



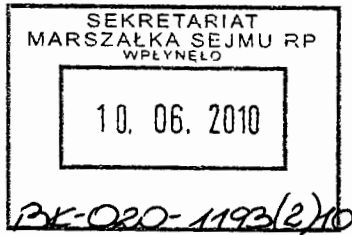
Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel

UOKiK

DDO – 500-4 (2)/10/AH

Warszawa, dnia 9 czerwca 2010 r.

Do druku nr 3086



Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 kwietnia 2010 r. (znak: GMS-WP-183-67/10), zawierające wniosek o wydanie opinii do **projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw**, uprzejmie informuję, iż w dniu dzisiejszym została wydana opinia Nr \mathcal{F} /2010/P/AH, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,



DDO-500-4(2)/10/AH

Warszawa, dnia 9 czerwca 2010 r.

Opinia Nr 4 /2010/P/AH

**do projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz
o zmianie niektórych innych ustaw**

Pismem z dnia 29 kwietnia 2010 r. (znak: GMS-WP-183-67/10) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: projekt ustawy). Działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.) (dalej: ustawa o pomocy publicznej), stwierdzam co następuje.

I. Opis projektu ustawy

Projekt ustawy w części dotyczącej zmiany ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.) dokonuje poszerzenia kręgu podmiotów samorządowych, tworzących centra integracji społecznej (dalej: CIS, Centra), o powiaty i samorządy województw (dotychczas CIS tworzone były przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta) oraz poszerzenia katalogu form organizacyjno – prawnych ich funkcjonowania (dodano jednostkę budżetową i zakład budżetowy). Centra będą zatem mogły być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w formie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego, a także przez organizację pozarządową. Ponadto w projekcie zmieniono treść art. 9 ust. 2 poprzez wskazanie, iż

działalność wytwórcza, handlowa i usługowa, którą mogą prowadzić Centra, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.) i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

CIS są podmiotami realizującymi reintegrację zawodową i społeczną osób wykluczonych społecznie, w szczególności osób bezdomnych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków, zwalnianych z zakładu karnego, uchodźców, osób długotrwale bezrobotnych i chorych psychicznie. Działalność ta stanowi zadanie publiczne, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.). Działalność Centrów koncentruje się na:

- kształceniu umiejętności pozwalających ww. osobom na pełnienie ról społecznych i osiągnięciu pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu,
- nabywaniu umiejętności zawodowych oraz przyuczeniu do zawodu,
- nauce planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą,
- uczeniu umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Osoby skierowane do Centrum uczestniczą w zajęciach po podpisaniu indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, przez okres uczestnictwa otrzymują świadczenie integracyjne, przysługuje im też jeden posiłek dziennie. Po opuszczeniu Centrum (po 12, a wyjątkowych przypadkach po 18 miesiącach) uczestnicy powinni trafić na rynek pracy – mogą podjąć zatrudnienie u pracodawcy lub wspólną działalność gospodarczą prowadzoną w oparciu o spółdzielnię socjalną.

CIS utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowane są na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Natomiast jednostki utworzone przez organizacje pozarządowe mogą uzyskać dotację na pierwsze wyposażenie oraz na działalność przez okres 3 miesięcy z dochodów własnych samorządu województwa.

Projekt ustawy w art. 4 umożliwia ponadto gminom przekształcanie utworzonych przez nie CIS, działających w formie gospodarstwa pomocniczego, w jednostkę budżetową lub zakład budżetowy. Projekt przewiduje również możliwość przekazania prowadzenia CIS, działającego dotychczas w formie gospodarstwa pomocniczego, organizacji pozarządowej,

przy czym podmiot przekształcony lub przejmujący prowadzenie CIS przejmuje prawa i obowiązki dotychczasowego Centrum. Rozwiązanie to ma na celu umożliwienie kontynuacji działalności Centrów w nowej formie organizacyjno – prawnej, zapewniającej ciągłość funkcjonowania i realizacji projektów i jest konsekwencją zlikwidowania formy gospodarstwa pomocniczego.

II. Kryteria kwalifikacji wsparcia jako pomoc publiczna

Kryteria kwalifikacji danego środka jako pomocy publicznej zawarte są w art. 107 ust. 1 (dawny art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z przywołanym przepisem, wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- udzielane jest ono przez państwo lub ze środków publicznych,
- 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.

