

Alina SPERKA-CIECIURA\*

## CZY UNIA EUROPEJSKA JEST NEUTRALNA WZGLĘDEM PROCESÓW PRYWATYZACYJNYCH?

### (Streszczenie)

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o wpływ regulacji prawa unijnego na decyzję i przebieg procesu prywatyzacji przedsiębiorstw we Francji oraz jej ostateczny kształt.

Na potrzeby artykułu poddano analizie Dyrektywy KE 80/723 oraz 318/17, Dyrektywę Rady 88/361 oraz odwołano się do wybranych pozycji literatury.

W artykule znalazła się krótka analiza dziedzin, w których regulacja unijna wpływa na kształt ustawodawstwa, a które są związane, bezpośrednio lub pośrednio, z procesami prywatyzacji.

**Słowa kluczowe:** prywatyzacja; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; neutralność Unii Europejskiej; swobody Wspólnego Rynku; pomoc publiczna

### 1. Wstęp

Badając regulacje dotyczące procesów prywatyzacji, daje się dostrzec wyraźny wpływ, jaki prawo unijne miało na ich kształt i treść. Jest to szczególnie widoczne we Francji, która jako państwo założycielskie struktur europejskich brała czynny udział w tworzeniu i rozwijaniu idei wspólnego rynku, jednocześnie od lat osiemdziesiątych wdrażając zakrojony na szeroką skalę program prywatyzacji przedsiębiorstw. Ponadto, należy zaznaczyć, że Francja do prywatyzacji przedsiębiorstw podeszła w sposób wyjątkowo ochronny<sup>1</sup>, a rząd zobowiązał

---

\* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego; e-mail: alinasperka@gmail.com

<sup>1</sup> T.C. Daintith, *Les formes juridiques et les techniques de privatisation*, s. 77, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Wydawnictwo: Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 53–92.

się do podjęcia środków gwarantujących zachowanie narodowego charakteru przedsiębiorstw<sup>2</sup>. W celu realizacji tych założeń, w momencie prywatyzacji ustalano limit udziałów, jaki może być przeznaczony do nabycia przez inwestorów zagranicznych. Choć ograniczenie takie nie było zgodne z prawem unijnym, pozostawiono aż pięcioletni termin na jego harmonizację z legislacją dotyczącą wspólnego rynku i zaleceniami Wspólnoty Europejskiej<sup>3</sup>. Ostatecznie zostało ono uznane za niezgodne z zasadą swobodnego przepływu kapitału i przedsiębiorczości<sup>4</sup>. Podobnie, za ograniczenie swobody dokonywania inwestycji bezpośrednich przez inwestorów pochodzących z innych państw członkowskich stanowiące naruszenie swobód wspólnego rynku, uznana została konieczność uzyskiwania zgody na nabycie udziałów powyżej określonego progu<sup>5</sup>. Naruszenia powyższych zasad stawały się wielokrotnie obiektem badań ETS, a także przedmiotem negocjacji z państwami kandydującymi do członkostwa w Unii, pozwalając na ich eliminację jeszcze przed akcesją<sup>6</sup>.

Wyjątkami w tej kwestii są sytuacje wiążące się z wykonywaniem władzy publicznej, polityką publiczną, bezpieczeństwem lub zdrowiem publicznym oraz z bezpieczeństwem państwa, choć i je, zgodnie z wytycznymi Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), należy traktować wąsko.

Przy analizie tematu wyłania się problem zakresu neutralności wynikającej z art. 345 TFUE oraz jej stosunku do regulacji przyjętych z uwagi na dążenie do rozwoju wspólnego rynku, ochronę konkurencji i kontrolę pomocy publicznej udzielanej przez państwo przedsiębiorstwom oraz wpływ tych regulacji na legislację państw członkowskich.

<sup>2</sup> **É. Balladur**, *Compte rendu intégral 1<sup>re</sup> séance du jeudi 24 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, JOFR, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 13[1] A.N. (C.R.), Paryż 25 kwietnia 1986, s. 328.

<sup>3</sup> **É. Balladur**, *Compte rendu intégral 1<sup>er</sup> séance du mardi 22 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, JOFR, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 11[1] A.N. (C.R.), Paryż 23 kwietnia 1986, s. 210.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06, *Communication of the Commission on certain legal aspects concerning intra-eu investment* (Dz. U. UE C nr 220/06 z 19 lipca 1997 r.), s. 1.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>6</sup> Komisja Europejska, *Special rights in privatised companies in the enlarged Union – a decade full of developments*, Bruksela 2005 r., s. 4.

