

Terminologia unijna a pewność prawa w sferze usług użyteczności publicznej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Począwszy od dnia akcesji, każde państwo członkowskie jest związane dorobkiem prawnym Unii Europejskiej, tzw. *acquis communautaire*¹. W odniesieniu do unijnego prawa wtórnego oznacza to m.in. obowiązek przyjęcia przez nie do krajowego porządku prawnego niezbędnych aktów normatywnych prawa wewnętrznego służących implementacji dyrektyw unijnych oraz bezpośrednie – a więc bez konieczności transpozycji – włączenie do niego przepisów rozporządzeń UE.

Prawo unijne stanowi porządek odrębny i zarazem niezależny od prawa krajowego państw członkowskich. Skutkiem tego jest równoległe istnienie na tym samym terytorium dwóch porządków prawnych, które muszą ze sobą „współpracować” – inaczej mówiąc, muszą być kompatybilne [Kornobis-Romanowska, 2018, s. 8–17]. Nakłada to szczególne zobowiązania na krajowych uczestników procesu wdrażania prawa UE. O ile bowiem unijne rozporządzenia mają charakter bezpośrednio wiążący, przez co stają się automatycznie integralną częścią porządku prawnego państwa członkowskiego, o tyle w przypadku dyrektyw prawodawca unijny nie tworzy norm materialnych prawa krajowego, a jedynie wyznacza cele, które powinny zostać jednolicie i całkowicie osiągnięte. W praktyce prawidłowa implementacja norm unijnych nie jest możliwa bez uwzględnie-

¹ W odniesieniu do przystąpienia Polski do UE wynika to z treści art. 2 Aktu akcesyjnego. Zob. Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Akt akcesyjny), Dz.U. UE L 236 z 23.09.2003. Tzw. *acquis communautaire* obejmuje prawo pierwotne (traktaty założycielskie i akcesyjne, Karta Praw Podstawowych), prawo wtórne (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie) oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i pozostałe wspólnotowe/unijne akty prawa.

nia w trakcie tego procesu zarówno samego istnienia, jak i ewentualnych skutków rozbieżności oraz możliwych kolizji wynikających z różnic kultur prawnych, odrębności systemowych i lokalnych tradycji właściwych dla każdego państwa członkowskiego.

W sferze gospodarczej – jej bowiem dotyczy ta książka, wiarygodność systemu prawnego ma zapewnić uczestnikom rynku przewidywalność skutków prawnych podejmowanych decyzji. W szczególności muszą oni brać pod uwagę możliwość „karcącej” reakcji organów państwa członkowskiego bądź instytucji unijnych, będącej odpowiedzią na ich działania rynkowe. Stąd stworzona wspólnie przez prawodawców krajowych i unijnych konstrukcja systemu prawnego obowiązującego w Unii Europejskiej powinna być dostatecznie stabilna i czytelna dla podmiotów prawa. Nie bez powodu w wielu wyrokach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przypominał, iż „zasada pewności prawa, która stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak aby podlegające mu podmioty prawa mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki”².

Praktyka wyraźnie jednak wskazuje, że w procesie tworzenia prawa UE oraz jego przenoszenia na grunt krajowy państw członkowskich nie zawsze udawało się w przeszłości i nadal często się nie udaje uniknąć odczuwalnego, sygnalizowanego przez uczestników rynku braku pewności co do znaczenia i zakresu obowiązujących przepisów prawa. Składa się na to wiele przyczyn.

Budowanie atmosfery zaufania do systemu prawnego wymaga, aby dzięki przestrzeganiu dobrych praktyk w trakcie procesu legislacyjnego pewność prawa została zapewniona zarówno w wymiarze formalnym, jak i materialnym. Niewystarczające jest zatem nadanie aktowi normatywnemu właściwej formy prawnej i oparcie go na odpowiedniej podstawie. Również jego treść musi być odpowiednio sformułowana i objaśniona³, tak aby adresat przepisów funkcjonujący na co dzień w określonej lokalnej kulturze prawnej i tradycji mógł właściwie zinterpretować jego postanowienia. W przypadku prawa unijnego przenoszonego

² Zob. wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 *The Queen, na wniosek International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) i inni przeciwko Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2008:312, pkt 69. Zob. także wyrok Trybunału z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 *Gebroeders van Es Douane Agenten BV przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, ECLI:EU:C:1996:45, pkt 27; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 *Królestwo Belgii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2005:223, pkt 30. W odniesieniu do czynów zabronionych i kar zasada pewności prawa jest konkretyzowana poprzez zasadę legalności ustanowioną w art. 7 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

³ Służą do tego preambuły aktów prawa wtórnego UE.

na grunt porządku prawnego państw członkowskich problem nie ogranicza się więc wyłącznie do konieczności pokonania różnic między modelem prawa unijnego a hierarchią i systematyką krajowych aktów prawnych.

