



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

Do druku nr 422

Warszawa, 16 lipca 2020 r.

DMP-1.071.5.2020

**Pani Małgorzata Gosiewska
Wicemarszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 czerwca 2019 r. (znak pisma: SPS-WP-17-33/20), dotyczące wydania opinii do poselskiego projektu ustawy o instrumencie wsparcia finansowego dla gospodarstw w zakresie realizacji planów wypoczynkowych w latach 2020-2022 w związku z pandemią COVID-19, pragnę przedstawić następujące wyjaśnienia.

Pragnę zauważyć, iż w projekcie ustawy o instrumencie wsparcia finansowego dla gospodarstw w zakresie realizacji planów wypoczynkowych w latach 2020-2022 w związku z pandemią COVID-19, planuje się wprowadzić nową formę wsparcia w formie czeku turystycznego w wysokości 500 zł w stosunku do osób:

- świadczących pracę na podstawie umowy o pracę, umowy agencyjnej, umowy zlecenie lub innych form umowy
- będących przedsiębiorcami niezatrudniającymi innych pracowników,
- będących rolnikami,
- pobierających zasiłek dla bezrobotnych,
- mających prawo do emerytury i renty,
- niepełnosprawnych.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz.SPS-WP-020-38/20

Data wpływu ...20.07.2020.....



Jednocześnie czek ma przysługiwać także każdemu dziecku ww. osób (do 18 roku życia, a jeśli się uczy do 26 roku życia) oraz małżonkowi osoby uprawnionej, jeśli nie znajduje się w powyższej grupie osób.

Osoba uprawniona może dokonywać płatności za usługi turystyczne realizowane przez przedsiębiorcę turystycznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Płatność za pomocą czeku (w postaci aplikacji on-line przy użyciu systemu teleinformatycznego) może przyjmować każdy ww. podmiot świadczący usługi turystyczne na terenie Polski pod warunkiem zarejestrowania się w systemie teleinformatycznym, który prowadzi Polska Organizacja Turystyczna. Przedsiębiorstwa turystyczne co 7 dni dokonują poprzez aplikację sprawozdań ze świadczonych usług opłacanych czekiem. Następnie w terminie 7 dni od dokonania tych sprawozdań, POT dokonuje wypłaty środków pieniężnych w wysokości zrealizowanych czeków na rzecz przedsiębiorstw turystycznych.

Należy na wstępie zauważyć, że w przedmiotowym projekcie ustawy, bezpośrednim beneficjentem pomocy będą oprócz indywidualnych konsumentów (osób zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę, zlecenie lub inną formę, emerytów, rencistów, osób niepełnosprawnych) także przedsiębiorcy niezatrudniający innych pracowników lub rolnicy prowadzący działalność rolniczą¹. Pragnę jednak zauważyć, iż mimo faktu, że podmioty te prowadzą działalność gospodarczą, to wsparcie w formie czeków ma dotyczyć ich sfery prywatnej (czek stanowi zachętę do skorzystania z ofert przedsiębiorstw turystycznych), niezwiązanej z prowadzoną działalnością gospodarczą lub rolniczą. W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę na wyrok WSA w Opolu², w którym stwierdzono, że z uwagi na brak istnienia związku przyczynowo - skutkowego między nałożeniem grzywny na dany podmiot, a przedmiotem prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, wykluczono, że osoba ukarana, występując o udzielenie ulgi w spłacie takiej należności działa jako przedsiębiorca. Tym samym w powyższym przypadku uznano, że o ulgę wnioskuje osoba fizyczna. W związku z powyższym, mimo, że чеки mogłyby być przyznane samozatrudnionym przedsiębiorcom oraz rolnikom, to jednak w związku z tym, że nie dotyczyłyby one prowadzonych przez nich działalności (brak związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy czekami a prowadzoną działalnością gospodarczą lub rolniczą) należałoby ich potraktować również jako indywidualnych konsumentów.

¹ Zgodnie z art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2020 r., poz. 174 za działalność rolniczą uważa się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej.

