

Spis treści

Wykaz skrótów / 17

Wprowadzenie / 19

Rozdział I

Pomoc państwa – między obiektywną koncepcją a subiektywnym stosowaniem / 31

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

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

Rozdział II

Usługi publiczne – między wolnym rynkiem a solidarnością społeczną / 94

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

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

Rozdział III

W drodze ku europejskiemu prawu usług publicznych / 136

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

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

Rozdział IV

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

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

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

Rozdział V

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

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

Rozdział VI

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

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

Rozdział VII

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

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

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

Rozdział VIII

Pakiet Almunii / 405

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

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

Rozdział IX

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

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

Rozdział X

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

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

Bibliografia / 549