

REGULACJA FINANSOWANIA USŁUG PUBLICZNYCH W EUROPIE

Łukasz Grzejdziak

MONOGRAFIE LEX



a Wolters Kluwer business

REGULACJA FINANSOWANIA USŁUG PUBLICZNYCH W EUROPIE

Łukasz Grzejdziak

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 lipca 2015 r.

Recenzent

Dr hab. Anna Fornalczyk

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8328-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Rodzicom

Spis treści

Wykaz skrótów / 17

Wprowadzenie / 19

Rozdział I

Pomoc państwa – między obiektywną koncepcją a subiektywnym stosowaniem / 31

1. Wokół definicji pojęcia „pomoc państwa” / 31
 - 1.1. Uwagi ogólne / 31
 - 1.2. Próby sformułowania definicji pojęcia „pomoc państwa” przez doktrynę / 33
 - 1.3. Elementy definicyjne terminu „pomoc państwa” / 36
2. Pomoc jako korzyść dla beneficjenta / 42
 - 2.1. Szerokie znaczenie przesłanki korzyści / 42
 - 2.2. Cel i przyczyny udzielenia wsparcia jako kryteria oceny środka jako pomocy państwa / 46
 - 2.3. Charakter korzyści udzielanej przedsiębiorstwu / 50
 - 2.3.1. Korzyść nieodpłatna / 50
 - 2.3.2. Korzyść nieosiągalna w normalnych warunkach rynkowych / 51
 - 2.3.3. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym – od warunku korzyści do warunku przewagi / 54
3. Selektywność pomocy państwa / 57
 - 3.1. Uwagi ogólne / 57
 - 3.2. Podejście funkcjonalne do przesłanki selektywności / 61
 - 3.3. Próby zdefiniowania kryteriów selektywności pomocy państwa / 64

- 3.4. Kryterium zgodności z naturą lub ogólną strukturą systemu / **68**
4. Przesłanka interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych / **70**
 - 4.1. Uwagi ogólne / **70**
 - 4.2. Pomoc państwa lub przy użyciu zasobów państwowych – alternatywa czy koniunkcja? / **72**
 - 4.3. Przypisywalność środka państwu / **78**
 - 4.4. Wyrok w sprawie *Pearle* – ukształtowanie treści przesłanki pomocy państwa lub przy użyciu zasobów państwowych / **82**
5. Koncepcja pomocy państwa – obiektywna czy nie? / **84**
6. Rola obiektywnej koncepcji pomocy państwa w systemie kontroli udzielania pomocy państwa / **90**

Rozdział II

Usługi publiczne – między wolnym rynkiem a solidarnością społeczną / 94

1. Wprowadzenie / **94**
2. Usługi publiczne areną konfliktu wartości / **95**
 - 2.1. Usługi publiczne jako instrument realizacji zasady solidarności społecznej / **95**
 - 2.2. Konkurencja jako instrument maksymalizacji efektywności gospodarczej / **98**
 - 2.2.1. Uwagi wstępne / **98**
 - 2.2.2. Początki szkoły chicagowskiej / **98**
 - 2.2.3. Podstawowe założenia teoretyczne szkoły chicagowskiej / **100**
 - 2.2.4. Rewolucja ekonomiczna w prawie konkurencji / **103**
 - 2.2.5. Recepcja teorii chicagowskiej w Europie – rewolucja ekonomiczna w europejskim prawie konkurencji / **105**
 - 2.2.6. Cel czy cele europejskiego prawa konkurencji? / **110**
 - 2.3. Efektywność czy wartości społeczne? Dylematy organizacji działalności w sektorach usług publicznych / **113**

3. Odmienne tradycje organizacji usług publicznych w państwach członkowskich / 115
 - 3.1. Uwagi wstępne / 115
 - 3.2. Francuska koncepcja *service public* / 117
 - 3.2.1. Geneza i ogólne założenia doktryny *service public* / 117
 - 3.2.2. Wokół pojęcia *service public* / 119
 - 3.2.3. Naczelne zasady prawa usług publicznych / 121
 - 3.3. Brak prawnej tradycji regulacji usług publicznych w Wielkiej Brytanii / 122
4. Argument kontynentalny a argument anglosaski w dyskusji o stosowaniu reguł konkurencji w sektorach usług publicznych / 125
5. „Urynkowanie” usług publicznych i jego skutki / 129
6. Wnioski końcowe / 133

Rozdział III

W drodze ku europejskiemu prawu usług publicznych / 136

1. Wprowadzenie / 136
2. Punkt wyjścia – neoliberalizm i konstytucjonalizm gospodarczy / 139
 - 2.1. Doktryna ordoliberalna u aksjologicznych podstaw integracji europejskiej / 139
 - 2.1.1. Podstawowe założenia ideologii ordoliberalnej / 139
 - 2.1.2. Rola konkurencji w doktrynie ordoliberalnej / 142
 - 2.1.3. Ideologiczne oddziaływanie ordoliberalistów – społeczna gospodarka rynkowa i GWB / 144
 - 2.2. Neoliberalne korzenie integracji europejskiej i europejskiego prawa konkurencji / 146
 - 2.2.1. Ordoliberalizm wobec integracji europejskiej / 146
 - 2.2.2. Traktat rzymski jako konstytucja gospodarcza / 148
 - 2.2.3. Prawo konkurencji jako fundament konstytucji gospodarczej Unii Europejskiej / 148
 - 2.3. Konkurencja a wartości socjalne w okresie dominacji konstytucjonalizmu gospodarczego / 151

- 2.3.1. Deficyt socjalny w traktacie rzymskim / **151**
- 2.3.2. Artykuł 106 ust. 2 TFUE jako rozgraniczenie sfer prawa europejskiego i krajowego / **152**
- 3. Erozja koncepcji „konstytucji gospodarczej” we Wspólnocie i „zwrot publiczny” w prawie konkurencji / **153**
 - 3.1. Uwagi wstępne / **153**
 - 3.2. Ofensywa rynku wewnętrznego i polityki przemysłowej / **154**
 - 3.3. Spadek znaczenia wolnej konkurencji jako zasady o randze konstytucyjnej oraz „zwrot publiczny” w prawie konkurencji / **156**
 - 3.4. W kierunku nowej roli prawa pomocy państwa / **158**
 - 3.5. Artykuł 106 TFUE w centrum „zwrotu publicznego”. Początki liberalizacji / **160**
- 4. Traktat amsterdamski i jego następstwa – w kierunku europejskiego prawa usług publicznych / **163**
 - 4.1. Uwagi wstępne / **163**
 - 4.2. Reakcja przedstawicieli solidarnościowej koncepcji usług publicznych / **164**
 - 4.3. Amsterdamski kompromis / **166**
 - 4.4. Wprowadzenie do Traktatu art. 7d (art. 14 TFUE) w ocenie doktryny / **169**
 - 4.5. Znaczenie art. 14 TFUE – wnioski / **173**
 - 4.6. Artykuł 14 TFUE w odbiorze Komisji – komunikat dotyczący usług w interesie ogólnym z 2000 r. / **178**
 - 4.7. Znaczenie art. 36 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla kształtowania się europejskiej koncepcji świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym / **180**
 - 4.8. Zielona i Biała księga dotyczące usług w interesie ogólnym – niedokończony rozdział debaty o miejsce usług publicznych w Europie / **183**
 - 4.9. Traktat lizboński i protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym / **184**
- 5. Wnioski końcowe / **186**

