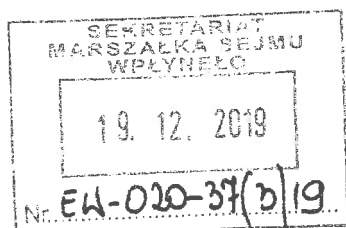




**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAREK NIECHCIAŁ**

Warszawa, 19 grudnia 2019 r.

DMP-2.501.3.2019.AH



**Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 grudnia 2019 r. (znak: SPS-WP-17-3/19), zawierające wniosek o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, uprzejmie informuję, że na podstawie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, w dniu dzisiejszym została wydana opinia Prezesa UOKiK Nr 10/2019/I/AH, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,
Marek Niechciał
*Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
/podpisano elektronicznie/*

Zał. Opinia Prezesa UOKiK Nr 10/2019/I/AH.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 362 ze zm.







PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAREK NIECHCIAŁ

Warszawa, 19 grudnia 2019 r.

DMP-2.501.3.2019.AH

Opinia Nr 10/2019/I/AH

**do projektu pomocy dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, przewidzianego
w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury**

W związku z pismem Marszałka Sejmu z dnia 18 grudnia 2019 r. (znak: SPS-WP-17-3/19), zawierającym wniosek o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 16a *ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*¹, stwierdzam co następuje.

I. Zakres projektu oraz stan faktyczny

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (dalej: Krajowa Szkoła) jest państwową osobą prawną, o której mowa w art. 9 pkt 14 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*², jednakże - w obowiązującym stanie prawnym - do jej mienia i finansów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące uczelni publicznych. Krajowa Szkoła realizuje zadania związane ze szkoleniem sędziów, prokuratorów, referendarzy i aplikantów, przeprowadza egzaminy sędziowskie, prokuratorskie i referendarskie, ale może również prowadzić działalność wydawniczą oraz przygotowywać konferencje, sympozja i seminaria. Ponadto Krajowa Szkoła posiada bazę noclegową, wykorzystywaną przede wszystkim na potrzeby działalności statutowej, ale również na cele gospodarcze³. Jednocześnie w projekcie ustawy wskazano, że działalność Krajowej Szkoły, w tym w zakresie usług noclegowych świadczonych w jej obiektach w ramach działalności ustawowej, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców*⁴ (nowy art. 55f zmienianej ustawy).

W związku z wejściem w życie nowej *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁵ zaszła konieczność uregulowania w ustawie o Krajowej Szkole kwestii jej finansowania oraz gospodarki finansowej, z uwagi na specyfikę działalności Krajowej Szkoły

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 362 ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

³ <http://www.jezioro.zerzynskie.pl/pl/of/Krajowa-Szkola-Sadownictwa-i-Prokuratury-Osrodek-Szkoleniowy-w-Debem>

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.



oraz wątpliwości interpretacyjne, które przepisy dotyczące uczelni publicznych należy stosować odpowiednio do jej mienia i finansów. Projekt ustawy przewiduje uchylenie art. 4 ustawy, który stanowi, że do mienia i finansów Krajowej Szkoły stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące uczelni publicznych i wprowadza nowy rozdział, w całości dotyczący finansowania i gospodarki finansowej Krajowej Szkoły.

W projekcie ustawy określono, że działalność ustawowa Krajowej Szkoły jest finansowana z dotacji podmiotowej (nowy art. 55a zmienianej ustawy), a niewykorzystane środki pozostają w dyspozycji Krajowej Szkoły na rok następny i mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację zadań, na które zostały przyznane. Ponadto projekt ustawy przewiduje zwolnienie z podatku VAT usług noclegowych, świadczonych na rzecz aplikantów Krajowej Szkoły, tak jak usług zakwaterowania w domach studenckich świadczonych na rzecz studentów, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 30 lit. b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶ (nowy art. 55c zmienianej ustawy).

II. Kryteria kwalifikacji planowanego wsparcia jako pomocy publicznej

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), „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 sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

Oznacza to, iż wsparcie dla przedsiębiorcy stanowi pomoc publiczną, o ile jednocześnie spełnia następujące przesłanki:

- udzielane jest przez państwo lub ze źródeł państwowych,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Przepis art. 107 ust. 1 TFUE ma zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw. W świetle orzecznictwa Trybunału, przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od swojej formy organizacyjnej i prawnej oraz sposobu finansowania⁷. Bez znaczenia jest również, czy podmiot działa w celu osiągnięcia zysku⁸. Jednocześnie, za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na rynku⁹. Nie ma zatem znaczenia, czy dany podmiot w świetle prawa krajowego jest uznawany za

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH, [1991] ECR I-1979, pkt 21.

⁸ Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany C-67/96.

