

Waldemar Hoff\*

## Europejskie obowiązki publiczne na przykładzie sektora elektroenergetycznego

### 1. Dwa kierunki rozwoju europejskiego prawa gospodarczego

Główny nurt piśmiennictwa z zakresu europejskiej integracji gospodarczej pozwala sądzić, że jedyny możliwy kierunek ewolucji zarówno europejskiego, jak i polskiego prawa to postępująca liberalizacja rynku, uwalnianie cen i wdrażanie mechanizmów konkurencji. Stroną korzystającą z tych przemian ma być konsument, którego największą korzyścią będzie wolność wyboru dóbr i usług oraz obniżanie cen na skutek konkurencji pomiędzy producentami i dostawcami.

Nie jest to jednak pełny obraz. Wprawdzie rozwój konkurencji jest w istocie dominującym kierunkiem rozwoju, to jednak równolegle zarysowuje się wyraźnie kierunek przeciwny, tj. wyłączenie pewnych działów gospodarki spod zasad konkurencji ze względu na to, że pewne dobra lub usługi (np. dostarczanie energii elektrycznej), mimo że stanowią przedmiot obrotu gospodarczego, jednocześnie są uważane za należne każdemu Europejczykowi jako swego rodzaju dobro publiczne.<sup>1</sup> Innymi słowy, przedsiębiorstwa na podstawie przepisów prawa unijnego oraz krajowego mają obowiązek realizować określone zadania publiczne. Istnieją zatem podstawy do wyodrębnienia relatywnie nowej instytucji prawnej – europejskich obowiązków publicznych znanych w literaturze anglojęzycznej jako *public service obligations*.

Szczególna rola usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym została uwzględniona w art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przepis zawarty w tym artykule mówi wprawdzie o interesie gospodarczym, jednak nadaje mu szerszy wymiar, podporządkowując go wyraźnie realizacji

---

\* Dr **Waldemar Hoff** – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L.Koźmińskiego w Warszawie; wykładowca Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Tak np.: *Komunikat Komisji w sprawie usług o znaczeniu ogólnym*, 1996, COM (96) 443 final, s.14.

spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty. Trzeba też zauważyć, że analizowana niżej dyrektywa elektroenergetyczna opiera się na zasadzie subsydiarności, a omawiany artykuł powierza pieczę nad usługami publicznymi jednocześnie wspólnotom i państwu członkowskim. Rola Wspólnoty kończy się zatem na dostarczeniu umocowania prawnego w Traktacie i w dyrektywach sektorowych, zaś do państw należy podjęcie decyzji, czy i w jakim stopniu obciążać przedsiębiorstwa zadaniami publicznymi na swoim terytorium. Nie ma więc mowy o kompetencji organów wspólnotowych do nakładania i egzekwowania tych obowiązków, co jest przedmiotem krytyki np. ze strony europejskich organizacji związków zawodowych (zob. niżej). Traktat podejmuje też zagadnienie obowiązków publicznych w art. 73 odnoszącym się do polityki transportowej. Artykuł ten uzależnia legalność pomocy udzielanej w tym sektorze m.in. od przeznaczenia jej na finansowanie takich zobowiązań, które mieszczą się w koncepcji usług publicznych.

Nie są one jednak jednoznacznie zdefiniowane w przepisach prawa europejskiego, zaś praktyka państw członkowskich raczej oddala niż przybliża wypracowanie ich jednolitej definicji. Sama Komisja przyznaje w II raporcie dla Rady w sprawie stanu liberalizacji rynków energii,<sup>2</sup> że „nie ma jednej definicji obowiązku publicznego w Unii. Istnieje jednak wspólny zbiór przepisów w prawie wszystkich państwach członkowskich, mających na celu uregulowanie działań przedsiębiorstw elektroenergetycznych, które można zgrupować w trzech szerokich kategoriach.” Kategorie te to obowiązki uniwersalne i ogólna ochrona konsumenta, ochrona środowiska oraz obowiązki związane z dostawą energii dotyczące np. jakości energii, utrzymywania rezerw, równoważenia popytu i podaży. Należy zauważyć, że kategoryzacja ta nie pokrywa się z zawartą w innych dokumentach Komisji, w tym w omówionym niżej Przewodniku.

Jedną z prób zdefiniowania obowiązków publicznych podjęła Komisja w komunikacie z 1996 r., z którego wyłania się koncepcja obowiązku publicznego jako działalności gospodarczej zaspokajającej te potrzeby ludności, które nie mogą zostać zaspokojone rynkowo, a które władza publiczna musi gwarantować jako prawo socjalne. Z kolei w Przewodniku do tzw. Dyrektywy Elektrycznej<sup>3</sup> Komisja wyjaśnia, że zarówno rynek elektroenergetyczny, jak i inne obszary objęte dyrektywą 96/92/EC poddany jest pewnym obowiązkom publicznym, które mogą być nakładane przez państwa członkowskie na przedsiębiorstwa energetyczne w ogólnym interesie gospodarczym.

Obowiązki te są nakładane indywidualnie przez państwa członkowskie, które zarazem je określają. Obowiązki te muszą być przejrzyste, weryfikowalne,

---

<sup>2</sup> COM (1999) 198 final.

<sup>3</sup> *Guide to the Electricity Directive*, <http://europa.eu.int/en/comm/dg17/elec/memor.htm>

opublikowane i nie można ich wykorzystywać jako instrumentu dyskryminacji, a szczególnie, jak podkreśla Komisja, nie mogą być wykorzystywane do faworyzowania lokalnych producentów energii kosztem producentów z innych krajów członkowskich. Ich zakres przedmiotowy powinien się mieścić w następujących pięciu kategoriach: bezpieczeństwo, regularność i jakość dostaw energii, cena energii i ochrona środowiska. Obowiązki nie mieszczące się w żadnej z tych kategorii nie mogą być przyjęte. Celem obowiązków publicznych jest zapewnienie przez państwa członkowskie równowagi pomiędzy mechanizmami konkurencji i zobowiązaniami o charakterze publicznym, jeżeli leży to w ogólnym interesie społecznym. (Na marginesie trzeba zauważyć, że pojawienie się w jednym dokumencie pojęcia interesu gospodarczego i interesu społecznego nie sprzyja zbudowaniu spójnej definicji obowiązków publicznych.) Jako przykład takich obowiązków Komisja podaje obowiązek dystrybucji energii przez przedsiębiorstwo do odbiorców znajdujących się w granicach jego działania (chodzi o zasięg jego sieci dystrybucyjnej) po określonej cenie za kWh oraz obowiązek odbiorcy do zakupu pewnej ilości energii ze źródeł odnawialnych.