Rozdział IV

Wyłączenie od reguł konkurencji w oparciu o przepis art. 106 ust. 2 TFUE / 189

1. Wprowadzenie / **189**
2. Podmiotowy zakres stosowania art. 106 ust. 2 TFUE / **192**
 - 2.1. Podmiotowe przesłanki stosowania art. 106 ust. 2 TFUE / **192**
 - 2.2. Pojęcie „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” / **196**
 - 2.2.1. Uwagi ogólne / **196**
 - 2.2.2. Interes gospodarczy czy działalność gospodarcza? / **198**
 - 2.2.3. Zasada (względnej) swobody definicji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym / **203**
 - 2.2.4. Zakres pojęcia „interes ogólny” – przedmiot misji w interesie publicznym / **205**
 - 2.3. Powierzenie obowiązków świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (przesłanka powierzenia) / **212**
 - 2.3.1. Uwagi ogólne / **212**
 - 2.3.2. Zindywidualizowany charakter powierzenia obowiązków świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym / **215**
 - 2.3.3. Forma powierzenia obowiązków związanych z wykonywaniem usług w ogólnym interesie gospodarczym / **217**
 - 2.3.4. Treść aktu powierzenia obowiązków związanych z wykonywaniem usług w ogólnym interesie gospodarczym / **221**
3. Warunek proporcjonalności (konieczności) wyłączenia od norm traktatowych / **224**
 - 3.1. Wykładnia gramatyczna przesłanki proporcjonalności / **224**
 - 3.2. Wczesne orzecznictwo – zawężająca wykładnia art. 106 ust. 2 TFUE / **225**
 - 3.3. Test *Corbeau* i jego zastosowanie / **228**
 - 3.3.1. Sprawa *Corbeau* / **228**
 - 3.3.2. Zastosowanie testu *Corbeau* w sprawie *Almelo* / **232**
 - 3.3.3. Wyroki w sprawach monopolii energetycznych / **233**

- 3.4. Wyroki w sprawach *Dusseldorp* i *Air Inter* – powrót do wcześniejszego podejścia? / 235
- 3.5. Szeroka wykładnia przesłanki proporcjonalności – wyrok w sprawie *Ambulanz Glöckner* / 238
4. Warunek braku zakłócenia handlu w zakresie sprzecznym z interesem Unii / 240
5. Wnioski końcowe / 243

Rozdział V

Przedsiębiorstwo jako podmiot wyłączenia spod reguł konkurencji w oparciu o art. 106 ust. 2 TFUE / 248

1. Wprowadzenie / 248
2. Podmiotowość przedsiębiorstwa / 251
3. Pojęcie działalności gospodarczej w europejskim prawie konkurencji / 258
 - 3.1. Kryterium klasyfikacji charakteru działalności / 258
 - 3.2. Wykonywanie prerogatyw władzy publicznej a działalność gospodarcza / 263
 - 3.3. Działalność gospodarcza a edukacja publiczna / 270
 - 3.4. Działalność zorganizowana na zasadach solidarności społecznej a działalność gospodarcza / 274
 - 3.4.1. Wyrok w sprawie *Poucet* – odejście od funkcjonalnej koncepcji działalności gospodarczej? / 274
 - 3.4.2. Wyroki w sprawach *FFSA*, *Brentjes* i *Albany* – wąskie rozumienie pojęcia „solidarność społeczna” / 277
 - 3.4.3. Sprawa *AOK Bundesverband* – nie wystarczy konkurować, by być przedsiębiorstwem? / 279
 - 3.4.4. Wyrok w sprawie *FENIN* – implementacja zasady *upstream/downstream* do europejskiego prawa konkurencji / 284
4. Wnioski końcowe / 290

Rozdział VI

Od rekompensaty po pomoc państwa i z powrotem. Debata dotycząca stosowania reguł pomocy państwa do rekompensat wykonywania UOIG w okresie poprzedzającym wyrok *Altmark* / 297

1. Wprowadzenie / 297
2. Okres wczesnego rozwoju orzecznictwa / 302
 - 2.1. Jedna odpowiedź, wiele pytań – sprawa *Steinike und Weinlig* / 302
 - 2.2. Koncepcja *quid pro quo* – sprawa *ADBHU* / 304
3. Okres burzliwej debaty. Orzecznictwo w przededniu *Altmark* / 307
 - 3.1. Wymóg notyfikacji – sprawa *Banco de Credito Industrial* / 307
 - 3.2. Podejście pomocowe – sprawy *FFSA* i *SIC* / 311
 - 3.3. Wyrok w sprawie *CELF* – art. 106 ust. 2 TFUE a reguły proceduralne / 316
 - 3.4. Wyrok w sprawie *Ferring* – podejście kompensacyjne / 318
4. W kierunku standardu *Altmark*. Jak opanować „powódź” pomocy państwa? / 324
 - 4.1. Uwagi wstępne / 324
 - 4.2. Opinie rzecznika generalnego Legera w sprawie *Altmark* / 326
 - 4.3. Opinie F. Jacobsa w sprawie *GEMO* i C. Stix-Hackl w sprawie *Enirisorse*. Koncepcja mieszana / 332
 - 4.4. Głosy doktryny w dyskusji w przededniu *Altmark* / 337
5. Rekompensaty wykonywania usług publicznych w praktyce Komisji przed wydaniem wyroku w sprawie *Altmark* / 345
6. Wnioski końcowe / 348

Rozdział VII

Test *Altmark* i pakiet legislacyjny z 2005 r. Pierwsza europejska regulacja dopuszczalności publicznego finansowania UOIG / 353

1. Wprowadzenie / 353
2. Wyrok w sprawie *Altmark* – test klasyfikacji jako pomocy państwa rekompensat wykonywania usług publicznych / 356
3. Wyrok w sprawie *Altmark* w ocenie doktryny / 360
 - 3.1. Uwagi ogólne dotyczące treści wyroku / 360
 - 3.2. Uwagi dotyczące warunku powierzenia / 362
 - 3.3. Uwagi dotyczące warunku uprzedniego określenia parametrów obliczania rekompensaty / 364
 - 3.4. Uwagi dotyczące warunku proporcjonalności rekompensaty / 367

- 3.5. Kryterium efektywności w ocenie doktryny / **368**
 - 3.5.1. Alternatywa wyłonienia operatora usług publicznych w trybie przetargu / **368**
 - 3.5.2. Alternatywa zastosowania metody porównania do efektywnego operatora (*benchmarking*) / **372**
4. Wstępna ocena rozstrzygnięcia TSUE w sprawie *Altmark* / **376**
 - 4.1. Normatywny charakter testu *Altmark* / **376**
 - 4.2. Test *Altmark* jako test zgodności z warunkami rynkowymi / **378**
 - 4.3. Problem siły i charakteru związku między obowiązkami z tytułu usługi publicznej a rekompensatą ich wykonywania. Test *Altmark* jako koncepcja kompromisowa / **382**
5. Pakiet legislacyjny Komisji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. / **385**
 - 5.1. Geneza wydania pakietu legislacyjnego z 2005 r. / **385**
 - 5.2. Podstawowe założenia i wzajemna relacja elementów pakietu legislacyjnego Komisji z 2005 r. / **388**
 - 5.3. Zakres stosowania pakietu legislacyjnego z 2005 r. / **391**
 - 5.4. Przesłanki powierzenia obowiązków z tytułu UOIG i zgodności z interesem Unii / **393**
 - 5.5. Przesłanki proporcjonalności rekompensaty obowiązków z tytułu UOIG / **395**
6. Wnioski końcowe / **399**

