

Ząbkowicz J. (2003), *Granice uprawnień Komisji Europejskiej – na przykładzie sterowania sferą usług użyteczności publicznej*, „Oeconomia Copernicana”, nr 3, ss. 23-48, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/OeC.2013.021>

*Jerzy Ząbkowicz\**

*Wyższa Szkoła Cła i Logistyki w Warszawie*

## **Granice uprawnień Komisji Europejskiej – na przykładzie sterowania sferą usług użyteczności publicznej**

**Klasyfikacja JEL:** *A11*

**Słowa kluczowe:** *Unia Europejska, Komisja Europejska, usługi użyteczności publicznej, pomoc publiczna, reguły konkurencji*

**Abstrakt:** *Usługi użyteczności publicznej stanowią zasadniczy element modelu europejskiego, służąc polepszeniu jakości życia i przewyżczeniu społecznego wykluczenia i izolacji. Pozostają również w centrum publicznej debaty co do roli, jaką w gospodarce rynkowej odgrywają władze publiczne państw członkowskich i instytucje Unii Europejskiej.*

*Kompetencje i obowiązki określone przez Traktat oraz unijne rozporządzenia i dyrektywy podkreślają zasadniczą rolę i szeroki zakres swobody krajowych, regionalnych i lokalnych organów władzy w definiowaniu, organizowaniu, finansowaniu i monitorowaniu usług użyteczności publicznej. Jednocześnie prawo unijne*

---

© Copyright Instytut Badań Gospodarczych & Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Toruniu

Tekst wpłynął 1 kwietnia 2013 r., został zaakceptowany do publikacji 1 sierpnia 2013 r.

\* Dane kontaktowe autora: [j.zabkowicz@yahoo.com](mailto:j.zabkowicz@yahoo.com), Wyższa Szkoła Cła i Logistyki w Warszawie, ul. Jagiellońska 82, 03-301 Warszawa

*wyposaża Komisję Europejską w liczne instrumenty mające zapewnić zgodność procesu organizowania i finansowania tego typu usług z ogólnym reżimem prawnym Unii – tak, aby uczynić je kompatybilnymi z jej rynkiem wewnętrznym i zapobiec zakłóceniu konkurencji. Artykuł wskazuje na rozbieżności w punktach widzenia władz publicznych i Komisji na ich rolę oraz podział odpowiedzialności i władzy w tym procesie.*

## Limits to the European Commission – Managing Services of General Interests

**JEL Classification:** A11

**Keywords:** *European Union, European Commission, services of general interest, State aid, rules on competition*

**Abstract:** *Services of general interest form an essential element of the European model of society as a way to increase quality of life and to overcome social exclusion and isolation. They are also at the core of the public debate touching the central question of the role public authorities and the institutions of the European Union play in a market economy.*

*The competencies and responsibilities conferred by the Treaty, the EU regulations and directives lay emphasis on the essential role and the wide discretion of national, regional and local authorities in defining, organizing, financing and monitoring services of general interest. The same time the EU Law provide the European Commission with a wide range of means of action to ensure the compliance of the process of organizing and financing such services according to a comprehensive regulatory regime at Community level to make them compatible with the internal market and to prevent a distortion of the competition rules. The paper indicates divergences of the points of view of public authorities and the Commission on their role, shared responsibility and powers in that process.*

### Wprowadzenie

Obok postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> przyznających Unii wyłączną kompetencję w określonych dziedzinach – pozostawiającą państwom członkowskim jedynie możliwość stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnie wiążących z jej upoważnienia i w celu wykonania aktów stanowionych na szczeblu unijnym (TFUE 2007, art. 2)

---

<sup>1</sup> Zwany dalej, w skrócie, Traktatem lub TFUE.

– w szeregu obszarach istnieje podział kompetencji między instytucjami Unii i władzami publicznymi państw członkowskich. Co jednak wymaga zwrócenia szczególnej uwagi, tenże art. 2 TFUE wyraźnie stwierdza, iż państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji” oraz „ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”. Takie sformułowania ustawiają obu partnerów – Unię i państwa członkowskie – na określonych pozycjach w procesie stanowienia obowiązującego prawa i określania wynikających z niego uprawnień przysługujących instytucjom unijnym i władzom publicznym.

Zgodnie z obowiązującą zwykłą procedurą ustawodawczą unijne rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane są wspólnie przez Parlament Europejski i Radę. W praktyce jednak – wtedy, gdy z idei powstaje prawna konstrukcja, z jej niuansami otwierającymi pole do zawężającej lub rozszerzającej interpretacji – kluczowa rola przypada Komisji Europejskiej, uruchamiającej procedurę ustawodawczą, przygotowującej projekty aktów prawnych i wnoszącej o ich przyjęcie<sup>2</sup>. Komisja jest zarazem adresatem uprawnień do przyjmowania aktów nieustawodawczych o zasięgu ogólnym, uzupełniających lub zmieniających niektóre elementy aktów ustawodawczych (TFUE 2007, art. 290) oraz posiada uprawnienia wykonawcze w przypadku prawnie wiążących aktów unijnych, które muszą być wykonane w sposób jednolity (TFUE 2007, art. 291)<sup>3</sup>.

Analizując przebieg prowadzonych przez Komisję konsultacji poprzedzających przyjmowanie unijnych aktów prawnych w wielu przypadkach wyraźnie daje się zaobserwować jej żywotne zainteresowanie, z jednej strony, nadaniem projektowanym przepisom unifikacyjnego (horyzontalnego) charakteru, z drugiej zaś – rozszerzeniem posiadanych kompetencji kontrolnych. Efektem jest z reguły silnie ujawniająca się rozbieżność stanowisk Komisji i państw członkowskich co do podziału uprawnień i odpowiedzialności – przy czym te ostatnie wyraźnie bronią istniejącego kompetencyjnego *status quo* i swojego „stanu posiadania”. Chłodną reakcją znaczącej części władz publicznych budzi również sama idea przyspieszenia unifikacji, traktowana bardziej jako zamach unijnej biurokracji na sferę

---

<sup>2</sup> Poza określonymi wyjątkami, Rada może zmienić wniosek Komisji wyłącznie jednomyślnie (TFUE 2007, art. 293). Zagadnienie podziału kompetencji szerzej omówione w: Thomson, Hosli (2006); Thomson, Boerefij, Stokman (2004).

<sup>3</sup> Co prawda państwa członkowskie posiadają przyznawane przez Parlament Europejski i Radę odpowiednie uprawnienia kontrolne, pozwalające na nadzorowanie wykonywanych przez Komisję uprawnień wykonawczych, niemniej – wobec częstokroć rozbieżnych stanowisk poszczególnych państw – nie wydają się one w pełni efektywnie wykorzystywane.

wpływów państw członkowskich niż jako instrument zwiększenia efektywności działania całej organizacji.

Poszukując obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej, w których konflikty na tle podziału kompetencji między władze publiczne krajów członkowskich i Komisję rysują się szczególnie ostro i wielopłaszczyznowo, warto zwrócić uwagę na sterowanie sferą usług użyteczności publicznej. Obok typowo biurokratycznych sporów kompetencyjnych w obszarze tym od początku źródłem konfliktów decyzyjnych jest ścieranie się dwóch priorytetów: ważnych społecznie celów interesu ogólnego oraz nienaruszalności reguł konkurencji (Cremona 2011). Pierwszy z nich ma kluczowe znaczenie dla władz publicznych – choćby dlatego, że wpływa na poziom poparcia społecznego w kraju – drugi zaś stanowi „świętość” dla Komisji.

