

Rozdział 1.

Klasyfikacja usług w sferze publicznej – problemy definicyjne

Zdefiniowanie usług użyteczności publicznej wydaje się zadaniem łatwym. Nic bardziej mylnego. W praktyce do określenia tego typu usług wykorzystuje się wiele pojęć, takich jak chociażby: usługi publiczne, usługi świadczone w interesie ogólnym, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, usługi powszechne, usługi użytku publicznego, usługi społeczne – często mylonych lub uznawanych (zazwyczaj niesłusznie) za synonimy. Efektem jest nie tylko czysto językowy chaos terminologiczny, brak precyzyjnych definicji i substytuowanie różnie rozumianych pojęć. Istniejące „niedopracowanie” stanowi od lat poważne źródło konfliktów prawnych i kompetencyjnych między organizatorami i realizatorami tych usług a instytucjami unijnymi regulującymi i nadzorującymi proces ich świadczenia.

Wspomniany chaos terminologiczny swoje istnienie zawdzięcza też, i to w nie-małej mierze, różnemu umocowaniu usług użyteczności publicznej w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer zwraca uwagę, że w niektórych z nich (np. we Włoszech, Francji i Hiszpanii) pojęcie to jest mocno zakorzenione w regulacjach prawa administracyjnego, w innych z kolei „rusztowania «régime administratif» nie są podtrzymywane, ani też «publicatio» nie nabiera znaczącej mocy”¹. Prowadzi to do braku harmonizacji na szczeblu unijnym².

¹ Opinia rzecznika generalnego D. Ruiz-Jarabo Colomera przedstawiona 2.06.2009 r. w sprawie C-196/08 *Acoset SpA v. Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa i inni*, ECLI:EU:C:2009:332, pkt 60. W języku oryginału użyty został termin *el servicio público*, przetłumaczony w polskiej wersji językowej jako „usługa publiczna”. Pojęcie to jest obciążone poważnymi wadami, o czym mowa poniżej.

² D. Ruiz-Jarabo Colomer w swojej opinii stwierdził obrazowo, że prawodawca wspólnotowy nie zharmonizował „gmatwaniny” usług publicznych. Zob. opinia rzecznika generalnego D. Ruiz-Jarabo Colomera w sprawie C-196/08 *Acoset*, pkt 61.

Zanim spróbujemy zidentyfikować poszczególne terminy, zatrzymajmy się na samym pojęciu „usługa”. Jaki bowiem sens i szanse powodzenia mają wszelkie próby uporządkowania terminologii odnoszącej się do sfery usług bez fundamentu w postaci jednoznacznej definicji pojęcia podstawowego?

Jeżeli sięgniemy do unijnych aktów prawa wtórnego regulujących sferę usług (w tym np. zagadnienia koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi), przekonamy się, że zazwyczaj, narzucając określone rozwiązania prawne, nie próbują one nawet zdefiniować pojęcia „usługa” – uznając w tym względzie, pośrednio, za wystarczające bardzo ogólne postanowienia traktatowe³. Te jednak, w wymiarze praktyki gospodarczej, mają dość ograniczoną wartość poznawczą, także z powodu oparcia się na zasadzie definiowania „przez negację”⁴. Artykuł 57 TFUE, który stanowi, że:

„(...) usługami w rozumieniu niniejszego Traktatu są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób.

Usługi obejmują zwłaszcza:

- a) działalność o charakterze przemysłowym,
- b) działalność o charakterze handlowym,
- c) działalność rzemieślnicza,
- d) wykonywanie wolnych zawodów”

– jedynie przenosi w dosłownym brzmieniu dawny art. 60 liczącego pół wieku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą⁵.

W unijnym prawie wtórnym czynność usługi jest czymś równie szerokim, co nieokreślonym. Już niejednokrotnie w przeszłości ustawodawca uchylał

³ Klasycznym przykładem uchylecia się od próby zdefiniowania pojęcia „usługa” jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/71/WE z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. WE L 18 z 21.01.1997). W przypadku np. dyrektywy 2006/123/WE prawodawca ograniczył się *de facto* do bezpośredniego odwołania się do Traktatu, stwierdzając, że „«usługa» oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 Traktatu” (art. 4 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z 12.12.2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006).

⁴ Można zaryzykować twierdzenie, że Unia Europejska, starając się zdefiniować pojęcie „usługa” przez negację, wyraźnie pozostaje „w głównym nurcie”. Podobna zasada funkcjonuje w przepisach polskiego prawa zamówień publicznych, zgodnie z którymi przez usługi należy rozumieć „wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy” (termin wprowadzony przez ustawę z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1020). Przy okazji warto sięgnąć do klasycznej definicji sformułowanej przez O. Langego, według której „wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio (np. przy podziale produktów) z zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale niesłużące bezpośrednio do wytwarzania przedmiotów, nazywamy usługami” [Lange, 1967, s. 25].

⁵ W międzyczasie funkcjonującego jako art. 50 TWE.

się od definiowania usług na rzecz ich podziału na kategorie odpowiadające poszczególnym pozycjom wspólnej klasyfikacji i grupowanie ich w załącznikach do dyrektyw w zależności od zasad, którym podlegają⁶. W efekcie powstawały sztywne, statyczne konstrukcje, które mogą być zmienione wyłącznie przez późnione zazwyczaj nowelizacje aktów prawnych. Instytucjom zamawiającym, pozbawionym instrumentu w postaci możliwie precyzyjnej definicji usług, najczęściej pozostaje w takim przypadku intuicyjne kwalifikowanie ewentualnych nowych lub ewoluujących form działalności usługowej – niewymienionych jeszcze w owych aneksach, gdyż będących efektem bieżących, dynamicznych zmian rynkowych – jako podporządkowanych (lub nie) rządowi czekających na aktualizację przepisów.