Rozdział VIII

Pakiet Almunii / 405

1. Wprowadzenie / **405**
2. Pakiet Almunii / **406**
 - 2.1. Geneza i założenia reformy pakietu z 2005 r. / **406**
 - 2.2. Wejście w życie i struktura pakietu Almunii / **412**
 - 2.3. Komunikat wyjaśniający / **414**
 - 2.4. Decyzja nr 2012/21/UE / **416**
 - 2.5. Zasady ramowe UE / **422**
 - 2.6. Rozporządzenie nr 360/2012 / **427**
3. Ocena Pakietu Almunii / **431**
 - 3.1. Pakiet Almunii w perspektywie systemowej / **431**

- 3.2. Pakiet Almunii a dywersyfikacja reguł dotyczących finansowania UOIG / 435
- 3.3. Pakiet Almunii z punktu widzenia praktyki stosowania prawa / 441
- 3.4. Pakiet Almunii w perspektywie aksjologicznej / 447

Rozdział IX

Stosowanie europejskiej regulacji finansowania usług publicznych przez organy Unii Europejskiej / 451

1. Wprowadzenie / 451
2. Test Altmark w orzecznictwie sądów europejskich / 453
 - 2.1. Sprawy *GEMO* i *Enirisorse* / 453
 - 2.2. Sprawa *Combus* / 457
 - 2.3. Wyrok w sprawie *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* / 459
 - 2.4. Wyrok w sprawie *BUPA* / 462
 - 2.4.1. Wprowadzenie i stan faktyczny / 462
 - 2.4.2. Rozstrzygnięcie Sądu UE / 464
 - 2.4.3. Wnioski dotyczące treści rozstrzygnięcia / 468
 - 2.5. Orzecznictwo po wydaniu wyroku w sprawie *BUPA* / 472
3. Stosowanie testu Altmark w praktyce Komisji Europejskiej / 478
 - 3.1. Uwagi ogólne / 478
 - 3.2. Interpretacja warunku efektywności w praktyce Komisji / 482
 - 3.3. Interpretacja pozostałych warunków testu Altmark w praktyce Komisji / 492
4. Interpretacja warunków standardu Altmark przez komunikat wyjaśniający / 495
5. Stosowanie pakietu Almunii w praktyce Komisji Europejskiej / 499
6. Wnioski końcowe / 503

Rozdział X

Obowiązujący reżim prawny w zakresie finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Wnioski, uwagi *de lege ferenda* / 508

1. Rekonstrukcja norm prawnych obowiązującego reżimu prawnego w zakresie finansowania UOIG / **508**
2. Obowiązujący reżim prawny w zakresie finansowania UOIG jako element europejskiego prawa usług publicznych / **514**
3. Obowiązujący reżim prawny w zakresie finansowania UOIG a obiektywna koncepcja pomocy państwa. Spójność czy dysonans? / **517**
4. Koncepcja rozsądnego zysku i założenia metody porównania z modelowym operatorem – test Altmark jako źródło błędów typu II / **523**
5. Deficyt pewności prawnej w zakresie finansowania UOIG. Identyfikacja „przecieków w tamie pomocy państwa” / **531**
6. Wokół problemu *ratio* testu Altmark / **537**
7. Uwagi *de lege ferenda* / **540**

Bibliografia / **549**

Wykaz skrótów

Akty prawne

komunikat wyjaśniający z 2012 r.

komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE C 8 z 11.01.2012, s. 4–14)

KPP

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 389–403)

TEWWiS

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali

TFUE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)

TUE

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)

TWE

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

AJIL

American Journal of International Law

CMLR	Common Market Law Review
CPN	Competition Policy Newsletter
ECLR	European Competition Law Review
ECR	European Court Reports
ELR	European Law Review
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
EStAL	European State Aid Law Quarterly
PiP	Państwo i Prawo
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Inne

TS (TSUE)	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UOIG	usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

Wprowadzenie

1. Europejska koncepcja usług publicznych – między solidarnością społeczną a konkurencją

Usługi publiczne pełnią szczególną społeczną rolę. Powszechny dostęp do odpowiedniej jakości usług takich jak dostawa wody, energii elektrycznej bądź transport zbiorowy postrzegany jest jako wyznacznik cywilizacji. Choć społeczeństwa wypracowały odmienne modele zapewnienia realizacji tych usług, łączy je wspólna cecha – odpowiedzialność państwa wobec obywateli za zagwarantowanie powszechnej dostępności wysokiej jakości usług publicznych. Waga, którą przywiązują do nich społeczeństwa, znalazła odzwierciedlenie we wprowadzeniu w systemach prawnych licznych państw prawnych gwarancji dostępu do usług, łącznie z podniesieniem ich do rangi praw o charakterze podstawowym – zaliczanych do kategorii praw społecznych i ekonomicznych.

Rola usług publicznych w zaspokojeniu podstawowych potrzeb społecznych wyraża się w ich szczególnych cechach, których nie jest w stanie zapewnić rynek. Realizacja w ramach świadczenia usług publicznych misji w interesie ogólnym wymaga zatem przyjęcia odmiennego niż rynkowy sposobu alokacji dóbr. U podstaw tego modelu stoi zasada solidarności społecznej, wyrażająca się w braku relacji pomiędzy skalą uzyskanych w wyniku korzystania z usług publicznych korzyści a stopniem partycypacji finansowej obywateli w ich finansowaniu. Państwa, pełniąc rolę gwaranta praw obywateli do usług publicznych, podejmują decyzje o szczególnym, innym niż rynkowy modelu organizacji działalności w sektorach usług publicznych. Rezultatem odejścia od rynkowego modelu ich świadczenia jest potencjalny konflikt z normami prawa konkurencji, rozumiany jako sprzeczność dwóch chronionych prawem wartości – konkurencji oraz wartości o charakterze socjalnym, związanych z dostępem obywateli do odpowiedniej jakości

usług publicznych. Przekłada się on na podstawowy dylemat organizacji sektorów usług publicznych – zapewnienie realizacji wartości socjalnych czy efektywność wykonywania usług wynikająca z działalności w warunkach konkurencji? Nadto w płaszczyźnie prawnej – systemowej – konflikt ten wiąże się z koniecznością określenia relacji pomiędzy prawem konkurencji a prawem regulującym działalność sektorów usług publicznych.

W wymiarze Unii Europejskiej usługi publiczne postrzegane są jako „kluczowy element europejskiego modelu społeczeństwa”¹, zakorzeniony we wspólnych wartościach Unii² oraz czynnik odgrywający „kluczową rolę w propagowaniu spójności społecznej i terytorialnej”³.