Pamiętajmy zarazem, że w mechanizmy funkcjonowania usług użyteczności publicznej wpisane jest asygnowanie przez państwa członkowskie olbrzymich środków publicznych, nad których rozdzielaniem i wykorzystaniem chcą one zachować maksymalną decyzyjność i kontrolę. Tymczasem, zgodnie z art. 107 TFUE, *„wszelka pomoc przyznawana przez Państwa Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”*. Na straży tej zasady, nakładającej zarazem na państwa członkowskie obowiązek zarówno informowania o planach przyznania lub zmiany pomocy (notyfikacja pomocy) – w zakresie przewidzianym postanowieniami unijnego prawa wtórnego – jak i uzyskania akceptacji, stoi Komisja Europejska. Brak jej zgody czyni taką pomoc nielegalną. Obok poważnych konsekwencji w postaci obowiązku wycofania środków publicznych oznacza to sytuację, w której władze publiczne są ograniczone w autonomii działania i poddane nadzorowi instytucji „zewnętrznej”, której decyzjom muszą się podporządkować. Trudno się więc dziwić, że starają się nie dopuścić do rozszerzenia jej prerogatyw – ich zdaniem zakłócających wypełnianie obowiązków świadczenia usług użyteczności publicznej, szczególnie usług powszechnych<sup>4</sup> – oraz

---

<sup>4</sup> Termin usługa powszechna (ang. *universal service*) odnosi się – zgodnie z definicją zawartą w komunikacie Komisji nt. usług użyteczności publicznej w Europie z 1996 roku (WE 1996A, Definition of Terms, s. 2) – do zestawu wymogów, które winny być spełnione przez operatorów usług świadczonych w interesie ogólnym na obszarze całej Wspólnoty Europejskiej. Ma to zagwarantować każdemu obywatelowi Unii uzyskanie dostępu do pewnych podstawowych usług wysokiej jakości, oferowanych po przystępnych cenach, służących zapewnieniu na całym jej obszarze spójności ekonomicznej i społecznej oraz równości terytorialnej (Zielona Księga 2003). Możemy zatem mówić o usłudze świadczonej w interesie ogólnym, mającej charakter (cechy) usługi powszechnej.

kierują niekorzystne dla siebie decyzje do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>5</sup>.

Celem artykułu jest próba określenia, jak państwa członkowskie i sama Komisja widzą granice uprawnień tej ostatniej, jakie w ich ocenie wiążą się z tym zagrożenia dla efektywności sterowania całym ugrupowaniem oraz w jakim kierunku idą (powinny iść) zmiany systemowe. Przedstawiona powyżej specyfika sfery rynkowych usług użyteczności publicznej jest, naszym zdaniem, przekonującym argumentem na rzecz wyboru tego właśnie sektora jako analizowanego obszaru funkcjonowania Unii Europejskiej. Będąc zarazem polem współpracy i permanentnej konfrontacji, do jakiej dochodzi między wymienionymi partnerami, bardzo ostro uwypukla istniejące różnice podejść co do zakresu kompetencji, jakich oczekuje dla siebie Komisja Europejska – a także tych, które jest ona gotowa, pod pewnymi warunkami, pozostawić w gestii władz publicznych.

## Metodyka badania

Obraz przedstawionego w artykule procesu stopniowego przesuwania granic uprawnień i obowiązków Komisji Europejskiej jest, w pierwszym rzędzie, efektem dokonanej analizy szeregu źródeł pierwotnych. Stanowią je dokumenty Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej, przy czym szczególnie istotną rolę w zrozumieniu zachodzących zmian odegrały nie tyle same postanowienia zawarte w aktach unijnego prawa pierwotnego i wtórnego (czyli *hard law*), co opinie i komunikaty sporządzane przez uczestników omawianego procesu. Te drugie bowiem – w przeciwieństwie do traktatów, rozporządzeń i dyrektyw, będących finalnym produktem już zawartego kompromisu – ukazują kształtowanie się i ewolucję stanowisk poszczególnych instytucji i organów, ich gotowość do ustępstw bądź przyczyny kwestionowania celowości lub umocowania prawnego zgłaszanych wniosków legislacyjnych.

Zgodnie z tradycją unijnego systemu stanowienia prawa, dość obszerne uzasadnienie podjętej decyzji o modyfikacji lub zastąpieniu aktu prawnego nowym sformułowane jest w motywach jego preambuły. Niestety, jedynie w niewielkim stopniu pomaga nam ono dotrzeć do rzeczywistych, „pierwotnych” intencji, przemyśleń i stanowisk uczestników procesu jego powstawania, często trwającego szereg lat. Odnajdziemy je za to m.in. w projektach opinii – przykładowo, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego czy Komitetu Regionów – gdzie niejednokrotnie pojawiają się

---

<sup>5</sup> Zwany dalej, w skrócie, Trybunałem lub ETS.

bardzo ostre sformułowania i wręcz miażdżące oceny forsowanych przez KE zmian legislacyjnych. Dopiero sięgnięcie po tego typu dokumenty pomaga w stworzeniu wielowymiarowego i zarazem bardziej wiarygodnego, a nie jedynie powierzchownego obrazu zachodzących zmian. Pomaga również, jak uważamy, w wyrobieniu sobie zdania na temat możliwej dalszej ewolucji podejścia władz publicznych co do zakresu kompetencji, jakie będą one gotowe przyznać Komisji Europejskiej. Z kolei z komunikatów tej ostatniej wyraźnie przebijają oczekiwania istotnego zwiększenia jej uprawnień władczych, na równi z krytycznym stanowiskiem co do intencji i jakości szeregu działań podejmowanych przez instytucje państw członkowskich. W naszej ocenie uwzględnienie powyższych dokumentów i zwrócenie na nie szczególnej uwagi ma istotne znaczenie dla przeprowadzonego badania.

### **Kompetencje a priorytety Unii i państw członkowskich**

Za definiowanie, organizowanie, finansowanie oraz kontrolowanie usług użyteczności publicznej odpowiedzialne są w pierwszym rzędzie organy państwa członkowskiego (WE 2001A, s. 1). W dyspozycji Unii Europejskiej – realizującej swoją politykę strukturalną – pozostają instrumenty prawne umożliwiające kontrolowanie stopnia i równoprawności dostępu obywateli Unii do wyżej wymienionych usług (określanych jako podstawowe), przy czym oczekuje się, że będą one wysokiej jakości i za przystępną cenę.

Funkcjonujące w ramach powyższej grupy świadczeń usługi użyteczności publicznej o charakterze pozagospodarczym – nie mogąc zakłócić lub grozić zakłóceniem konkurencji rynkowej – pozostają poza uregulowaniami art. 106-108 TFUE<sup>6</sup>. Nie wiąże się z nimi problem ewentualnej rekompensaty dla dostawcy usługi i związanego z tym obowiązku udowodnienia, że państwo zaangażowało się sposób ekwiwalentny, a nie nadmierny wobec poniesionych przez realizatora zadania rzeczywistych, uzasadnionych kosztów<sup>7</sup>. W tej kwestii szczególnie często pojawiają się rozbieżności interpretacyjne, gdyż właśnie finansowanie oraz przyznawanie kontraktów

---

<sup>6</sup> Nie oznacza to oczywiście pełnej dowolności organów państwa w stanowieniu reguł świadczenia tego typu usług.

<sup>7</sup> Zwróćmy przy tym uwagę na fakt, że ograniczenie pojęcia rekompensaty do bezpośredniego finansowania usługi jest zasadniczym uproszczeniem. Termin ten zawiera bowiem w sobie wszelkie rodzaje wsparcia, zarówno finansowe, jak i dotyczące zasobów fizycznych bądź ludzkich. Oczywiście, w warunkach rynkowych każde z nich ma swoją wyliczalną wartość (równoważnik finansowy).

należy do dziedzin, w których prawo państw członkowskich w zakresie definiowania i kształtowania misji użyteczności publicznej z reguły ingeruje w prawo unijne. Tym samym przedmiotem naszego zainteresowania pozostają wyłącznie rynkowe usługi użyteczności publicznej (usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym<sup>8</sup>), funkcjonujące w interakcji z otoczeniem rynkowym<sup>9</sup>.

Z formalnego punktu widzenia władze publiczne państw członkowskich posiadają szerokie uprawnienia co do sposobu organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Obejmują one, wynikającą z braku harmonizacji, swobodę wyboru dostawców tych usług. Mogą wykonywać je samodzielnie – za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych lub podmiotów prawnie wyodrębnionych ze swoich struktur – lub powierzać zewnętrznym operatorom. Do kompetencji władz krajowych należy także decyzja, czy będą to podmioty publiczne lub prywatne (por. Zielona Księga 2003, s. 23-25).

Centralnym przepisem prawa pierwotnego służącym pogodzeniu celów Unii Europejskiej w zakresie konkurencji i swobody rynku wewnętrznego z efektywną realizacją powierzonej przez władze państwa członkowskiego misji użyteczności publicznej jest art. 106 TFUE.<sup>10</sup> W ust. 1 zakazuje on władzom publicznym wprowadzania i utrzymywania środków sprzecznych z normami Traktatów. To postanowienie nie budzi istotnych kontrowersji. W przeciwieństwie do niego ust. 2 otwiera pole do swobody interpretacyjnej. Zgodnie z jego treścią zarządzający usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym „...podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych”. Zarazem jednak „...rozwoj handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii”.