Na ułomność prawa unijnego w tym właśnie zakresie wyraźnie wskazuje komunikat dla posłów Parlamentu Europejskiego nr 8/2004 z 25.06.2004 r. Definiując usługę jako „wszelką działalność prowadzoną na własny rachunek, o której mowa w art. 50 Traktatu [TWE – J.Z.], polegającą na świadczeniu usług za wynagrodzeniem”, stwierdza on zarazem, że „w celu zapewnienia pewności obrotu prawnego oraz spójności z dotychczasowym *acquis communautaire*” definicja ta została oparta na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, które *de facto* jako jedyne zapewnia „wystarczające wskazówki, aby w przypadku wątpliwości ustalić, czy daną działalność można uznać za usługę w rozumieniu tej definicji”⁷. W wymienionym dokumencie dostarczonym grupie roboczej opracowującej projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług służby Komisji przyznały wprost, że „podjęcie próby ustalenia nowej autonomicznej definicji doprowadziłoby (...) nieuchronnie do braku pewności obrotu prawnego i komplikacji”. Równie niemożliwa i nieefektywna byłaby, ich zdaniem, próba ustalenia dokładnej listy usług objętych powyższym projektem, ich rynek bowiem ciągle ewoluuje.

Konkludując zatem, w omawianej sytuacji pozostaje wyłącznie wspomniane orzecznictwo Trybunału kwalifikujące usługi nie poprzez ich definiowanie, ale

⁶ Stanowisko takie znajdziemy m.in. w motywie 18 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30.04.2004).

⁷ Komunikat dla posłów nr 8/2004, Parlament Europejski, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Bruksela, 25.06.2004, CM\546530PL.doc, PE 349.935, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/communication/2004/349935/IMCO_CM\(2004\)349935_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/communication/2004/349935/IMCO_CM(2004)349935_PL.pdf), s. 2–3. Równie wyraźny sygnał zawarty został w preambule dyrektywy 2006/123/WE stwierdzającej, że „zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ocena tego, czy niektóre rodzaje działalności, w szczególności działalność finansowana ze środków publicznych lub świadczona przez podmioty publiczne, są «usługą», musi być przeprowadzana w odniesieniu do indywidualnych przypadków w świetle wszystkich ich cech danych rodzajów działalności, w szczególności sposobu ich świadczenia, organizacji i finansowania w danym państwie członkowskim” (motyw 34 preambuły dyrektywy 2006/123/WE).

drogą badania, czy spełniają określoną liczbę kryteriów lub wymagań. W praktyce oznacza to, że miejscem rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych nadal będzie najczęściej sala sądowa Trybunału⁸. Trudno o gorsze rozwiązanie z punktu widzenia funkcjonowania podmiotów gospodarczych i ich poczucia stabilności.

Powracając do będącego przedmiotem naszych rozważań zagadnienia usług użyteczności publicznej, przyjmijmy na tym wstępnym etapie, że są nimi te usługi, które państwo – w ramach ciążących na nim zobowiązań – dostarcza (lub zapewnia dostarczenie) ogółowi społeczeństwa, zaspokajając minimum jego potrzeb w wymiarze ustalonym drogą umowy społecznej. Ich dostawa stanowi więc wyraz realizacji interesu publicznego i wymaga zaangażowania państwa zarówno w sensie organizacyjnym, jak i finansowym.

Kluczowe znaczenie dla precyzyjnego określenia obszarów prawa unijnego, którym podlega dana usługa, ma jednoznaczne przyporządkowanie jej do określonej kategorii usług oraz ustalenie, czy ma ona charakter gospodarczy, czy też nie⁹. W wymiarze praktycznym narzuci to konkretny tryb postępowania władz publicznych na etapie działań zmierzających do uruchomienia usługi.

Na bazie uchwalonych aktów prawnych oraz codziennej praktyki organy legislacyjne i sądowicze Wspólnoty Europejskiej¹⁰ wypracowały w przeszłości wiele pojęć kategoryzujących usługi związane ze sferą publiczną. W większości nie są one zdefiniowane ani w unijnym prawie traktatowym, ani w prawodawstwie wtórnym. Co więcej, zmiany w sposobie ich organizacji i finansowania oraz pojawianie się nowych obszarów działań państwa niejednokrotnie powoduje, że przyporządkowanie określonych usług do konkretnej kategorii ulega zmianie bądź staje się dyskusyjne. Proces ten jest niezwykle dynamiczny i przysparza wielu problemów interpretacyjnych jego uczestnikom. W związku z tym wyjaśnianie wątpliwości dotyczących zasad organizowania usług w sfe-

⁸ Chcąc wyrobić sobie pogląd na istniejące „od zawsze” problemy prawne z kwalifikowaniem określonych czynności jako usługi, warto zapoznać się z publikacją: *Freedom to provide services. Guide to the case-law of the European Court of Justice in Articles 59 et seq. E.C. Treaty*, Robert Schuman Action Project, European Commission, 1.01.1999.

⁹ Do wspomnianych regulacji unijnych, które mogą mieć zastosowanie w przypadku poszczególnych kategorii usług organizowanych przez państwo, należą nie tylko wcześniej wymienione reguły rynku wewnętrznego i konkurencji, lecz także np. dyrektywy w sprawie koncesji i zamówień publicznych.