W raporcie dla Rady na temat stanu liberalizacji rynków energii (I Raport)<sup>4</sup> Komisja powtarza szereg wcześniejszych stwierdzeń i dodaje, że państwa członkowskie nie otrzymały *carte blanche* w zakresie nakładania obowiązków. Powołując się na art. 90 (obecnie 86) Traktatu WE, Komisja przypomina, że przedsiębiorstwa wykonujące zadania w ogólnym interesie gospodarczym lub będące monopolem skarbowym podlegają traktatowym regułom konkurencji, o ile nie utrudnia to realizacji powierzonych im zadań. Państwa członkowskie powinny w związku z tym zapewnić, aby obowiązki nakładane na przedsiębiorstwa energetyczne były proporcjonalne do zakładanych celów. Zdaniem Komisji, mechanizm stworzony przez Dyrektywę zapewnia bezkonfliktowe współdziałanie konkurencji z potrzebą zapewnienia pewnych usług publicznych.

W kilka miesięcy po wydaniu I Raportu, we wrześniu 1996 r. Komisja podjęła próbę całościowego przedstawienia swojego stanowiska w Komunikacie w sprawie usług w interesie ogólnym w Europie,<sup>5</sup> opartych z natury rzeczy na przymusie świadczenia, co stanowi składową część obowiązku publicznego. Pomimo bogatej terminologii są to w istocie pojęcia pokrewne, a niekiedy nawet tożsame, jakby na to wskazywała stylizacja punktu 30 i 31. Dokument ten dotyczy nie tylko sektora energetycznego, ale także telekomunikacji, poczty, transportu i nadawania audycji. Wiąże on pojęcie obowiązków publicznych z pojęciem obywatelstwa europejskiego. Europejczycy przywykli już bowiem do usług o wysokiej jakości za rozsądną cenę, dlatego też dokument podtrzymuje

---

<sup>4</sup> COM (1998) 212 final.

<sup>5</sup> COM (96) 443 final.

pogląd, że stały się one swego rodzaju prawem socjalnym. Stwierdza dalej, że gwarantując takie usługi, obowiązki publiczne stają się częścią europejskiego modelu społeczeństwa opartego m.in. na polityce spójności społecznej (*social cohesion*). Co więcej, są one liczącą się częścią gospodarki europejskiej. Podlegają ewolucji, której motorem jest rosnąca siła konsumenta, rosnąca konkurencja o zasięgu globalnym, większa dostępność funduszy prywatnych na inwestycje infrastrukturalne i nowe technologie, które pomagają przelamać istniejące monopole, zwłaszcza w telekomunikacji, telewizji i transporcie.

Dokument ten definiuje obowiązki publiczne jako działania zaspokajające podstawowe potrzeby ludności, które nie mogą zostać zaspokojone w inny sposób, tj. przy użyciu mechanizmów konkurencji. Uzasadnieniem dla takich działań jest, zdaniem Komisji, potrzeba zapewnienia solidarności i spójności społeczeństw oraz długofalowe interesy Wspólnoty, takie jak np. ochrona zasobów nieodnawialnych. Ich realizacja powinna opierać się na zasadach o bardziej tradycyjnym charakterze (np. równości) oraz nowszych, typowych dla liberalizowanych sektorów gospodarki, w tym sektora energii, jak zasady przejrzystości, zapewnienia jakości towarów i usług oraz regulacji rozumianej jako nadzorowanie lub wprowadzanie obowiązków publicznych przez tzw. organy regulacyjne w rodzaju polskiego Urzędu Regulacji Energetyki. Omawiany dokument wymaga też, aby nakładany przez prawo obowiązek publiczny miał wymiar europejski, co na gruncie np. polskiego prawa energetycznego z r. 1997 nie jest wymogiem spełnionym.

Podejmując się zadania zdefiniowania usług publicznych, Komisja podkreśla, że są one często mylone z pojęciem instytucji publicznych jako organizacji. Tymczasem są to pojęcia rozłączne. Usługi o znaczeniu publicznym to pojęcie autonomiczne, którego nie należy utożsamiać ze statusem prawnym podmiotu dostarczającego takich usług. Art. 222 Traktatu WE zobowiązuje państwa do zachowania neutralności w sprawach własności przedsiębiorstw, dlatego nie powinno mieć znaczenia, czy usługi o charakterze publicznym są dostarczane przez przedsiębiorstwa państwowe czy prywatne. Komunikat mówi o usługach: w interesie ogólnym, w ogólnym interesie gospodarczym, publicznych rozumianych instytucjonalnie oraz powszechnych (*universal services*).

W II Raporcie z 1999 r. Komisja dodała do swojego stanowiska m.in. to, że wprawdzie państwa członkowskie posiadają szeroką władzę dyskrecyjną, wybierając, jakie cele społeczne chcą osiągać za pomocą nakładania obowiązków publicznych, to jednak daje się zaobserwować rosnące upodabnianie się tych obowiązków na terenie Unii. Obserwuje się też coraz wyższą jakość oferowanych w ten sposób usług, co Komisja przypisuje działaniu konkurencji.

## **2. Obowiązki publiczne na tle traktatowych zasad konkurencji**

Pojęcia konkurencji oraz obowiązków publicznych są ze sobą ściśle związane, nawet jeśli związek ten jest związkiem pojęć przeciwnych. Wyraża on się w tym, że reguły konkurencji tworzą ramy, w których osadzone są obowiązki publiczne. Nie można przy tym zgodzić się ze stanowiskiem Komisji wyrażonym w II Raporcie, że „*Liberalizacja i polityka w interesie ogólnym nie są sprzecznymi imperatywami. Na odwrót obowiązek publiczny musi odgrywać ważną rolę wobec zliberalizowanego rynku.*” Za każdym z tych pojęć stoją przecież przeciwstawne mechanizmy działania gospodarki – rynkowy i nakazowy. Można przypuszczać, że wyrażenie takiego poglądu służyło zamaskowaniu tego, że od początku swego istnienia, forsując liberalizację rynku europejskiego, w tym rynku energii, Komisja raczej ignorowała obowiązki publiczne przedsiębiorstw. Należy zgodzić się z tym, że obowiązki te odgrywają „*ważną rolę,*” co nie oznacza wcale, że obowiązki publiczne nie stanowią wyłomu w zasadach konkurencji. Zasady konkurencji były w piśmiennictwie wielokrotnie opisywane i wciąż przechodzą ewolucję,<sup>6</sup> dlatego można się tu ograniczyć do wskazania, o których przepisach mowa oraz najważniejszych problemów z nimi związanych.