Jak już wspomniano, prawo UE ma charakter autonomiczny. Pochodzi z niezależnego źródła⁴ i – co szczególnie istotne – jest nadrzędne względem prawa krajowego każdego państwa członkowskiego. Pierwszeństwo stosowania prawa unijnego oznacza, że w procesie harmonizacji porządków prawnych każda ujawniająca się kolizja pomiędzy normą prawa UE a normą krajową jest rozstrzygana na rzecz tej pierwszej⁵. Uproszczeniem – nie do zaakceptowania – byłoby jednak twierdzenie, że obowiązek właściwego zinterpretowania prawa unijnego zaczyna się i kończy na określeniu i usunięciu rozbieżności formalnych i językowych. Nie mniejszym problemem okazuje się odmienne od unijnego interpretowanie wielu terminów (pojęć)⁶ i zwrotów, wynikające z różnic kulturowych i doktrynalnych, a przy tym mocno zakorzenione na gruncie krajowym praktycznie każdego z państw członkowskich. Wydawałoby się, że na tle innych kontrowersji ujawniających się w trakcie procesu tworzenia prawa jest to kwestia raczej marginalna. Jej ignorowanie może jednak rodzić poważne konsekwencje na etapie stosowania prawa.

Poszukując przyczyn niekończących się problemów z prawidłowym odczytem unijnej terminologii, zacznijmy od stwierdzenia, że siatka pojęciowa przypisana do poszczególnych aktów prawa wtórnego UE nie znajduje swojego źródła w terminologii tradycyjnie używanej w którymkolwiek z państw członkowskich. Podobnie jak całe prawo unijne powstawała i nadal jest tworzona autonomicznie. Oznacza to, że zasadniczo nie powinno być większych trudności z dokonaniem tłumaczenia tekstu dyrektywy lub rozporządzenia na dowolny język urzędowy UE (choć, paradoksalnie, i na tym polu nie brakuje błędów, wystarczy porównać ze sobą poszczególne wersje językowe szeregu dokumentów unijnych), jednakże zgodność terminologiczna (nazewnicza) nie oznacza automatycznie zgodności definicyjnej.

Odmienne sposoby rozumienia terminu prawnego może się ujawnić zarówno podczas przenoszenia aktu prawa unijnego na grunt krajowy, jak i w trakcie praktycznego stosowania jego postanowień. Inne znaczenie, niepokrywające się z intencjami unijnego prawodawcy, może zostać nadane podlegającemu interpretacji terminowi już na etapie włączania przepisów unijnych i przyjętej

⁴ Są nim w pierwszym rzędzie traktaty założycielskie.

⁵ Zob. np. wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 *Erich Ciola przeciwko Land Vorarlberg*, ECLI:EU:C:1999:212, pkt 21–34.

⁶ Zarówno określenia „termin”, jak i „pojęcie” są traktowane przez autora jako instytucje prawne występujące w tekstach prawnych i podlegające zdefiniowaniu.

w nich siatki pojęciowej do krajowego porządku prawnego. Takie zagrożenie występuje zwłaszcza wtedy, gdy na gruncie krajowym dla celów identyfikacji instytucji prawnych preferowane jest podejście językowe (opis językowy), odsuwające na dalszy plan kontekst funkcjonalny (pozaekstowy) [Jaśkiewicz, 2018, s. 296]. Podobne problemy towarzyszą próbom interpretacyjnym podejmowanym – na potrzeby konkretnych działań w interesie gospodarczym – bezpośrednio przez zainteresowanych uczestników rynku. Często kierują się oni rozumieniem poszczególnych pojęć w sposób właściwy dla lokalnego kontekstu prawnego bądź podążają za ich odczytem w znaczeniu powszechnie przyjętym za obowiązujące w środowisku rynkowym, w którym na co dzień funkcjonują.

