

Spis treści

Wstęp	9
Dariusz Waldziński , Spójność ekonomiczna Unii Europejskiej w świetle współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych	11
Urszula Kalina-Prasznic , Ekonomiczne kontrowersje wokół europejskiego modelu socjalnego	25
Giuseppe Calzoni , Współczesne wyzwania wobec polityki społecznej	33
Andrzej Prusek , Spójność płac w warunkach integracji europejskiej jako wyzwanie rozwojowe dla Polski	39
Filip Chybalski , Reforma systemu emerytalnego w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej	48
Grażyna Węgrzyn , Innowacyjność gospodarki Unii Europejskiej a sytuacja na rynku pracy	58
Iwona Kukulak-Dolata , Kształcenie jako instrument rozwoju kapitału ludzkiego w firmie.....	67
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wpływ Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na lokalne rynki pracy.....	82
Elżbieta Siek , Bezrobocie w wybranych krajach Unii Europejskiej w świetle migracji zagranicznych.....	100
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , Wybrane aspekty rynku pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej po przystąpieniu do UE	115
Жанна Цауркубуле , Проблемы рынка труда Латвии в контексте европейской интеграции.....	127
Алебина Вишневская , Развитие маркетинговой макросреды латвийского рынка после вступления в ЕС.....	137
Krzysztof Piech , Weryfikacja trafności wybranych prognoz makroekonomicznych w Polsce	152
Joanna Jahn , Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej w przekroju regionalnym	166
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Teoretyczne podstawy oceny absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – zarys ujęcia systemowego.....	195
Magdalena Wojarska , Fundusze strukturalne jako instrument konwergencji regionalnej na przykładzie Polski.....	209
Piotr Nowak , Rola współpracy terytorialnej w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych Unii Europejskiej	222

Jerzy Ładysz , Wspieranie współpracy transgranicznej i rozwoju regionalnego w Polsce przez mechanizmy finansowe europejskiego obszaru gospodarczego	231
Sylwia Dolzblasz , Rozwój współpracy międzynarodowej na poziomie regionalnym i lokalnym w Europie jako element polityki spójności	243
Piotr Misztal , Wykorzystanie funduszy strukturalnych i efekty polityki regionalnej w nowych krajach członkowskich UE w okresie 2004-2006	253
Katarzyna Surygala , Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako instrument realizacji prorozwojowej funkcji budżetów wybranych gmin województwa dolnośląskiego	265
Anita Richert-Kaźmierska , Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego a konkurencyjność polskich regionów na przykładzie województwa pomorskiego	280
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Wstępna ocena realizacji działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na obszarze województwa dolnośląskiego.....	291
Marcin Sobiecki , Wdrażanie SPO ROL na przykładzie działania 2.3 „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”	302
Grzegorz Salwa , Problemy koordynacji przedsięwzięć zgłaszanych do współfinansowania w ramach Funduszu Spójności na przykładzie „Programu ochrony wód zlewni rzek Ślęzy i Oławy” oraz zarządzanie nimi	316
Marek Angowski , Znaczenie środków pomocowych UE w podnoszeniu konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego w województwie lubelskim	329
Małgorzata Dziembała , Konkurencyjność regionów południowego pogranicza Polski	338
Jolanta Taraszkiewicz , Pomoc publiczna a spójność gospodarcza i społeczna Unii Europejskiej	351
Alina Walenia , Rola budżetu samorządu województwa podkarpackiego w finansowaniu rozwoju regionalnego w warunkach członkostwa w UE.....	361
Iwo Augustyński , Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w realizacji celów polityki spójności społeczno-gospodarczej	375
Andrzej Kras , Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej dla usług o charakterze powszechnym w prawie Unii Europejskiej	382

Summaries

Dariusz Waldziński , Economic Cohesion of the European Union in the Light of the Modern Cultural and Civilization Transformations	24
Urszula Kalina-Prasznic , Economic Controversies over the European Social Model	32