² Wyrok WSA w Opolu z dn. 23.6.2017 r. (I.SA/Op 183/17)



Należy jednak podkreślić, iż ze wsparcia w formie czeków pośrednio mogą skorzystać jednak przedsiębiorcy turystyczni, którzy po zarejestrowaniu się w systemie teleinformatycznym będą realizować usługi turystyczne opłacane czekiem w aplikacji on-line.

Pragnę zauważyć, że wsparcie udzielane podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą jest uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

1. udzielane jest ono przez państwo lub ze środków państwowych,
2. przedsiębiorstwo uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
3. ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
4. grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Biorąc pod uwagę specyficzny charakter pomocy oraz jej adresatów (bezpośrednim beneficjentem mają być konsumenci), powinna być ona oceniana bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 2 lit. a) TFUE, jako pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów. Oznacza to, że Komisja ocenia taką pomoc biorąc pod uwagę zarówno beneficjentów bezpośrednich, jak i pośrednich.

W związku z tym w przedmiotowym przypadku należy zauważyć, że чеки byłyby wypłacane ze środków publicznych (z budżetu państwa, z części którego dysponentem jest minister właściwy do spraw turystyki) i miałyby charakter selektywny, ponieważ dotyczyłyby podmiotów z konkretnego sektora gospodarki (przedsiębiorstw z sektora turystyki). Pomoc w formie czeków stanowiłaby ponadto dla przedsiębiorstw turystycznych pewną korzyść ekonomiczną, której być może nie uzyskalyby w normalnych warunkach rynkowych (przedsiębiorcy z sektora turystycznego bez czeków nie sprzedaliby takiej samej ilości usług turystycznych). Z kolei oceniając przesłankę groźby lub zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE należy podkreślić, iż generalnie jest ona spełniona, w sytuacji, gdy dane wsparcie udzielane jest przedsiębiorcy uczestniczącemu w wymianie handlowej między państwami

członkowskimi. Należy także podkreślić, iż Komisja Europejska, co do zasady uznaje, iż przesłanka ta jest spełniona w przypadku, gdy spełnione są przesłanki wskazane w pkt 1-3, a obalenie tego domniemania wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia. Biorąc pod uwagę otwarty charakter branży turystycznej, nie można wykluczyć, że pomoc zakłóciłaby konkurencję oraz wpłynęłaby na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE. Wsparcie w formie bonu turystycznego spełnia wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE.

W przypadku oceny zgodności pomocy publicznej na podstawie art. 107 ust. 2 lit. a) TFUE, Komisja Europejska ocenia, czy pomoc:

1. jest przeznaczona dla **indywidualnych konsumentów**, tj. czy bezpośrednim beneficjentem pomocy są osoby fizyczne (konsumenci) nieprowadzące działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy mają być w tym przypadku jedynie beneficjentami pośrednimi oferującymi produkty lub usługi mogące spełniać cel socjalny. Korzyści wynikające z pomocy powinny jednak zostać w całości przetransferowane dla konsumentów indywidualnych.
2. ma **charakter socjalny**, tj. jest skierowana dla określonej grupy osób. Komisja Europejska podkreśla, że socjalny charakter” pomocy powinien być interpretowany dość wąsko, dlatego też zgodnie z praktyką Komisji Europejskiej, pomoc musi być adresowana wyłącznie do nieuprzywilejowanej i zdefiniowanej grupy osób.
3. **nie dyskryminuje ze względu na pochodzenie produktów lub świadczonych usług.**

Ad 1.

Odnosząc się do przedmiotowego projektu ustawy, wsparcie w formie czeków przeznaczone jest bezpośrednio dla indywidualnych konsumentów, a jego celem ma być umożliwienie im skorzystania z wakacji, którego realizacja bez bonu mogłaby być znacznie utrudniona. W związku z tym, że do korzystania z czeków uprawnione są ww. podmioty, a ich wykorzystanie jest uzależnione od skorzystania z usług oferowanych przez przedsiębiorstwa turystyczne należy uznać, że чеki turystyczne skierowane są do indywidualnych konsumentów.

Ad 2.