¹⁰ W tym opracowaniu używane jest, obok obecnie obowiązującego terminu „Unia Europejska”, pojęcie „Wspólnota Europejska”, które – w związku z nabyciem przez Unię Europejską osobowości prawnej i przejęciem kompetencji WE – straciło moc (a właściwie zanikło) z chwilą ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Ponieważ jednak tekst odnosi się, w znacznej mierze, do lat 1993–2009 – a więc od momentu podpisania traktatu z Maastricht, kiedy to pojawia się, jako podmiot prawa międzynarodowego, Wspólnota Europejska, nazwa ta będzie również używana.

rze publicznej warto zacząć od wcale niełatwej próby uporządkowania podstawowych pojęć w tej dziedzinie¹¹.

Sięgając do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹², w art. 14¹³ napotykamy termin „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” (UOIG; *services of general economic interest*, SGEI). Ponieważ wymieniony artykuł jest elementem tytułu II („Postanowienia ogólne”) Traktatu, podkreśla to wagę tego instrumentu dla całej Unii¹⁴.

Powyższe pojęcie pojawia się ponownie w art. 106¹⁵, ale już art. 93 TFUE¹⁶, dotyczący sektora transportu, posługuje się terminem „usługa publiczna” (*public service*). Warto zastanowić się, jakie relacje zachodzą między obu sformułowaniami.

Powszechnie używany w Unii Europejskiej termin „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”¹⁷ nie jest zdefiniowany 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)¹⁸. Zaliczane są do nich m.in. usługi telekomunikacyjne, pocztowe, energetyczne i komu-

¹¹ Brak definicji w prawie pierwotnym Wspólnoty spowodował, że Komisja Europejska – w pierwszym rozdziale (*Background – Definitions and terminology*) opublikowanej przez siebie w 2003 r. *Zielonej Księgi na temat usług użyteczności publicznej* – uznała za konieczne rozpocząć ocenę stanu prawnego w dziedzinie wymienionych usług od ich zdefiniowania i wskazania różnic między poszczególnymi ich kategoriami. Zob. *Commission Green Paper on Services of General Interest*, COM(2003) 270 final, Commission of the European Communities, Brussels, 21 May 2003, OJ C 76 of 25.03.2004, s. 6–7.

¹² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016).

¹³ Dawny art. 16 TWE.

¹⁴ Wyraźnie potwierdza to zresztą użyte sformułowanie: „zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej”. Zob. art. 14 TFUE.

¹⁵ Należącym do sekcji 1 („Reguły mające zastosowanie do przedsiębiorstw”) z rozdziału 1 („Reguły konkurencji”) w ramach tytułu VII Traktatu.

¹⁶ Dawny art. 73 TWE.

¹⁷ W języku angielskim określane są one również jako *market services of general interest*.

¹⁸ Komunikat Komisji *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, COM(2004) 374 wersja ostateczna, s. 25. We wstępie do uzasadnienia wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego (COM/2005/0319 końcowy – COD 2000/0212) Komisja Wspólnot Europejskich wskazała, że w praktyce wspólnotowej ogólnie uważa się, że wyrażenie „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” odnosi się do usług o charakterze gospodarczym, które państwa członkowskie lub Wspólnota podporządkowują szczególnym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z kryterium interesu gospodarczego. Zob. także [Kociubiński, 2013, s. 119–123]

nikacyjne¹⁹. Ich gospodarczy charakter powoduje, że świadczenie i organizacja tych usług zostały podporządkowane regułom Unii Europejskiej w zakresie rynku wewnętrznego i konkurencji²⁰. Zarazem jednak przypisanie konkretnej usługi do kategorii rynkowej lub nierynkowej utrudnia już sam fakt, że pojęcie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym obejmuje – zależnie od państwa członkowskiego – różne sytuacje i nazwy. Zakres i mechanizm tego typu usług wynika z odmiennych potrzeb i preferencji odbiorców w poszczególnych krajach, będących konsekwencją specyfiki kulturowej, społecznej lub geograficznej [Flejterski i in., 2015, s. 46; Kożuch, Kożuch, 2011, s. 33–44].

Prawo unijne – szanując odrębności w historii i kulturze interwencji publicznych – nie nakłada żadnego obowiązku formalnego uznawania poszczególnych czynności lub usług za przynależne do katalogu usług gospodarczych²¹. Szeroko zarysowane granice obowiązującej w tym względzie swobody wyznaczają jedynie przepisy prawa Unii Europejskiej i oczywisty błąd w ocenie²². To podejście doskonale odzwierciedla, przykładowo, preambuła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE regulująca procedury zamówień publicznych, która stwierdza, że jej przepisy „pozostają bez uszczerbku dla swobody definiowania – w zgodzie z prawem unijnym – przez organy krajowe, regionalne i lokalne usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ich zakresu i specyfiki usługi, która ma zostać wykonana, w tym wszelkich warunków dotyczących jakości usługi, dla zrealizowania celów publicznych takich usług”²³. Tworzenie listy kryteriów, które mają służyć określeniu charakteru interesu ogólnego danej usługi, jest zatem zadaniem organów władzy publicznej poszczególnych państw członkowskich, a nie Komisji Europejskiej. Pozostawienie tego typu swobody wyklucza tym samym możliwość pełnego zharmonizowania w skali całej organizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zarazem jednak w oczywisty sposób zwiększa brak pewności prawnej

¹⁹ Z punktu widzenia polityki społecznej pakiet ten określamy jako „usługi społeczne”.

²⁰ Stąd też związane z nimi spory od wielu lat są przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału, który w swoich orzeczeniach bardzo często operuje terminem *services of general economic interest*. Zob. np. wyrok Trybunału z 19.05.1993 r. w sprawie C-320/91 *Criminal proceedings against Paul Corbeau*, ECLI:EU:C:1993:198.

²¹ Zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z 15.06.2005 r. w sprawie T-17/02 *Fred Olsen, SA v. Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2005:218, pkt 216. Przez oczywisty błąd rozumiane jest działanie, którego skutkiem będzie naruszenie postanowień TFUE.