Giuseppe Calzoni , Contemporary Challenges for Social Policy.....	38
Andrzej Prusek , Cohesion of Wages in Conditions of European Integration as Development Challenge for Poland	47
Filip Chybalski , Pension Reform in CEE Countries	57
Grażyna Węgrzyn , Innovation in European Economies and the Situation in Labour Markets.....	66
Iwona Kukulak-Dolata , Education as the Main Tool of the Development of the Human's Capital in the Company	81
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wałbrzych Special Economic Zone and its Impact on Local Labour Markets	99
Elżbieta Siek , Unemployment in Selected Countries of the European Union in the Light of Migration Abroad.....	114
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , The Chosen Aspects of the Labour Market of The Wysehrad Group Countries after the Accession to EU.....	126
Zhanna Caurkubule , Problems of Labour Market in Latvia in the Context of European Integration	136
Alevtina Vishnevskaja , The Changes of Macroeconomic Conditions in Latvia after European Union's Accession.....	151
Krzysztof Piech , The Verification of Selected Macroeconomic Forecasts Ac- curacy in Poland	165
Joanna Jahn , Economic Growth in the European Union in Regional Section	186
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Appraisal of Absorption of the Structural Funds of the European Union – Theoretical and Systemic Back- ground.....	207
Magdalena Wojarska , Structural Funds as the Instrument of the Regional Convergence on the Example of Poland.....	221
Piotr Nowak , The Role of the Territorial Cooperation in Decreasing of Devel- opment Disproportion in the European Union.....	230
Jerzy Ładysz , Fostering Cross-border Co-operation and Regional Develop- ment in Poland by the European Economic Area Financial Mechanisms	242
Sylvia Dolzblasz , Development of International Co-operation on a Regional and Local Level in Europe as an Element of Cohesion Policy.....	252
Piotr Misztal , Structural Funds' Usage and Regional Policy Effects in the New European Union Member States in Years 2004-2006	264
Katarzyna Surygala , European Funds as an Element of Budgets in Chosen Communities of Lower Silesia and their Influence on Region's Develop- ment	279
Anita Richert-Kaźmierska , Financial Support of European Regional Devel- opment Found and Competitiveness of Polish Regions – on the Example of Pomorskie Voivodeship	290
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Preliminary Assess- ment of Measure 3.4 Implementation under Integrated Regional Opera- tional Programme in Lower Silesia Voivodeship.....	301

Marcin Sobiecki , Implementation of SPO ROL on the Example of the 2.3 Measure „Development of Rural Regions and Preservation and Protection of Cultural Heritage”	315
Grzegorz Salwa , Problems of Coordination and Management of Undertakings Proposed for Cofinancing within Cohesion Fund on the Example of Protection of Water of the Sleza and Olava Rivers Programme	328
Marek Angowski , The Importance of EU Supporting Funds in Competitiveness Improvement of Agri-Food Sector’s S&M Enterprises in Lublin Region	337
Małgorzata Dziembala , Competitiveness of the Regions of Poland’s Southern Borderland	350
Jolanta Taraszkiewicz , State Aid and Social-Economic Cohesion in the European Union	360
Alina Walenia , The Role of the Budget of the Podkarpackie Region in Financing Regional Development in the Scope of EU Membership	374
Iwo Augustyński , Role of State Aid in Cohesion Policy	381
Andrzej Kras , The Admissibility of State Aid for Services of General Interest in European Law	392

Andrzej Kras

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

DOPUSZCZALNOŚĆ UDZIELANIA POMOCY PUBLICZNEJ DLA USŁUG O CHARAKTERZE POWSZECHNYM W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Problematyka świadczenia usług o powszechnym charakterze oraz kwestia interwencji państwa w celu zapewnienia ich właściwego poziomu to przedmiot nie-malejącego zainteresowania na forum wspólnotowym. Złożoność tego zagadnienia skupia uwagę tym bardziej, że koncentruje w sobie zarówno elementy konkurencji, szczególnie pomocy publicznej oraz prawa antymonopolowego, jak też obejmuje zasady funkcjonowania jednolitego rynku oraz kwestię ochrony interesu konsumentów.

Przez pojęcie „usług o charakterze powszechnym” lub też „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” rozumie się usługi zarówno rynkowe, jak i nierynkowe, które są interpretowane przez instytucje publiczne jako usługi służące interesowi ogólnemu i poddane określonym obowiązkom służby publicznej. Innymi słowy rozumie się ją, jako działalność gospodarczą służącą zaspokajaniu potrzeb ludzi.

2. Definicja usług o charakterze powszechnym

Pojęcie „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” należy do nomenklatury prawa wspólnotowego. Choć w treści Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE) można odnaleźć bezpośrednie nawiązanie do tej problematyki (art. 16 i 86 ust. 2), to samo pojęcie nie zostało dotychczas dokładnie zdefiniowane w sposób prawny. Jednoznacznej i wiążącej definicji nie podał również Trybunał Sprawiedliwości, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, czy dana usługa może należeć do katalogu świadczeń o charakterze powszechnym¹. Tym sa-

¹ M. Szydło, *Pomoc państwa wspierająca świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w świetle najnowszego orzecznictwa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, luty 2006, s. 32.

mym *acqius* pozostawia państwom członkowskim swobodę w określaniu usług należących do tej kategorii. Powyższe uprawnienie nie jest nieograniczone i podlega kontroli ze strony Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości².

Termin „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” trwale wpisał się w nomenklaturę prawa wspólnotowego od czasu, gdy został użyty w art. 86 ust. 2 TWE. Następnie wprowadzono go do Traktatu amsterdamskiego w 1997 r. w postaci art. 16, który stanowił, że „bez uszczerbku dla art. 73, 86 i 87 TWE oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wartości Unii, jak również rolę, jaką odgrywają w promowaniu spójności społecznej i terytorialnej Unii, Wspólnota i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego Traktatu, czuwają, aby usługi te funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwalają im wypełnić ich misję”. Rozpatrując wagę tego rodzaju usług, Komisja Europejska³, Rada Unii Europejskiej⁴ oraz Rada Europejska⁵ podjęły wiele inicjatyw skoncentrowanych na wypracowaniu spójnej polityki w zakresie usług o charakterze powszechnym. Ponadto problematyka ta została poruszona w Karcie Praw Podstawowych, w której art. 36 wskazuje, że „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”⁶.

