

Warszawa, 28 lutego 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bolesław Piecha) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, z 2003 r. Nr 23, poz. 337 oraz z 2004 r. Nr 12 poz. 182) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony poselski projekt ustawy określa:

- 1) zasady i warunki restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej (zwanym dalej „z.o.z.”);
- 2) tryb postępowania w sprawie restrukturyzacji finansowej publicznych z.o.z.

Zgodnie z projektem, restrukturyzacją mogą być objęte publiczne z.o.z. prowadzone w formie samodzielnych publicznych z.o.z. oraz jednostki badawczo-rozwojowe realizujące zadania określone w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408, ze zmianami).

Restrukturyzacja finansowa obejmować ma znane na dzień 31 grudnia 2004 r. zobowiązania publicznoprawne i indywidualne roszczenia pracowników wynikające z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, ze zmianami). Restrukturyzacja ma polegać na umorzeniu niektórych zobowiązań

BIURO STUDIÓW I EKSPERTYZ KANCELARII SEJMU
00-441 Warszawa, ul. Zagórna 3 tel. 621 09 71, 694 17 27, fax 694 18 65

Niniejszy tekst jest wyłącznie opinią, sporządzoną w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, na użytek wewnętrzny w Sejmie i Kancelarii Sejmu; nie stanowi obowiązującej wykładni prawa.

publicznoprawnych, rozłożeniu spłaty niektórych zobowiązań na raty oraz udzieleniu przez Skarb Państwa pożyczki na pokrycie zobowiązań w stosunku do pracowników.

Projekt ustawy przewiduje czternastodniowe *vacatio legis*.

2. Stan prawa wspólnotowego w materii objętej projektem ustawy

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy podlegają ocenie co do zgodności z zasadami udzielania pomocy przez państwo zawartymi w art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Zgodnie z tym przepisem wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana m.in. pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (art. 87 ust. 3 TWE lit. c).

Zgodnie z art. 88 ust. 3 TWE państwa członkowskie mają obowiązek zawiadamić Komisję w terminie odpowiednim do przedstawienia przez nią uwag o projektach przyznania nowej lub zmiany przyznawanej pomocy. Udzielenie przez państwo nowej lub zmiana przyznawanej pomocy może nastąpić dopiero po wydaniu przez Komisję opinii.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego

Projekt zakłada objęcie restrukturyzacją publicznych z.o.z. w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej prowadzonych w formie samodzielnych publicznych z.o.z. oraz jednostek badawczo-rozwojowych realizujących zadania określone w art. 1 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Restrukturyzacja polega na umorzeniu niektórych zobowiązań publicznoprawnych, rozłożeniu na raty spłaty niektórych zobowiązań, udzieleniu przez Skarb Państwa pożyczek o preferencyjnej stopie procentowej na pokrycie niektórych zobowiązań wobec pracowników (art. 5 ust. 1 projektu).

Kluczowe znaczenie ma w tym miejscu rozstrzygnięcie, czy z.o.z. stanowi przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa konkurencji Unii Europejskiej. Wobec braku definicji przedsiębiorstwa w kontekście prawa konkurencji zarówno w przepisach traktatowych, jak i w prawie pochodnym, należy posłużyć się definicją powszechnie uznawaną w doktrynie i znajdującą odbicie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TS).

Zgodnie z tą definicją, przedsiębiorstwem w rozumieniu prawa konkurencji UE jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą na potrzeby rynku.

TS stwierdził (m.in. sprawy C-263/86 *Humbel*, C-159/91 i C-160/91 *Poucet*), że realizowanie obowiązkowych zadań publicznych, bez ukierunkowania na zysk oraz bez powiązania rodzaju świadczenia z wysokością obciążenia poniesionego przez beneficjenta, stanowi funkcję wyłącznie socjalną i nie jest działalnością gospodarczą – opinię tę podzieliła Komisja Europejska¹. Z.o.z., realizując obowiązek państwa wynikający z art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², nie prowadzi działalności gospodarczej, a pomoc udzielana na rzecz systemu powszechnej, bezpłatnej opieki zdrowotnej nie może być rozpatrywana w świetle przepisów dotyczących konkurencji.