Dodatkowa istotna trudność z właściwą interpretacją unijnych pojęć prawnych wynika ze specyficznej cechy prawa wtórnego UE, zgodnie z którą definicja terminu użytego w danym akcie prawa wtórnego może zostać przypisana przez unijnego prawodawcę wyłącznie do jego postanowień, co pozbawia ją atrybutu uniwersalności. Zwróćmy uwagę na zasadę, zgodnie z którą unijny prawodawca poprzedza zamieszczony w tekście dyrektywy lub rozporządzenia zbiór definicji zastrzeżeniem, iż odnoszą się one do terminów interpretowanych „do celów niniejszej dyrektywy (niniejszego rozporządzenia)...” lub „na użytek niniejszej dyrektywy (niniejszego rozporządzenia)...” (*for the purposes of this Directive/Regulation*). Faktem jest, że przytoczone sformułowania nie oznaczają, co do zasady, iż definicje w użytym brzmieniu mają zastosowanie wyłącznie do danego aktu prawnego – jednak niejednokrotnie tak jest w istocie. Tak samo lub podobnie brzmiące terminy użyte na potrzeby aktu prawnego dotyczącego prawa konkurencji mogą wykazywać istotne (w sensie prawnym) różnice w warstwie definicyjnej w przypadku, przykładowo, przepisów odnoszących się do unijnego prawa zamówień publicznych. Nakazuje to inną interpretację danego określenia, a w każdym razie obliguje do zachowania należytej ostrożności przy analizowaniu treści przepisu.

Co więcej, zawężenie zastosowania konkretnego pojęcia może sięgać jeszcze dalej, wręcz do poziomu pojedynczego artykułu danego aktu prawnego – stąd (sporadycznie) pojawiające się w aktach prawa wtórnego UE zastrzeżenia w rodzaju „do celów niniejszego artykułu...” (*for the purposes of this Article*), mające zwrócić uwagę czytającego na potencjalne konsekwencje nadania użytemu w tym miejscu pojęciu bardziej uniwersalnego charakteru, niż było to zamiarem legislatora. W praktyce tak sformułowane ostrzeżenia unijnego prawodawcy bywają ignorowane (niezauważane) przez adresatów, do których są kierowane, lub stają się źródłem dodatkowych kontrowersji i wątpliwości prawnych oraz błędnie wyciąganych wniosków (nadinterpretacji). Wynika to w pewnej mierze z różnego podejścia do tekstu prawnego w poszczególnych państwach członkow-

skich, co zazwyczaj stanowi odzwierciedlenie lokalnego sposobu konstruowania i odczytywania treści aktów normatywnych.

W dość powszechnym odczuciu zauważalny chaos informacyjny panujący w tak istotnej kwestii, jak definiowanie terminów funkcjonujących w obrocie prawnym, szczególnie dotkliwie dotyka unijną sferę usług użyteczności publicznej, konkretnie zaś – usług w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG)⁷. Wyraźnie daje się odczuć brak wielu precyzyjnych definicji, a niejednokrotnie dochodzi do błędnego substytuowania pojęć inaczej rozumianych na gruncie krajowym.

Należy to uznać za tym bardziej niepokojące, że budowanie w wymiarze wspólnotowym ekonomicznych i prawnych fundamentów tej kategorii usług – służących wspieraniu spójności społecznej, „od zawsze” było postrzegane jako jeden z priorytetowych obszarów działania instytucji unijnych. Jest to przy tym zadanie trudne i wyjątkowo „delikatne”, gdyż w swoich założeniach ma prowadzić do harmonijnego sprzężenia mechanizmów rynkowych z misją usług użyteczności publicznej⁸. Nie sprzyja temu różne umocowanie tych usług w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich⁹, co jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że przynależne organom krajowym prawo decydowania i kształtowania ich misji zazwyczaj ingeruje w prawo unijne.