Powyższe sformułowania – i ten zarzut był już w przeszłości podnoszony – nie pomagają w odpowiedzi na pytanie, co dla unijnego ustawodawcy

---

<sup>8</sup> Wymienione pojęcie (ang. *services of general economic interest*) nie jest zdefiniowane ani w treści Traktatu ani w obowiązujących postanowieniach prawa wtórnego i odnosi się do usług o charakterze gospodarczym, które w ocenie państw członkowskich lub Unii podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych (ze względu na kryterium użyteczności publicznej). Zaliczyć do nich możemy m.in. usługi telekomunikacyjne, pocztowe, energetyczne i komunikacyjne. Ich gospodarczy charakter powoduje, że – w przeciwieństwie do usług pozagospodarczych świadczonych w interesie ogólnym (ang. *non-economic services of general interest*) – świadczenie i organizacja tych usług podporządkowane są regułom Unii Europejskiej w zakresie rynku wewnętrznego i konkurencji.

<sup>9</sup> Te zawiązujące pojęcia będą wykorzystywane w dalszej części pracy.

<sup>10</sup> W wielu opracowaniach określony jako art. 86 (co oznacza odniesienie do wcześniejszego Traktatu WE).

stanowi rzeczywisty priorytet: ważne społecznie cele interesu ogólnego czy nienaruszalność reguł konkurencji? Jak się wydaje, jedyną pewną konkluzją może być stwierdzenie, że istnienie wskazanej wyżej dychotomii celów zmusiło Wspólnotę do stworzenia nader złożonego kompleksu reguł, nie zawsze spójnych i jednoznacznych (Prosser 2005a), co stało się źródłem licznych konfliktów wynikających, z jednej strony, z zawężających interpretacji i wykładni prawnych (ze strony Komisji i Trybunału), z drugiej zaś – wcale nierzadko ujawniającej się i zarazem w pełni zrozumiałej tzw. pokusy nadużycia (ze strony państw członkowskich)<sup>11</sup>.

W wydanym w 2001 r. komunikacie Komisja, zdając sobie sprawę z narastającego problemu, wskazała na trzy zasady tworzące fundament art. 106 TFUE, zakreślające obszar swobody decyzyjnej władz publicznych krajów członkowskich i dostawców usług. Są nimi: neutralność, proporcjonalność i swoboda definicji (WE 2001A, ust. 20-24).

Pierwsza z wymienionych, zasada neutralności, znajduje swoje źródło w art. 345 TFUE.<sup>12</sup> Oznacza ona, że dla organów Unii kwestia formy własności przedsiębiorstwa odpowiedzialnego za świadczenie usług użyteczności publicznej o charakterze rynkowym nie jest parametrem oddziałującym na podejmowaną decyzję. Ale też, bez względu na swój publiczny czy prywatny status, każdy podmiot realizujący tego typu zadanie musi się podporządkować w swoim działaniu przepisom Traktatu, na czele z regułami konkurencji i wspólnego rynku.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności „...środki zastosowane do osiągnięcia zadania użyteczności publicznej nie mogą stwarzać zbędnych zakłóceń handlu. W szczególności należy zapewnić, by wszelkie ograniczenia Traktatu WE, a zwłaszcza ograniczenia konkurencji i swobód rynku wewnętrzne nie wykaczały poza to, co konieczne do zagwarantowania efektywnego wypełnienia misji” (WE 2001A, ust. 23). Pytanie, jak rozumieć zawarte w tej formule pojęcie „zbędne zakłócenia handlu”? Słowo „zbędne” wydaje się tu nader nieprecyzyjne.

Wreszcie, realizując zasadę swobody definicji państwa członkowskie mają prawo i zarazem obowiązek definiować kategorie usług użyteczności publicznej w oparciu o szczególne cechy działalności – a więc rozstrzygać, czy dana usługa winna być traktowana jako wyżej wymieniona i jak ma

---

<sup>11</sup> Przykładem tej ostatniej mogą być liczne próby wykorzystania luk i niespójności przepisów unijnego prawa wtórnego, jak również nadinterpretacja użytych w nich niejednoznacznych i nieprecyzyjnych sformułowań.

<sup>12</sup> Dawny art. 295 Traktatu WE, który mówi: „Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich”.



funkcjonować.<sup>13</sup> Powinnością państwa jest jasne określenie misji takiej usługi i wyraźne powierzenie jej na mocy aktu władzy publicznej.

Orzeczenie, czy przy realizacji usługi doszło do naruszenia zasad konkurencji i rynku wewnętrznego (lub innych dyrektyw) spoczywa w rękach Komisji. Wskazany wcześniej komunikat z 2001 roku stwierdza, że przysługująca państwu członkowskiemu swoboda definicji podlega kontroli „jedynie pod względem błędów oczywistych” (akapit 22), zaś kontrola proporcjonalności wykonywana jest „w sposób rozsądny i realistyczny” (akapit 23). Zawęża to możliwości działania nadzorczego Komisji i utrudnia podejmowane przez nią próby harmonizacji tej sfery usług. Wydawałoby się zatem, że tak określone instrumentarium, respektujące obowiązującą zasadę pomocniczości<sup>14</sup> i proporcjonalności, oddane do dyspozycji unijnej biurokracji, nie powinno budzić obaw ze strony państw członkowskich. Jeżeli zaś budzi, to czy są to obawy bezpodstawne?

Problem podziału odpowiedzialności między Wspólnotę i jej członków został wyraźnie zarysowany w Białej Księdze z 2004 r. (Biała Księga 2004). Wskazano w niej, że już w trakcie debaty nad wcześniejszą Zieloną Księgą (Zielona Księga 2003) – której podsumowanie zawarto w pierwszym z wymienionych dokumentów – wśród jej uczestników panował dość szeroki consensus co do przekonania „iż nie jest konieczne przyznawanie Wspólnocie dodatkowych uprawnień w dziedzinie usług użyteczności publicznej” (Biała Księga 2004, s. 7)<sup>15</sup>. Komisja, jak czytamy w Białej Księdze, „zasadniczo zgodziła się z taką analizą”, od lat obserwatorzy sceny unijnej zwracają jednak uwagę, że tego typu oświadczenia pozostają jedynie deklaracjami, podczas gdy w praktyce mamy do czynienia z postępującą ekspansją regulacji unijnych.

Komisja wyraźnie preferuje model, w którym prawo do formułowania podstawowych zasad i standardów w zakresie realizacji rynkowych usług użyteczności publicznej znalazłoby miejsce w kompetencjach instytucji unijnych. Zdaniem państw członkowskich nie ulega wątpliwości, że unifikacyjny charakter forsowanej osobnej ramowej dyrektywy poświęconej

---

<sup>13</sup> Jest to w pełni zrozumiałe i praktyczne rozwiązanie. Wcale niemałe różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego jak też kulturowego, występujące między poszczególnymi państwami członkowskimi uniemożliwiają dokonanie w omawianym zakresie pełnej harmonizacji w skali całej Unii Europejskiej.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 3 TFUE zasada pomocniczości oznacza, że „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

<sup>15</sup> Patrz również: Prosser (2005b, s. 557).

wymienionemu sektorowi usług byłby w praktyce nie do pogodzenia z głoszoną przez Unię zasadą poszanowania różnorodności tradycji, struktur oraz sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich – chyba, że dyrektywa ta składać by się miała z samych wyłączeń i odstępstw. Komisja tradycyjnie już wyraźnie oczekuje powierzenia jej roli nieomylnego arbitra, podejmującego decyzje we wszystkich sprawach wymagających koordynacji między sposobem osiągnięcia danego celu krajowej polityki publicznej a celami stawianymi sobie przez Unię. Władze publiczne władz członkowskich – do których należy wybór środków i metod służących do wypełniania nałożonych obowiązków – powinno co prawda uspokajać deklarowane w Białej Księdze stanowisko tej instytucji, iż „w przypadku wystąpienia jakichkolwiek sprzeczności, efektywna realizacja zadań użyteczności publicznej ma pierwszeństwo nad zastosowaniem zasad Traktatu”. Dołączone stwierdzenie, że „ochronie podlegają misje, a nie sposób, w jaki są one realizowane” (Biała Księga 2004, s. 8) burzy niestety ten spokój.

### **Usługi powszechne – od lokalnych monopoli do liberalizacji rynku**

Szczególnie wrażliwy element sfery usług użyteczności publicznej – także w obszarze zarządzania i kontroli, w więc tym samym i związanego z nim podziału kompetencji – stanowią usługi powszechne. O ile bowiem, zdaniem władz unijnych, mechanizmy rynkowe „wprowadzają lepszy podział zasobów i wyższą efektywność w dostarczaniu usług dla głównego beneficjenta, którym jest konsument, który otrzymuje lepszą jakość przy niższej cenie” (WE 1998, s. 175)<sup>16</sup>, nie ulega dla nikogo wątpliwości, że mają one zarazem – abstrahując od ich ewentualnej zawodności – swoje ograniczenia. Co za tym idzie, ułomna „odpowieź” rynku na wyznaczone mu zadania publiczne zagraża niezrealizowaniem jednego ze wspólnotowych priorytetów: zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej wyrażającej się równym dostępem wszystkich jej obywateli – w tym tzw. użytkowników nieekonomicznych<sup>17</sup> – do wspomnianych usług powszechnych.