²² W przypadku sektorów zharmonizowanych na poziomie Wspólnoty oraz tych, w których uwzględniono cele leżące w interesie ogólnym, korzystanie ze swobody ograniczają zasady dotyczące danej harmonizacji.

²³ Motyw 7 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014).

oraz groźbę błędnego zakwalifikowania i w efekcie potencjalnego naruszenia reguł w zakresie rynku wewnętrznego i konkurencji²⁴.

Żadnemu szczególnemu prawodawstwu unijnemu ani wyżej wymienionym regułom Traktatu nie podlegają za to działania identyfikowane jako „usługi pozagospodarcze świadczone w interesie ogólnym” (*non-economic services of general interest*)²⁵. Zaliczamy do nich tradycyjne prerogatywy państwa (policja, sądownictwo, ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych itp.)²⁶.

Istotną kategorię pojęciową tworzą – również niezdefiniowane przez prawodawstwo unijne – „usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym” (*social services of general interest*), obejmujące m.in. ochronę zdrowia, pomoc społeczną, edukację, kulturę, rekreację i wypoczynek²⁷. Tu również pojawia się problem terminologiczny, gdyż to samo pojęcie *social services of general interest*, ale użyte w wąskim jego znaczeniu, wyklucza z zakresu usług społecznych wszystkie usługi, których celem nie jest zaspokojenie życiowych potrzeb osób należących do słabszych grup społeczeństwa²⁸. W polskich tłumaczeniach określone są one jako „usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym” (lub „usługi socjalne użyteczności publicznej”). W przeszłości miały one charakter pozago-

²⁴ Obowiązkiem państw członkowskich jest opisanie powodów, na podstawie których uważają, że daną usługę należy – ze względu na jej szczególny charakter – określić jako usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym i odróżnić ją od innych rodzajów działalności gospodarczej. Muszą one również zadbać o to, aby misja świadczenia tej usługi spełniała pewne minimalne kryteria, wspólne dla wszystkich misji tego rodzaju, jak również wykazać, że kryteria te zostały w konkretnym przypadku rzeczywiście spełnione. W ocenie Komisji w wielu przypadkach państwa członkowskie nie potrafią dopełnić tych obowiązków bądź nie dopełniają ich, zdając sobie sprawę, że usługa zdefiniowana przez nie jako świadczona w ogólnym interesie gospodarczym w rzeczywistości w oczywisty sposób nie spełnia wymaganych kryteriów. Zob. np. decyzja Komisji z 11.12.2007 r. w sprawie C 53/2006 *Citynet Amsterdam – inwestycja gminy Amsterdam w budowę światłowodowej sieci dostępowej FTTH* (Dz.Urz. UE L 247 z 16.09.2008, s. 27).

²⁵ Funkcjonuje również termin *non-market services of general interest*.

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie, Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku*, COM(2004) 725 wersja ostateczna (niepubl. w Dzienniku Urzędowym UE), Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 20.11.2007, s. 5.

²⁷ *Ibidem*, s. 7–9. Należy zaznaczyć, że w świetle prawa wspólnotowego usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym nie stanowią prawnie wyodrębnionej kategorii w ramach usług użyteczności publicznej. Często używa się również pojęcia „usługi socjalne i zdrowotne świadczone w interesie ogólnym”, łącząc sferę czysto socjalną z szeroko rozumianą ochroną zdrowia.

²⁸ W efekcie wyłączeniu z tej kategorii usług ulega m.in. szeroki zakres usług zdrowotnych i edukacyjnych. Komunikat z 2006 r. wyróżnia dwa ogólne rodzaje usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym: ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczeń społecznych (obejmujące podstawowe ryzyka w życiu – problemy zdrowotne, starzenie się, wypadki przy pracy, bezrobocie, wiek emerytalny, niepełnosprawność) oraz inne usługi świadczone bezpośrednio na rzecz danej osoby (usługi pomocy społecznej, usługi pośrednictwa pracy i szkoleniowe, budowa mieszkań czynszowych, długoterminowa opieka). Zob. także [Cibor, 2014, s. 3–6].

spodarczy, a tym samym nie podlegały szczególnemu prawodawstwu Wspólnoty Europejskiej ani postanowieniom Traktatu dotyczącym rynku wewnętrznego i konkurencji²⁹. Stopniowo postępujące zmiany w sposobie ich świadczenia, organizacji i finansowania (co dawniej stanowiło niejako „wewnętrzne” zadanie organów władzy publicznej i ich jednostek organizacyjnych), obejmujące m.in. outsourcing usług, powoduje, że coraz większa liczba usług socjalnych – jako działalność o charakterze gospodarczym – wchodzi w zakres postanowień art. 106 i 107 TFUE. Fakt ten i jego konsekwencje prawne często są nie dostrzegane przez organy władzy państwowej, szczególnie na szczeblu regionalnym i lokalnym. Umyka ich uwadze to, że samo prawidłowe zakwalifikowanie danej działalności jako socjalnej nie wystarcza do automatycznego uznania, iż nie stanowi ona działalności gospodarczej w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁰. Mimo „socjalnego” charakteru usługi możemy mieć do czynienia z usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

Opisane kategorie usług składają się na zakres „usług świadczonych w interesie ogólnym” (*services of general interest*). Do prawa pierwotnego Unii Europejskiej termin ten wprowadził dopiero w 2007 r. Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, stanowiący załącznik do traktatu lizbońskiego – również go nie definiując³¹. Na konsekwencje tego faktu wyraźnie zwraca uwagę Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w swojej opinii sformułowanej na posiedzeniu w dniu 23.05.2012 r.³². Odnosząc się do komunikatu Komisji COM(2011) 900 final z poprzedniego roku, stwierdza, że „definicja usług świadczonych w interesie ogólnym [sformułowana przez Komisję – J.Z.] powinna zawierać coś więcej niż tylko odniesienie do istnienia rynku”³³. Zdaniem Komitetu jej wyjaśnienia dotyczące podstawowych pojęć stoso-

²⁹ Mieściły się więc w kategorii usług pozagospodarczych świadczonych w interesie ogólnym.