Koncepcja obowiązków publicznych może kolidować nie tyle z dosłowną treścią, co z celami wyrażonymi w art. 81, 82 i 87 Traktatu dotyczącymi zakazu porozumień kartelowych, nadużywania pozycji dominującej oraz pomocy państwowej, a także z art. 18 i 29 dotyczącymi swobodnego przepływu towarów; prawem do swobodnej działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług wynikającymi z art. 43 i 49. Obowiązki publiczne ograniczają bowiem wolność produkcji, obrotu, transportu oraz wymiany międzynarodowej towarów, w tym energii elektrycznej.<sup>7</sup>

Kolizję pomiędzy powyższymi pojęciami łagodzi możliwość odstępstw od reguł konkurencji zawartych w wymienionych wyżej artykułach. Derogacje takie znajdujemy np. w art. 30 pozwalającym na odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów i usług w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i zdrowia oraz w art. 87 ze względu na rozwój regionalny, interes konsumenta, politykę społeczną i inne. Najogólniejsze i najważniejsze odstępstwo od zasad konkurencji umożliwia art. 86.2 Traktatu WE, zgodnie z którym przedsiębiorstwa wykonujące zarząd nad urządzeniami o ogólnym znaczeniu gospodarczym lub mające charakter ogólnego monopolu skarbowego podpo-

---

<sup>6</sup> Kierunek zmian prezentuje T.Skoczny w: *Konsekwencje przyszłego systemu stosowania art. 81 i 82 TWE dla prawa i orzecznictwa w zakresie ochrony konkurencji*, „*Prawo Unii Europejskiej*”, nr 4 i 5/2001.

<sup>7</sup> Energia elektryczna została uznana za towar w roku 1964 w sprawie *Costa v. ENEL* (sprawa 6/64[1964] ECR 585). Najpełniej wypowiedział się Europejski Trybunał Sprawiedliwości w tej kwestii w r. 1994 w sprawie *Almelo v. Energiebedrijf Ijsselmij* (sprawa C-393/92 [1994] ECR I-1477).

rządkowane są ogólnym zasadom konkurencji tylko o tyle, o ile nie utrudnia im to wykonywania tych zadań.<sup>8</sup> Wymieniony artykuł nie dotyczy bezpośrednio obowiązków publicznych, lecz raczej przedsiębiorstw, które zwykle je wykonują i może odnosić się do wszelkich przedsiębiorstw infrastrukturalnych, w tym produkujących, przesyłających i dystrybuujących energię elektryczną. Podmiotowe ujęcie nie stoi na przeszkodzie temu, aby w praktyce realizowano zadania publiczne o charakterze obowiązkowym przez przedsiębiorstwa prywatne lub o mieszanej strukturze własności. Treść art. 86.2 stanowi jeden z argumentów na to, że wprowadzenie zadania publiczne stanowią istotny wyłom w zasadach gospodarki wolnorynkowej, to jednak wciąż mają one charakter wtórny wobec zasad konkurencji.<sup>9</sup>

Podobny wniosek można wysnuć z art. 5(4) Traktatu Karty Energetycznej oraz Układu Stowarzyszeniowego.<sup>10</sup> Wprowadzenie art. 86.2 umożliwia odstępstwo od tych zasad, lecz tylko w ograniczonym stopniu. Pierwsze ograniczenie wynika z zasady proporcjonalności, zgodnie z którą wyłączenie jest dopuszczalne tylko w takim stopniu, w jakim jest to rzeczywiście niezbędne dla osiągnięcia realizacji zadania publicznego. Drugie ograniczenie zawarte jest w ostatnim zdaniu ust. 2. Zgodnie z nim odstępstwo od zasad konkurencji nie może prowadzić do naruszenia handlu w rozmiarach sprzecznych z interesami Wspólnoty. Z kolei z celów i zasad Traktatu wynika, że interes ten obejmuje także zachowanie zasad konkurencji.<sup>11</sup>

W normach obowiązującego prawa wspólnotowego znajdujemy jednak wskazówki świadczące o tym, że stanowisko prawodawcy europejskiego wobec konkurencji jako dominującego mechanizmu funkcjonowania gospodarki zdradza oznaki chwiejności. Przykładem może służyć Dyrektywa 90/547/EEC w sprawie tranzytu energii elektrycznej przez sieci,<sup>12</sup> jeden z pierwszych i najważniejszych aktów liberalizujących rynek energii elektrycznej. Stwierdza ona w preambule, że „środki mające na celu utworzenie Wspólnego Rynku nie mogą być używane wyłącznie z myślą o redukcji kosztów i konkurencji.” Wartościami je równoważącymi są według tej dyrektywy bezpieczeństwo energetyczne oraz stosowność metod produkcji energii z punktu widzenia ochrony środowiska. Istnieją też inicjatywy mające na celu zmianę Traktatu w takim duchu, aby zaspokajanie potrzeb o znaczeniu ogólnospołecznym stało

<sup>8</sup> Szerzej: P.Jasiński, T.Skoczny, *Elektroenergetyka*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s.93-98.

<sup>9</sup> Np. E.D.Cross, *Electric Utility Regulation in the European Union*, John Wiley & Sons, New York-Toronto 1996, s.2.

<sup>10</sup> P.Jasiński, T.Skoczny, G.Yarrow, *Konkurencja a regulacja w energetyce*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s.167.

<sup>11</sup> P.Jasiński, T.Skoczny, *Elektroenergetyka*, op.cit., s.98.

<sup>12</sup> „Official Journal”, L 313/1990.

się równorzędną zasadą traktatową, podobnie jak zasada konkurencji czy swobodnego przepływu towarów.<sup>13</sup> Powstaje jednak pytanie z zakresu techniki prawodawczej: czy jest logiczne zamieszczanie w Traktacie zasad o równorzędnym statusie a o przeciwstawnej treści?

### **3. Ewolucja stosunku organów wspólnotowych do obowiązków publicznych**

Pojęcie obowiązków publicznych nie jest całkiem nowe. Spośród instytucji unijnych najwcześniej i najszerzej uznał istnienie obowiązków publicznych Parlament Europejski. Parlament, w wielu swoich działaniach,<sup>14</sup> bronił tradycyjnej koncepcji obowiązków publicznych jako działalności gospodarczej podejmowanej przez władze publiczne w interesie ogólnym. Jednak współczesnemu rozumieniu obowiązków publicznych najbardziej odpowiada również broniona przez Parlament zasada, zgodnie z którą w interesie Unii leży, aby jej obywatele mieli prawo równego dostępu do pewnych dóbr i usług.