Pomoc notyfikowana Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie na podstawie art. 107 ust. 2 lit. a) TFUE była zawsze skierowana była do określonej grupy beneficjentów (podmiotów faktycznie wymagających wsparcia). Przykładowo były to „gospodarstwa

domowe o specjalnych potrzebach”, wybrane w oparciu o takie kryteria jak: dochód, posiadane aktywa, stan zdrowia (status osoby niepełnosprawnej), wiek oraz ilość osób w gospodarstwie³, „osoby fizyczne w trudnej sytuacji”, którym przyznano już pomoc społeczną od państwa lub od samorządu z uwagi na niski dochód, społecznie trudną sytuację, długotrwałą chorobę, trwałe uszczerbek na zdrowiu oraz przyznany stopień niepełnosprawności⁴, „osoby społecznie wrażliwe”, tj. osoby niepełnosprawne lub osoby otrzymujące minimum socjalne lub minimalną emeryturę⁵, „rodziny o niskim dochodzie lub samotni mieszkańcy o niskim dochodzie”⁶ lub „osoby mające trudności z widzeniem” mające stwierdzony poziom niepełnosprawności na poziomie 33% lub wyższy⁷.

Aby czek miał jednak charakter socjalny, należałoby jasno i precyzyjnie zdefiniować grupę osób, która faktycznie bez tego rodzaju wsparcia nie mogłaby skorzystać z oferty przedsiębiorstw turystycznych. Zgodnie z projektem ustawy, osobami uprawnionymi do skorzystania z czeków są wszystkie osoby zatrudnione (w oparciu o umowę o pracę, zlecenie lub inną formę), pobierające emeryturę i rentę, niepełnosprawne, wszyscy przedsiębiorcy samozatrudnieni oraz wszyscy rolnicy. Liczba osób mogących skorzystać z czeków jest bardzo szeroka, stąd powstaje wątpliwość, czy wszyscy tak zdefiniowani beneficjenci czeku wymagają wsparcia.

Ad 3.

Odnosząc się do kwestii braku dyskryminacji ze względu na pochodzenie i rodzaj świadczonych usług, należy stwierdzić, iż projekt nie dyskryminuje żadnych podmiotów, jeśli chodzi o rodzaj świadczonych usług turystycznych. Po zarejestrowaniu się w systemie teleinformatycznym, każdy podmiot świadczący takie usługi (bez względu na ich rodzaj), mógłby przyjmować opłaty za pomocą czeków. Wprowadza jednak ograniczenie terytorialne, gdyż чеки mogą być wykorzystane tylko na terytorium Polski.

Należy zauważyć, iż pewne ograniczenie terytorialne w drodze wyjątku zostało zaakceptowane w przypadku pomocy przeznaczonej na finansowanie produkcji filmowej w komunikacie Komisji w sprawie pomocy państwa przeznaczonej na filmy i inne utwory

³ Decyzja KE nr SA. 36333 - Bułgaria - Dekodery telewizji cyfrowej dla gospodarstw o niskim dochodzie.

⁴ Decyzja KE nr SA. 34901 - Węgry - Dekodery telewizji cyfrowej dla gospodarstw w trudnej społecznie sytuacji.

⁵ Decyzja KE nr N 671a/09 - Słowacja - przejście na telewizję cyfrową na Słowacji - końcowy sprzęt dla społecznie wykluczonych osób.

⁶ Decyzja KE nr N 316/2010 - Litwa - Przejście na telewizję cyfrową na Litwie - pomoc dla konsumentów.

⁷ Decyzja KE nr SA.31982 - Hiszpania - Dekodery cyfrowe dla osób z trudnościami z widzeniem.

*audiowizualne*⁸ ze względu na szczególny charakter produkcji filmowej. W tym przypadku ograniczenie takie jest uzasadnione realizacją nadrzędnego interesu publicznego, jakim jest ochrona różnorodności kulturowej, kultur i języków narodowych.

Aby ograniczenie terytorialne wprowadzone w projekcie ustawy mogło być zgodne z art. 34 i 56 TFUE należałoby wykazać, że jest ono uzasadnione względami ochrony ważnej traktatowej wartości (taką wartością może być na przykład ochrona zdrowia), jest konieczne (na przykład potrzeba ograniczenia rozprzestrzeniania choroby), właściwe i proporcjonalne do zakładanego celu.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, przedmiotowy projekt ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z art. 108 TFUE.

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

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



⁸ Dz.U. C 332 z 15.11.2013.