³⁰ W dalszym tekście wielokrotnie będą dokonywane odwołania do orzeczeń zarówno Trybunału Sprawiedliwości, jak i wspomagającego go Sądu Pierwszej Instancji (od 1.12.2009 r. noszącego nazwę Sądu). Oba są organami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stąd – dla uproszczenia – w obu przypadkach używany będzie skrót Trybunał. Odnosić się on będzie – zależnie od momentu zaistnienia omawianego zdarzenia – również do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, poprzednika Trybunału Sprawiedliwości UE z okresu sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Często używane określenie „Europejski Trybunał Sprawiedliwości” (ETS) traktowane jest jako potoczny ekwiwalent obu tych nazw, choć dotyczy wyłącznie poprzedniego stanu prawnego.

³¹ Zob. Dz.Urz. C 306/158 PL z 17.12.2007.

³² 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*, COM(2011) 900 wersja ostateczna (Dz.Urz. UE C 229 z 31.07.2012).

³³ *Ibidem*, pkt 1.9.

wanych w ramach dyskusji na temat wymienionej kategorii usług są niekompletne i po części nieprawidłowe. Między innymi brakuje wyjaśnienia zarówno znaczenia pojęcia „usługi podstawowe”, jak i miejsca tego pojęcia w całym kontekście. Owo terminologiczne „zagubienie” (co zresztą bezlitośnie wytyka Komitet) najlepiej egzemplifikuje sam komunikat Komisji, w którym, przykładowo, w wersji polskiej pojęcie „usługi podstawowe” używane jest wymiennie z terminem „usługa publiczna”, w wersji angielskiej zaś określenie *essential services* płynnie, choć nie do końca wiadomo dlaczego, przechodzi w *universal service*³⁴. Co ciekawe, w zamieszczonym w komunikacie glosariuszu pojęć podstawowych próżno szukać pojęcia *essential services*³⁵.

Za równie związane co dramatyczne podsumowanie istniejącego stanu rzeczy w zakresie definiowania pojęć dotyczących omawianej sfery usług można uznać apel Komitetu Regionów z listopada 2012 r. skierowany do Komisji, by „komunikaty z interpretacją same nie stwarzały konieczności kolejnych interpretacji”³⁶. Pogląd, że za istniejący chaos informacyjny w dużym stopniu winę ponosi właśnie Komisja, wydaje się dość powszechny – podziela go także Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), 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”³⁷. EKES wskazał zarazem na równie istotny problem wynikający z istnienia różnych interpretacji pojęć w poszczególnych wersjach językowych³⁸. Także to stwierdzenie wypada odebrać jako krytykę działań (czy też braku determinacji) Komisji, która nie potrafi przerwać trwającego od lat stanu „rozchwiania” lub wręcz bałaganu w zakresie stosownej terminologii – stanowiącego źródło wielu konfliktów między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi, paradoksalnie jednak wygodnego dla insty-

³⁴ *Ibidem*, pkt 4.12.

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*, COM(2011) 900 final, European Commission, Brussels, 20.12.2011, s. 3–4.

³⁶ Projekt opinii Komitetu Regionów *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (SAM)*, ECOS-V-035, 98, sesja plenarna w dniach 29–30.11.2012 r., uwaga 24.

³⁷ 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*, COM(2011) 900, ppkt 4.12. Na problem ten została już zwrócona uwaga w części „Klasyfikacja usług w sferze publicznej – problemy definicyjne”.

³⁸ 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*, COM(2011) 900, ppkt 1.9.

tucji zamawiających i operatorów usług, gdyż otwierającego furtki w interpretacji obowiązujących przepisów i wręcz zachęcającego do ich wykorzystania. Zdaniem Komitetu sposobem na rozwiązanie problemu jest przeprowadzenie szerokich konsultacji i ponowne opublikowanie glosariusza pojęć.

W rzeczywistości problem sięga jeszcze głębiej. Unia nie dorobiła się nawet jednoznacznej definicji pojęcia „potrzeby w interesie ogólnym” (*needs in the general interest*), co w przeszłości doprowadziło do takiego stanu braku pewności prawnej, iż w 1998 r. Trybunał był zmuszony odpowiadać na pytanie prejudycjalne holenderskiego regionalnego sądu apelacyjnego³⁹, zwracającego się – w ramach rozstrzygania kwestii wstępnych – o wyjaśnienie, jak prawidłowo interpretować użyte w dyrektywie 92/50/EWG określenie „potrzeby w interesie ogólnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego” (*needs in the general interest, not having an industrial or commercial character*). Czy oznacza ono, że:

- ▶ kategorie „potrzeby w interesie ogólnym” oraz „potrzeby o charakterze przemysłowym lub handlowym” są rozłączne, czy też

- ▶ takie sformułowanie służy odróżnieniu „potrzeb w interesie ogólnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego” od kategorii „potrzeb w interesie ogólnym mających charakter przemysłowy lub handlowy”?⁴⁰