Takie ujęcie jest dowodem na uznanie przez Unię Europejską na gruncie europejskiej koncepcji usług publicznych znaczenia obu tych wartości. Nie zawsze jednak tak było. Europejska koncepcja usług publicznych – usług w interesie ogólnym – jest efektem wieloletniego procesu ścierania się odmiennych politycznych idei, z reguły głęboko osadzonych w tradycjach prawnych państw członkowskich. Aż do ostatniej dekady ubiegłego wieku problematyka stosowania europejskich reguł konkurencji względem podmiotów prowadzących działalność w sektorach usług publicznych miała marginalne znaczenie. Było to następstwem przyjętego ówczesnie paradygmatu wyłączenia tej działalności spod europejskich reguł konkurencji i rynku wewnętrznego. Jednocześnie działalność w sektorach usług publicznych w państwach członkowskich zorganizowana była na zasadach monopolu lub prowadzona w oparciu o prawa specjalne.

Ostatnie trzy dekady przyniosły dwukrotną zmianę paradygmatów odnoszących się tak do postrzegania relacji między konkurencją a wartościami socjalnymi związanymi z koncepcją usług publicznych, jak i do organizacji działalności w sektorach usług publicznych. Począwszy od lat 90. XX w. trwa europejski proces liberalizacji niektórych sektorów, w tym telekomunikacyjnego, energetycznego i pocztowego.

¹ Komunikat Komisji „usługi w interesie ogólnym w Europie” (Dz. Urz. WE C 17 z 19.01.2001, s. 4).

² Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE C 8 z 11.01.2012, s. 4–14, pkt 1) – komunikat wyjaśniający.

³ *Ibidem* oraz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Biała księga na temat usług w interesie ogólnym (COM(2004) 374 final z 21.05.2004, s. 1).

Opiera się on na założeniu, zgodnie z którym otwarcie na konkurencję w tych sektorach pozwoli na zwiększenie ich produktywności, co z kolei przełoży się na niższe ceny i wyższą jakość świadczonych usług. W okresie zainicjowania reform liberalizacyjnych wolna konkurencja, jako ich dogmatyczna podstawa, znalazła się wyraźnie na pierwszym planie.

Kolejna zmiana koncepcyjna łączy się ze stopniowym wzrostem znaczenia wartości socjalnych związanych z koncepcją usług publicznych, tak w obszarze europejskiej debaty politycznej, jak i w warstwie stanowienia oraz stosowania prawa europejskiego. Tendencja ta znalazła odzwierciedlenie w dodanym do TWE art. 7d (obecnie art. 14 TFUE), który podniósł usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym do rangi wspólnych wartości Unii. Tym samym wartości socjalne, w tym solidarność jako podstawowa zasada rządząca organizacją działalności w sektorach usług publicznych, nabrały znaczenia jako wartości, których realizacja, na równi z konkurencją, stanowi priorytet europejskiego modelu prawnej regulacji usług publicznych. Jak wskazał M. Ross, odnosząc się do aksjologicznych fundamentów tego modelu, „solidarność jest postrzegana zarówno jako wartość, która kształtuje polityczne priorytety, jak i jako zasada prawna stanowiąca punkt odniesienia dla oceny aktów normatywnych i decyzji”⁴.

2. Finansowanie usług publicznych a reguły pomocy państwa. Perspektywa aksjologiczna

W centrum procesu konceptualizacji europejskiego prawa usług publicznych od początku znajduje się przepis art. 106 ust. 2 TFUE. Stanowi on normatywne rozstrzygnięcie problemu określenia relacji pomiędzy europejskim prawem konkurencji a prawnymi gwarancjami zapewnienia realizacji praw obywateli do odpowiedniej jakości usług publicznych, istniejącymi tak na gruncie krajowych systemów prawnych, a obecnie także prawa europejskiego. Przepis ten ustanowił ograniczone wyłączenie działalności w zakresie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym spod reguł Traktatu, w tym w szczególności spod europejskich reguł konkurencji. Niemal od początku procesu integracji

⁴ M. Ross, *The Value of Solidarity in European Public Services Law* (w:) M. Krajewski, U. Neergaard, J.W. van de Gronden, *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe*, TMC Asser Press 2009, s. 81.

europejskiej, choć z różną intensywnością, toczy się europejski dyskurs dotyczący zakresu wyłączenia ustanowionego w tym przepisie. Jego kulminacyjne punkty wyznaczają kolejne wyroki sądów europejskich w przedmiocie stosowania art. 106 ust. 2 TFUE na gruncie reguł konkurencji.

Jednym z kluczowych obszarów owej debaty jest zakres poddania regułom pomocy państwa publicznego finansowania działalności w ogólnym interesie gospodarczym. Finansowanie to prowadzić może bowiem do zakłócenia konkurencji, spowodowanego przyznaniem operatorowi usług publicznych korzyści o innym niż rynkowy charakterze, co stanowi naruszenie zakazu udzielania pomocy państwa wyrażonego w art. 107 ust. 1 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE. U jego podstaw stoi założenie, że oparta na niezakłóconej konkurencji gra sił rynkowych prowadzi do maksymalizacji efektywności gospodarczej i w związku z tym do uzyskania największych korzyści przez społeczeństwo⁵.

Obok ochrony konkurencji pośród celów reguł pomocy państwa doktryna zgodnie plasuje sprzyjanie procesowi integracji europejskiej poprzez zapobieganie niekontrolowanemu wspieraniu krajowych przedsiębiorstw przez państwa członkowskie⁶. P. Nicolaidides ujmuje ów cel jako zapobieganie „wojnie na subsydia” między państwami członkowskimi, która nieuchronnie doprowadziłaby do unicestwienia projektu tworzenia rynku wewnętrznego⁷.

Z tych względów, jak wskazała A. Nykiel-Mateo, pomoc państwa stanowi instrument stosowany przez państwo w wyjątkowych okolicznościach⁸. Obecnie uzasadnienie dla dopuszczalności udzielenia pomocy państwa ograniczone jest do zwalczania niedoskonałości rynku oraz

⁵ Por. pkt 6 dokumentu konsultacyjnego Komisji z dnia 7 czerwca 2005 r., *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Mniej pomocy państwa i jej lepsze ukierunkowanie: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009*, SEC(200) 795.

⁶ Podobnie H.W. Friederiszick, L.-H. Röller, V. Verouden, *EC State Aid Control: An Economic Perspective* (w:) M. Sanchez Rydelski (ed.), *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, London 2006, s. 145 oraz M. Heidenheim, *European State Aid Law*, Warszawa 2010, s. 4; A. Evans, *European Community Law of State Aid*, Oxford 1997, s. 108.

⁷ P. Nicolaidides, *The Economics of State Aid and the Balancing Test* (w:) L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *EU State Aids*, 4th ed., London 2012, s. 32 oraz K. Bacon, *European Union Law of State Aid*, 2nd ed., Oxford 2013, s. 9; A. Sinnaeve, *State Aid Control: Objectives and Procedures* (w:) S. Bilal, P. Nicolaidides, *Understanding State Aid Policy in the European Community*, Maastricht 1999, s. 13.

⁸ A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 12.

względów spójności społecznej i terytorialnej, zrównoważonego rozwoju i różnorodności kulturowej⁹. Udzielanie pomocy państwa podlega przy tym zasadzie efektywności, która wyraża się w postulacie osiągnięcia najlepszych możliwych ekonomicznych rezultatów przyznania pomocy. Nadto poddane jest oddziaływaniu przenikającej całe europejskie prawo zasady proporcjonalności, która w tym przypadku przejawia się w uzależnieniu dopuszczalności interwencji państwa nie tylko od przyczynienia się jej do realizacji istotnego celu wspólnego, ale także od braku możliwości jego osiągnięcia przy pomocy innych, mniej zakłócających konkurencję i handel wewnątrz europejski środków.