## 2. Interpretacja art. 345 TFUE

Sformułowanie art. 345 TFUE jest niejednoznaczne i wymaga doprecyzowania<sup>7</sup>, należy brać pod uwagę wiele aspektów, od analizy lingwistycznej, po jego genezę i kontekst, w jakim jest interpretowany przez organy unijne<sup>8</sup>. Choć artykuł ten bywa wykorzystywany do pojęcia własności w ogólności<sup>9</sup>, to odnosi się on przede wszystkim do kwestii pozostawiania udziałów przedsiębiorstw w rękach publicznych bądź prywatnych<sup>10</sup> na co regulacja unijna ma nie mieć wpływu<sup>11</sup>. Na tym stanowisku stoi Komisja Europejska (KE) w komunikacie, stwierdzając, że przeniesienie przedsiębiorstwa z sektora publicznego do prywatnego jest gospodarczą decyzją państwa członkowskiego, pozostającą jego wyłączną kompetencją<sup>12</sup>. Regulacje przewidziane w prawie europejskim nie powinny mieć wpływu na decyzję o nacjonalizacji lub prywatyzacji przedsiębiorstw<sup>13</sup>.

## 3. Pojęcie „prywatyzacja” i problemy związane z prywatyzacją we Francji

Pojęcie „prywatyzacja” można rozumieć na wiele sposobów i w zależności od przyjętego rozumienia pojawiają się inne problemy prawne, które proces ten ze sobą niesie. W doktrynie wypracowano wiele różnych definicji<sup>14</sup>, jednak na

<sup>7</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations*, w: *European Law Journal*, Maj 2010/16/3, Blackwell Publishing Ltd, Oxford 2010 r., s. 349.

<sup>8</sup> Zob. szerzej: B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.* (zawiera analizę lingwistyczną, prawną, orzeczniczą i stanowiska doktryny oraz analizę historyczną zmian brzmienia obecnego art. 345) oraz K. Havu, T. Juutilainen, F. Losada, J. Vesala, *Helsinki Property and European Integration: Dimensions of Article 345 TFEU*, w: *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland*, 148, 3, 2012 r., s. 203–224 (zawiera analizę genezy i powodów wprowadzenia art. 345 i ewolucję jego brzmienia oraz różnic w poszczególnych wersjach językowych).

<sup>9</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.*, s. 314.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 314 oraz A. Wróbel, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), t. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., s. 1077.

<sup>11</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.*, s. 305

<sup>12</sup> Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06...

<sup>13</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.*, s. 314 oraz K. Havu, T. Juutilainen, F. Losada, J. Vesala, *op. cit.*, s. 210 oraz J.W. Rutgers, *International Reservation of Title Clauses. A Study of Dutch, French and German Private International Law in the Light of European Law*, T.M.C. Press, Haga 1999 r., s. 175–176.

<sup>14</sup> Zob. szerzej J.A. Kay, D.J. Thompson, *Privatisation: a policy un search of a rationale*, *The Economic Journal*, marzec 1986/96, s. 18; P. Bance, L. Monnier, *The privatization of public enterprises in France*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 1984/57/2, s. 201;

potrzeby niniejszego artykułu będzie ono używane w dwóch podstawowych znaczeniach: jako prywatyzacja kapitałowa (polegająca na przeniesieniu własności udziałów przedsiębiorstwa na podmiot prywatny) oraz jako prywatyzacja statutowa bądź inaczej organizacyjna (polegająca na zmianie formy organizacyjnej przedsiębiorstwa na formę spółki prawa handlowego).

Istotnym problemem prawnym, z jakim borykano się przy prywatyzacji we Francji, była kwestia własności majątku pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstw publicznych (w rozumieniu Dyrektywy Komisji 318/17, czyli przedsiębiorstw, w których państwo bądź inne jednostki publiczne posiadają ponad połowę kapitału, bądź pomimo posiadania mniejszości mają istotny wpływ na ich działalność<sup>15</sup>).

Protesty budził także zamiar prywatyzacji przedsiębiorstw o charakterze przemysłowo-handlowym, które choć nie świadczyły usług w ogólnym interesie gospodarczym, to stanowiły rodzaj pewnego dziedzictwa narodowego, jak np. Régie Renault.

Kontrowersje wzbudzała też prywatyzacja przedsiębiorstw, którym powierzono sprawowanie monopolu oraz działalności w naturalny sposób należących do państwa, których nie można było oddać podmiotowi prywatnemu<sup>16</sup>. Wątpliwości budziło zapewnienie dostępności pewnych dóbr i usług na takim samym poziomie i podobnej jakości pomimo prywatyzacji<sup>17</sup>.

Wszystko to skutkowało oporem przy wprowadzaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, a nawet deklaracją Ministra Edouarda Balladeura, że procesem nie zostaną objęte przedsiębiorstwa, które zapewniały świadczenie usług publicznych, ani przedsiębiorstwa, którym powierzono monopol<sup>18</sup>. Ostatecznie jednak także je poddano procesowi prywatyzacji, rezerwując dla państwa pewne specjalne uprawnienia zapewniające kontrolę nad przedsiębiorstwem.