Trybunał odczytał pytanie sądu holenderskiego jako wątpliwość, czy sformułowanie „niemające charakteru przemysłowego ani handlowego” służy zawężeniu pojęcia „potrzeby w interesie ogólnym” wyłącznie do tych, które nie mają takiego charakteru, czy też ma oznaczać, że żadne tego typu potrzeby nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego⁴¹. Z analizy intencji ustawodawcy wynikających z tekstu dyrektywy Trybunał wywiódł wniosek, że użyte sformułowanie ma służyć wyróżnieniu dwóch odrębnych podkategorii potrzeb w interesie ogólnym. Zarazem jednak, na co niejednokrotnie zwracano uwagę, Trybunał nie podjął się – korzystając z nadarzającej się okazji do zmniejszenia stanu niepewności prawnej – sformułowania jednoznacznie brzmiącej, pozytyw-

³⁹ Sąd *Gerechtshof te Arnhem*. Odpowiedź zawarta jest w wyroku Trybunału z 10.11.1998 r. w sprawie C-360/96 *Gemeente Arnhem i Gemeente Rheden v. BFI Holding BV*, ECLI:EU:C:1998:525.

⁴⁰ Zamieszanie powiększają różnice w tłumaczeniach – powszechnie używany angielski termin *needs in the general interest* w polskich tekstach pojawia się zarówno jako „potrzeby w interesie ogólnym”, jak i jako „potrzeby o charakterze powszechnym”. Przykładem tej drugiej wersji jest tłumaczenie orzeczenia w sprawie C-360/96 znajdujące się na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych. Zob. www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=1043. Być może, językowo sformułowanie „potrzeby w interesie ogólnym” nie należy do szczególnie zręcznych (gramatycznie zapewne lepiej zabrzmiałoby np. „potrzeby wynikające z interesu ogólnego” lub „potrzeby zgłaszane w ramach interesu ogólnego”), ale dokładnie kategoryzuje ten rodzaj potrzeb.

⁴¹ Jak łatwo zauważyć, sprawcą całego zamieszania jest, w dużej mierze, jeden przecinek umieszczony w tekście dyrektywy.

nej wykładni pojęcia „potrzeby w interesie ogólnym niemające charakteru przemysłowego ani handlowego” [Williams, 1999, s. 43–53; Lemie, 2001, s. 33].

Kolejny termin – „usługi użyteczności publicznej”, nie bez powodu użyte w tytule, gdyż jest on często spotykany jako tłumaczenie angielskiego wyrażenia *services of general interest* – niejednokrotnie bywa stosowany wymiennie z funkcjonującym w Traktacie pojęciem „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”. Ponownie mamy do czynienia z błędną substytucją, gdyż pierwsze z wymienionych usług mają znacznie szerszy zakres, obejmując nie tylko usługi rynkowe (gospodarcze), lecz także nierynkowe (pozagospodarcze), klasyfikowane przez władze publiczne jako usługi użyteczności publicznej i z tego tytułu podlegające określonym zobowiązaniom⁴². W takim rozumieniu odpowiadają one zatem opisanemu wyżej obszernemu terminowi „usługi świadczone w interesie ogólnym”. Za klasyczny wręcz przykład mylenia pojęć może służyć tytuł jednej z części oficjalnego tłumaczenia na język polski komunikatu dla posłów Parlamentu Europejskiego nr 8/2004 z 25.06.2004 r. w brzmieniu *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (usługi użyteczności publicznej)* – co wyraźnie wskazuje na traktowanie obu terminów jako równoznacznych⁴³. Stąd też, między innymi, na konieczność wprowadzenia bardziej wyraźnego rozróżnienia między usługami użyteczności publicznej i usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym wskazuje Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów w opublikowanej przez siebie opinii z 13.06.2006 r. Jej zdaniem wynika to z faktu, że „te ostatnie są objęte takimi samymi przepisami rynku wewnętrznego, jak wszystkie inne usługi z jednym wyjątkiem stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu”⁴⁴. Do rozbieżności w zakresie interpretacji pojęcia „usługi użyteczności publicznej” przyczyniają się same instytucje unijne⁴⁵. Dla Komisji są to wszystkie usługi świadczone

⁴² Prawidłowe jest jedynie stwierdzenie, że w praktyce wspólnotowej termin „usługa użyteczności publicznej” pochodzi od zapisanego w Traktacie wyrażenia „usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym”.

⁴³ W rzeczywistości sytuacja wygląda jeszcze gorzej – tytuł w wersji oryginalnej komunikatu brzmi *Services of general interest*, co nie odpowiada żadnemu z pojęć użytych przez polskiego tłumacza. Zob. wersja polska: Komunikat dla posłów nr 8/2004, s. 7; wersja angielska (oryginalna): Notice to members N° 8/2004, European Parliament, Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 25.06.2004, CM\546462EN.doc, PE 349.935, s. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/communication/2004/349935/IMCO_CM\(2004\)349935_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/communication/2004/349935/IMCO_CM(2004)349935_EN.pdf).

⁴⁴ Załączony cytat używa terminu „Traktat” w odniesieniu do TWE i jego numeracji. W TFUE wskazany art. 86 ust. 2 TWE funkcjonuje jako art. 106 ust. 2. Zob. Opinia Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej w sprawie Białej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, 2006/2101(INI), 13.06.2006, AD\619513PL.doc, pkt 10.

⁴⁵ Protokół w sprawie usług użyteczności publicznej załączony do traktatu lizbońskiego zawiera, co prawda, definicję usług użyteczności publicznej, ma ona jednak tylko charakter interpretacyjny i nie wyjaśnia precyzyjnie aspektu rynkowego tych usług.

w interesie ogólnym, zarówno rynkowe, jak i nierynkowe. Tymczasem Parlament Europejski zaliczył do tej kategorii jedynie usługi użyteczności publicznej niemające charakteru gospodarczego, a więc grupę usług coraz bardziej zawężaną przez postępujące w tej sferze procesy rynkowe. Na powyższą dwuznaczność terminologiczną zwraca uwagę m.in. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, wnioskując wprost, by „poszczególne instytucje podjęły działania celem znalezienia wspólnego języka”⁴⁶.