Na przeciwnym biegunie do celów pomocy udzielanej przez państwo znajdują się zadania państw członkowskich oraz Unii Europejskiej jako gwarantów dostępu obywateli do odpowiedniej jakości usług publicznych. Jednym z instrumentów ich realizacji jest pomoc państwa, którą trzeba tutaj postrzegać w szerokim kontekście relacji państwo – gospodarka. Należy podkreślić, że przez niektórych autorów pomoc państwa traktowana jest jako jedna z funkcji państwa względem gospodarki¹⁰. Z kolei K. Strzyczkowski, a za nim A. Nykiel-Mateo, postrzegają ją, jak się wydaje bardziej trafnie, jako jeden z instrumentów realizacji przez państwo funkcji wspierania gospodarki¹¹. Publiczne finansowanie, stanowiące rekompensatę dodatkowych, niejednokrotnie wysokich kosztów wykonywania przez przedsiębiorstwa obowiązków z tytułu usług publicznych, stanowi element realizacji przez państwo tej funkcji oraz przejaw jego odpowiedzialności względem obywateli za zapewnienie odpowiedniej jakości usługi publicznych.

Względy spójności aksjologicznej wymagają, by stosowanie reguł pomocy państwa względem publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym uwzględniało oba argumenty, które pojawiały się w szerokim polu dyskursu dotyczącego relacji między europejskim prawem konkurencji a europejską koncepcją usług publicznych – solidarnościowy i efektywnościowy.

⁹ Pkt 10 dokumentu konsultacyjnego Komisji z dnia 7 czerwca 2005 r., *Plan działań w zakresie pomocy państwa...*

¹⁰ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 11–35.

¹¹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 194 i 475 oraz A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa...*, s. 12; podobnie B. Popowska, *Rola państwa w obszarze pomocy publicznej*, PUG 2002, nr 8, s. 2. Również M. Królikowska-Olczak postrzega pomoc publiczną jako instrument realizacji funkcji państwa, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej*, Studia Prawno-Europejskie 2002, t. VII, s. 131.

3. Finansowanie usług publicznych a reguły pomocy państwa. Perspektywa systemowa i formalnoprawna

Debata na temat kształtu europejskich ram prawnych odnoszących się do stosowania reguł pomocy państwa względem publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie ogranicza się do problematyki aplikacji art. 106 ust. 2 TFUE. Począwszy co najmniej od połowy lat 80. ubiegłego wieku na znaczeniu zyskuje inny jej wątek. Jest nim zakwalifikowanie jako pomocy państwa wsparcia publicznego, które stanowi jedynie rekompensatę dodatkowych kosztów wykonywania przez przedsiębiorstwo nałożonych nań obowiązków z tytułu usług publicznych. W ten sposób dyskurs wkroczył w obszar zagadnienia o charakterze fundamentalnym – treści pojęcia „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Klasyfikacja środka wsparcia jako pomocy państwa wiąże się z powstaniem istotnych skutków nie tylko w warstwie materialnoprawnej, ale i proceduralnej. Oznacza bowiem objęcie go zakresem kontroli sprawowanej przez Komisję Europejską na mocy uprawnień wynikających z art. 108 TFUE. Korelatem tego obowiązku jest nałożony na państwo członkowskie obowiązek zgłoszenia (notyfikacji) danego środka Komisji w trybie art. 108 ust. 3 TFUE i powstrzymania się od udzielenia pomocy do momentu uzyskania zgody Komisji wyrażonej decyzją (tzw. klauzula zawieszenia). W odniesieniu do publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jego klasyfikacja jako pomocy państwa otwiera drogę do oceny zgodności takiego środka z rynkiem wewnętrznym w oparciu o derogację z art. 106 ust. 2 TFUE. Jednocześnie powoduje objęcie środka wsparcia zakresem obowiązku jego notyfikacji. Z kolei brak klasyfikacji danego środka jako pomocy państwa umożliwia jego przyznanie z pominięciem tego obowiązku i poza kontrolą Komisji. Oznacza także włączenie kontroli takiego finansowania w zakres kognicji sądów krajowych. Na mocy utrwalonego orzecznictwa TSUE są one bowiem uprawnione do ochrony praw jednostek naruszonych w wyniku złamania przez państwo członkowskie obowiązku wyrażonego w art. 108 ust. 3 TFUE. Pozbawione są natomiast uprawnień do kontroli zgodności środków wsparcia z rynkiem wewnętrznym, do czego uprawniona jest Komisja oraz Rada. W tym kontekście określenie kryteriów klasyfikacji publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

wpływa na podział kompetencji kontrolnych między organami Unii a krajową judykaturą, zaś w szerszym ujęciu – między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi.

Względy spójności systemowej wymagają, by przyjęte kryteria rozróżnienia między rekompensatami wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowiącymi pomoc państwa i tymi, które pozostają poza zakresem art. 107 ust. 1 TFUE, były spójne z utrwalonym orzecznictwem sądów europejskich w kwestii definicji pojęcia „pomoc państwa”. Jednocześnie, ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitości stosowania prawa pomocy państwa przez sądy krajowe, kryteria te powinny gwarantować szczególnie wysoki poziom pewności prawnej, będąc w miarę możliwości przejrzyste w takim stopniu, by ich stosowanie nie wymagało pogłębionej wykładni.

4. Cel i struktura opracowania

Tematyka zgodności z regułami pomocy państwa publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi przedmiot ożywionego dyskursu prowadzonego na gruncie piśmiennictwa i skupionego wokół fundamentalnych problemów znacznie wykraczających poza obszar reguł pomocy państwa. Jest to element szeroko zakrojonego sporu toczzonego wokół modelu i zakresu integracji europejskiej, kształtu ustroju gospodarczego Unii Europejskiej oraz roli, jaką odgrywają w nim polityki konkurencji i socjalna. Ów szeroki wymiar i doniosłość tej tematyki, na równi z wielością problemów natury aksjologicznej i prawnej, które pojawiają się na jej tle, stanowią wystarczające uzasadnienie dla jej podjęcia.

Należy jednak podkreślić także praktyczny wymiar podejmowanej tematyki. Zgodnie z raportem sporządzonym na zlecenie Europejskiego Centrum Pracodawców i Przedsiębiorców Świadczących Usługi Publiczne (CEEP) operatorzy usług świadczonych w interesie ogólnym wytworzyli w 2006 r. ponad 26% PKB Unii Europejskiej i zatrudniali 64 mln Europejczyków, co stanowi ponad 30% ogółu zatrudnionych¹². Gospodarcze znaczenie sektora musi być oceniane nie tylko z punktu widzenia podaży, ale i popytu. Z samej natury usług publicznych wynika ich kluczowa społeczna rola. Ich operatorzy dostarczają dóbr o elemen-

¹² Raport CEEP z dnia 5 maja 2010 r., *Mapping the Public Services. Fact Sheet*, http://ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping%20experts%20report.pdf.

tarnym znaczeniu dla obywateli Unii. Nie wolno jednak zapominać o fundamentalnej roli, jaką sektory usług publicznych pełnią w odniesieniu do całej europejskiej gospodarki, dostarczając zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, takich jak woda czy energia elektryczna.