---

<sup>16</sup> Przywiązanie Wspólnoty do misji związanej z realizacją usług użyteczności publicznej znalazło odzwierciedlenie, między innymi, w nowym art. 7d włączonym do Traktatu Amsterdamskiego.

<sup>17</sup> Zalicza się do nich osoby zagrożone wykluczeniem, np. o niskich dochodach lub zamieszkujące peryferyjne obszary krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Odpowiedzialność za zagwarantowanie owego dostępu spoczywa na władzach publicznych państw członkowskich. W celu umożliwienia Komisji realizowania funkcji kontrolnych, są one zobowiązane do powiadamiania jej, jakie działania zostały przez nie podjęte w celu wypełnienia tego obowiązku. Unijny „nadzorca” pozostawia swobodę wyboru instrumentarium (oczywiście, w określonych granicach), jednocześnie jednak obliuguje władze publiczne do korzystania jedynie z takich metod realizacji zadań, które zapewnią, w pierwszym rzędzie:

- oferowanie identycznej usługi w porównywalnych warunkach,
- jej dostępność bez żadnej formy dyskryminacji,
- nieprzerwaną możliwość korzystania z niej przez beneficjentów (poza przypadkami siły wyższej),
- stałe doskonalenie świadczenia uwzględniające zmiany w środowisku technologicznym, ekonomicznym i społecznym oraz w potrzebach użytkowników.

Wymogi te stają się automatycznie źródłem szeregu sporów kompetencyjnych. Władze publiczne uzależniają bowiem wypełnienie obowiązków nałożonych na nie przez Unię od pozostawienia im określonej autonomii działania, obejmującej respektowanie przynależnego im prawa do wyboru preferowanych instrumentów sterowania tymi usługami<sup>18</sup>. Te zaś, i w tym tkwi podstawowy problem, niejednokrotnie wyrastają i nadal funkcjonują na gruncie tradycyjnych, głęboko zakorzenionych struktur zorganizowanych na bazie monopoli krajowych. Od wielu już lat stanowi to realne wyzwanie dla wspólnotowej polityki stopniowej i kontrolowanej liberalizacji rynku. Likwidacja pozostałości owych monopoli jest tym trudniejsza, że – jak pokazały wcześniejsze próby – przełamanie przez Komisję starych „przywyczajeń” władz publicznych w celu przyspieszenia procesu europejskiej integracji zorientowanej na stworzenie w pełni zharmonizowanego wspólnego rynku usług użyteczności publicznej już niejednokrotnie kończyło się *de facto* zablokowaniem (lub co najmniej spowolnieniem) tych zmian przez niektóre kraje członkowskie, utożsamiające cały proces z koniecznością zrzeczenia się przez nie części posiadanych kompetencji i przeniesieniem ich na poziom wspólnotowy.

Musimy zarazem pamiętać, że między poszczególnymi krajami tradycyjnie już istnieją zasadnicze różnice w podejściu do forsowanego przez Komisję procesu urynkwienia usług powszechnych. Dotyczy to zarówno

---

<sup>18</sup> Co zresztą znajduje odzwierciedlenie w porozumieniach Światowej Organizacji Handlu, dających każdemu członkowi WTO prawo swobodnego określenia obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jaki chce zapewnić. Stanowią one, że takie zobowiązania nie będą uważane za antykonkurencyjne jako takie, pod warunkiem wprowadzenia ich w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny – tak, by były konkurencyjnie neutralne.

samej aprobaty wobec kierunku zmian jak i stopnia ich zaawansowania. Tym samym do konfliktów na linii „biurokracja unijna – władze publiczne” dodaje to nowy ich wymiar wynikający z transgranicznego charakteru wymienionych usług, w jednych krajach już w znacznym stopniu zliberalizowanych, w innych zaś – nadal wyłączonych, formalnie i/lub w praktyce, z zasięgu reguł wolnej gry rynkowej. W tym układzie Komisja staje się, dodatkowo, arbitrem między zantagonizowanymi państwami członkowskimi broniącymi partykularnych interesów „swoich” (krajowych) podmiotów gospodarczych. Owo wsparcie instytucji państwowych, bywa, że z premedytacją testujących „wrozumiałość” Komisji i Trybunału wobec ich kreatywnej interpretacji prawa unijnego, wynikać może ze szczególnych relacji łączących zamawiającego z desygnowanym do realizacji zadania tzw. operatorem zasiedziałym. Tym bowiem – mimo oficjalnie zlikwidowanego dawnego monopolu – najczęściej nadal pozostaje kontrolowany przez państwo podmiot publiczny lub jego skomercjalizowany/sprywatyzowany sukcesor, dominujący nad konkurencją dzięki oddanej mu w zarząd infrastrukturze.

Obserwując dobiegający finału proces liberalizacji rynku usług użyteczności publicznej logiczne wydaje się twierdzenie, że problem przedmiotowej lub terytorialnej dominacji operatorów chronionych rozpostartym przez państwo „parasolem” usług zastrzeżonych już w nieodległej przyszłości rozwiąże się właściwie samoistnie. Nie ulega wątpliwości, że większość sektorów dotarła już do punktu, w którym prawa wyłączne i specjalne otwarcie traktuje się jako przeżytek, który utracił rację bytu. Co za tym idzie, zniknąć też powinno istotne pole konfrontacji kompetencyjnej między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Praktyka gospodarcza podważa jednak ten optymizm. Dziesiątki lat funkcjonowania „instytucji” usług zastrzeżonych oznaczało nie tylko nałożenie na operatorów publicznych określonych obowiązków, ale też – i trzeba to wyraźnie stwierdzić – hojne rekompensowanie owej dolegliwości (często w sposób ekonomicznie nieuzasadniony) korzyściami niesionymi przez oddanie im do bezterminowej dyspozycji stworzonej przez państwo kosztownej infrastruktury, w praktyce traktowanej przez nich wręcz jako składnik ich majątku. Owa zaszczość w postaci dobrodziejstwa inwentarza materialnego i funkcjonujących układów – owocujących koncesjami, zwolnieniem z opłat i podatków<sup>19</sup> (często jako formą rekompensaty za sam fakt świadczenia usług powszechnych, co ewidentnie narusza prawo unijne) – nadal jest w stanie „ustawiać” układ sił w całym sektorze, i to równie skutecznie,

---

<sup>19</sup> Może to być, przykładowo – jak ma to miejsce w telekomunikacji – przywilej w postaci bezpłatnego przyznania prawa drogi w przestrzeni publicznej, nieosiągalny dla „zwykłego” operatora.

jak drogą przechodzących już do historii obszarów zastrzeżonych<sup>20</sup>. Ten model koegzystencji (zażyłej współzależności) operatorów zasiedziały z władzami publicznymi nie podważa w sposób otwarty kompetencji nadanych Komisji, w rzeczywistości jednak stawia ją w sytuacji ciągłego konfliktu z państwami członkowskimi – dla których ważniejsze jest zaspokojenie oczekiwań (a raczej żądań) własnych operatorów niż chęć uniknięcia konfrontacji z Komisją.

### **Pomoc publiczna – ingerencja grożąca zakłóceniem konkurencji**

Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie usług użyteczności publicznej bez finansowego zaangażowania ze strony państwa. Rodzi to jednak poważne konsekwencje. Jak już stwierdziliśmy, tego typu ingerencja może zakłócić bądź grozić zakłóceniem konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi, powodując dyskryminację przedsiębiorstw nie partycypujących w podziale tych środków (TFUE, art.107 ust.1). Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że wykonawca zadania odniesie korzyść ekonomiczną, której nie uzyskałby w zwykłym toku działalności, zaś fakt selektywnego charakteru dokonanego przez państwo wyboru konkretnego podmiotu gospodarczego (co stanowi przeciwieństwo mechanizmu działania tzw. środków ogólnych<sup>21</sup>) wpłynie na równowagę między nim i jego konkurentami. Zdaniem Komisji, niezachowanie równych reguł gry dla wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność na jednolitym rynku europejskim *”daje bezpodstawne, wybiórcze korzyści niektórym firmom, uniemożliwiając lub opóźniając działanie sił rynkowych służących wynagradzaniu najbardziej konkurencyjnych firm, zmniejszając przez to ogólną europejską konkurencyjność”*.