W celu rozstrzygnięcia, czy konkretne wsparcie finansowe stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, należy ocenić, czy zostały spełnione w konkretnym przypadku wszystkie powyżej wymienione przesłanki.

Jak wspomniano powyżej, przepisy art. 107 ust. 1 TFUE mają zastosowanie wobec przedsiębiorców¹. Podkreślić przy tym należy, iż kluczową rolę w określeniu zakresu tego pojęcia odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji). Z orzecznictwa tych sądów wynika, iż pojęcie przedsiębiorcy powinno być rozumiane bardzo szeroko, obejmuje ono bowiem swym zakresem wszelkie kategorie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od ich formy prawnej i źródeł finansowania oraz bez względu na to, czy przepisy krajowe przyznają danemu podmiotowi status przedsiębiorcy².

¹ Art. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214/3 z 9 sierpnia 2008 r.).

² Np. pkt 19 sprawy C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, [2001] ECR I-8089 oraz pkt 74 połączonych spraw C-180/98 do C-184/98, *Pavlov and Others*, [2000] ECR I-6451.

Przy tak szeroko zakreślonych ramach definicji przedsiębiorcy podstawowe znaczenie ma rodzaj prowadzonej przez podmiot działalności. Przez działalność gospodarczą należy rozumieć, zgodnie z orzecznictwem TSUE, oferowanie towarów i usług na rynku³. Sąd uznał, iż pojęcie to dotyczy zarówno działalności produkcyjnej, jak i dystrybucyjnej i usługowej. Nie jest istotne występowanie zarobkowego charakteru działalności, w związku z czym działalność gospodarczą, w rozumieniu wspólnotowego prawa konkurencji, prowadzić mogą także różnorodne podmioty typu non-profit⁴. Nie ma również znaczenia jak dana działalność jest kwalifikowana w prawie krajowym. Przedsiębiorcą może być zarówno osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, ale również stowarzyszenie, fundacja, gospodarstwo pomocnicze, zakład budżetowy czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego. Przy ocenie charakteru danej działalności TSUE i Sąd kierują się możliwością występowania na określonym rynku rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji ze strony innych podmiotów.

III. Ocena projektu z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej

Z uwagi na fakt, iż CIS mogą prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową (działalność gospodarczą) należy uznać, iż podmioty te mogą być uznane za przedsiębiorców w rozumieniu prawa i orzecznictwa unijnego. Zawarte w projekcie stwierdzenie, iż działalność Centrów nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu krajowych przepisów o działalności gospodarczej nie ma przy tym znaczenia z uwagi na szerokie rozumienie tego pojęcia w prawie unijnym.

W odniesieniu do dotacji, które mogą uzyskiwać CIS, należy zwrócić uwagę, iż wsparcie to pochodzi ze środków publicznych (uszczerpła zasób tych środków). Wsparcie to ma też charakter selektywny, ponieważ dotyczy jedynie niektórych przedsiębiorców (w omawianym przypadku centrów integracji społecznej). Kryterium selektywności jest bezpośrednio powiązane z pojęciem korzyści, które definiuje się jako wsparcie przedsiębiorcy, jakiego nie otrzymałby w normalnych warunkach rynkowych⁵. W przedmiotowej sytuacji osiągnięcie korzyści przez CIS będzie polegało na pozyskaniu środków niedostępnych dla innych podmiotów. Dokonując oceny przesłanki zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wspólnotową wymianę handlową należy zauważyć, iż w ocenie jej spełnienia uwzględnia się zarówno faktyczne zakłócenie istniejącej konkurencji, jak i zakłócenie

³ Np. pkt 19 sprawy C-475/99, *Ambulanz Glöckner* oraz pkt 75 połączonych spraw C-180/98 do C-184/98, *Pavlov and Others*.

⁴ Np. orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie *Albany*, C-67/96.

⁵ Orzeczenie Sądu z dnia 13 września 2006 r. w sprawie T-210/02.

konkurencji potencjalnej (np. dany środek pomocy skutkować będzie istotnymi trudnościami w wejściu na rynek dla przedsiębiorstw, które zechcą na nim funkcjonować). Jeśli pomoc wzmacnia pozycję przedsiębiorcy w porównaniu do innych przedsiębiorstw konkurujących w handlu wewnątrzspółnotowym, uznać należy, że handel ten został naruszony przez tę pomoc. Stosunkowo niewielka wartość pomocy lub stosunkowo nieduży rozmiar przedsiębiorstwa z niej korzystającego nie wykluczają *a priori* ewentualnego wpływu pomocy na wymianę handlową. Ponadto, pomoc mająca na celu uwolnienie przedsiębiorcy od kosztów, które musi on ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności, zakłóca, co do zasady, warunki konkurencji⁶.