⁹ Orzeczenie TSUE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja v. Włochy.

przedsiębiorcę, ani jak kwalifikowana jest jego działalność. Przedsiębiorstwem może być zarówno osoba fizyczna, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, ale również stowarzyszenie, fundacja, jednostka badawczo-rozwojowa, czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego.

III. Ocena warunków dopuszczalności udzielenia pomocy publicznej

Oceniając planowane przekazywanie na rzecz Krajowej Szkoły środków pochodzących z budżetu państwa w formie dotacji podmiotowych z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej, należy odnieść się do przesłanek, o których mowa w pkt II niniejszej opinii. Bezsporne jest, że przepisy o pomocy publicznej mają zastosowanie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Jedynie uprzednie ustalenie, że przysporzenie ze środków publicznych związane jest z prowadzoną przez podmiot działalnością gospodarczą, powoduje następnie konieczność dokonania analizy spełnienia przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE.

W tym kontekście należy stwierdzić, że Krajowa Szkoła w zakresie prowadzenia działalności wydawniczej oraz oferowania usług organizacji konferencji i turystyczno-hotelarskich, które są otwarte na konkurencję, jest przedsiębiorcą w rozumieniu unijnych przepisów o pomocy publicznej. Nie ma zatem znaczenia zapis z art. 55f, z którego wynika, że działalność Krajowej Szkoły, w tym w zakresie usług noclegowych świadczonych w jej obiektach w ramach działalności ustawowej, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu krajowych przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców.

Analizując spełnienie przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do przewidzianych w projekcie ustawy dotacji podmiotowych dla Krajowej Szkoły, należy zwrócić uwagę, że dotacje te pochodzą ze środków publicznych i mają charakter selektywny, ponieważ ich adresatem jest konkretny podmiot. Dotacje będą przyznawane Krajowej Szkole na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, ponieważ nie są one dostępne dla innych podmiotów działających na rynkach usług wydawniczych, eventowych i turystyczno-hotelarskich.

Pomoc przyznana przez państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje¹⁰. W praktyce przesłankę uznaje się za spełnioną, jeżeli państwo przyznaje przedsiębiorstwu korzyść finansową w sektorze otwartym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja. Stosunkowo niewielka kwota pomocy, wielkość beneficjenta lub jego udział w rynku, również nie wykluczają możliwości wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹¹. Biorąc pod uwagę, że ww. dotacje dotyczą, obok działalności ustawowej Krajowej Szkoły, również jej działalności wydawniczej oraz w zakresie organizacji konferencji i usług turystyczno-hotelarskich,

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris*, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11; Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97 itp., *Alzetta*, ECLI:EU:T:2000:151, pkt 80.

¹¹ Wyrok Trybunału dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 *The Queen, na wniosek: Eventech Ltd przeciwko The Parking Adjudicator*, pkt 68, 81.

tj. działalności prowadzonych na rynkach, które nie są zamknięte na konkurencję, mogą one zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji lub wpływać na handel między państwami członkowskimi.

W związku z tym należy stwierdzić, że dotacje podmiotowe, przewidziane w projekcie ustawy, stanowią pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Należy jednak stwierdzić, że w przypadku podmiotów, które poza działalnością niegospodarczą prowadzą działalność komercyjną, w celu wykluczenia pomocy publicznej niezbędne jest zapewnienie rozdzielności rachunkowej, aby przekazane środki publiczne nie były wykorzystywane do działalności gospodarczej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że niewystarczający jest, przewidziany w nowym art. 55h zmienianej ustawy, obowiązek gromadzenia środków pochodzących z dotacji i z przychodów własnych na odrębnych rachunkach bankowych. Publiczne finansowanie działalności niegospodarczej nie będzie podlegało przepisom o pomocy publicznej pod warunkiem, iż:

- oba rodzaje działalności można wyraźnie rozdzielić,
- finansowanie obu rodzajów działalności można wyraźnie rozdzielić,
- podmiot jest w stanie właściwie przypisywać koszty i przychody do poszczególnych rodzajów działalności, a tym samym nie zachodzi tzw. krzyżowe dotowanie działalności gospodarczej.

IV. Wykluczenie stosowania przepisów o pomocy publicznej

W związku z powyższym, w celu wyeliminowania konieczności stosowania przepisów o pomocy publicznej w odniesieniu do dotacji dla Krajowej Szkoły, należy uzupełnić projekt ustawy o przepisy zapewniające rozdzielność księgową, a także, że dotacje nie będą przeznaczone na działalność gospodarczą Krajowej Szkoły. Należy zwrócić uwagę, że podobne zapisy znajdują się przepisach art. 252 ust. 12 oraz art. 256 ust. 3 *ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne*¹². Po wprowadzeniu analogicznych przepisów do projektu ustawy, nie podlega on notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.

Z poważaniem,
Marek Niechciał
Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
/podpisano elektronicznie/

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.