Co za tym idzie, pomoc publiczna jest zakazana państwom członkowskim Unii. Obowiązujące w niej akty prawa pierwotnego i wtórnego przewidują co prawda tzw. wyłączenia, uznające określone cele za zgodne ze wspólnym rynkiem, stanowią one jednak katalog zamknięty.<sup>22</sup> Pozostałe

---

<sup>20</sup> Doskonałym przykładem takich działań są, niestety, postanowienia znowelizowanego w listopadzie 2012 r. polskiego prawa pocztowego, dostosowujące go (przynajmniej formalnie) do postanowień III dyrektywy pocztowej.

<sup>21</sup> Dostępnych dla wszystkich podmiotów gospodarczych we wszystkich sektorach w danym państwie członkowskim.

<sup>22</sup> Ust. 2 i 3 wymienionego artykułu 107 zaliczają do nich pomoc o charakterze socjalnym i związaną z klęskami żywiołowymi. Z kolei tzw. wyłączenia blokowe zawarte są w rozporządzeniach Komisji, w tym w rozporządzeniu (WE) 800/2008 z sierpnia 2008 r. (WE 2008A), obejmującym nimi m.in. pomoc regionalną, pomoc inwestycyjną i na zatrud-

przypadki objęto zasadami systemu, zgodnie z którym w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest udzielenie takiej pomocy, przy zachowaniu wymogów zawartych w art. 107 i 108 TFUE<sup>23</sup>. Nakładają one na państwa członkowskie obowiązek informowania Komisji o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy (notyfikacja pomocy) oraz uzyskania jej akceptacji. Oznacza to dwa istotne ograniczenia w procesie szybkiego uruchamiania programów pomocy publicznej, ustawiające zarazem państwa członkowskie w pozycji petenta wobec Komisji: konieczność dokonania przez nie zgłoszenia *ex ante* i respektowania tzw. zasady zawieszenia (ang. *standstill obligations*)<sup>24</sup>. Warto prześledzić obowiązującą od lat procedurę notyfikacji, gdyż jej reguły tworzą bardzo czytelny obraz relacji między Komisją i władzami publicznymi.

Przyjęte przez Radę zasady proceduralne (WE 1999, WE 2004)<sup>25</sup> nakładają na Komisję obowiązek zakończenia wstępnego badania przekazanej notyfikacji w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia otrzymania kompletnych informacji niezbędnych do oceny danego przypadku.<sup>26</sup> W przypadku niestwierdzenia, czy zgłoszony zamiar pomocy jest zgodny ze wspólnym rynkiem, następuje wszczęcie formalnej procedury dochodzenia. Negatywna decyzja Komisji może zostać uchylona decyzją Rady, która – na mocy art. 108 ust. 2 akapit 3 TFUE<sup>27</sup> – władna jest uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej, na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 107 lub rozporządzeń przewidzianych w art. 109 TFUE. Wystąpienie państwa członkowskiego z wnioskiem do Rady powoduje zawieszenie wszczętej procedury do czasu zajęcia przez nią stanowiska, nie dłużej jednak niż na okres trzech miesięcy.

---

nienie dla MŚP, pomoc na ochronę środowiska, działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (do określonego pułapu pomocy). Programy spełniające wszystkie warunki wymienionego rozporządzenia są wyłączone z obowiązku notyfikacji. Wśród obowiązujących obecnie rozporządzeń dotyczących tzw. wyłączeń blokowych jedno dotyczy określonych rodzajów pomocy *ad hoc* (co ma znaczenie z punktu widzenia szybkości podejmowania decyzji) i wygaśnie z końcem 2013 roku, inne zaś systematyzuje reguły stosowania zasady *de minimis*.

<sup>23</sup> Dawne art. 87 i 88 TWE.

<sup>24</sup> Państwo członkowskie nie może udzielać żadnej pomocy do momentu jej zatwierdzenia przez Komisję.

<sup>25</sup> Jak rozbudowana jest to procedura świadczy fakt, że mające charakter wykonawczy rozporządzenie Komisji (WE) 794/2004 z kwietnia 2004 r. (WE 2004) liczy 190 stron.

<sup>26</sup> „...lub otrzymania należyście uzasadnionego oświadczenia zainteresowanego Państwa Członkowskiego, że uznaje ono zgłoszenie za kompletne, ponieważ dodatkowe informacje, o jakie zwróciła się Komisja, nie są dostępne lub już zostały dostarczone.” (WE 1999, pkt 7 preambuły). Zasada pewności prawnej powoduje, że użycie tej formuły skutkuje kontynuowaniem badania aż do momentu zamknięcia go decyzją.

<sup>27</sup> Dawny art. 88 TWE.

W odczuciu szeregu państw członkowskich powyższy obowiązek i procedura notyfikacji tworzą stan braku pewności prawnej i ograniczonej przewidywalności. Rosnąca liczba sporów rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości od lat potwierdza fakt istnienia zasadniczych rozbieżności w interpretowaniu ustawodawstwa unijnego przez, z jednej strony, dawców i realizatorów pomocy, z drugiej zaś przez instytucje Unii. Tymczasem wdrożenie środka pomocy wymagającego notyfikacji może nastąpić, generalnie, dopiero po podjęciu decyzji przez Komisję, ta zaś może być pozytywna, negatywna lub pozytywna z zastrzeżeniem określonych warunków (które muszą zostać spełnione przed i/lub w trakcie stosowania środka). Rozporządzenie Rady (WE) 659/1999 przyznało Komisji aż 18 miesięcy na zakończenie badania w drodze ostatecznej decyzji, licząc od momentu wszczęcia procedury. Określiło przy tym ową granicę w wyjątkowo „miękkim” sposób słowami „*Komisja podejmuje zależnie od możliwości wysiłki w celu podjęcia decyzji w terminie 18 miesięcy (...)*” (WE 1999, art. 7 ust. 6). Niedotrzymanie tego terminu nie jest bynajmniej równoznaczne z brakiem zastrzeżeń z jej strony – daje jedynie państwu członkowskiemu możliwość wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji, na co Komisja ma następne dwa miesiące. Tym samym nie obowiązuje tu zasada tzw. milczącej zgody w przypadku uchybienia wymienionym terminom. Mogłaby ona zdyscyplinować biurokrację unijną już samą wizją groźby utraty pełnej kontroli nad całym procesem.

W usługach użyteczności publicznej szybkość reakcji jest jednym z najważniejszych elementów skutecznego działania mającego naprawiać skutki ułomności mechanizmów rynkowych. Przedstawiona procedura stanowi więc, wydawałoby się, wręcz zaprzeczenie deklarowanego przez instytucje unijne zaangażowania w promowanie funkcji ogólnego interesu gospodarczego. Niestety, choć typowa dla biurokracji Unii chęć uzasadniania racji swojego bytu ma duży udział w zaistniałej sytuacji, w nie mniejszym stopniu odpowiadają za nią władze publiczne, nieustannie usiłujące obejść istniejące ograniczenia. W efekcie same przyczyniają się do kolejnych podejmowanych przez Komisję prób zageszczenia sita proceduralnego. Paradoksalnie, bije to nie tylko w państwa członkowskie, ale i w samą Komisję, od lat coraz bardziej przytłaczając jej aparat koniecznością analizowania spraw o marginalnej wręcz wadze. Obie strony, również od lat, zdają sobie sprawę z konieczności uproszczenia systemu, nie ułatwiają tego jednak obawy każdej z nich, że zmiany poszerzą kompetencje partnera.

## Próby uproszczenia systemu

Już w latach 90. Komisja Europejska zdawała sobie sprawę z faktu, że dalsze poprzestawanie na modyfikacjach obowiązującego od dłuższego czasu pakietu legislacyjnego prowadzi w przysłowiową „ślepią uliczkę” – finałem będzie ostateczne zagubienie się w narastającej złożoności stopniowo narastających się przepisów wykonawczych i sparaliżowanie funkcjonowania samej Komisji. Na potwierdzenie, iż zagrożenie to stało się w pełni realne wystarczy przytoczyć okoliczności, w jakich sprawa *Altmark* C-280/00 (*Altmark* 2003) zawisła w 2002 r. przed Trybunałem. Wątpliwości prawne związane z interpretacją ustawodawstwa unijnego okazały się nie do przecięcia nawet dla niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*) – otwarcie przyznającego, że istniejąca „złożoność systemu zakazów, wyjątków i wyjątków od wyjątków” zmusza go do szukania pomocy prejudycjalnej<sup>28</sup>.