Z kolei Komisja zajmowała z początku stanowisko nieprzychylnie koncepcji obowiązków publicznych w gospodarce, traktując je jako niepożądane odstępstwo od zasad konkurencji. W jej oficjalnych dokumentach pojęcie to było ignorowane aż do wydania, omówionego wyżej, Komunikatu z 11 września 1996 r. w sprawie usług o znaczeniu ogólnym w Europie. Stanowisko Komisji ostatnich lat wydaje się wymuszone na niej rozwojem wydarzeń, szczególnie zaś stopniowym przenikaniem do prawa wspólnotowego oraz praw krajowych coraz szerszej gamy obowiązków publicznych nakładanych na podmioty gospodarcze w imię zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Poddając się temu trendowi, Komisja wystąpiła z propozycjami, których celem jest dodanie do kompetencji unijnych wspierania usług w interesie ogólnym. Promocja ta pozostaje jednak ze strony Komisji ograniczona. Swego rodzaju „półproduktem” jest powstanie pojęcia usługi powszechnej (*universal service*), gdzie tworzy się pewne standardowe minimum usług, jakie powinien uzyskać obywatel, zdecydowanie bez naruszania zasad konkurencji.

Stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wobec obowiązków publicznych również przeszło ewolucję. Do lat 90. Trybunał ograniczał się do potwierdzania tego, że wykonywanie praw specjalnych lub wyłącznych musi się

---

<sup>13</sup> Np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 marca 1996 r.

<sup>14</sup> Ewolucję stanowiska organów wspólnotowych omawia dokument roboczy Parlamentu Europejskiego: *Public undertakings and services in the European Union*, [www.europarl.eu.int/workingpapers/econ/w21/](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/econ/w21/)

dokonywać bez naruszania zasad konkurencji. W sprawach *Corbeau* (z 1993 r.)<sup>15</sup> oraz *Almelo* (1994 r.) Trybunał przedstawił zasadnicze elementy konstrukcji obowiązku publicznego. Jednym z nich stało się reprezentowanie interesu ogólnego. W wyniku ewolucji swoich poglądów Trybunał począł potwierdzać przewidziane Traktatem prawo do odstępstw od zasad konkurencji.<sup>16</sup> Na tle innych organów wspólnotowych stanowisko Rady UE wobec obowiązków publicznych jest najmniej jednorodne z powodu międzyrządowego charakteru tego organu.

Trend do narzucania przedsiębiorstwom energetycznym obowiązków publicznych nie tylko znajduje silne podstawy w przepisach prawa europejskiego i stanowisku organów wspólnotowych, ale jest również popierany przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (European Trade Union Confederation – ETUC). Organizacja ta skrytykowała obecną wersję art. 16 Traktatu WE za zbyt mało eksponującą rangę obowiązków publicznych. Chciałaby ona, aby art. 3a Traktatu Amsterdamskiego obok zasad wolnego rynku i konkurencji dodał także jako fundament funkcjonowania Wspólnot „*usługi wysokiej jakości i usługi w interesie ogólnym.*” Podobny postulat organizacja ta zgłosiła w odniesieniu do Traktatu z Nicei. ETUC poddała głębokiej krytyce Komunikat Komisji w dokumencie z grudnia 2000 r., w którym postuluje się m.in. nadanie podobnej rangi zasadom gospodarki rynkowej i zasadom społecznym (p. 1); krytykuje Komisję za to, że w swoim Komunikacie uznaje liberalizację rynków za cel sam w sobie (p. 2.1); uważa za niewystarczającą regulację uwarunkowań ramowych usług publicznych, w której więcej miejsca powinno się poświęcić organom regulacyjnym właściwym w tych sprawach, przy czym ustrój tych organów powinien być oparty na zasadach pluralizmu i jawności (p. 2.6); wyraża preferencję dla realizacji usług publicznych przez przedsiębiorstwa należące do sektora publicznego oraz zaleca nie tylko zmianę art. 16 Traktatu, ale i wydanie dyrektyw sektorowych w celu jego realizacji.

W czerwcu 2000 r. ETUC wspólnie z Europejskim Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym oraz Przedsiębiorstwem Użyteczności Publicznej (CEEP) zgłosiła także projekt Karty Europejskich Obowiązków Publicznych. Jej zadaniem byłoby przede wszystkim skodyfikowanie odstępstw od zasad konkurencji. Najciekawszym, z prawnego punktu widzenia, postanowieniem tego dokumentu jest, przy deklaracji szacunku dla zasady subsydiarności, postulat dopuszczenia regulacji i organizacji usług publicznych bezpośrednio przez organy unijne, a nie przez państwa członkowskie.

---

<sup>15</sup> Sprawa C-320/91. Wyrok ten został omówiony w: A.Jaroszyński, R.Krzyżewski, *Konkurencja a regulacja w sektorze usług pocztowych*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s.87 i nast.

<sup>16</sup> Zob. przypis 14.



Omawiana tendencja nie dotyczy wyłącznie energetyki, lecz także pozostałych sektorów infrastrukturalnych – już wcześniej pojawiła się w odniesieniu do sektorów transportu i telekomunikacji. Zarówno Parlament, jak i ETUC stoją na stanowisku, że Unia Europejska powinna sformułować i realizować określoną politykę w odniesieniu do obowiązków publicznych na wzór innych polityk europejskich.

#### **4. Dyrektywa 96/92/WE**

Dyrektywa 96/92/WE, zwana „elektryczną”, podnosi zagadnienie obowiązków publicznych przedsiębiorstw zarówno w przepisach preambuły, jak i w przepisach właściwych. Jej postanowienia można podzielić na te, które dotyczą obowiązków publicznych jako takich i przepisy dotyczące tylko konkretnych obowiązków publicznych – innymi słowy, obowiązków przyszłych, które państwa członkowskie będą mogły nakładać na przedsiębiorstwa energetyczne na podstawie kryteriów zawartych w Dyrektywie (można je roboczo nazwać obowiązkami nienazwanymi) oraz obowiązki wyraźnie określone w tym akcie, których implementacja na poziomie krajowym wciąż jednak pozostaje w gestii państw członkowskich.

##### **4.1. Preambuła Dyrektywy 96/92/WE**

W punkcie 9 Preambuły Dyrektywa przewiduje, że przedsiębiorstwa energetyczne powinny mieć możliwość działania na rynku wewnętrznym w warunkach konkurencji, jednak bez uszczerbku dla ciężących na nich obowiązków publicznych. Ponadto można korzystać z obowiązków publicznych wówczas, kiedy mechanizmy rynkowe nie są wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, ochrony konsumenta i środowiska (pkt 13). Można to przyjąć jako *ratio legis* obowiązków publicznych a jednocześnie dopuszczenie tych obowiązków dla zapewnienia realizacji innych celów. Pkt 14 wymienia planowanie długoterminowe jako instrument realizacji obowiązków publicznych. Z dalszych przepisów Dyrektywy wynika, że państwa członkowskie mogą, ale nie muszą, uczynić planowanie długoterminowe instrumentem realizacji ciężarów publicznych. Zarówno w warunkach polskich, jak i unijnych jest to tylko jeden z dostępnych instrumentów. To, że Dyrektywa dwukrotnie, we wstępie i w art. 3.1, przywołuje ten instrument świadczy o tym, że jest on środkiem zalecanym przez prawodawcę europejskiego.