W odniesieniu do dotacji dla CIS należy zauważyć, iż, aby podmioty te mogły funkcjonować i wypełniać powierzone im zadania, konieczne jest udzielenie im przez państwo wsparcia finansowego, które pokryje część lub całość kosztów prowadzonej działalności. Wsparcie ze źródeł państwowych udzielane Centrom stanowi w tym przypadku pewnego rodzaju rekompensatę z tytułu świadczenia zadań publicznych.

Zasady dotyczące rekompensaty z tytułu realizacji zadań publicznych określają Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz. Urz. WE C 297/4 z 29.11.2005), oraz Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 TWE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. WE L 312/67 z 29.11.2005). Wsparcie stanowiące rekompensatę nie będzie podlegało obowiązkowi notyfikacji do Komisji Europejskiej wynikającemu z art. 108 ust.3 TFUE, jeżeli przy jego udzielaniu zostaną spełnione warunki określone w wyżej powołanej Decyzji KE:

- przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane,
- wyznaczniki, na bazie których wyliczana jest rekompensata, muszą zostać wcześniej ustanowione w obiektywny i przejrzysty sposób,
- wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku,

⁶ Orzeczenie TSUE z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy v. Komisja.

- w przypadku, gdy wyboru przedsiębiorstwa mającego wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie dokonuje się zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo.

Sposób określania wysokości kwot dotacji przyznawanych Centrum na dofinansowanie działalności wskazany został w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy. W szczególności kwota dotacji, pochodząca z dochodów własnych gminy, w przypadku, gdy instytucją tworzącą jest organizacja pozarządowa, jest ustalana jako iloczyn kwoty określonej uchwałą rady gminy oraz liczby uczestników zajęć reintegracji zawodowej i społecznej prowadzonych w Centrum i liczby pracowników Centrum, według stanu na koniec miesiąca i wypłacana jest co miesiąc przez okres działalności Centrum. Kwota dotacji nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość kosztów działalności Centrum, pomniejszonej o przychód uzyskany z działalności gospodarczej. Natomiast kwota dotacji w przypadku, gdy instytucją tworzącą jest jednostka samorządu terytorialnego, jest ustalana jako iloczyn kosztów realizacji reintegracji zawodowej i społecznej w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz liczby uczestników zajęć prowadzonych w Centrum i liczby pracowników, pomniejszonej o przychód uzyskany z działalności gospodarczej, i określana corocznie przez organ właściwy jednostki samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, iż w przepisach ustawy o zatrudnieniu socjalnym obecnych i projektowanych zapewniono kontrolę kwoty przyznawanej rekompensaty, określono przejrzystość sposobu jej obliczania oraz uwzględniono przy jej obliczaniu dochody z działalności gospodarczej Centrów. Jednocześnie przepisy ustawy dokładnie określają zakres realizacji przez Centra zadań z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej oraz okres czasu, na który podmiot uzyskuje status Centrum, co stanowi warunek, określony w art. 4 pkt a Decyzji KE. Ponadto z uwagi na fakt, iż z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wynika, że organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym ogłasza otwarty konkurs ofert, należy zauważyć, iż zachowana jest jawna i niedyskryminacyjna procedura wyboru organizacji pozarządowej, oparta na warunkach, uniemożliwiających nieuzasadnione naruszenie zasad konkurencji. Podsumowując, należy stwierdzić, iż warunki finansowania przewidziane w projekcie ustawy oraz obowiązującej ustawie o zatrudnieniu socjalnym dostosowane są do warunków wynikających z unijnych przepisów dotyczących udzielania rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

IV. Wsparcie dla Centrów, jako zgodne z warunkami zawartymi w unijnych przepisach dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, nie podlega obowiązkowi notyfikacji do Komisji Europejskiej, wynikającemu z art. 108 ust. 3 TFUE.

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical and diagonal strokes, located in the upper right quadrant of the page.