Komisja Europejska, zakreślając ramy prawne w Komunikacie z 2000 r., wyróżniła najważniejsze zadania dla Wspólnoty. Katalog ten obejmuje: ochronę konkurencyjności gospodarki europejskiej, interesów konsumenckich, podnoszenie jakości towarów i usług przy równoczesnym obniżaniu cen, wzmacnianie gospodarki wspólnotowej, a także zapewnienie zrównoważonego rozwoju. Świadczenie usług o charakterze powszechnym jest zatem bardzo istotnym instrumentem w realizacji tych założeń. W dobie intensywnego rozwoju technologicznego oraz zmian społeczno-gospodarczych nie jest możliwe zagwarantowanie konsumentom jednolitego

² S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 340.

³ Por. Komunikat Komisji z 2000 r. „Usługi o charakterze powszechnym w Europie” (COM/2000/0580 final) DzUrz. UE 2001, C 17, s. 4, Raport Komisji na temat usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przygotowany 17 października 2001 r. na zjazd Rady Europejskiej w Laeken (COM/2001/0598 final.), Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej z 15 listopada 2001 r., Official Journal C 320, s. 0005-0011, jak również Raport Komisji z 2002 r. obejmujący stan prac dotyczących wytycznych związanych z pomocą państwa dla usług świadczonych w ogólnym interesie społecznym (COM/2002/0280 final.).

⁴ Stanowisko Rady Unii Europejskiej z 28 września 2000 r. dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz 4 grudnia 2001 r., Wnioski na temat usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

⁵ Rada Europejska zamieściła odpowiednie uwagi w punkcie 47 Wniosków prezydenckich na zjazd Rady Europejskiej w Nicei 7-9 grudnia 2000 r., w punkcie 26 Wniosków prezydenckich na zjazd Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r., jak również w punkcie 42. Wniosków prezydenckich na zjazd Rady Europejskiej w Barcelonie 15-16 marca 2002.

⁶ Karta Praw Podstawowych, DzUrz. UE 2000, C 364, s. 1.

dostępu do nowoczesnych osiągnięć cywilizacyjnych jedynie na podstawie samych mechanizmów rynkowych. Byłby to bowiem wyraz negacji działań podejmowanych w ramach prowadzonej dla tego obszaru polityki wspólnotowej, która koncentruje się na zapewnieniu obywatelom Unii Europejskiej dostępu do możliwie najszerszego spektrum wysokiej jakości usług. Usługi o charakterze powszechnym zatem to warunek konieczny do pełnej eksploatacji osiągnięć Wspólnoty w sferach: technicznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej. Ponadto, co podkreśla Komisja w Raporcie z 2002 r., funkcjonowanie usług o charakterze powszechnym jest istotnym warunkiem „łagodnej integracji z UE” państw kandydujących⁷.

Powszechność usług, co do zasady, oznacza ich udostępnienie konsumentom bez ograniczeń lub gradacji, przy równoczesnym zagwarantowaniu pewnego standardu lub poziomu jakości ich świadczenia. Sama idea wypływa z koncepcji wolnego rynku, który z zasady powinien zapewnić pełną dostępność konsumentów do wielu usług o takim charakterze, bez konieczności ingerencji w proces czynników pozarynkowych. W rzeczywistości nie jest to jednak w pełni możliwe, w niektórych sektorach rynku można bowiem odnaleźć pewne rodzaje działalności gospodarczej, których powszechne świadczenie, w celu zaspokojenia potrzeb ludności, jest dla przedsiębiorców nieopłacalne. W takim przypadku, ze względu na potrzebę utrzymania powszechności danej usługi, zachodzi konieczność interwencji ze strony państwa, czego szczególnie widocznym przejawem może być ustanowienie praw wyłącznych lub specjalnych czy też udzielenie dopłat do świadczenia takich usług⁸.

Ingerencja państwa w sektor usług o powszechnym charakterze w postaci pomocy publicznej jest przede wszystkim ukierunkowana na stworzenie pewnych społecznych gwarancji, że standard usług, który wynika z postępu cywilizacyjnego, będzie powszechnie osiągalny. Niejednokrotnie jest to niezbędne ze względu na sposób funkcjonowania wolnego rynku, na którym działania przedsiębiorców co do zasady nie są ukierunkowane na utrzymanie usług społecznie potrzebnych, lecz usług, które są dla nich rentowne. Świadczenie usług, które takiego zysku nie przynoszą, z punktu widzenia przedsiębiorcy jest nieopłacalne i pozbawione ekonomicznego sensu. W tym przypadku szczególnego znaczenia nabiera kwestia konieczności zapewnienia, by interwencja państwa w tym zakresie nie pozostawała w sprzeczności z regułami konkurencji.