Punkty 16 i 17 zobowiązują przedsiębiorstwa publiczne do przestrzegania zasad swobodnego przepływu towarów i zasad konkurencji oraz przypominają treść art. 86(1) Traktatu WE. Pkt 28 zapowiada możliwość wprowadzenia pierwszeństwa dla zakupu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. W pkt. 19 Preambuła sytuje wprost treść Dyrektywy w szerokich ramach *acquis*

*communautaire*. Wymaga bowiem od sektora elektroenergetycznego respektowania przepisów Traktatu w znaczeniu nadanym mu przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co wyklucza jakąkolwiek autonomię w realizacji zapisów Traktatu wyłącznie na użytek sektora elektroenergetycznego.

#### **4.2. Obowiązki publiczne nienazwane**

Najogólniejsze zasady wykonywania obowiązków publicznych Dyrektywa formułuje w art. 3.2. Pozwala on państwom członkowskim obciążać przedsiębiorstwa energetyczne obowiązkami, których treść nie jest obecnie znana, wystarczy jednak, że będą spełniały warunki określone Dyrektywą. Regulacja zagadnienia dokonuje się na poziomie europejskim, jednak poziomem decyzyjnym, na którym określa się konkretny kształt takiego obowiązku jest prawo krajowe. Dyrektywa wprowadza trzy ograniczenia: celu, przedmiotu oraz konstrukcji obowiązku publicznego. Celem nałożenia obowiązku publicznego może być wyłącznie realizacja interesu ogólnego. Dyrektywa nie mówi, czy chodzi tu o interes o zakresie wspólnotowym, czy krajowym. Można więc przyjąć, że potrzeba realizacji któregośkolwiek z nich stanowi dostateczne uzasadnienie. Przedmiotem może być bezpieczeństwo, w tym regularność dostaw, jakość energii, cena energii oraz ochrona środowiska. Warunki formalne polegają na tym, że obowiązki publiczne należy definiować tak, aby były jednoznaczne, przejrzyste, sprawdzalne oraz bezzwłocznie notyfikować je Komisji. Obowiązki publiczne nie mogą też dyskryminować. Dyrektywa nie określa wprost, kogo i w jaki sposób mogłaby dotyczyć dyskryminacja, jednak praktyka wskazuje na to, że niekiedy dochodzi do nierównomiernego rozłożenia ciężarów publicznych, jak to np. miało miejsce w polskim prawie energetycznym w związku z obowiązkiem zakupu energii droższej ze źródeł odnawialnych, niekonwencjonalnych i w skojarzeniu.<sup>17</sup>

Art. 3.3 ustanawia priorytet zadań o charakterze publicznym. Jeżeli bowiem zachodzi konflikt pomiędzy realizacją zadań publicznych oraz innych zadań przewidzianych w Dyrektywie, państwo członkowskie powinno zrezygnować z realizacji tych drugich na rzecz zadania publicznego. Na tej podstawie można nie stosować przepisów Dyrektywy dotyczących procedury ubiegania się o budowę nowych mocy wytwórczych w elektroenergetyce (art. 5 i 6), organizacji dostępu do sieci (art. 17 i 18) oraz (w art. 21) bezpośrednich linii elektroenergetycznych, tj. państwo może odmówić przedsiębiorstwu prawa do bezpośredniej linii energetycznej, gdyby to przeszkadzało wykonaniu art. 3.2. Derogacje umożliwiają wprowadzenie tak daleko idących zmian w realizacji

---

<sup>17</sup> M.Duda, *Obowiązek zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem na rynku konkurencyjnym* oraz R.Taradejna, *Wspieranie ekologicznej energetyki*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, nr 5/2001.

Dyrektywy, że przynajmniej teoretycznie, niewiele by zostało z zarysowanego przez nią modelu liberalizacji rynku energii, gdyby państwo członkowskie rzeczywiście skorzystało ze wszystkich uprawnień przysługujących mu na podstawie tych przepisów. Wprawdzie nie ma wśród tych państw tendencji do uchylania się od stosowania Dyrektywy, a nawet przeciwnie, liberalizacja w praktyce ją wyprzedziła, to jednak taka konstrukcja prawna rynku energii wskazuje na bardzo wysoką rangę obowiązków publicznych na tle innych mechanizmów funkcjonowania tego sektora.

Powstaje zatem pytanie, który element dominuje: mechanizmy rynkowe czy obowiązki publiczne? W odpowiedzi na nie trzeba powiedzieć, że w świetle obecnych uwarunkowań *acquis communautaire* obowiązki publiczne mają pierwszeństwo, ale tylko w znaczeniu formalnym. Podobnie jak w naukach prawnych zasada głosząca, że przepis szczególny uchyla przepis ogólny nie oznacza, że przepisy szczególne dotyczą zagadnień ważniejszych niż uchylane przez nie przepisy ogólne, tak i w tej dziedzinie pierwszeństwo zadań publicznych nie ogranicza modelu gospodarki rynkowej. W znaczeniu funkcjonalnym bowiem, stosowanie obowiązków publicznych wciąż pozostaje wyjątkiem od zasady wolnego rynku, co wynika też wprost z samej Dyrektywy, która definiując w art. 3.3 interes Wspólnoty, wskazuje także m.in. na konkurencję.

Trzeba też wskazać na kwalifikowaną postać interesu publicznego, o którym, obok ogólnego interesu społecznego, wspomina art. 3.3. Mamy tu do czynienia z jedną z postaci interesu publicznego, lecz poszerzoną zarówno co do przedmiotu, jak i zasięgu terytorialnego. Dyrektywa używa tu liczby mnogiej „interesy Wspólnoty”, jak można wnioskować, dla podkreślenia, że nie chodzi wyłącznie o interesy o charakterze gospodarczym, ale i o inne interesy społeczne, np. pokój społeczny czy bezpieczeństwo w znaczeniu militarnym. Należy podkreślić, że niezależnie od tego, w jaki sposób prawo europejskie definiuje lub nazywa interes publiczny (i czy w ogóle to pojęcie w nim występuje), zadania, o których tu mowa, są nakładane na przedsiębiorstwa zawsze w interesie publicznym. Pozwala to na bardziej funkcjonalne podejście do tematu, choć grozi tym, że krąg obowiązków publicznych stanie się zbyt szeroki, a granice tego pojęcia zbyt płynne.