Podejmowane próby odczuwalnego uproszczenia systemu rozpoczęto od wyjęcia określonych rodzajów horyzontalnej pomocy publicznej z zasięgu obowiązywania ówczesnego art. 87 ust. 1 TWE<sup>29</sup> – jako nie spełniających wszystkich kryteriów w nim zawartych – co automatycznie skutkowało wyłączeniem z procedury zgłoszenia określonej w art. 93 ust. 3 TWE<sup>30</sup>. Wydane rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 ze stycznia 2001 r. (WE 2001B) za taką pomoc uznało wsparcie przedsiębiorstw nie przekraczające pułapu 100 tysięcy euro brutto w jakimkolwiek okresie 3 lat.<sup>31</sup> Reguła ta jest niczym innym, jak przyjęciem starej zasady prawa rzymskiego *de minimis non curat lex* (*prawo nie troszczy się o drobiazgi*)<sup>32</sup> – stąd też użyty termin *de minimis*. Tym samym Komisja formalnie stwierdziła, że pomoc poniżej progu „nie wpływa na handel między Państwami Członkowskimi i/lub nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji”.

Nie ulega raczej wątpliwości, że uchwalone po tylu latach zwolnienie części dotowanych projektów z owego obowiązku – oficjalnie tłumaczone chęcią znaczącego zwiększenia pewności prawnej dla finansowania pu-

<sup>28</sup> Problemy związane z dostarczaniem przedsiębiorstwom pomocy publicznej w latach 80. i 90. – na przykładzie wsparcia środkami publicznymi unijnego sektora transportu lotniczego – omówione w: Ząbkowicz (2010).

<sup>29</sup> Art. 107 ust. 1 TFUE.

<sup>30</sup> Art. 108 ust. 3 TFUE.

<sup>31</sup> Użyte w rozporządzeniu określenie „jakikolwiek okres 3 lat” (ang. *any period of three years*) oznacza, że kumulacja ma charakter ruchomy (kroczący).

<sup>32</sup> W innej wersji brzmi ona: *de minimis non curat pretor* – *pretor nie troszczy się o drobiazgi* (pretor, czyli wysoki urzędnik w czasach antycznego Rzymu, głównie sprawujący władzę sędowniczą – przyp. JZ).



blicznego na stosunkowo niewielką skalę – było nie tylko odpowiedzią na zgłaszane postulaty uproszczenia obowiązujących zasad, ale także efektem rosnącej liczby postępowań prowadzonych przez Komisję, zarówno w trybie oceny i rozstrzygania sporów, jak i będących odpowiedzią na zapytania prejudycjalne. Otwarcie zostało to wyartykułowane w obwieszczeniu Komisji 96/C 68/06 z 1996 r. stwierdzającym, iż wprowadzenie reguły *de minimis* miało „ograniczyć administracyjne ciężary spoczywające na państwach członkowskich i samej Komisji – których należy się pozbyć, by mogła ona skoncentrować swoje zasoby na sprawach o rzeczywistej wadze dla Wspólnoty” (WE 1996B, motyw 2).

Samą regułą *de minimis*, tworzącą podstawę do zwolnienia części dotowanych projektów z obowiązku notyfikacji i przestrzegania tzw. zasady zawieszenia trudno jednak uznać za rozwiązanie kompleksowe. Nadal bowiem<sup>33</sup> każde użycie środków publicznych było klasyfikowane jako pomoc państwa – i przez to „podejrzewane”, *ex definitione*, o potencjalnie nielegalny charakter. Inaczej mówiąc, projekty objęte regułą *de minimis* kwalifikowane były jako korzystające z pomocy publicznej, tyle tylko, że (co do zasady) w pełni dozwolonej. W praktyce dopiero wspomniany wyrok w sprawie *Altmark* – którego konsekwencją było przyjęcie aktów prawnych określonych jako tzw. pakiety *Altmark* – zespalał argumentację z szeregu spraw zawisłych przed Trybunałem, dotyczących finansowania usług publicznych<sup>34</sup>, zarazem zaś porządkując i uzupełniając kryteria oceny, przywrócił tradycyjne rozumienie terminu *rekompensata* – wcześniej traktowanego raczej jako szczególny rodzaj dotacji, źródło dodatkowego dochodu. Pokrycie (zwrot) poniesionych wydatków, skalkulowanych w oparciu o parametry ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, przestało być korzyścią, stawiającą wykonawcę usług użyteczności publicznej w uprzywilejowanej pozycji wobec innych podmiotów rynkowych<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Aż do momentu przyjęcia orzeczenia w sprawie *Ferring* C-53/00 (*Ferring* 2001). Osia tej sprawy było stwierdzenie, że potąd nie mamy do czynienia z pomocą publiczną w rozumieniu ówczesnego art. 92 ust. 1 TWE, jak długo środki publiczne przekazane w związku z nałożonym obowiązkiem świadczenia usług użyteczności publicznej nie przekroczą dodatkowych kosztów poniesionych z tego tytułu.

<sup>34</sup> Toczących się równoległe ze sprawą *Altmark*. Wśród nich szczególnie istotna była sprawa C-126/01 *Gemo*. Zgodnie z opinią referującego ją rzecznika generalnego Jacobsa, finansowanie ze środków państwowych jasno określonych zobowiązań do świadczenia usług publicznych, związanych ze sobą w sposób bezpośredni i oczywisty, nie stanowiło pomocy publicznej (w rozumieniu ówczesnego art. 92 ust. 1 TWE).

<sup>35</sup> Oczywiście pod warunkiem, że nie doszło do nieprawidłowości w procesie przyznawania i wykorzystania wsparcia publicznego.

Obok wprowadzenia reguły *de minimis* i pakietów Altmark, co najmniej w równym stopniu odzwierciedleniem ewolucji zachodzącej w ustawodawstwie regulującym sferę pomocy publicznej<sup>36</sup> było wyraźne wskazanie przez Komisję na konieczność modernizacji praktyk i procedur pomocy państwa w kierunku zwiększenia odpowiedzialności państw członkowskich i ich zaangażowania w celu zapewnienia pełnego poszanowania warunków wyłączenia. W trakcie konsultacji poprzedzających nowelizację rozporządzenia 69/2001/WE (WE 2005A) Komisja otwarcie wyraziła swoje niezadowolone z dotychczasowego sposobu wykonywania jej decyzji, szczególnie w zakresie windykacji nielegalnej i niezgodnej pomocy państwa. Zapowiedziała zintensyfikowanie wykonywanego przez nią nadzoru poprzez dokładne monitorowanie i wymuszenie większej przejrzystości ogólnych zasad tej kontroli. W jej ocenie istotnym elementem mechanizmu kontroli miałyby się stać sądy krajowe, zobowiązane do skutecznej ochrony praw przyznanych konkurentom beneficjentów bezprawnej pomocy oraz do wykonywania na poziomie krajowym decyzji negatywnych, przede wszystkim związanych z zobowiązaniem do zwrotu przyznanej pomocy. Sądy te pełniłyby zatem rolę swoistego filtra odciażającego Komisję w działaniach mających na celu zagwarantowanie pełnego przestrzegania obowiązujących zasad.

Powyższe postulaty wyraźnie wskazują na brak szczególnego „entuzjazmu” ze strony Komisji do podejmowania działań prowadzących do rozluźnienia kryteriów zasady *de minimis* – jeżeli tak, to jedynie pod warunkiem przerzucenia na państwa członkowskie zwiększonej odpowiedzialności za przestrzeganie procedur. Służyć temu miałyby rozszerzenie nakazów windykacji pomocy i wdrożenie określonego mechanizmu represyjności w stosunku do nich w przypadku niezgłoszonych środków. W ramach „możliwych do rozważenia opcji” Komisja zaproponowała przyznanie jej prawa do okresowych przeglądów ich działań kończących się – w przypadkach podejrzenia o niezgłaszanie przez nie w sposób należyty pomocy państwa – wszczęciem postępowań w sprawie uchybienia obowiązkowi i nałożeniem kar pieniężnych (WE 2005B, motyw 58). Bez wątpienia, celem powyższych przeglądów byłoby również przeciwdziałanie powszechnemu tolerowaniu przez władze publiczne praktyki rozbijania na mniejsze części środków pomocy wykraczających wartościowo poza pułap *de minimis*, w celu sprowadzenia ich do poziomu mieszczącego się w dozwolonym limicie<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Nie tylko zresztą tej ukierunkowanej na usługi użyteczności publicznej.