Przyjęcie określonej koncepcji zgodności publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z regułami pomocy państwa ma zatem dalekosiężne skutki praktyczne. Po pierwsze, rzutuje na ukształtowanie praw i obowiązków organizatorów i operatorów usług publicznych. Wyznacza dopuszczalną wielkość udzielanego wsparcia i warunki jego udzielenia. To z kolei wywiera wpływ tak na kondycję sektora usług publicznych, jak i na zakres realizacji praw obywateli do usług publicznych odpowiedniej jakości. Nadto kształtuje obowiązki proceduralne państw członkowskich, wpływając na zakres obowiązku notyfikacji w trybie art. 108 ust. 3 TFUE wsparcia stanowiącego rekompensatę wykonywania tych usług.

Za podjęciem omawianej tematyki przemawia także aktualny stan orzecznictwa sądów europejskich i praktyki Komisji Europejskiej. Zręby obowiązującego reżimu prawnego w tym zakresie uformowane zostały w następstwie dwóch wydarzeń. Po pierwsze, w wyniku wydania w 2003 r. przez TSUE orzeczenia w sprawie *Altmark*¹³, uważanego po dziś dzień za kamień milowy europejskiej judykatury. Następnie w rezultacie wydania przez Komisję Europejską w 2005 i 2012 r. dwu kolejnych pakietów legislacyjnych dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Obecnie orzecznictwo odnoszące się do stosowania norm składających się na ów reżim prawny jest już na tyle rozbudowane, że jego analiza pozwala na wyciągnięcie wniosków o charakterze ogólnym. Dotyczą one zarówno sądowej wykładni owych norm, jak i problemów prawnych i praktycznych związanych z ich stosowaniem.

Kolejnym powodem podjęcia niniejszej problematyki jest dokonana stosunkowo niedawno rewizja wydanego w 2005 r. pakietu legislacyjnego Komisji odnoszącego się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Zgodnie z przyjętymi przez Komisję priorytetami miała ona wiązać się z dywersyfikacją i uproszczeniem reguł oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa przeznaczonej

¹³ Wyrok TS z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECR 2003, s. I-7747.

na finansowanie tego typu usług¹⁴. Zapoczątkowana przez Komisję i poprzedzona szerokimi konsultacjami społecznymi debata na temat stosowania przepisów pakietu legislacyjnego z 2005 r. i postulowanych kierunków ich zmiany zaowocowała przedstawionym przez Komisję nowego pakietu (tzw. pakiet Almunii). Jego wejście w życie stanowi doskonałą okazję do dokonania oceny całokształtu reżimu prawnego regulującego tę materię i sformułowania propozycji *de lege ferenda* nieograniczających się jedynie do problematyki stosowania art. 106 ust. 2 TFUE, lecz obejmujących szerszy kontekst, w tym regułę orzecznictwą ustanowioną w wyroku w sprawie *Altmark*.

Celem niniejszego opracowania jest w pierwszej kolejności wielopłaszczyznowa ocena norm prawnych składających się na kształt obowiązującego reżimu prawnego w przedmiocie zgodności z prawem pomocy państwa finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Pozwoli ona na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy reżim ów ustanawia ramy prawne adekwatne z punktu widzenia: spójności systemowej, spójności z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw europejskiej koncepcji UOIG, osiągniętego poziomu pewności prawnej oraz logicznej poprawności wnioskowań, na których oparte są składające się nań normy prawne.

Ocena ta dokonana została z perspektywy systemowej, aksjologicznej, logicznej oraz praktyki stosowania prawa. Analiza uwzględniająca perspektywę systemową ma przede wszystkim rozstrzygnąć problem spójności kryteriów klasyfikacji rekompensaty wykonywania usług w ogólnym interesie gospodarczym jako pomocy państwa z pojęciem „pomoc państwa”, którego treść ustalona została w orzecznictwie sądów europejskich. Jest to zagadnienie o fundamentalnym znaczeniu nie tylko w kontekście stosowania art. 107 ust. 1 TFUE względem finansowania usług publicznych, ale prawa pomocy państwa w ogóle. Wyraża się ono w pytaniu, czy kryteria sformułowane przez TSUE w wyroku w sprawie *Altmark* pozostają spójne z tzw. obiektywną koncepcją pomocy państwa wypracowaną na gruncie utrwalonej judykatury TSUE?

¹⁴ Por. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 marca 2011 r., *Reforma zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*, KOM(2011) 146 wersja ostateczna oraz wystąpienia Komisarza ds. Konkurencji J. Almunii: *Reforming EU State Aid Rules on Public Services: The Way Forward*, SPEECH/11/300 z 2 maja 2011 r. oraz *Reform of EU State Aid Rules on the Services of General Economic Interest*, SPEECH/11/328 z 12 maja 2011 r. Więcej na ten temat w rozdziale VIII opracowania.

Jest to w istocie pytanie o jednorodność koncepcji pomocy państwa. Nadto ocena ta koncentruje się na weryfikacji spójności reżimu prawnego z założeniami systemu kontroli udzielania pomocy państwa.

Ocena dokonana z perspektywy aksjologicznej pozwoli na umiejscowienie obowiązujących rozwiązań prawnych w szerokim polu kolizji wartości rynkowych i społecznych, która ma miejsce na gruncie europejskiej regulacji usług publicznych. Z kolei analiza logicznej poprawności wnioskowań przyjętych przez TSUE i Komisję jako autorów omawianego reżimu prawnego umożliwi rozstrzygnięcie kwestii, czy stosowanie ustanowionych przez nich norm prawnych nieuchronnie prowadzi do osiągnięcia stojących u ich podstaw założeń.

Wielopłaszczyznowa analiza ma pomóc zidentyfikować te elementy obowiązującego reżimu prawnego w przedmiocie zgodności z regulami pomocy państwa publicznego finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które wymagają zmian, oraz wskazać ich pożądany kierunek. Tym samym doprowadzić ma do realizacji drugiego celu opracowania, którym jest sformułowanie alternatywnych ram prawnych w analizowanym zakresie.

Cele opracowania wyznaczają jego strukturę. Jest ono podzielone na dziesięć rozdziałów. Punktem wyjścia jest dokonana w pierwszym rozdziale rekonstrukcja pojęcia „pomoc państwa”, nakierowana na wyodrębnienie jego kryteriów definicyjnych. Pozwoli ona na sformułowanie wniosków na temat natury tego pojęcia, w szczególności rozstrzygnięcie kwestii, czy w świetle aktualnej judykatury sądów europejskich pojęcie to ma charakter obiektywny. Stworzy to podstawy dla oceny spójności unijnego reżimu prawnego w kwestii państwowego finansowania usług publicznych z orzecznictwem dotyczącym określenia treści pojęcia pomocy państwa.