#### **4.3. Szczególne obowiązki publiczne**

O ile art. 3 Dyrektywy stworzył prawną podstawę do nakładania na przedsiębiorstwa obowiązków publicznych o treści jeszcze nie znanej, o tyle kolejne przepisy omawianego aktu dotyczą już konkretnych obowiązków. Niektóre z nich posilkują się zasadami art. 3; tak np. w procedurze budowy nowych mocy produkcyjnych jednym z kryteriów dopuszczonych przez art. 5.1.h są właśnie ogólne zasady wyrażone w art. 3.

Na podstawie art. 8.4 państwa członkowskie mogą nałożyć obowiązek zakupu energii elektrycznej wytworzonej z paliw krajowych. Rozmiar tego obowiązku jest określony w skali państwa, a nie przedsiębiorstwa i nie może przekraczać 15% paliw niezbędnych do zaspokojenia zapotrzebowania na energię elektryczną w danym państwie.

Inaczej niż w art. 3.2. artykuł 10 wskazuje na konkretny obowiązek. Na jego podstawie prawo państw członkowskich może nakładać na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek zasilania i dostawy energii elektrycznej odbiorcom na określonym obszarze. Jednocześnie może to, lecz nie musi, wiązać się z odebraniem przedsiębiorstwom swobody w określaniu cen zgodnie z zasadami wolnego rynku. Oznacza to, że ceny energii elektrycznej byłyby regulowane przez państwo. Art. 10.1 nie wylicza wyczerpująco przypadków, kiedy taka ingerencja państwa może nastąpić, ale ogranicza się tylko do wskazania, jako przykładu, potrzeby zapewnienia równego traktowania odbiorców energii. Przykład ten ma niewątpliwie związek z przestrzeganiem zasad wolnej konkurencji, od których odstępstwa przejawiają się najczęściej właśnie w nierównym traktowaniu konsumentów, w tym przypadku energii elektrycznej. Ponieważ mamy tu do czynienia z wyjątkiem od ogólnej zasady swobody działania przedsiębiorstw oraz ponieważ interpretacja tego przepisu jako wyjątku powinna być ścieśniająca, można przyjąć, że swoboda państw członkowskich w nakładaniu nowych obowiązków jest na podstawie tego przepisu niewielka i powinna być utrzymana w duchu przykładu podanego przez prawodawcę europejskiego.

Z kolei art. 8.3 i 11.3 Dyrektywy umożliwiają nakładanie obowiązków bardziej skomplikowanych przez ich złożoność podmiotową. Wprawdzie dotyczą bezpośrednio tylko operatorów systemów przesyłu i dystrybucji, lecz ich dalsze skutki dotyczą przedsiębiorstw energetycznych korzystających z tych sieci. Na podstawie tych przepisów prawo krajowe państw członkowskich może zobowiązać operatora systemu do zapewnienia pierwszeństwa urządzeniom wytwórczym wykorzystującym odnawialne źródła energii, zużywającym odpady lub produkującym energię elektryczną i ciepłą w skojarzeniu. Nadanie priorytetu energii pochodzącej z powyższych źródeł, produkujących energię, jak dotychczas, droższą niż ze źródeł konwencjonalnych oznacza konieczność rezygnacji z kryterium ceny, a w konsekwencji także z rachunku kosztów. Mogłoby to być w najwyższym stopniu niekorzystne dla przedsiębiorstw zmuszonych kupować droższą energię, gdyby nie istniejące w różnych systemach prawnych mechanizmy kompensujące podwyższone koszty energii.

Ponadto, przedsiębiorstwo będące wyłącznym nabywcą energii może zostać zobowiązane, na podstawie art. 18.2 Dyrektywy, do zakupu energii zakontraktowanej przez uprawnionego odbiorcę bezpośrednio u wytwórcy znajdującego się na lub poza obszarem sieci elektroenergetycznej po cenie równej cenie sprzedaży

oferowanej przez wyłącznego nabywcę uprawnionym odbiorcom pomniejszonej o cenę taryfową.

Obowiązki publiczne mogą też mieć wymiar międzynarodowy. Przedsiębiorstwo energetyczne może zostać zobowiązane do realizacji energii na rzecz odbiorcy uprawnionego według zasad obowiązujących w innym państwie. Przepis ten ma na celu wzmocnienie wspólnego rynku energii elektrycznej i dotyczy sytuacji, kiedy odbiorca należy do kategorii odbiorców uprawnionych zarówno w państwie dostawcy jak i w państwie odbiorcy, mając prawo dostępu do systemu albo na podstawie art. 17 (dostęp negocjowany), albo art. 18 Dyrektywy (dostęp w systemie wyłącznego nabywcy). Art. 19.5a uniemożliwia bowiem zakazywanie zawierania kontraktów na dostawę energii elektrycznej według zasad art. 17 i 18, jeżeli odbiorca jest odbiorcą uprawnionym w obu państwach. Gdyby odbiorca był uprawniony tylko w jednym z państw, w praktyce byłoby to zapewne państwo odbiorcy, mimo że Dyrektywa tego nie przesądza. Jeśliby wyłączny nabywca odmówił dostawy energii, Dyrektywa upoważnia Komisję do interwencji polegającej na nakazaniu realizacji dostawy. Komisja może wydać taką decyzję tylko na wniosek państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo uprawnione. Powstaje pytanie: na podstawie jakich kryteriów Komisja miałaby wydać taki nakaz? Nie znajdujemy tu ścisłych kryteriów, nie można też jednak powiedzieć, że Dyrektywa pozostawia Komisji swobodne uznanie. Komisja powinna bowiem poprzedzić decyzję odpowiednią analizą sytuacji na rynku energii elektrycznej, co narzuca jej przynajmniej kryteria ekonomiczne. Jedyne wyraźnie tu nazwane kryterium to „wspólny interes”, zapewne przede wszystkim w znaczeniu promowania Wspólnego Rynku, a nie wyłącznie wymiany pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi.