Współczesne funkcjonowanie sfery usług użyteczności publicznej – potocznie zwanych usługami publicznymi – jedynie w niewielkim stopniu przypomina mechanizmy z nie tak odległej przeszłości, gdy państwo posiadało praktycznie monopol nie tylko na organizowanie, ale i realizowanie usług w ogólnym interesie gospodarczym, a więc podstawowych usług świadczonych odpłatnie ogółowi obywateli, np. usług z zakresu telekomunikacji, dostaw wody, gazu, energii elektrycznej, transportu publicznego. Warunki ich dostawy, w tym ceny, nie

⁷ W równym stopniu problem dotyczy usług socjalnych użyteczności publicznej (usług socjalnych w interesie ogólnym), które nie stanowią prawnie wyodrębnionej kategorii usług użyteczności publicznej.

⁸ Zwanych potocznie usługami publicznymi (*public services*), choć co do takiego terminu zgłaszane są konkretne zastrzeżenia. Podzieliła je Komisja Wspólnot Europejskich, stwierdzając w Białej Księdze nt. usług użyteczności publicznej, że jest to niezbyt konkretny termin stosowany w różnych znaczeniach, ze szkodą dla precyzji interpretacji, gdyż „czasami odnosi się do faktu, iż dana usługa jest świadczona na rzecz ogółu społeczeństwa, czasami podkreśla, iż danej usłudze przypisano określoną rolę w interesie publicznym, a czasami odnosi się do rodzaju własności i statusu podmiotu świadczącego daną usługę”. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, COM(2004) 374 końcowy, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 12.05.2004, s. 25.

⁹ W niektórych z nich pojęcie usługi użyteczności publicznej (funkcjonującej jako usługa publiczna) jest mocno zakorzenione w regulacjach prawa administracyjnego, w innych „rusztowania »régime administratif« nie są podtrzymywane, ani też »publicatio« nie nabiera znaczącej mocy”. Zob. opinia rzecznika generalnego Dámasa Ruiz-Jarabo Colomera przedstawiona w dniu 2 czerwca 2009 r. w sprawie C-196/08 *Acoset SpA przeciwko Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa i innym*, ECLI:EU:C:2009:332, pkt 60.

miały wiele wspólnego z działaniem praw popytu i podaży. Obecnie obowiązujące w Unii podejście do roli państwa w gospodarce, uwzględniające trwające od lat procesy jej liberalizacji, powierza państwu w pierwszym rzędzie misję kształtowania tych usług, ale niekoniecznie ich (fizycznej) dostawy – wszystko zaś ze znaczącym wykorzystaniem sił rynku. Oznacza to, że reguły konkurencji stały się integralnym elementem mechanizmu funkcjonowania UOIG [Kosteczka-Jurczyk, 2009, s. 161–172]. Koegzystencja rynku i interwencji państwa daje nieosiągalne wcześniej możliwości efektywnego działania w sferze gospodarczej, ale z punktu widzenia stanowienia i stosowania prawa jest źródłem wielu kontrowersji i konfliktów.

Parafrazując popularne powiedzenie „Houston, mamy problem”, podobny komunikat można niestety odnieść *in extenso* do terminologii znajdującej zastosowanie w unijnych przepisach regulujących funkcjonowanie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Mimo że wiele terminów należy do powszechnie używanych w Unii i znalazły swoje miejsce także w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁰, nigdy jednak nie zostały precyzyjnie (a niektóre z nich w ogóle) zdefiniowane ani w treści Traktatu, ani też w obowiązujących wspólnotowych aktach prawa wtórnego – również tych, których zadaniem jest regulowanie zasad dostarczania i finansowania przedmiotowych usług¹¹. Tymczasem brak definicji terminu, którym posłużono się w tekście aktu normatywnego, byłby do zaakceptowania jedynie w sytuacji, gdy dane pojęcie ma znaczenie podstawowe i powszechnie przyjęte zarówno na gruncie krajowym państw członkowskich, jak i unijnym. W wielu przypadkach tak jednak nie jest, co powoduje, że sposób rozumienia takiego terminu przez adresata krajowego nie zawsze jest adekwatny do intencji unijnego prawodawcy [Wierczyński, 2015, s. 99–104].