<sup>37</sup> Począwszy od rozporządzenia *de minimis* z 2006 r. w przypadku, gdy łączna kwota pomocy przewidziana w ramach tego środka przekracza ustalony pułap, nawet w odniesieniu do części, która nie przekracza pułapu nie stosują się wyłączenia przewidziane przez te

W toku konsultacji doszło też do istotnej rozbieżności stanowisk między Komisją i państwami członkowskimi na tle rozumienia pojęcia tzw. pomocy przejrzystej, uznawanej za dopuszczalną. Termin ten – niezwykle istotny z punktu widzenia spraw kompetencyjnych – pojawia się *expressis verbis* dopiero w projekcie rozporządzenia będącym efektem uwag zgłoszonych do jego wersji z czerwca 2006 r.<sup>38</sup> – i dopiero w nim postanowienia dotyczące kryteriów zwolnienia środków pomocy z wymogu uprzedniego zgłoszenia zaczynają być bardziej doprecyzowane. Wyraźnie odzwierciedla to, z jednej strony, obawy państw członkowskich, iż wymienione pojęcie zostanie zawężone, z drugiej zaś – równie silne przeświadczenie Komisji, iż należy z góry ukrócić możliwość przyszłych prób obejścia nieprecyzyjnie sformułowanych warunków stosowania wyłączeń.

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że z punktu widzenia zagrożenia potencjalnymi rozbieżnościami w interpretacji pojęć i postanowień zakres dopuszczalnej pomocy *de minimis* – wyłączonej z obowiązku notyfikacji – wymaga szczególnego doprecyzowania. Wystarczy zwrócić uwagę na fakt, iż możliwości ingerencji państwa definiowanej jako pomoc publiczna są, co do ich form, nader rozbudowane. Co więcej, o ile w przypadku większości tych kategorii wsparcia obie strony są zgodne co do uznawania ich za ewidentną pomoc publiczną, o tyle niektóre przypadki pośredniej ingerencji państwa nie zawsze są zgłaszane do Komisji, a pozwane przed Trybunał państwa członkowskie nadal kwestionują ich pomocowy charakter i, w związku z tym, obowiązek notyfikacji.

## Zakończenie

Przebieg procesu konsultacji organizowanych i prowadzonych w ostatnich latach przez Komisję wyraźnie pokazuje swoiste „rozdarcie” tej instytucji. Z jednej strony, poprzez próby forsowania zaostrzonych kryteriów wyłączeń stara się ona zachować maksymalną kontrolę nad procesem przyznawania pomocy publicznej, z drugiej zaś poszukuje rozwiązań upraszczających cały system w celu pozbycia się choć tej części przytłaczających ją obowiązków, jakie stanowi konieczność rozstrzygania drobnych, lokalnych sporów.

---

rozporządzenia. Praktyki takie służące obejściu ograniczeń miały miejsce po wejściu w życie rozporządzenia Komisji (WE) nr 69/2001, w którym nie zablokowano takiej możliwości. W kolejnych nowelizacjach Komisja nie powtórzyła już tego „błędu” (WE 2006B, art. 2 pkt 2 ust. 2).

<sup>38</sup> Przypomnijmy, opublikowanej w Dz. U. UE C 137 z 10.6.2006.

Postulat koncentrowania działań związanych z egzekwowaniem prawa na sprawach o największym wpływie na rynek wewnętrzny zawarty jest m.in. w komunikacie Komisji COM(2012)209 z maja 2012 r. dotyczącym unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa (UE 2012A). Zwiększenie efektywności wydawania środków publicznych nie powinno, zdaniem Komisji, prowadzić do mikrokontroli wszystkich wydatków publicznych, lecz w pierwszym rzędzie do zdefiniowania priorytetów pozwalających na ściślejszą kontrolę pomocy o znaczącym wpływie na jednolity rynek. Ma to być osiągnięte poprzez *„określenie bardziej proporcjonalnych i zróżnicowanych reguł, modernizację procedur kontroli państwa, a także zwiększenie roli państw członkowskich w opracowywaniu i wprowadzaniu w życie środków wsparcia”*. Konieczne zatem będzie *„bardziej precyzyjne określenie reguł i ściślejsze monitorowanie ex post przez Komisję w celu zapewnienia odpowiedniej zgodności”* (UE 2012A, pkt.19). Tym samym należy oczekiwać, że w nowym modelu egzekwowania reguł pomocy państwa obowiązek kontroli *ex ante* w znacznie większym niż dotychczas stopniu miałby spoczywać na organach państw członkowskich. To z kolei – co wyraźnie artykułuje Komisja – oznacza oczekiwanie lepszej współpracy ze strony tychże państw pod względem jakości informacji i terminowości ich przedstawiania oraz sposobu przygotowania zgłoszeń. Zasadniczej poprawie musi również ulec *„skuteczność systemów krajowych (...) mających zapewniać zgodność środków pomocy państwa wyłączonych z obowiązku zgłoszenia ex ante z prawem unijnym”*. Powyższe sformułowanie można odczytać jako żądanie przestrzegania przez państwa członkowskie reguł gry i zaprzestania faworyzowania wybranych podmiotów (w tym operatorów publicznych).

Komisja przyznaje, zresztą nie po raz pierwszy, że *„reguły pomocy państwa rozwinęły się w taki sposób, że obecnie tworzą złożoną sieć przepiśców”*. Trzeba je zatem *„doprecyzować i uprościć”*, a proces oceny *„uspójnić i zoptymalizować”* (UE 2012A, ppkt 2.3.). Zdaniem Komisji konieczne będzie w pierwszym rzędzie doprecyzowanie i wyjaśnienie samego pojęcia pomocy państwa. Postulat ten stanowi nawiązanie m.in. do wcześniejszego komunikatu z grudnia 2011 r. określającego ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym. Pada w nim stwierdzenie, iż debata w sprawie usług cierpi na brak przejrzystości w dziedzinie terminologii, zaś poszczególne pojęcia są stosowane zamiennie i nieprawidłowo (UE 2011, s. 3). Problem w tym, że powyższy stan niepewności prawnej wywołany sporami interpretacyjnymi trwa w najlepsze od szeregu lat, a sytuacja ulega wręcz pogorszeniu, i to pomimo (a może z powodu) kolejnych chaotycznych i niekonsekwentnych prób zdefiniowania poszczególnych pojęć lub ich zastąpienia innymi. Opublikowany przez Komisję w 2010 r. obszerny

przewodnik dotyczący zastosowania unijnych przepisów prawa z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do rynkowych usług użyteczności publicznej (UE 2010) – choć sam w sobie przyjęty pozytywnie – wyraźnie potwierdza, iż ciągle konieczne jest tłumaczenie podstawowych pojęć i zasad, co obrazuje panujące „zagubienie” w przepisach i problemy z interpretacją poszczególnych pojęć i zasad.

Równie zwięzłym co dramatycznym podsumowaniem istniejącego stanu rzeczy jest apel Komitetu Regionów z listopada 2012 r. skierowany do Komisji, by „komunikaty z interpretacją same nie stwarzały konieczności kolejnych interpretacji” (UE 2012B, uwaga 24). Pogląd, iż za istniejący chaos informacyjny w dużym stopniu winę ponosi właśnie Komisja, wydaje się dość powszechny – podziela go także Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który w swojej opinii z maja 2012 r. (przyjętej stosunkiem głosów 145 do 2, przy 7 wstrzymujących) uznał wyjaśnienia Komisji na temat różnych pojęć stosowanych w ramach dyskusji na temat usług świadczonych w interesie ogólnym za „niekompletne i po części nieprawidłowe” (UE 2012C, ppkt 4.12.). EKES wskazał zarazem na równie istotny problem wynikający z istnienia różnych interpretacji pojęć w poszczególnych wersjach językowych (UE 2012C, ppkt 1.9.), co wypada odebrać jako krytykę działań (czy też braku determinacji) Komisji, nie potrafiącej przerwać trwający od lat stan „rozchwiania” lub wręcz bałaganu w zakresie stosownej terminologii – stanowiący źródło dużej części sporów prawnych, zarazem jednak, paradoksalnie, wygodny dla instytucji zamawiających i operatorów zasiedziałych, gdyż otwierający furtki w interpretacji obowiązujących przepisów i wręcz zachęcający do ich wykorzystania.

W komunikacie COM(2012)209 Komisja wyraźnie uzależnia możliwość optymalizacji i zreformowania pakietu procedur w zakresie pomocy państwa od znowelizowania rozporządzenia proceduralnego w odniesieniu do rozpatrywania skarg oraz narzędzi służących do pozyskiwania przez Komisję informacji rynkowych. Miałoby to zapewnić Komisji możliwość określania priorytetów przy rozpatrywaniu skarg i przyznawania pierwszeństwa zarzutom dotyczącym ewentualnej pomocy o bardzo dużym wpływie na konkurencję i wymianę handlową. Jednocześnie Komisja oczekuje wyposażenia jej w „skuteczniejsze narzędzia pozyskiwania w odpowiednim czasie wszystkich niezbędnych informacji od uczestników rynku”. W jej ocenie takie unowocześnienie procedur pozwoliłoby „podejmować więcej postępowań wyjaśniających z urzędu (...), umożliwiałoby to także szybką weryfikację skutków rynkowych środków pomocy, co skróciłoby proces podejmowania decyzji” (UE 2012A, pkt 23).