Dyrektywa przewiduje też możliwość obciążania przedsiębiorstw energetycznych pewnymi obowiązkami w sytuacjach nadzwyczajnych. Na podstawie art. 23 państwa członkowskie mogą stosować nadzwyczajne środki zabezpieczające w razie nagłego kryzysu na rynku energetycznym przy jednoczesnym fizycznym zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi, urządzeń, instalacji lub integralności systemu. Trzeba podkreślić, że Dyrektywa mówi wyraźnie o nagłym kryzysie. Powinno się zatem wykluczyć stopniowe destrukcyjne zmiany na rynku wynikające np. z błędów polityki gospodarczej danego państwa. Najwyraźniej chodzi tu o kryzys będący następstwem klęski żywiołowej czy kryzys techniczny, ale nie gospodarczy. Jest to przepis pozwalający niemożliwy do przewidzenia zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie przedsiębiorstw elektroenergetycznych. Środki te mogą być jednak zastosowane tylko na okres przejściowy i tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do przezwyciężenia kryzysu. Podlegają one notyfikacji i kontroli Komisji, która może nakazać ich zmianę lub zniesienie, ale tylko wtedy, gdy zagrażają one konkurencji lub wywierają

negatywny wpływ na handel w takim stopniu, że jest to niezgodne z interesem Wspólnoty.

## **5. Obowiązki publiczne w prawie państw członkowskich**

Sposób, w jaki państwa członkowskie wykorzystują upoważnienia zawarte w Dyrektywie 96/92/WE tworzy mozaikę zarówno pod względem treści obowiązków publicznych, jak i procedur ich nakładania na przedsiębiorstwa. Obowiązki publiczne są różnie rozumiane: w niektórych państwach organy odpowiedzialne za sektor energetyki zaliczają do obowiązków publicznych po prostu zasady organizacyjne sektora, takie jak zakaz dyskryminacji, obowiązek zapewnienia jakości i ciągłości dostaw lub utrzymania sieci energetycznych w należyтым stanie. Niektóre systemy prawne, np. holenderski, wołają podejście kazuistyczne i w ogóle nie znają pojęcia obowiązku publicznego. Istnieją też różnice w procedurach nakładania obowiązków publicznych. Np. w Grecji są one wprowadzane decyzją ministra, zaś w Irlandii minister poleca organowi regulacyjnemu nałożenie na przedsiębiorstwo takiego obowiązku w celu wykonania Dyrektywy (dotyczy zakupu energii ze źródeł odnawialnych i krajowych). Co więcej, nie wszystkie kraje wykonują obowiązek notyfikowania Komisji, czego przykładem jest Portugalia. Różny i zazwyczaj skąpo uregulowany jest system rekompensat dla przedsiębiorstw, który, dla porównania, jest bardzo rozbudowany w USA; nie zawsze jest też widać wyraźne umocowanie tych obowiązków w Dyrektywie.

Różnorodność obowiązków publicznych występujących w prawie państw członkowskich pozwala jedynie na ich przykładowe wyliczenie, przy czym jedne z nich powtarzają się w wielu państwach członkowskich, podczas gdy inne występują tylko w jednym lub kilku. Podstawowa lista obowiązków obejmuje:

- priorytet dla energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, odpadów i energii produkowanej w skojarzeniu (ciepła i elektryczności);
- obowiązek nabywania energii tylko od producentów respektujących wspólnotowe zasady ochrony środowiska (Austria);
- ograniczanie importu energii, o ile nie jest to sprzeczne z zobowiązaniami międzynarodowymi (Austria);
- obowiązek zakupu energii od małych producentów (Szwecja);
- system tzw. zielonych certyfikatów, gdzie konsumenci energii mają obowiązek pokrycia kosztów energii ze źródeł odnawialnych;
- obowiązek dokonywania bezpośrednich wpłat na fundusze źródeł odnawialnych;<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Raport Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wymogów harmonizacji. Dyrektywa 96/92/EC a wspólne zasady wewnętrznego rynku energii, COM (1998)167 final.*

- obowiązek przyłączenia i dostaw dla konsumentów energii nie mających prawa wyboru dostawcy (*captive customers*);
- obowiązek przyłączenia za rozsądną cenę;
- obowiązki w zakresie sposobu obsługi klienta (Luksemburg);
- ceny maksymalne, czyli obowiązek sprzedaży za niższą cenę (Belgia);
- obowiązek pomocy w trudnych sytuacjach (Francja);
- obowiązek dostawy odbiorcom we własnym rejonie, jeśli nie chcą innych dostawców (Szwecja);
- obowiązek dostaw dla odbiorców geograficznie wyizolowanych;
- gwarantowanie dostawy dla chorych i niepełnosprawnych;
- ograniczenie przerywania dostaw z powodu długu odbiorcy.

## 6. Obowiązki publiczne w prawie polskim

Polskie przepisy umożliwiające nakładanie obowiązków publicznych na przedsiębiorstwa energetyczne są wyraźniej związane z Dyrektywą 96/92/WE niż w państwach członkowskich UE. Wynika to zapewne z faktu, że ich katalog jest skromny oraz że proces dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich, ukoronowany wydaniem Ustawy Prawo Energetyczne w 1997 r.<sup>19</sup> dokonał się już po wydaniu Dyrektywy i, ogólnie biorąc, wtedy gdy standardy unijne były już wyraźnie ukształtowane.

Polskie prawo energetyczne umożliwia nakładanie na przedsiębiorstwa następujących obowiązków o charakterze publicznym: obowiązek zakupu energii ze źródeł niekonwencjonalnych, odnawialnych oraz energii wytwarzanej w skojarzeniu (art. 9.2); obowiązek utrzymywania zapasów paliw (art. 10.1); możliwość ograniczania sprzedaży paliw i energii w sytuacjach nadzwyczajnych, za rekompensatą, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo ludzi lub zachodzi groźba poniesienia znacznych strat materialnych oraz obowiązek kontynuowania działalności gospodarczej przez zakład energetyczny, za rekompensatą, pomimo wygaśnięcia koncesji (art. 40.1). Zostają tu pominięte obowiązki, które wynikają z ogólnych zasad działania sektora, takie jak np. obowiązek utrzymywania urządzeń, instalacji i sieci w zdolności do ciągłych i niezawodnych dostaw z zachowaniem wymagań jakościowych, zapewnienia wszystkim uprawnionym dostępu do usług przesyłowych, obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie, sprzedaż i przesył. Trzeba też pamiętać, że obowiązki publiczne mogą wynikać nie tylko wprost z ustawy, ale także z koncesji udzielanych przedsiębiorstwom energetycznym przez Urząd Regulacji Energetyki na podstawie art. 37, ust. 1, pkt. 5 i 6 oraz ust. 2 Ustawy. Znajdujemy w nich upoważnienia do określania w koncesjach

---

<sup>19</sup> „Dziennik Urzędowy”, nr 54/1997, poz. 348, z późn. zm.

szczególnych warunków wykonywania koncesji mających na celu właściwą obsługę odbiorców, zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu działalności objętej koncesją oraz warunki zaprzestania działalności przedsiębiorstwa energetycznego po wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji.