W konsekwencji, szereg kluczowych pojęć niezdefiniowanych w aktach prawa WE i UE zostało wykształconych dopiero w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach dokonywania wykładni obowiązujących przepisów. Z punktu widzenia stanowienia i pewności prawa takie rozwiązanie jest bez wątpienia ułomne, gdyż każdorazowo odnosi się do konkretnej, niepowtarzalnej sytuacji. Tym samym jedynie w ograniczonym stopniu potrafi ustrzec – *a priori* – uczestników rynku przed popełnianiem błędów wynikających z nieprawidłowego interpretowania przez nich unijnej terminologii. W głównej mierze działa *a posteriori* i ma za zadanie przywrócić stanu zgodnego z literą i duchem prawa unijnego. Dla podmiotów prawa oznacza to przykrą konieczność

¹⁰ Podobnie jak w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) i w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

¹¹ Przykładowo, TFUE milczy w kwestii zdefiniowania terminu „przedsiębiorstwo” – jednego z kluczowych w odniesieniu do działalności rynkowej, mimo że z tego terminu niejednokrotnie korzysta.

funkcjonowania w stanie zagrożenia poniesieniem konsekwencji ich wcześniejszych działań, gdy zostaną one uznane za naruszające przedmiotowe przepisy z powodu dokonania niewłaściwej interpretacji ich treści.

Nadal istniejące, wpływające na stopień komunikatywności i jednoznaczności wypowiedzi normatywnej, niedopracowanie terminologii łączącej sferę usług użyteczności publicznej z mechanizmami rynku unijnego pozostaje wyraźnie odczuwalne w skutkach mimo wielu lat prób naprawy sytuacji. Już samo pojęcie „usługa” jest w prawie wtórnym UE czymś równie szerokim jak nieokreślonym. Zwraca wręcz uwagę konsekwencja, z jaką wspólnotowy prawodawca przez dziesięciolecia uchylał się od zdefiniowania usług, poprzestając na ich podział na kategorie odpowiadające poszczególnym pozycjom wspólnej klasyfikacji i na grupowaniu ich w załącznikach do dyrektyw zależnie od zasad, którym podlegały¹². Powstawały sztuczne, niekompletne konstrukcje, statyczne do momentu kolejnej nowelizacji aktu prawnego¹³. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że również kwalifikowanie danej usługi przez Trybunał odbywa się nie poprzez jej definiowanie, ale drogą badania, czy spełnia ona określoną liczbę kryteriów lub wymagań.

Takie rozwiązanie – porządkujące usługi poprzez ich przypisanie do zbiorów i katalogów – pomija chociażby fakt, że zarówno same usługi, jak i kontekst, w którym są świadczone (krajowy i zagraniczny), stanowią przedmiot ciągłej ewolucji. Unia poszukująca konsensu prawnego, często ułomnego, gdyż wynikającego z konieczności godzenia ze sobą niejednokrotnie sprzecznych interesów poszczególnych uczestników dialogu – nie zawsze jest w stanie nadać w sferze legislacyjnej za zmianami zachodzącymi w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Mówiąc wprost, najczęściej nie nadają.

W tych warunkach brak instrumentu w postaci możliwie aktualnych definicji tych terminów, które tworzą pomost między misją usług użyteczności publicznej i rynkiem, oznacza postawienie podmiotów gospodarczych wobec konieczności

¹² Z kolei sięgając do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dowiemy się jedynie, że: „Usługami w rozumieniu Traktatów 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”. Zob. art. 57 TFUE (d. art. 50 TWE).

¹³ Warto zauważyć, że nie mówimy tu o problemie, który umyka uwadze samych instytucji unijnych. Wystarczy przypomnieć komunikat dla posłów Parlamentu Europejskiego z czerwca 2004 r., w którym wobec braku satysfakcjonującej jakościowo interpretacji terminu „usługa” w aktach prawa pierwotnego i wtórnego podjęto próbę jego zdefiniowania w oparciu o utrwalone orzecznictwo Trybunału – jako jedynie, zdaniem autorów, zapewniające „wystarczające wskazówki, aby w przypadku wątpliwości ustalić, czy daną działalność można uznać za usługę w rozumieniu tej definicji”. Brzmi to jak przyznanie się do legislacyjnej porażki.

intuicyjnego kwalifikowania ewentualnych nowych lub zmieniających się form działalności usługowej w ogólnym interesie gospodarczym.

