podsumowanie nr 3.

¹¹ 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.

Zwolnienie pracodawców z obowiązku wypłacania zasiłku chorobowego przez pierwsze 33 dni niezdolności do pracy - art. 15f.

Należy stwierdzić, że projektowane zwolnienie pracodawców z wypłacania zasiłku jest środkiem o charakterze generalnym. Udzielane jest automatycznie dla wszystkich przedsiębiorców będących pracodawcami. Zwolnienie to nie jest uzależnione od wielkości przedsiębiorstwa, rodzaju oraz miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. W kontekście przedstawionych powyżej wyjaśnień na temat przesłanki selektywności, z uwagi na brak uprzywilejowania konkretnych sektorów, powszechną dostępność i automatyczne stosowanie tego zwolnienia, bez swobody uznaniowości organów, zwolnienie pracodawców z obowiązku wypłacania zasiłku chorobowego nie stanowi pomocy publicznej.

Z poważaniem,
Tomasz Chrósty
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
/podpisano elektronicznie/