## **7. Rekompensata strat poniesionych przez przedsiębiorstwa**

Przedsiębiorstwa energetyczne obciążone zadaniami publicznymi zazwyczaj muszą świadczyć usługi nierentowne w warunkach gospodarki wolnorynkowej, np. produkować energię drożej, finansując w ten sposób ochronę środowiska. Rozwiązanie tego dylematu wymaga, aby powstały prawne instrumenty przenoszące koszty realizacji takich zadań z przedsiębiorstw nimi obarczonych na państwo, które ma prawo ich wymagania. W ten sposób obowiązek przedsiębiorstwa, przynajmniej pośrednio, staje się obowiązkiem państwa.

Taka rekompensata z tytułu świadczeń publicznych występuje w polskim prawie energetycznym tylko w odniesieniu do dwóch sytuacji. Pierwsza została określona w art. 11 Ustawy Prawo Energetyczne i dotyczy sytuacji, kiedy Rada Ministrów wprowadza nadzwyczajne ograniczenia sprzedaży paliw i energii. Przepis ten stwierdza, że przedsiębiorstwa energetyczne nie ponoszą odpowiedzialności za skutki tego rodzaju ograniczeń, z czego wynika, że straty poniesione przez nie z tego powodu powinny być pokryte przez państwo. Druga sytuacja została określona w art. 40 Prawa Energetycznego, na podstawie którego przedsiębiorstwo energetyczne może zostać zobowiązane do kontynuowania działalności mimo wygaśnięcia licencji. Tym razem Ustawa stwierdza wprost w art. 40.2, że straty powinny być pokryte przez Skarb Państwa w wysokości ograniczonej do zasadniczych kosztów działalności określonej w koncesji.

Regulacja tego zagadnienia w prawie polskim jest jednak zbyt szczupła, jest też obciążona brakami formalnymi, np. wątpliwym umocowaniem w Ustawie Prawo Energetyczne, co stało się przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich.<sup>20</sup> Obowiązek pełnej rekompensaty oraz równomiernego nakładania obowiązków publicznych powinien być podniesiony do rangi jednej z podstawowych zasad polskiego prawa energetycznego. Wydaje się, że zasada rekompensaty jest też w zbyt małym stopniu wyeksponowana w prawie wspólnotowym. Byłoby dobrze, gdyby pamiętali o tym orędownicy Europejskiej Karty Obowiązków Publicznych.

## **8. Uwagi końcowe**

---

<sup>20</sup> Por. „Gazeta Prawna”, 28-30.09.2001.



Obowiązki publiczne przedsiębiorstw w prawie europejskim to zagadnienie, którego waga została zauważona stosunkowo niedawno. Wynika to przede wszystkim stąd, że obok mechanizmów rynkowych jest to drugi co do znaczenia kierunek rozwoju gospodarki europejskiej oraz towarzyszącej jej nadbudowy instytucjonalno-prawnej. Trzeba też pamiętać o tym, że, paradoksalnie, rozwój obowiązków publicznych jest logiczną konsekwencją liberalizacji. Dopóki przedsiębiorstwa infrastrukturalne były własnością państwa i działały w warunkach monopolu naturalnego, łatwo było realizować cele publiczne przerzucając fundusze z przynoszących zyski działań monopolisty. Liberalizacja i towarzyszące jej zmiany prawa stworzyły potrzebę wprowadzenia do systemu prawnego innych mechanizmów zaspokajania potrzeb publicznych. Jako przykład można wskazać zakaz subsydiowania skrośnego, występujący w Dyrektywie 96/92/EC jak i w innych aktach prawa wspólnotowego. Jego wprowadzenie uniemożliwiło ukryte finansowanie zadań publicznych, lecz bynajmniej nie usunęło społecznej ani politycznej konieczności ich realizacji. To co dotychczas robiono w sposób niejako ukryty, musi być teraz zrealizowane z zachowaniem zasady przejrzystości (*transparency*). Tłumaczy to pewne opóźnienie rozwoju teorii obowiązków publicznych.

Tendencją rozwojową prawa europejskiego będzie wzrost zakresu i znaczenia obowiązków publicznych, co przewiduje II Raport Komisji Europejskiej. Państwo nigdy nie uwolni się od obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, pod którym to pojęciem należy rozumieć nie tylko zapewnienie dostaw energii państwu jako całości, ale i poszczególnym obywatelom. Należy przewidywać pojawienie się obowiązków o charakterze czysto społecznym, dających np. szczególne uprawnienia emerytom i niepełno-sprawnym w zakresie korzystania z takich usług infrastrukturalnych jak zakup energii czy korzystanie z sieci transportowych. Przedstawiona wyżej tendencja wyznacza jednocześnie granicę postępu liberalizacji niektórych rynków, zwłaszcza energii, transportu i telekomunikacji.

Potencjalny zakres obowiązków publicznych jest już teraz szeroki, zatem w toku jego ekspansji może dochodzić do konfliktu z mechanizmami rynkowymi. Jego polem będzie przede wszystkim wspólnotowe prawo konkurencji. Pośrednio oznacza to konflikt pomiędzy państwem gwarantującym obywatelom dostępność pewnych usług a inwestorami. Wydaje się, że najwłaściwszą drogą rozwiązywania takich problemów jest dążenie do osiągnięcia konsensusu, a nie odwoływanie się do prawnych metod rozwiązywania sporów.

Istniejąca obecnie rozbieżność pomiędzy stanowiskiem Komisji i Parlamentu Europejskiego będzie się stopniowo zacierać. Świadczy o tym coraz przychylniejszy ton kolejnych dokumentów Komisji wobec obowiązków publicznych.

Bezwzględny warunkiem prawidłowego rozwoju systemu obowiązków publicznych jest wprowadzanie mechanizmów rekompensaty dla przedsiębiorstw z

tytułu strat poniesionych w toku realizacji zadań narzuconych im przez państwo. Jest to najważniejszy instrument przewycięzania konfliktu pomiędzy interesem przedsiębiorców a interesem konsumentów.

Trzeba na koniec podkreślić, że z punktu widzenia bieżących potrzeb w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich konstrukcja obowiązków publicznych w takim kształcie, w jakim go widzimy w omawianej Dyrektywie, nie powinna rodzić konfliktów między prawem krajowym i europejskim z dwóch powodów. Po pierwsze, Dyrektywa wyraźnie opiera się na zasadzie subsydiarności, gdyż nakładanie obowiązków publicznych na przedsiębiorstwa zostało powierzone państwom członkowskim. Po drugie zaś, zakres i katalog obowiązków nie jest sztywno określony, co wynika z jej art. 3. Dzięki temu państwa członkowskie mogą samodzielnie decydować o tym, które obszary gospodarki zechcą wyłączyć, kierując się względami ekonomicznymi lub społecznymi, spod zasad wolnej konkurencji.