Kolejne rozdziały – od II do V – obejmują pogłębiony rys historyczny formowania się europejskiej koncepcji usług publicznych, dokonany ze szczególnym uwzględnieniem oddziałujących nań prądów aksjologicznych. Konstrukcja opracowania zakłada przejście od zagadnień ogólnych, koncentrujących się wokół aksjologicznych założeń wpływających na ukształtowanie się europejskiej koncepcji usług publicznych (rozdział II), poprzez zagadnienia o charakterze konstytucyjno-ustrojowym, dotyczące roli wartości socjalnych oraz konkurencji w modelu ustroju gospodarczego Unii Europejskiej (rozdział III), aż do szczegółowych, dotyczących formowania się europejskiej koncepcji usług

publicznych na gruncie stosowania art. 106 ust. 2 TFUE jako derogacji od reguł prawa antymonopolowego (rozdziały IV i V).

W dalszej części opracowanie zawiera próbę rekonstrukcji i wstępnej oceny norm prawnych składających się na treść obowiązującego reżimu prawnego dotyczącego stosowania reguł pomocy państwa względem finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Rozdział VI prezentuje szczegółowo orzecznictwo sądów europejskich w okresie przed wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie *Altmark* oraz debatę o kształcie reżimu prawnego, która wówczas toczyła się z udziałem przedstawicieli piśmiennictwa i rzeczników generalnych. Rozdział VII zawiera opis oraz wstępną analizę dwóch elementów składających się na stan prawny uformowany w 2003 i w 2005 r. – wyroku w sprawie *Altmark* oraz pierwszego pakietu legislacyjnego Komisji dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (tzw. pakiet Monti/Kroes). W rozdziale VIII zaprezentowano analizę postanowień aktów prawnych składających się na obowiązujący pakiet legislacyjny dotyczący usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (tzw. pakiet Almunii). Rozdział IX obejmuje szczegółową analizę najnowszego orzecznictwa sądów europejskich oraz decyzji Komisji Europejskiej dotyczących stosowania obowiązującego reżimu prawnego w tym zakresie.

Ostatni rozdział, o charakterze podsumowującym, zawiera krytyczno-wartościującą analizę obecnego stanu prawnego zrekonstruowanego uprzednio w rozdziałach VII–IX opracowania. Została ona dokonana z wykorzystaniem wniosków płynących z wcześniejszych rozdziałów, poświęconych pojęciu pomocy państwa, systemowi jej kontroli oraz formowaniu się europejskiej koncepcji usług publicznych. Rozdział ten obejmuje ponadto propozycję zmian obowiązującego stanu prawnego w analizowanym zakresie.

5. Uwagi metodologiczne i terminologiczne

Realizacja nakreślonych powyżej celów badawczych wymaga szczegółowej analizy treści przepisów europejskiego prawa pierwotnego i wtórnego, w tym przede wszystkim art. 107 ust. 1 oraz art. 106 ust. 2 TFUE, a także precyzujących sposób jego stosowania na gruncie reguł pomocy państwa przepisów pakietu legislacyjnego Komisji. Analiza ta dokonana jest z wykorzystaniem metody interpretacji logicznej,

wspartej argumentami historycznymi, sprowadzającej się w tym przypadku do rekonstrukcji norm prawnych wynikających z tych przepisów i precyzowania ich znaczenia.

Badania prezentowane w niniejszym opracowaniu w szerszym zakresie przeprowadzone zostały jednak z wykorzystaniem metody analizy przypadków (empirycznej). Jest to konsekwencja szczególnej roli judykatury sądów europejskich i praktyki Komisji Europejskiej w kształtowaniu treści pojęcia pomocy państwa i sposobu wykładni art. 107 ust. 1 TFUE. Rekonstrukcja pojęcia pomocy państwa, podobnie jak reżimu prawnego w zakresie zgodności z prawem pomocy państwa publicznego finansowania działalności prowadzonej w ogólnym interesie gospodarczym, wymaga zatem wyodrębnienia i określenia wzajemnych relacji właściwych linii orzeczniczych.

Ze względu na tematykę opracowania, koncentrującą się wokół relacji europejskiego prawa konkurencji i europejskiego prawa usług publicznych, wykorzystano w nim przede wszystkim dorobek literatury zagranicznej dotyczącej tych właśnie zagadnień. Problematyka europejskiej regulacji usług publicznych coraz częściej pojawia się na gruncie piśmiennictwa anglojęzycznego, które obecnie dysponuje już szeroką gamą opracowań na ten temat. Opracowanie uwzględnia także krajową literaturę, przede wszystkim w zakresie dotyczącym tematyki prawa pomocy państwa w ogólności. Nadto rozważania na temat aksjologicznych założeń ochrony konkurencji oraz krajowych tradycji prawnych dotyczących usług publicznych, zawarte przede wszystkim w rozdziałach V i VI, dokonane zostały w oparciu o literaturę amerykańską, francuską i brytyjską.

Wykorzystanie obcojęzycznej literatury oraz niekiedy niedostępnych w języku polskim aktów prawnych, orzeczeń oraz decyzji implikuje konieczność tłumaczenia ich na ten język oraz przyjęcia określonej terminologii. Większość tłumaczeń dokonana została samodzielnie przez autora. Dotyczy to także niektórych dokumentów mających już oficjalne polskie tłumaczenie, które jednak zostało wykonane błędnie.

Rozdział I

Pomoc państwa – między obiektywną koncepcją a subiektywnym stosowaniem

1. Wokół definicji pojęcia „pomoc państwa”

1.1. Uwagi ogólne

Choć Traktat posługuje się pojęciem „pomoc państwa”, nie definiuje go. Przedstawiciele doktryny wskazują, że był to celowy zabieg unijnego prawodawcy, pozwalający na uzyskanie pożądanej elastyczności stosowania prawa pomocy państwa umożliwiającej osiągnięcie celu, jakim jest ochrona konkurencji¹⁵. Zdaniem A. Evansa przyjęcie definicji nie byłoby ani możliwe, ani potrzebne, zważywszy na fakt, że ewentualna definicja zawęziłaby zakres pojęcia pomocy¹⁶. W konsekwencji ustalenie *a priori* jego zakresu wiązałoby się z ryzykiem, że niektóre środki wsparcia przedsiębiorców znalazłyby się poza zakresem zakazu z art. 107 ust. 1 TFUE¹⁷. Stwarzałyby to ryzyko omijania przez państwa członkowskie zakazu udzielania pomocy państwa¹⁸. Brak definicji legalnej umożliwia dokonywanie przez organy stosujące reguły pomocy państwa modyfikacji zakresu tego pojęcia, niezbędnych w świetle

¹⁵ Por. A. Evans, *European Community Law...*, s. 27; P. Paradowski, *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (w:) Z. Brodecki (red.), *Konkurencja*, Warszawa 2004, s. 325; D. Schina, *State Aids Under the EEC Treaty Articles 92 to 94*, Oxford 1987, s. 13; E. Szyszczak, A. Cygan, *Understanding EU Law*, Thomson, Sweet & Maxwell 2005, s. 183.

¹⁶ A. Evans, *European Community Law...*, s. 27.

¹⁷ Podobnie C. Baudenbacher, *A Brief Guide to European State Aid Law*, Kluwer Law International 1997, s. 6.

¹⁸ Podobnie D. Schina, *State Aids...*, s. 13.

ewolucji sposobów udzielania pomocy przez państwa członkowskie oraz zmian realiów społeczno-gospodarczych¹⁹.