Stan niepewności prawnej wynika już chociażby z faktu, że podobnie jak wymienione wcześniej pojęcie „usługa”, w treści Traktatu ani w prawie wtórnym UE nie został zdefiniowany sam bazowy termin: „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” (UOIG)¹⁴. Może to tym bardziej niepokoić, że jest to pojęcie mające stanowić ważny drogowskaz pomagający przypisać konkretną usługę użyteczności publicznej do kategorii rynkowej bądź nierynkowej¹⁵. Wbrew pozorom nie należy to do prostych zadań i w wielu przypadkach budzi poważne kontrowersje, gdyż zależnie od państwa członkowskiego wymieniona kategoria usług obejmuje różne sytuacje i nazwy.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że prawo unijne nie nakłada – na poziomie prawa krajowego – żadnego obowiązku formalnego uznawania poszczególnych czynności lub usług za przynależne do katalogu usług gospodarczych. Granicą przyznanej organom krajowym, regionalnym i lokalnym swobody definiowania odnoszącej się do zakresu i specyfiki tych usług są jedynie przepisy prawa UE i oczywisty błąd w ocenie¹⁶. Daje to możliwość uwzględnienia potrzeb i preferencji konsumentów w poszczególnych krajach z poszanowaniem odrębności w historii i kulturze interwencji publicznych – zarazem jednak uniemożliwia faktyczną harmonizację pojęć na poziomie unijnym.

Czy możemy oczekiwać, że istniejący od lat stan niepewności prawa w zakresie interpretacji terminologii unijnej na poziomie krajowym ulegnie zasadniczej zmianie (czytaj: poprawie) w przewidywalnym, możliwie krótkim okresie? Raczej nie, gdyż uniemożliwiają to chociażby wspomniane różnice kultur prawnych, odrębności systemowych i lokalnych tradycji, które każde państwo członkowskie uważa za element tożsamości, swoisty niezbywalny „skarb narodo-

¹⁴ Analogicznie, brak jest niebudzącej kontrowersji definicji innego podstawowego terminu: „potrzeby w interesie ogólnym” (*needs in the general interest*).

¹⁵ Podział usług użyteczności publicznej na mające bądź niemające charakter gospodarczy ma kluczowe znaczenie – te drugie nie podlegają regulacjom unijnym z zakresu prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych.

¹⁶ Wyraźnym wskazaniem jest tu komunikat Komisji 2001/C 17/04, w którym stwierdziła ona, że „[s]woboda definicji przysługująca Państwom Członkowskim oznacza, że Państwa Członkowskie mają przede wszystkim obowiązek zdefiniować, co uważają za usługę użyteczności publicznej w oparciu o szczególne cechy działalności. Definicja ta może podlegać kontroli jedynie pod względem błędów oczywistych. [...] W dziedzinach nie objętych szczegółowo regulacją Wspólnoty Państwa Członkowskie posiadają szeroki margines swobody w kształtowaniu swojej polityki, która może podlegać kontroli jedynie pod względem błędu oczywistego. To czy usługa ma być uznana za usługę użyteczności publicznej i w jaki sposób powinna funkcjonować, stanowi kwestie rozstrzygane przede wszystkim lokalnie. Rolą Komisji jest zapewnienie, by zastosowane środki były zgodne z prawem Wspólnoty”. Zob. Komunikat Komisji *Usługi użyteczności publicznej w Europie*, 2001/C 17/04, Komisja Wspólnot Europejskich, Dz.U. WE C 17 z 19.01.2001, pkt 22.

wy”, stanowiący o jego suwerenności. Nie pozostaje zatem nic innego, jak skoncentrować uwagę na staranniejszej interpretacji unijnej terminologii w oparciu o wyjaśnienia zawarte, przykładowo, w niemałej liczbie już dostępnych dokumentów Komisji – chociaż również w ich przypadku jasność przekazu bywa kwestionowana. Świadczyć o tym może chociażby opinia Komitetu Regionów z 29 listopada 2012 r., w której zwraca się on z apelem do Komisji, aby jej „komunikaty z interpretacją same nie stwarzały konieczności kolejnych interpretacji. Należy bezwzględnie unikać stosowania nieprecyzyjnych pojęć prawnych”¹⁷. W przeciwnym razie podmiotom prawa pozostają już tylko wykładnie zawarte w orzecznictwie Trybunału oraz, niestety, uczenie się na błędach własnych i innych uczestników rynku.