3. Aspekty praktyczne świadczenia usług o charakterze powszechnym

Pomimo braku pełnej i jednoznacznej definicji usług o charakterze powszechnym, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości wskazały, które z usług mogą być za takie uznane. Obecnie można do nich zaliczyć: działalność portu rzecznego obsługujące-

⁷ P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 178.

⁸ Tamże, s. 178.

go najważniejszą w państwie drogę wodną⁹, działalność w zakresie tworzenia i zarządzania sieciami telekomunikacyjnymi¹⁰, dostawę wody¹¹, działalność w zakresie radia i telewizji¹², dystrybucję energii elektrycznej¹³, świadczenie określonych usług transportowych¹⁴, prowadzenie pośrednictwa pracy¹⁵, podstawowe usługi pocztowe¹⁶, utrzymanie sieci usług pocztowych na wsi¹⁷, wykonywanie zobowiązań wynikających z Powszechnej Konwencji Pocztovej¹⁸, działalność nakierowaną na rozwój regionalny w ramach danego państwa członkowskiego¹⁹, usługi w zakresie gospodarki odpadami²⁰, usługi cumowania w porcie świadczone celem zapewnienia bezpieczeństwa na wodach portowych²¹ oraz usługi w zakresie uzupełniających ubezpieczeń emerytalnych dla danego sektora gospodarki²².

Podmiotami świadczącymi usługi w ogólnym interesie gospodarczym mogą być zarówno przedsiębiorstwa publiczne, jak i prywatne podmioty gospodarcze. W celu stwierdzenia, że działalność wskazanych przedsiębiorstw opiera się na dostarczaniu usług o takim charakterze, wymagane jest ich realne powierzenie przez organ władzy publicznej. Następuje to w formie „aktu władzy publicznej” (ustawa lub rozporządzenie – na poziomie krajowym, uchwała – na poziomie lokalnym bądź koncesja) lub przez zawarcie umowy, która w treści określa zakres powierzanych zadań, niezbędny do wykonania powierzonej misji²³.

Przekazaniu zadań towarzyszy ekwiwalent finansowy, który ma służyć zarówno właściwemu przygotowaniu się, jak i późniejszej realizacji przez podmiot powierzonych obowiązków. Jest to częste w przypadku współpracy przedsiębiorcy

⁹ Sprawa 10/71: *Ministre Public of Luxemburg v Mrs Madeleine Hein, nee Muller i inni* (port de Mertert), Zb. Orz. 1971, s. 723.

¹⁰ Sprawy: C-41/83: *Włochy v. Komisja*, Zb. Orz. 1985, s. 873 oraz C-18/88: *Regie des telegraphes et des telephones (RTT) v. BG-Inno-BM S.A.*, Zb. Orz. 1991, s. I-5941.

¹¹ Decyzja Komisji 82/371 w spr. *Navewa-Anseau*, DzUrz. UE 1982, L 167, s. 39.

¹² Sprawa 155/73: *Giusseppe Sacchi*, Zb. Orz. 1974, s. 409.

¹³ Sprawa C-393/92: *Municipality of Amelo i inni v. NV Energiebedrijf Ijsselmij*, Zb. Orz. 1994, s. I-1477.

¹⁴ Sprawa 66/86: *Ahmed Saeed Flugreisen i Silver Line Riseburo*, Zb. Orz. 1989, s. 803.

¹⁵ Sprawa C-41/90: *Hoofner i Elser*, Zb. Orz. 1991, s. I-1979.

¹⁶ Sprawy C-320/91: *Corbeau*, Zb. Orz. 1993, s. I-2533 oraz C-340/99: *TNT Traco v. Poste Italiana SpA i inni*, Zb. Orz. 2001, s. I-4109.

¹⁷ Sprawa T-106/95: *FFSA i inni v. Komisja*, Zb. Orz. 1997, s. II-229.

¹⁸ Sprawa C-147-148/97: *Deutsche Post AG v. Gessellschaft fur Zahlungssysteme mbH and Citicorp Kartenservice GmbH*, Zb. Orz. 2000, s. I-825.

¹⁹ Sprawa T-260/94: *Air Inter v. Komisja*, Zb. Orz. 1994, s. II-997.

²⁰ Sprawy C-209/98: *Sydhavnens Sten & Grus ApS v. Kræbhabvns Kommune*, Zb. Orz. 2000, s. I-3743 oraz C-203/96: *Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV i inni v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. 1998, s. I-4075.

²¹ Sprawa C-266/96: *Corsica Ferries France S.A. v. Gruppo Antichi Ormaggatori del porto di Genova i inni*, Zb. Orz. 1998, s. I-3949.

²² Sprawa C-67/96: *Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, Zb. Orz. 1999, s. I-5751.

²³ Por. sprawa C-475/99: *Ambulanz Glocker v. Landkries Sudwestpfalz*, Zb. Orz. 2001, s. I-4391.

prywatnego i podmiotu administracji publicznej, gdy zakres zadań oraz właściwe wynagrodzenie szczegółowo reguluje osobna umowa. W przypadku powierzenia obowiązków przedsiębiorstwu publicznemu przez administrację publiczną reguła ta nie zawsze ma zastosowanie. Co więcej, praktyka wskazuje, że w celu realizacji powierzonych zadań zobowiązani niejednokrotnie muszą ich samodzielnie szukać lub też korzystać ze środków własnych.

Zderzenie reguł konkurencji oraz konieczności zagwarantowania, zgodnie z zasadniczymi priorytetami Wspólnoty, odpowiedniego standardu życia obywateli to rezultat postępującego procesu oddawania przez państwo kolejnych sektorów gospodarczych, mających charakter pożytku publicznego. Państwo, rezygnując z wykonywanego władztwa, pozwala w tym zakresie na uzyskanie przez przedsiębiorstwa możliwości świadczenia usług o charakterze powszechnym. Wiąże się to z koniecznością zastosowania wobec tych podmiotów powszechnie obowiązujących reguł konkurencji.

Ze względu na gwałtowny rozwój technologiczny daje się zaobserwować niestanny wzrost oczekiwań konsumentów w zakresie oferowanych im usług. Skutkuje to koniecznością nie tylko podnoszenia ich jakości, ale również zapobieżenia negatywnym skutkom liberalizacji w postaci ograniczenia ich dostępności. Przeciwdziałanie takiemu procesowi może być długofalowo skuteczne jedynie dzięki interwencji państwa.

Towarzysząca świadczeniu usług o charakterze powszechnym ingerencja państwa, zwłaszcza w postaci selektywnego wsparcia ze środków publicznych, może zakłócać konkurencję, a także wywierać istotny wpływ na handel wewnątrzspółnotowy. Jednakże, o ile pomocowe środki publiczne nie destabilizują rozwoju stosunków handlowych Wspólnoty w sposób sprzeczny z jego interesem, pomimo wypełnienia czterech kryteriów art. 87 ust. 1 TWE, mogą zostać wyłączone spod tego zakazu²⁴. Wątpliwości budzi jednak kwestia, czy w sytuacji, gdy państwo wyrównuje przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym koszty świadczenia tych usług ze względu na zagrożenie, że w przeciwnym wypadku usługi mogłyby zaniknąć bądź stać się powszechnie niedostępne (np. ze względu na cenę), rekompensata taka może być uznana za pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 ust 1 TWE.

4. Świadczenie usług o charakterze powszechnym a reguły dopuszczalności pomocy publicznej

Artykuł 86 ust. 2 TWE wskazuje, że w pewnych sytuacjach niektóre reguły Traktatu mogą nie mieć zastosowania w stosunku do podmiotów świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym albo mających charakter monopolu skarbowego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy zastosowanie tych norm stanowiłoby praw-

²⁴ T. Skoczny, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Baracz, Warszawa 2003, s. 291.

ną lub faktyczną przeszkodę w wykonaniu zadania, jakie zostało przedsiębiorstwu powierzone²⁵.

Pierwotnie Trybunał był przeciwny uznaniu bezpośredniego oddziaływania artykułu 86 ust. 2 TWE²⁶, wymagając, aby Komisja dokonywała oceny, czy powierzone przedsiębiorstwu zobowiązania, przy zastosowaniu określonych reguł, rzeczywiście byłyby przez nie możliwe do wykonania. Potem jednak zmienił stanowisko i uznał bezpośredni skutek powyższego artykułu²⁷. Równocześnie stwierdził, iż ocena, czy zachowanie podmiotu świadczącego usługi o charakterze powszechnym może być usprawiedliwione na podstawie art. 86 ust. 2 TWE, należy do sędziego krajowego.

Uznanie za usprawiedliwione przyznanie pomocy publicznej przez państwo podmiotowi, któremu powierzono zobowiązanie dostarczania usług o charakterze powszechnym, powoduje powstanie pewnego antagonizmu w stosunku do zasad ogólnych udzielania pomocy publicznej. Rozstrzygnięcie problemu wymagało interwencji prawnej ze strony Komisji, a następnie Sądu I Instancji.

Komisja była początkowo przeciwna uznaniu rekompensaty, jaką państwo udziela przedsiębiorcom za świadczenie usług o charakterze powszechnym, za pomoc publiczną. Dopiero wydanie orzeczenia przez Sąd I Instancji w sprawie *Federation Française des Societes d'Assurances (FFSA) przeciwko Komisji*²⁸ wyznaczyło kierunek interpretacji art. 86 ust. 2 TWE. W opinii Sądu rekompensata nawet dodatkowych kosztów świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, jeśli ich wielkość nie przewyższa kosztów netto ponoszonych ze świadczeniem tych usług, stanowi pomoc publiczną. Stanowisko to zostało ugruntowane wydaniem kolejnego orzeczenia w sprawie *T-46/97 Sądu I Instancji*²⁹, w którym Sąd zakwestionował decyzję Komisji, że rekompensata w całości przeznaczona na pokrycie dodatkowych kosztów świadczenia usług o charakterze publicznym nie stanowi pomocy publicznej. Wyrażone w orzeczeniu odmienne od stanowiska Komisji zdanie Sądu pozwoliło konsekwentnie zaliczyć koszty rekompensujące w skład środków pomocy publicznej. Obecnie Komisja zdaje się przychylić do stanowiska wypracowanego przez Sąd I Instancji, jednak z zastrzeżeniem pewnych warunków, według których pomoc publiczna, w tym również rekompensata za usługi o charakterze powszechnym, może być dopuszczalna, jeśli jest ograniczona ramami czasowymi, a jej przyznanie następuje po przeprowadzeniu otwartej i przejrzystej procedury, mającej niedyskryminujący charakter³⁰.

²⁵ M. Nesterowicz, *Monopole państwowe i przedsiębiorstwa publiczne*, s. 316 i nast.

²⁶ Sprawa 10/71: *Ministre Public of Luxemburg v Mrs Madeleine Hein, nee Muller i inni* (port de Mertert), Zb. Orz. 1971, s. 723.

²⁷ Sprawa 66/86: *Ahmed Saeed Flugreisen i Silver Line Riseburo*, Zb. Orz. 1989, s. 803.

²⁸ Sprawa T-106/95: *Federation Française des Societes d'Assurances (FFSA) v. Komisja*, Zb. Orz. 1997, s. I-229.

²⁹ Sprawa T-46/97: *SIC v. Komisja*, Zb. Orz. 2000, s. II-2125.

³⁰ Por. Informację Komisji „Usługi w interesie publicznym w Europie” (p 14-23), Dyrektywa Komisji 80/723/EWG z 25 czerwca 1980 r. o przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej wewnątrz niektórych przedsiębiorstw.

Wątpliwości w zakresie tak ukierunkowanego stanowiska Sądu wywołało orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Ferring przeciwko Agence Central des Organismes de Securite Sociale*³¹. W myśl orzeczenia rekompensata, która nie przekracza kosztów wynikających z świadczenia przez przedsiębiorstwo usług o charakterze powszechnym, nie jest pomocą publiczną. Ze względu na fakt, że subsydia te nie przysparzają korzyści podmiotowi świadczącemu usługi powszechnie niezbędne, a co najwyżej pokrywają koszty prowadzenia takiej działalności, mogą one być uznane jako świadczenia wzajemne. W myśl tego twierdzenia pomocą publiczną jest pomoc przewyższająca koszty świadczenia takich usług³².

Powyższe orzeczenie Trybunału spotkało się z krytyką w doktrynie³³ ze względu na fakt, że wyłączyło możliwość uznania pomocy wykraczającej poza koszty działalności za konieczną do jej wykonywania³⁴. Tym samym zastosowanie art. 86 ust. 2 TWE nie podlegało wyłączeniu spod zakazu ustanowionego w art. 87 ust. 1 TWE. Przeciwko powyższemu twierdzeniu opowiedział się adwokat generalny Leger, który w sprawie *Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*³⁵ stwierdził, że w rozumieniu art. 87. ust 1 TWE „finansowe korzyści przyznawane przez państwo członkowskie w celu pokrycia kosztów realizacji nałożonego na państwo członkowskie obowiązku świadczenia usług publicznych stanowią pomoc publiczną”. Odmiennego zdania był adwokat generalny Jacobs, który w opinii do sprawy *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie przeciwko GEMO S.A.* stwierdził, że oceniany środek stanowi „pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE, tylko gdy płatności państwa francuskiego, na rzecz przedsiębiorstwa świadczącego usługi publiczne, wykraczają poza odpowiednie wynagrodzenie za świadczenie tych usług”³⁶.

Obecna różnica stanowisk może rodzić negatywne konsekwencje w wymiarze praktycznym, każde z rozstrzygnięć pociąga bowiem za sobą liczne konsekwencje o charakterze zarówno prawnym, jak i ekonomicznym. Początkowy brak uznania przez Komisję rekompensaty, jaką państwo udziela przedsiębiorcom za świadczenie usług o charakterze powszechnym, za pomoc publiczną zostało przełamane odmien-

³¹ Sprawa C-53/00: *Ferring v. Agence Central des Organismes de Securite Sociale*, Zb. Orz. 2001, s. I-9067.

³² Por. P. Pełka, M. Stasiak, wyd. cyt., s. 183.

³³ S. Dudzik, *Pomoc państwa...*, op. cit., s. 385.

³⁴ Por. A.F. Bvasco, *Public service broadcasting and state aid rule, between a rock and a hard place*, ELRev. 2002, vol. 27, nr 6, s. 340.

³⁵ Sprawa C-280/00: *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, p. 132, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-280%2F00&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100 - 2006.05.23>.

³⁶ Sprawa C-126/01: *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v. GEMO S.A.*, p. 97 pdp. 1, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=Gemo&domaine=&mots=&resmax=100 - 2006.05.23>.

nym stanowiskiem Sądu I Instancji. Stwarzało to początkowo nadzieję na utrwalanie się prezentowanego poglądu. Jednakże późniejsze wydanie orzeczenia stwierdzającego przypadek, gdy koszty wynikające ze świadczenia przez przedsiębiorstwo usług o charakterze powszechnym mogą nie być pomocą publiczną, wprowadziło wątpliwości w rozumieniu przepisów.

Brak jednoznaczności w orzecznictwie prawa wspólnotowego pozwoliło Komisji podjąć inicjatywę prawną o charakterze porządkującym³⁷. Jako organ kompetentny do badania prawidłowości proceduralnych przyznania pomocy publicznej Komisja uznała, że zastosowanie przepisów TWE powinno podlegać trzem głównym zasadom: neutralności, swobodnego definiowania i proporcjonalności. Pierwsza z zasad dotyczy swobody w wyborze, czy usługi o charakterze gospodarczym będą świadczone przez podmioty publiczne czy prywatne, druga – odpowiedzialności państwa za zdefiniowanie zakresu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, trzecia – zapewnienia, by środki wykorzystane do realizacji misji w interesie ogólnym nie tworzyły niebezpiecznych zakłóceń w wymianie wewnątrzspółnotowej.

Naturalnym skutkiem jest pewne ograniczenie wymiany handlowej w przypadku obostrzenia konkurencji na rynku lub ograniczenie swobodnego przepływu towarów i usług jako środka wspomagającego świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym przez określone przedsiębiorstwa. Pojawia się jednak pytanie, czy takie ograniczenia są sprzeczne czy tożsame z interesem Wspólnoty. Poszukiwanie obiektywnej definicji pojęcia „interes Wspólnoty” (ciągły i zrównoważony rozwój, stabilny wzrost, podniesienie standardów życia, itp.) skłoniło do wniosku, że najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie definicji zmiennej, zależnej od sytuacji. Takie stanowisko zostało zajęte w sprawie C-157-159/94: *Gas and Electricity Monopolies*, gdzie interes Wspólnoty został zdefiniowany jako pojęcie subiektywne, które wymaga każdorazowej interpretacji przez Komisję w stosunku do określonego sektora.

5. Zakończenie

Przedstawione stanowiska nie wyczerpują problematyki świadczenia usług o charakterze powszechnym oraz interwencji państwa w celu zapewnienia odpowiedniego ich poziomu. Różnice w spojrzeniu na zagadnienie nie tylko świadczą o szerokim zainteresowaniu tematem na forum wspólnotowym, ale też wskazują na duże rozbieżności w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego. Antagonizm pewnych priorytetów wspólnoty, przy braku jednolitej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości, skutkuje powstaniem niepewności prawnej oraz koniecznością każdorazowego rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności pomocy publicznej dla usług o charakterze powszechnym, co powoduje nie tylko wiele trudności praktycznych, ale i oddziałuje negatywnie na sektor usług o charakterze powszechnym. Pojawia

³⁷ Por. Komunikat Komisji z 2000 r. „Usługi o charakterze powszechnym w Europie”...

się ponadto dodatkowy problem w zakresie obowiązku notyfikacji udzielanej pomocy przez państwo członkowskie na podstawie art. 88 TWE. Zakwalifikowanie rekompensaty za świadczenie usług o charakterze powszechnym jako jednej z form pomocy publicznej stworzy obowiązek spełnienia wymogów przewidzianych przez TWE.

Komisja, mając świadomość zaistniałych wątpliwości, wydała specjalny pakiet regulacyjny³⁸, który miał na celu usystematyzowanie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz wprowadzenie nowych rozwiązań, istotnie zwiększających stan pewności prawnej w analizowanym zagadnieniu.

Literatura

- Bavasco A.F., *Public service broadcasting and state aid rule, between a rock and a hard place*, ELRev. 2002, vol. 27, nr 6.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej, Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002.
- Nesterowicz M., *Monopole państwowe i przedsiębiorstwa publiczne*, [w:] *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004.
- Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Skoczny T., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Baracz, Warszawa 2003.
- Szydło M., *Pomoc państwa wspierająca świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w świetle najnowszego orzecznictwa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, luty 2006.

Źródła prawa

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, C 325, z dnia 24.12.2002 r., s. 0035–0038.
- Karta Praw Podstawowych, DzUrz. UE 2000, C 364.
- Dyrektywa Komisji z 25.06.1980 r. o przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej wewnątrz niektórych przedsiębiorstw, 80/723/EWG.
- Dyrektywa Komisji 80/723/EWG z dnia 25.06.1980 w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskim i przedsiębiorstwami publicznymi, DzUrz. UE 1980, L 195.
- Decyzja Komisji 82/371 dnia 23 maja 2001 r. w spr. Navewa-Anseau, DzUrz. UE 1982, L 167.
- Komunikat Komisji z 2000 r. „Usługi o charakterze powszechnym w Europie” (COM/2000/0580 final) DzUrz. UE 2001, C 17.
- Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej z dnia 15 listopada 2001 r., Official Journal C 320.
- Komunikat Komisji z dnia 19.01.2001, „Usługi w interesie publicznym w Europie”, 2001/C 17/04.
- Raport Komisji na temat usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przygotowany 17 października 2001 r. na zjazd Rady Europejskiej w Laeken (COM/2001/0598 final.).

³⁸ Stanowisko Komisji z dnia 29.11.2005, „Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”, DzUrz. UE C 297, s. 0004-0007.

- Raport Komisji z 2002 r. obejmujący stan prac dotyczących wytycznych związanych z pomocą państwa dla usług świadczonych w ogólnym interesie społecznym (COM/2002/0280 final).
- Stanowisko Rady Unii Europejskiej z 28 września 2000 r. dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz 4 grudnia 2001 r.
- Stanowisko Komisji z dnia 29.11.2005, „Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”, DzUrz. UE C 297.
- Wnioski prezydenckie na zjazd Rady Europejskiej w Nicei 7-9 grudnia 2000 r.
- Wnioski prezydenckie na zjazd Rady Europejskiej w Laenken, 14-15 grudnia 2001 r.
- Wnioski prezydenckie na zjazd Rady Europejskiej w Barcelonie, 15-16 marca 2002 r.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji

- Sprawa 10/71: *Ministre Public of Luxemburg v Mrs Madeleine Hein, nee Muller i inni* (port de Mertert), Zb. Orz. 1971.
- Sprawa C-18/88: *Regie des telegraphes et des telephones (RTT) v. BG-Inno-BM S.A.*, Zb. Orz. 1991.
- Sprawa 66/86: *Ahmed Saeed Flugreisen i Silver Line Riseburo*, Zb. Orz. 1989.
- Sprawa 155/73: *Giusseppe Sacchi*, Zb. Orz. 1974.
- Sprawa C-41/83: *Włochy v. Komisja*, Zb. Orz. 1985.
- Sprawa C-41/90: *Hoofner i Elser*, Zb. Orz. 1991.
- Sprawa C-53/00: *Ferring v. Agence Central des Organismes de Securite Sociale*, Zb. Orz. 2001.
- Sprawa C-67/96: *Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, Zb. Orz. 1999.
- Sprawa C-126/01: *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v. GEMO S.A.*, p. 97 pdp. 1, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=Gemo&domaine=&mots=&resmax=100> - 2006.05.23
- Sprawa C-147-148/97: *Deutsche Post AG v. Gessellschaft fur Zahlungssysteme mbH and Citicorp Kartenservice GmbH*, Zb. Orz. 2000.
- Sprawa C-203/96: *Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV i inni v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. 1998.
- Sprawa C-209/98: *Sydhavnens Sten & Grus ApS v. Kræbbehavns Kommune*, Zb. Orz. 2000.
- Sprawa C-266/96: *Corsica Ferries France S.A. v. Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova i inni*, Zb. Orz. 1998.
- Sprawa C-280/00: *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, p. 132, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-280%2F00&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> - 2006.05.23
- Sprawa C-320/91: *Corbeau*, Zb. Orz. 1993.
- Sprawa C-340/99: *TNT Traco v. Poste Italiana SpA i inni*, Zb. Orz. 2001.
- Sprawa C-393/92: *Municipality of Amelo i inni v. NV Energiebedrijf Ijsselmij*, Zb. Orz. 1994.
- Sprawa C-475/99: *Ambulanz Glocker v. Landkries Sudwestpfalz*, Zb. Orz. 2001.
- Sprawa T-46/97: *SIC v. Komisja*, Zb. Orz. 2000.
- Sprawa T-106/95: *Federation Francaise des Societes d'Assurances (FFSA) v. Komisja*, Zb. Orz. 1997.
- Sprawa T-260/94: *Air Inter v. Komisja*, Zb. Orz. 1994.

THE ADMISSIBILITY OF STATE AID FOR SERVICES OF GENERAL INTEREST IN EUROPEAN LAW

Summary

The services of general interest and the state intervention in the economy to assure its proper level of access have recently become the subject of wider interest in common forum of EU. The complexity of this issue focuses the attention even more, because it concentrates elements of state aid, antimonopoly law, rules of common market activity and the protection of customer interest.

The services of general interest are usually combined with the intervention of the state, such as state aid, which main aim is to assure the common access to technical achievements of the civilization. Pursuant to rules of the free market, such a situation is not possible to be attained, because every action taken in market is focused on the benefit. The service which does not bring the profit does not have any economical meaning as well. In such a situation the assurance of the proper level of access to general services and its connection with the state aid which would not be contrary to the rules of competition binding in EU, acquires special significance and requires an unequivocal view of EU institutions especially when they still are not clear which of state aid subsidies can be accepted as compatible with rules of competition.