Trzeba jednak zauważyć, że przepis art. 33 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej umożliwia z.o.z. udzielanie świadczeń zdrowotnych odpłatnie. Tym samym jego działalność nabiera charakteru gospodarczego, zaś pomoc państwa w takim przypadku musi być badana pod kątem zgodności ze wspólnotowymi regułami konkurencji. Projekt nie rozróżnia podlegających restrukturyzacji zobowiązań z.o.z. powstałych w związku z udzielaniem bezpłatnych świadczeń zdrowotnych i udzielaniem świadczeń zdrowotnych odpłatnie. Z tego względu niemożliwe jest rozdzielenie materii, która jest wyłączona spod stosowania prawa konkurencji Unii Europejskiej od materii, do której reguły konkurencji mają zastosowanie. Z powyższego wynika, że z uwagi na elementy komercyjne w działalności wspieranych ze środków publicznych z.o.z., proponowany program restrukturyzacji finansowej powinien zostać poddany ocenie zgodności z regułami wspólnego rynku.

Jeśli chodzi o dopuszczalność pomocy przewidzianej w projekcie wydaje się, że może być ona uznana za pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju pewnych form działalności, niezminiająca zasad wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (art. 87 ust. 3 lit. c TWE) – jednak kompetencję do dokonania oceny, czy w danym wypadku mamy do czynienia z pomocą publiczną i czy jest ona zgodna z zasadami wspólnego rynku, posiada krajowy organ ochrony konkurencji oraz Komisja Europejska.

W odniesieniu do postępowania przed polskim organem ochrony konkurencji ma zastosowanie ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. Nr 123, poz. 1291). Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy projekty programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają

¹ Communication from the Commission Services of general interest in Europe, COM(2000) 580 final.

² Konstytucja RP, art. 68 ust. 2: *Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.*

uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK). Art. 12 ust. 3 ustawy stanowi, że opinia ta zawiera w szczególności:

- 1) stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej;
- 2) stanowisko w sprawie zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem;
- 3) propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności postanowień projektu ze wspólnym rynkiem;
- 4) stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej w części dotyczącej przyznawania pomocy publicznej dla z.o.z. oraz jednostek badawczo-rozwojowych i w tym kontekście powinien podlegać opiniowaniu przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pomoc przewidziana w projekcie ustawy może być uznana za pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju pewnych form działalności, niezmienną zasad wymiany w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (art. 87 ust. 3 lit. c TWE). Jednak kompetencje do dokonania oceny, czy w danym wypadku mamy do czynienia z pomocą publiczną i czy jest ona zgodna z zasadami wspólnego rynku, posiadają Prezes UOKiK oraz Komisja Europejska.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Lech Czaplak
Lech Czaplak

Warszawa, 28 lutego 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bolesław Piecha) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Przedstawiony poselski projekt ustawy określa:

- 1) zasady i warunki restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej (zwanych dalej „z.o.z.”);
- 2) tryb postępowania w sprawie restrukturyzacji finansowej publicznych z.o.z.

Zgodnie z projektem, restrukturyzacją mogą być objęte publiczne z.o.z. prowadzone w formie samodzielnych publicznych z.o.z. oraz jednostki badawczo-rozwojowe realizujące zadania określone w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408, ze zmianami).

Restrukturyzacja finansowa obejmować ma znane na dzień 31 grudnia 2004 r. zobowiązania publicznoprawne i indywidualne roszczenia pracowników wynikające z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, ze zmianami). Restrukturyzacja ma polegać na umorzeniu niektórych zobowiązań publicznoprawnych, rozłożeniu spłaty niektórych zobowiązań na raty oraz udzieleniu przez Skarb Państwa pożyczki na pokrycie zobowiązań w stosunku do pracowników.

Projekt ustawy przewiduje czternastodniowe *vacatio legis*.

Projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu


Bech Czaplá