Celem niniejszej publikacji nie jest (co oczywiste) uzupełnienie brakujących definicji terminów mających wpływ na zasady świadczenia usług użyteczności publicznej – ani też ewentualne ich doprecyzowanie. Na przykładzie wybranych pojęć z unijnych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie usług w ogólnym interesie gospodarczym w warunkach jednolitego rynku UE autor chciał zwrócić uwagę na szereg wątpliwości i kontrowersji niejednokrotnie towarzyszących w przeszłości interpretacji poszczególnych terminów. Rozstrzygnięcie związanych z tym sporów prawnych wymagało zazwyczaj interwencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w postaci orzeczeń w trybie prejudycjalnym (wspomnianego już dokonywania wykładni prawa).

Oczywiście, zestaw terminów wybranych do omówienia w tej publikacji w naturalny sposób prowadzi nas do pytania, dlaczego nie zostały uwzględnione również – albo zamiast – inne pojęcia, których interpretacja niejednokrotnie już była źródłem nie mniej uzasadnionych i artykułowanych wątpliwości i kontrowersji. Pytanie to wydaje się tym bardziej zasadne, że dokonany wybór w swoim zasięgu wykracza poza zakres pojęć integralnie związanych ze sferą usług użyteczności publicznej, niejako przypisanych do niej.

Trudno w tym miejscu nie wskazać na przyczynę, jaką jest ograniczona z konieczności objętość publikacji – co jednak nie tłumaczy, samo w sobie, takiego a nie innego doboru terminów. Ten jednak nigdy nie będzie bezdyskusyjny. Intencją autora było podkreślenie w ten sposób faktu, że – powtórzmy – w swoim obecnym kształcie usługi użyteczności publicznej w interesie gospodarczym są integralnym komponentem jednolitego rynku UE. Zarządzanie nimi podlega normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji. To prawda, że pozycja tych usług jest szczególna, gdyż w ich przypadku reguły rynku obowiązują jedynie

¹⁷ Opinia Komitetu Regionów *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (SAM)*, 2013/C 17/06, Dz.U. UE C 17 z 19.01.2013, uwaga 27.

w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań (misji) powierzonych UOIG¹⁸ – jednak nie można zapominać, że usługi te nie funkcjonują w ekonomicznej próżni, oddzielone szczelnym kordonem od reguł obowiązujących w innych, „czysto rynkowych” sektorach gospodarki unijnej. Dokonany dobór terminów ma podkreślać, że sfera użyteczności publicznej w swoim obecnym kształcie nie może funkcjonować ignorując przepisy prawa porządkujące obszar szeroko rozumianej aktywności gospodarczej w UE.

Każda z części tekstu – odnosząca się do konkretnego terminu – stanowi niezależną całość, jednak poprzez umieszczone w niej odniesienia do innych pojęć umożliwi zyskanie szerszego spojrzenia na istniejące między nimi powiązania, współzależności bądź (ewentualne) kolizje. Zarazem ma stworzyć ogólny obraz podejścia preferowanego w konkretnych sytuacjach przez poszczególne instytucje unijne.

Każdorazowo rolę wprowadzenia (wstępu) do omawianego terminu pełnią informacje mające pokrótce przybliżyć sposób jego definiowania (interpretowania) w dokumentach Unii Europejskiej (a wcześniej – Wspólnoty). Ma to jednocześnie służyć zwróceniu uwagi na intencje, jakie poprzez tak formułowane definicje przyświecały unijnemu prawodawcy przy nadawaniu terminom określonej treści.

Właściwym przedmiotem rozważań są wątpliwości i kontrowersje towarzyszące istniejącym interpretacjom każdego z opisanych terminów wpływających na reguły funkcjonowania unijnego rynku usług użyteczności publicznej oraz potencjalne konsekwencje prawne i gospodarcze popełnianych błędów. Należy przy tym zastrzec, że dokonane omówienia są dalekie, również z braku miejsca, od wyczerpania tematu (nie stanowią pełnej listy problemów, które ujawniły się w przeszłości). Jednym z powodów, dla których powstała ta książka, był zamiar zachęcenia teoretyków i praktyków, którzy zajmują się tematyką funkcjonowania w środowisku rynkowym usług w ogólnym interesie gospodarczym, do „ostrożnego” posługiwania się pojęciami prawnymi i definicjami, na jakie można nabrać, analizując i stosując przepisy znajdujące swoje źródło w unijnych aktach prawnych.

¹⁸ Zob. art. 106 TFUE (d. art. 86 TWE).

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl