



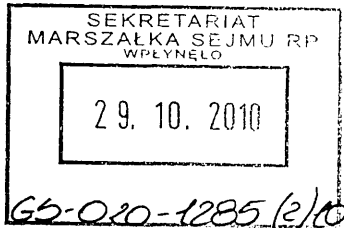
Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel

Do druku nr 3447

UOKiK 1990
2010

DDO-500-18(2)/10/KP

Warszawa, dnia 28 października 2010 r.



Pan

Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z pismem z dnia 8 października 2010 r. (GMS-WP-181-55/10), zawierającym wniosek o wydanie opinii do komisyjnego projektu ustawy o *bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich* oraz o zmianie niektórych ustaw, uprzejmie informuję, iż w dniu dzisiejszym została wydana opinia Nr 25 /2010/P/KP, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,

Załącznik I



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAŁGORZATA KRASNODEBSKA-TOMKIEL

DDO-500-18(2)/10/KP

Warszawa, dn. 23 października 2010 r.

Opinia Nr 25 2010/P/KP

do zgłoszonego przez sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych projektu ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz o zmianie niektórych ustaw.

Pismem z dnia 8 października 2010 r. (znak: GMS-WP-181-55/10) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej złożył wniosek o wydanie opinii do zgłoszonego przez sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych projektu ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: projekt ustawy). Działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.) (dalej: ustawa o pomocy publicznej), stwierdzam co następuje.

Przesłany do zaopiniowania projekt ustawy wprowadza pojęcia ratownictwa górskiego i ratownictwa na zorganizowanych obszarach narciarskich oraz określa podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz zasady ich finansowania. Projekt ustawy ustanawia także warunki bezpieczeństwa w górach (ze szczególnym uwzględnieniem stoków narciarskich) oraz wprowadza przepisy karne w odniesieniu do zasad korzystania z tras narciarskich i postępowania w razie wypadku w górach.

Przedmiotem niniejszej opinii jest przewidziane w projekcie ustawy dofinansowanie realizacji zadań z zakresu ratownictwa górskiego ze środków budżetu państwa, których dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dofinansowanie będzie mieć formę dotacji celowych i będzie udzielane z pominięciem otwartego konkursu ofert, z zastrzeżeniem, iż przekazane środki nie będą mogły być przeznaczone na pokrycie kosztów ratownictwa na zorganizowanych terenach narciarskich.

I. Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: Traktat, TFUE), „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, 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 z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Oznacza to, iż wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są następujące przesłanki:

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

Pojęcie przedsiębiorstwa 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 finansowania¹. Co więcej, nie ma znaczenia fakt, iż są to podmioty nie nastawione na zysk (organizacje non-profit)². Natomiast przez działalność gospodarczą należy rozumieć oferowanie produktów lub usług na rynku.

Projekt ustawy wskazuje jako podmioty, które w szczególności mogą wykonywać ratownictwo górskie Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (dalej: TOPR) i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (dalej: GOPR). Jednocześnie projekt ustawy przewiduje możliwość wykonywania działań właściwych dla ratownictwa górskiego także przez inne podmioty, które spełnią określone warunki. TOPR i GOPR, zgodnie z ich statutami, są stowarzyszeniami kultury fizycznej i posiadają osobowość prawną.

Odnosząc się do projektu ustawy, należy rozważyć kwestię tego, czy ratownictwo górskie należy traktować jako prowadzenie działalności gospodarczej. W art. 6 ust. 1 projektu ustawy mowa jest o tym, iż zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego, dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w górach oraz innych podmiotów prowadzących w górach działalność sportową lub turystyczną, albo organizujących imprezy sportowe lub turystyczne. Oznacza to, iż zapewnienie bezpieczeństwa w górach należy przede wszystkim do zadań własnych państwa.