Chyba jeszcze więcej zamieszania w terminologii wprowadza powszechnie używane (a może nawet nadużywane) pojęcie „usługa publiczna” (*public service*). W pełni zgadzając się ze stanowiskiem Komisji z 2004 r. zawartym w Białej Księdze na temat usług użyteczności publicznej⁴⁷, wypada stwierdzić, że jest to niezbyt konkretny termin stosowany w różnych znaczeniach, ze szkodą dla precyzji interpretacji⁴⁸. Może być zarówno nośnikiem informacji, że dana usługa jest świadczona na rzecz ogółu społeczeństwa, jak i tego, że przypisano jej określoną rolę w interesie publicznym. Zdarza się też, że ma jedynie za zadanie identyfikować usługodawcę jako podmiot należący do sektora publicznego⁴⁹.

Problem w tym, że powyższy termin – przy całej jego dość powszechnie dostrzeganej ułomności – wydaje się w praktyce nie do wyeliminowania. Tworzy on bowiem bazę dla wszechobecnego pojęcia *public service obligations* (PSO), tłumaczonego najczęściej, w nieco przydługi sposób, jako „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych” (lub jako „obowiązek usługi publicznej”, ewentualnie „obowiązek w zakresie usługi publicznej” lub „obowiązek świadczenia usług w interesie publicznym”)⁵⁰. Można, co prawda, spotkać stwierdzenie, że ścisły związek istniejący między art. 107 ust. 1 TFUE i art. 106 ust. 2 TFUE pozwala na zastąpienie terminu PSO pojęciem „zobowiązanie z tytułu

⁴⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej (opinia z inicjatywy własnej), TEN/223, Bruksela, 6.07.2006, pkt 5.5.

⁴⁷ Komunikat Komisji *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, COM(2004) 374 końcowy, s. 25. Zob. również *Commission Green Paper on Services of General Interest*, COM(2003) 270 final.

⁴⁸ Przykładowo po przeczytaniu tekstu Komunikatu Komisji *Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych* (2005/C 297/04, Komisja Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE C 297/4 z 29.11.2005) można odnieść wrażenie, że użyte w tytule sformułowanie „z tytułu świadczenia usług publicznych” można byłoby, z korzyścią dla jego precyzji, zastąpić przez daleko węższe: „z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym”.

⁴⁹ Na problem błędnego, ale dość powszechnego identyfikowania, w sensie funkcjonalnym, sektora publicznego z usługą publiczną zwraca uwagę Komisja w swoim komunikacie z 11.09.1996 r. Zob. *Communication from the Commission Services of General Interest in Europe*, COM(96) 443 final, Commission of the European Communities, Brussels, 11.09.1996, s. 3, http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/serv_int_gen06_en.pdf.

⁵⁰ Nie spotyka się za to sformułowania: „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej”.

świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym” (w skrócie: „świadczenie UOIG”)⁵¹, oznaczałoby to jednak deklarację, że usługa publiczna może mieć charakter wyłącznie gospodarczy⁵². Mimo tak oczywistej, wydawałoby się, różnicy w pojemności obu wymienionych pojęć Komisja niejednokrotnie uznawała je w przeszłości za *de facto* równoważne, wskazując, że w obu przypadkach mamy do czynienia z usługami mającymi cechy szczególne, które zaspokajają potrzeby szerokiego kręgu ich odbiorców, nie służą szczególnym kategoriom użytkowników i na które składają się takie elementy wspólne, jak: powszechność, ciągłość i jakość usług, przystępność opłat, ochrona użytkownika i konsumenta⁵³.

W efekcie termin „usługa publiczna” jest ciągle powszechnie używany w ustawodawstwie unijnym, mimo że instytucje Wspólnoty „od zawsze” wyraźnie zdawały sobie sprawę z jego ułomności i konsekwencji, jakie powoduje jego stosowanie. Próbę odejścia od dotychczasowej terminologii możemy znaleźć np. w komunikacie COM(2011) 900 final, w którym Komisja rezygnuje ze stosowania pojęcia *public service* na korzyść *service of general interest*. Niestety, o ile większość wersji językowych tego dokumentu konsekwentnie podąża za intencjami Komisji⁵⁴, o tyle wersja polska – po zakomunikowaniu w glosariuszu, że w celu uniknięcia niejasności w komunikacie nie będzie stosowane pojęcie usługi publicznej⁵⁵ – bez żadnych ograniczeń i z pełną dowolnością używa go w całym tekście. W samym zaś glosariuszu termin *universal service obligation* tłumaczony jest jako obowiązek w zakresie usługi publicznej, co w wersji angielskiej z USO czyniłoby synonim PSO. W tej sytuacji ze wszech miar zrozumiały staje się postulat Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, żeby – po przeprowadzeniu szerokich konsultacji – „ponownie opublikować glosariusz

⁵¹ Zob. m.in. Opinia rzecznika generalnego A. Tizzano przedstawiona 8.05.2001 r. w sprawie C-53/00 *Ferring SA v. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, ECLI:EU:C:2001:253, pkt 51 i 60, oraz Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawiona 30.04.2002 r. w sprawie C-126/01 *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO SA*, ECLI:EU:C:2002:273.

⁵² Codzienna praktyka pokazuje, że w rzeczywistości tak właśnie jest ona powszechnie interpretowana.