Ciężar zdefiniowania pojęcia pomocy spoczął w przeważającej mierze na sądach europejskich oraz na Komisji Europejskiej. TS nie skupiał się oczywiście na stworzeniu syntetycznej definicji pojęcia, a dokonywał analizy *ad casum*, stwierdzając, czy dany środek objęty był zakresem art. 107 ust. 1 TFUE. Synteza tez z orzecznictwa sądów europejskich pozwala na stosunkowo precyzyjne wyznaczenie zakresu analizowanego pojęcia. Sytuacja, w której definiowanie terminu „pomoc państwa” stanowi zadanie orzecznictwa, mimo niezaprzeczalnych zalet ma jednak istotne wady. Pozyskanie wiedzy na temat zakresu tego pojęcia wymaga analizy licznych wyroków i aktów prawa wtórnego. Rezultatem jest niski poziom wiedzy, zarówno wśród beneficjentów, jak i nawet podmiotów udzielających pomocy, w szczególności w nowych państwach członkowskich²⁰.

Pojęcie „pomoc państwa” definiowane jest w orzecznictwie niezwykle szeroko, co pozostaje w zgodzie z brzmieniem art. 107 ust. 1 TFUE, który odnosi się do „wszelkiej pomocy” oraz do „pomocy w jakiegokolwiek formie”²¹. Szeroki wymiar pojęcia znalazł odzwierciedlenie w wyroku w sprawie *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Wysoka Władza*²². Zgodnie z treścią wyroku „pojęcie pomocy jest

¹⁹ *Ibidem*; zob. także I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006, s. 26.

²⁰ Podobnie P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 18–19.

²¹ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 61.

²² Wyrok z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, ECR 1961, s. 95. TSUE odniósł się w nim do pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 4 lit. c TEWWiS. Zgodnie z jego treścią „niezgodne ze wspólnym rynkiem węgla i stali są subwencje lub pomoc udzielane przez państwo lub też różnicowanie obciążeń nakładanych przez nie, niezależnie od ich postaci”. Mimo że TEWWiS przestał obowiązywać 23 lipca 2002 r. teza orzeczenia pozostaje aktualna i stosowana jest w celu interpretacji art. 107 ust. 1 TFUE. Teza ta powtórzona została m.in. w wyrokach: z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA (Banco Exterior de España S.A.) v. Ayuntamiento de Valencia*, ECR 1994, s. I-877, pkt 13; z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97, *Postępowanie dotyczące Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, ECR 1999, s. I-3913, pkt 19; z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECR 2001, s. I-8365, pkt 38; z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-5/01, *Królestwo Belgii v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 2002, s. I-11991, pkt 32; z dnia 8 maja 2003 r. w połączonych sprawach C-328/99 i C-399/00, *Republika Włoska i SIM 2*

pojęciem szerszym od subwencji, ponieważ obejmuje swoim zakresem nie tylko korzyści o charakterze pozytywnym, tak jak subwencja, lecz także różne formy interwencji, które zwalniają z obciążeń normalnie uwzględnianych w budżecie przedsiębiorstwa i które mimo że nie są subsydiami w ścisłym tego słowa znaczeniu, mają podobny charakter i taki sam efekt²³. Teza ta odzwierciedla funkcjonalne podejście TSUE do pojęcia pomocy państwa, które definiowane jest przez odniesienie do skutków danego środka wsparcia, a nie jego formy. W rezultacie katalog form pomocy państwa jest nieograniczony i obejmuje nie tylko środki o charakterze pozytywnym, ale także negatywnym, polegające na zwolnieniu beneficjenta z ciężaru, który musiałby ponieść, gdyby nie uzyskana pomoc.

1.2. Próby sformułowania definicji pojęcia „pomoc państwa” przez doktrynę

W wyniku analizy orzecznictwa TSUE oraz praktyki Komisji A. Evans wyróżnił cztery grupy definicji pojęcia pomocy²⁴. Pierwszą z nich stanowią definicje określające pomoc jako jednoczesne uzyskanie przysporzenia przez przedsiębiorstwo i poniesienie ciężaru przez państwo. Nacisk położony jest na związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy ciężarem po stronie państwa i korzyścią po stronie podmiotu gospodarczego. Pomoc może być więc definiowana jako „koszt lub utrata przychodu władz publicznych stanowiąca korzyść dla beneficjenta”²⁵, „korzyść stanowiąca obciążenie finansów publicznych w formie wydatku

Multimedia SpA v. Komisja Wspólnot Europejskich, ECR 2003, s. I-4035, pkt 35; z dnia 16 września 2004 r. w sprawie T-274/01, *Valmont Nederland BV v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 2004, s. II-3145, pkt 44; z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-276/02, *Królestwo Hiszpanii v. Komisja Wspólnot Europejskich (GEA)*, ECR 2004, s. I-8091, pkt 24; z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-501/00, *Królestwo Hiszpanii v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 2004, s. I-6717, pkt 90; z dnia 14 kwietnia 2005 r. w połączonych sprawach C-128/03 i C-129/03, *AEM SpA i AEM Torino SpA v. Autorità per l'energia elettrica e per il gas oraz inni*, ECR 2005, s. I-2861, pkt 38; z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie T-366/00, *Scott SA v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 2007, s. II-797, pkt 92.

²³ Wyrok w sprawie 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen*, pkt 3 i 20.

²⁴ A. Evans, *European Community Law...*, s. 27–29.

²⁵ *Fourth Survey on State Aids in the European Community in the Manufacturing and Certain Other Sectors*, COM(95)365, 51.

Łukasz Grzejdziak – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Głównym obszarem jego zainteresowań naukowych jest szeroko rozumiane prawo ochrony konkurencji, w tym prawo pomocy państwa i prawo antymonopolowe; doradca z zakresu prawa ochrony konkurencji, w tym prawa pomocy publicznej, dla organów administracji publicznej i przedsiębiorców; autor i współautor publikacji z dziedziny prawa pomocy państwa i prawa antymonopolowego.

■ Książka zawiera kompleksową analizę przepisów europejskich odnoszących się do problematyki dopuszczalności udzielania pomocy publicznej w celu finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, czyli usług publicznych. Autor dokonał szczegółowej wykładni aktualnego stanu prawnego, identyfikując najważniejsze tendencje rozwojowe tej dziedziny prawa europejskiego. Ponadto sformułował konkretne propozycje zmian europejskiej regulacji usług publicznych.

■ Publikacja jako jedyna na rynku zawiera omówienie i analizę najnowszego orzecznictwa sądów europejskich, w tym wyroku w sprawie *Altmark*, oraz decyzji Komisji Europejskiej dotyczących zgodności finansowania usług publicznych z regułami pomocy państwa. Dodatkowo praca odwołuje się do dorobku piśmiennictwa europejskiego i krajowego, uwzględniając najnowsze pozycje europejskiej literatury przedmiotu.

■ Książka przeznaczona jest przede wszystkim dla prawników – specjalistów prawa europejskiego, prawa konkurencji i prawa pomocy publicznej, zainteresowanych sposobem oceny zgodności z regułami pomocy państwa wszelkiego rodzaju środków wsparcia udzielanych na rzecz przedsiębiorstw. Zainteresuje także pracowników organów administracji publicznej będących organizatorami usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a także przedsiębiorców będących operatorami usług publicznych i doradców ekonomicznych.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8328-8



9 788326 483288

Cena 119 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326483288 W01P01