Wydawane komunikaty są coraz częściej stosowanym przez Komisję elementem miękkich form zarządzania, uzupełniających ich twarde odpowiedzi. Już w 2006 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów apelowała do Komisji Europejskiej o wyjaśnianie tą drogą orzecznictwa Trybunału i dostarczanie państwom członkowskim i ich władzom publicznym wskazówek dotyczących stosowania przepisów wspólnotowych w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (WE 2006C). Komunikaty nie tworzą żadnych norm prawnych, zawierają jedynie wyjaśnienia, w jaki sposób Komisja rozumie Traktat, dyrektywy oraz orzecznictwo Trybunału.<sup>39</sup>

Jak się wydaje, miękkie formy zarządzania mają za zadanie – poza funkcjami merytorycznymi – uspokojenie państw członkowskich obawiających się formalnego wzmocnienia pozycji Komisji, w ostatnich latach niejednokrotnie już hamowanej w swoich „zapędach” legislacyjnych. Daje się bowiem zaobserwować niesłabnący dystans, z jakim do postulatu przekazania Komisji kolejnych instrumentów kontroli podchodzą uczestnicy konsultacji. Komitet Regionów – popierając przyjęty przez Komisję cel, jakim jest przeniesienie w przypadku niższych kwot wsparcia większej odpowiedzialności na poziom państw członkowskich – proponuje zmianę podejścia do kwestii kontroli pomocy państwa. Owo przeniesienie odpowiedzialności „*powinno stać się ogólną zasadą, a nie dotyczącą tylko niewielkich kwot wsparcia*” (UE 2012B, uwaga 30). Ograniczeniu biurokracji służyłoby zarazem wprowadzenie systemu kontroli wybiórczej, dzięki czemu poniżej określonego progu finansowego możliwe byłoby odejście od prowadzenia pełnej sprawozdawczości<sup>40</sup>. W innym przypadku odciążenie Komisji odbyłoby się wyłącznie kosztem państw członkowskich obciążanych coraz to nowymi obowiązkami sprawozdawczymi.

Wyraźnie daje się odczuć, że Komisja, coraz bardziej przytłoczona obowiązkami, jest gotowa na delegowanie na państwa członkowskie znaczących kompetencji w zakresie kontroli zgodności pomocy państwa z obowiązującymi regulacjami prawnymi (Szyszczak, Gronden 2013). Z drugiej jednak strony – nauczona przykrymi doświadczeniami z przeszłości – równie otwarcie artykułuje swoje wątpliwości co do potencjalnej szczelności i obiektywizmu sprawowanej przez nie kontroli. Wskazuje na to chociażby pojawiający się przy różnych okazjach postulat, aby na szcze-

---

<sup>39</sup> Klasycznym przykładem takiego komunikatu jest Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (PPPP) z lutego 2008 r. (WE 2008B).

<sup>40</sup> Naszym zdaniem, mało prawdopodobne w obliczu biurokratycznych „zapędów” Komisji.

blu krajowym kontrolą pomocy państwa zajmowały się niezależne organy (np. urzędy antymonopolowe). Komisja miałaby wówczas prawo przeprowadzania własnych dochodzeń.

Postulowane przez państwa członkowskie zasadnicze zwiększenie ich uprawnień kontrolnych w zakresie pomocy ukierunkowanej na rynkowe usługi użyteczności publicznej wydaje się obiektywnie racjonalne, jako mogące zapobiec biurokratycznemu paraliżowi na szczeblu unijnym. Dotychczasowa praktyka wskazuje jednakże, że system, w swoim obecnym kształcie, nie „dorósł” jeszcze do takich zmian. Jest bowiem nie tylko skomplikowany, ale też nieszczelny i, w wielu aspektach, wewnętrznie niespójny. Osiągnięty stopień zliberalizowania w poszczególnych krajach tej sfery usług jest zróżnicowany, podobnie jak nadal niewykorzeniony pozostaje protekcyjizm i antykonkurencyjne działania ze strony władz publicznych.

### Literatura

- Cremona M., ed. (2011), *Market integration and Public Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Kądzielski Z., Kulisiewicz T. (2010), *Usługa powszechna w Polsce, Stan obecny i przyszłe wyzwania*, Opracowanie przygotowane na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, Warszawa.
- Kobus R. (2006), *Normalizacja w regulacjach powszechnych usług pocztowych*, Komunikat, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 3-4/2006.
- Mendioroz M. (2010), *Implementation of universal service under current EU regulatory framework for electronic communications*, Directorate General Information Society and Media, Brussels, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/library/public\\_consult/universal\\_service2010/presentations/s0102mendioroz.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service2010/presentations/s0102mendioroz.pdf). (20.02.2013).
- Prosser T. (2005a), *The limits of competition law: markets and public services*, Oxford University Press, Oxford.
- Prosser T. (2005b), *Competition Law and Public Services: From Single Market to Citizenship Rights?*, “European Public Law”, Vol. 11, Issue 4.
- Szyszczyk E., Gronden J.W., eds. (2013), *Financing Services of General Economic Interest. Reform and Modernization*, T.M.C. Asser Press, The Hague.
- Thomson R., Boerefij J., Stokman F. (2004), *Actor alignments in European Union decision making*, “European Journal of Political Research”, No. 43, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00153.x>.

- Thomson R., Hosli M. (2006), *Who has the power in EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, Journal of Common Market Studies, Vol. 44, No. 2, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00628.x>.
- Ząbkowicz J. (2010), *Pomoc publiczna w Unii Europejskiej – granice przyzwolenia. Case study sektora transportu lotniczego*, „Zeszyty Naukowe”, nr 26.

### Dokumenty Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej

- Altmark (2003), Sprawa C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Eur-Lex 62000CJ0280.
- Biała Księga (2004), Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM(2004) 374 wersja ostateczna, Bruksela, 12.5.2004.
- Ferring (2000), Sprawa C-53/00 Ferring SA przeciwko Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Eur-Lex 62000CJ0053.
- TFUE (2007), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE C/83/47, 30.03.2010 (wersja skonsolidowana).
- UE (2010), Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, Komisja Europejska, SEC(2010) 1545 final z 7.12.2010.
- UE (2011), Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011)900 wersja ostateczna z 20.12.2011.
- UE (2012A), Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2012)209 final z 8.5.2012.
- UE (2012B), Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (SAM), Projekt opinii Komitetu Regionów, ECOS-V-035.
- UE (2012C), Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym”, 2012/C 229/18, Dz.U. UE C-229 z 31.7.2012.
- WE (1996A), Services of General Interest in Europe, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM(96) 443 final, Brussels, 11.9.1996.
- WE (1996B), Commission notice on the de minimis rule for State aid (96/C 68/06), OJ C 068, Brussels, 6.3.1996.



- WE (1997), Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz.U. L 15 z 21.1.1998.
- WE (1998), Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych, Dz.U. C/39 z 6.2.1998.
- WE (1999), Rozporządzenie Rady (WE) 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz.U. L 83 z 27.3.1999 z późn.zm.
- WE (2001A), Usługi użyteczności publicznej w Europie, Komunikat Komisji 2001/C 17/04, Komisja Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 17 z 19.1.2001.
- WE (2001B), Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, Dz.U. L 10 z 13.1.2001.
- WE (2002), Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz.U. L 108 z 24.4.2002.
- WE (2004), Rozporządzenie Komisji (WE) 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz.U. L 140 z 30.4.2004.
- WE (2005A), Zaproszenie do przedkładania uwag na temat projektu rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, Dz.U. UE C 144 z 14.6.2005.
- WE (2005B), Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005)107 końcowy, 7.6.2005.
- WE (2006A), Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz.U. UE L 318 z 17.11.2006.
- WE (2006B), Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, Dz.U. UE L 379 z 28.12.2006.
- WE (2006C), Opinia Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej w sprawie Białej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, 2006/2101(INI), AD\619513PL.doc, 13.6.2006.
- WE (2008A), Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz.U. UE L 214 z 9.8.2008.

WE (2008B), Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (ZPPP), C(2007)6661, Bruksela, 5.02.2008.

Zielona Księga (2003), Green Paper on Services of General Interest, COM(2003) 270 final, Commission of the European Communities, Brussels, 21.05.2003.