⁵³ Z taką interpretacją ze strony KE można się spotkać m.in. w jej decyzji C(2003) 1322, wersja ostateczna, z 13.05.2003 r., wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z 22.03.1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 88 WE (Dz.Urz. WE L 83, s. 1) o niewnoszeniu zastrzeżeń w sprawie ustanowionego na irlandzkim rynku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych systemu wyrównywania ryzyka (pomoc państwa N 46/2003-Irlandia). Zob. również *Commission Green paper on services of a general interest*, COM (2003) 270 final, pkt 49.

⁵⁴ Przykładowo w wersji francuskiej komunikatu używane jest pojęcie *obligations de service universel*, we włoskiej – *obbligo di servizio universale*, w holenderskiej – *universeledienstverplichtingen*, a w niemieckiej – *Universaldienstverpflichtungen*.

⁵⁵ Komunikat Komisji *Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym*, KOM(2011) 900 wersja ostateczna, s. 4.

pojęć, dzięki któremu nie będzie miejsca na różne interpretacje w poszczególnych wersjach językowych, tak że uda się zapobiec wszelkim błędom w tym zakresie⁵⁶. Jedyne, co może dziwić, to fakt, że postulat ten znajdujemy w dokumencie sporządzonym w 2012 r., a nie kilka dekad wcześniej.

O ile wyeliminowanie terminu „usługa publiczna” – przynajmniej na etapie tworzenia nowych aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej – wydaje się w zasięgu możliwości unijnej biurokracji (mimo dotychczasowego braku sukcesów na tym polu), o tyle może się to okazać znacznie trudniejsze w przypadku niektórych państw członkowskich. Doskonały przykład stanowi tu Wielka Brytania, gdzie pojęcia *services of general interest* oraz *services of general economic interest* są stosowane marginalnie – w przeciwieństwie do pozostającego w powszechnym użytku terminu *public services*. Ten ostatni identyfikuje zarazem usługodawcę jako podmiot należący do sektora publicznego (rząd, władze lokalne, agencje publiczne itp.)⁵⁷.

W wielu wspólnotowych aktach prawa wtórnego napotkać możemy jeszcze jeden, dość podobnie brzmiący termin – „usługa powszechna” (ang. *universal service*, fr. *service universel*)⁵⁸. Zgodnie z definicją zawartą w komunikacie Komisji na temat usług użyteczności publicznej w Europie (z września 1996 r.) odnosi się on do zestawu wymogów, które powinny być spełnione przez operatorów usług świadczonych w interesie ogólnym na obszarze całej Wspólnoty Europejskiej⁵⁹. Ma to zagwarantować każdemu obywatelowi Unii uzyskanie dostępu do pewnych podstawowych usług wysokiej jakości, oferowanych po przystępnych cenach, służących zapewnieniu na całym jej obszarze spójno-

⁵⁶ 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'*, COM(2011) 900 wersja ostateczna, 2012/C 229/18, pkt 1.9.

⁵⁷ European Commission *Green Paper on Services of General Interest* (COM(2003) 270 final, Brussels 21.05.2003). Response of Local Government Association (LGA), https://www.local.gov.uk/search?cx=000243444332556997522%3Aejuacxcsewy&cof=FORID%3A11&ie=ISO-8859-1&query=Response+of+Local+Government+Association+%28LGA%29&op=Search&form_build_id=form-zXMs8_MYxshuJiqoxtcFocyS_wisPx3OhulylnLAFOuY&form_id=search_form_input.

⁵⁸ Zob. np. Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania przepisów o konkurencji do sektora pocztowego oraz w sprawie oceny niektórych środków podejmowanych przez państwo dotyczących usług pocztowych, 98/C 39/02, Komisja Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE C 39 z 6.02.1998), wstęp, akapit 12.

⁵⁹ Communication from the Commission, *Services of General Interest in Europe*, COM(96) 443 final, Commission of the European Communities, Definition of Terms, s. 2. Tak sprecyzowany cel znajdujemy m.in. w motywie 8 preambuły dyrektywy 97/33/EC dotyczącej sektora telekomunikacji [Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP), OJ L 199, 26.07.1997].

ści ekonomicznej i społecznej oraz równości terytorialnej⁶⁰. Tym samym została wyznaczona ściśle zdefiniowana relacja między użytkownikiem końcowym – mającym prawo zgłosić roszczenia do uzyskania usługi, niezależnie od miejsca pobytu na terenie Unii – a desygnowanym przez państwo operatorem zobowiązanym do jej dostarczenia. Możemy zatem mówić o rynkowej usłudze świadczonej w interesie ogólnym, mającej charakter (cechy) usługi powszechnej.

Na ile okaże się to możliwe, w dalszej części opracowania preferowane będzie pojęcie „rynkowe usługi użyteczności publicznej”⁶¹ – mimo że w wielu unijnych aktach prawnych wyraźnie dominuje termin „usługa publiczna”. Wydaje się ono bardziej czytelne i jednoznaczne, chociaż można również spotkać niebezpiepodstawną opinię, że należy unikać stosowania obu tych terminów, gdyż „są one definiowane w sposób odmienny w różnych systemach prawodawczych”⁶². Stąd korzystać będziemy również, równoważnie, z pojęcia „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”.

⁶⁰ Commission *Green Paper on Services of General Interest*, COM(2003) 270 final, s. 16.

⁶¹ Bądź krócej: usługi użyteczności publicznej – przez które, ze względu na poruszaną tematykę, będzie rozumiana ich kategoria rynkowa.

⁶² Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, 2007/C 51/05, opinia przyjęta na 66. sesji plenarnej Komitetu Regionów, posiedzenie z 12.10.2006 r., ppkt 2.4 (Dz.Urz. UE C 51 z 6.03.2007, s. 29).