Projekt ustawy w zakresie zabezpieczania turystyki górskiej wyodrębnia dwa obszary działalności. Pierwszym z nich jest ratownictwo górskie, które zgodnie z przyjętą w projekcie definicją należy rozumieć jako organizowanie i udzielanie pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach i jaskiniach, z wyłączeniem standardowych działań ratowniczych na zorganizowanych terenach narciarskich. Ratownictwo na zorganizowanych terenach narciarskich (inaczej: ratownictwo narciarskie) stanowi drugi obszar wchodzący z zakres projektu ustawy, kwestia jego finansowania nie jest jednak przedmiotem niniejszej opinii. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie dla określenia, czy zabezpieczanie osób przebywających na terenach

¹ Art. 1 załącznika I 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 (Dz. Urz. UE L 214/3 z 9.8.2008).

² Np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał) z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany C-67/96, ECR 1999 s. I-5751.

górkich ma charakter działalności gospodarczej, a tym samym czy można mówić o istnieniu rynku usług ratownictwa.

Odnosząc się do ratownictwa górkiego, zgodnie z art. 3 ust. 1 projektu ustawy wykonywanie zadań z tego zakresu następuje na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych. Ratownictwo górkie w Polsce realizowane jest bezpłatnie, nie ma też (inaczej niż w innych państwach członkowskich, np. Słowacji, Austrii, Francji) powszechnego obowiązku ubezpieczenia turystów górkich od wypadków w górach, z którego pokrywane byłyby koszty operacji ratunkowych. Wydaje się, iż gdyby nie istniejące dofinansowanie ze środków publicznych, żaden podmiot nie byłby zainteresowany wykonywaniem ratownictwa górkiego. Nie można zatem mówić o istnieniu w tym zakresie rynku, rozumianego jako przestrzeni, w której podmioty świadczyłyby usługi ratownictwa na zasadach komercyjnych. Wobec powyższego, należy stwierdzić, iż wykonywanie usług ratownictwa górkiego nie ma w Polsce charakteru gospodarczego.

- II. Biorąc pod uwagę powyższe, a także to, że podmioty wykonujące ratownictwo górkie, w tym GOPR i TOPR, nie są w tym zakresie przedsiębiorstwami w rozumieniu prawa unijnego, należy stwierdzić, iż dotacje z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego przewidziane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie ustawy nie będą stanowiły pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w takim zakresie, w jakim ich wydatkowanie będzie ograniczone do pokrywania kosztów realizacji zadań z zakresu ratownictwa górkiego. Stąd też nie podlegają one notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.
- III. Jednakże, mając na uwadze fakt, iż statuty obu stowarzyszeń (GOPR-u i TOPR-u) przewidują możliwość prowadzenia działalności gospodarczej i uzyskiwania z niej wpływów (a zatem w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej są one przedsiębiorstwami w rozumieniu przepisów unijnych), w przypadku, gdy beneficjent dotacji przeznaczy środki publiczne na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem usług komercyjnych (np. na działalność ekspercką, doradczą, szkoleniową, zabezpieczanie imprez sportowych lub turystycznych w górach), środki te będą stanowiły pomoc publiczną. W tym kontekście, pragnę zwrócić uwagę, iż projekt ustawy nie określa w jasny sposób trybu oraz na jakiej podstawie dotacje te będą udzielane. Brak jest również w projekcie ustawy informacji o procedurze rozliczania tych dotacji (w projekcie wskazano jedynie, że minister właściwy do spraw wewnętrznych ma prawo dokonywać kontroli podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górkiego w zakresie wydatkowania dotacji). W związku z powyższym, proponuję doprecyzowanie tych zagadnień w projektowanej ustawie w taki sposób, aby:
- wykluczona była możliwość przeznaczania dotacji na działalność inną niż w zakresie ratownictwa górkiego,
 - na podstawie projektowanych przepisów możliwe było przejrzyste rozliczanie tych dotacji oraz
 - wysokość dotacji była ustalana w oparciu o faktyczne potrzeby podmiotów wykonujących ratownictwo górkie, z uwzględnieniem przychodów z wykonywanej przez te podmioty działalności.