---

**T. Thiemeyer**, *Privatization. On the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 1996/67/2, s. 141–142.

<sup>15</sup> Dyrektywa Komisji 318/17 z 16 listopada 2006 r., w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. U. UE L318/17 z 17 listopada 2006 r. s. 17–25.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 39–40.

<sup>17</sup> **J.F. Robert**, *Le Droit et les privatisations – presentation generale des probleme*, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 38

<sup>18</sup> **É. Balladur** (22 kwietnia 1986 r.), *op. cit.*, s. 211.

#### 4. Kompatybilność specjalnych uprawnień państw w prywatyzowanych przedsiębiorstwach z prawem Unii Europejskiej

Gwarantowanie w prywatyzowanym przedsiębiorstwie specjalnych uprawnień („specjalnych” bądź „złotych” akcji), których państwo jest beneficjentem, jest instrumentem, którego natura powoduje wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym<sup>19</sup>. Wpływają one na możliwość swobodnego zarządzania przedsiębiorstwem przez inwestorów oraz ograniczają sprawowanie przez nich kontroli, tym samym wpływając na swobodę inwestowania w ramach UE oraz na swobodę przepływu kapitału. Do podobnej konstatacji doszła Komisja Europejska stwierdzając, że specjalne prawa rezerwowane dla realizacji celu „interesu publicznego” stanowią uprawnienia o specjalnym znaczeniu dla Rynku Wewnętrznego<sup>20</sup>.

Może to wpływać nie tylko na funkcjonowanie wspólnego rynku, ale także na skuteczność działalności prywatyzowanych przedsiębiorstw, nie pozwalając im w pełni korzystać z korzyści, jakie niesie ze sobą proces prywatyzacji<sup>21</sup>. Jak przyznaje Komisja, uregulowania takie chronią sprywatyzowane przedsiębiorstwo przed przejęciem, z reguły przez zagraniczną spółkę, są także narzędziem zapewnienia realizacji polityki państwa<sup>22</sup>. Nadzór taki może nieść ze sobą korzyści, być gwarancją realizacji ustalonej wcześniej polityki rozwoju przedsiębiorstwa, polityki dotyczącej ochrony środowiska lub polityki kadrowej, związanej z jego specyfiką<sup>23</sup>. Jednak, jak pokazują badania, choć sama prywatyzacja przedsiębiorstw skutkuje wzrostem ich osiągnięć, przede wszystkim dochodów, poziomu inwestycji, efektywności i produktywności, to wprowadzenie i utrzymywanie praw specjalnych przez państwa członkowskie ma negatywne, długofalowe skutki dla ich wyników, zarówno w sensie ekonomicznym, jak i ich rozwoju<sup>24</sup>. Może to być spowodowane koniecznością uzyskania zgody na nabycie udziałów bądź też koniecznością wyrażenia zgody na przejęcie kwalifikowaną większością głosów, ograniczeniem możliwości wspólnego głosowania, przyjęciem postanowień zapobiegających możliwości szantażu akcyjnego<sup>25</sup> lub też sztucznym

<sup>19</sup> S. Nicinski, *Droit public des affaires*, éditions Lextenso LGDJ, Paryż 2014 r., s. 359.

<sup>20</sup> Komisja Europejska, *Special rights*, *op. cit.*, s. 5.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 4, 9.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>24</sup> Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Oxera Consulting LTD., *Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact*, 2005 r., s. IV.

<sup>25</sup> Anti-greenmail provisions.

zaniżaniem wartości akcji<sup>26</sup> (co może dodatkowo zostać uznane przez Komisję za formę pomocy<sup>27</sup>). Jak pokazały badania przeprowadzone w amerykańskich przedsiębiorstwach, im silniejsze środki przeciw przejęciom zostały wprowadzone i im słabsza była pozycja udziałowców w stosunku do zarządu, tym słabsze były wyniki działalności przedsiębiorstwa i gorsze wyniki sprzedaży oraz niższa cena giełdowa<sup>28</sup>. Z drugiej jednak strony pojawiły się wątpliwości, czy ochrona konkurencji wewnątrz Unii Europejskiej skutkująca ograniczeniem swobodnego rozwoju dużych grup przedsiębiorstw publicznych nie jest w rezultacie czynnikiem hamującym ich konkurencyjność na arenie międzynarodowej<sup>29</sup>.

### 5. Czy uzależnienie zgody na udzielenie pomocy przedsiębiorstwu od przyszłej jego prywatyzacji i ograniczanie praw specjalnych zarezerwowanych dla państwa stanowi przejaw pośredniej zachęty do prywatyzacji?

Deklarowana w TFUE neutralność względem form własności nie przeszkadza organom unijnym podkreślać swoich preferencji, które idą w kierunku własności prywatnej i stanowią pośrednią zachętę do prywatyzacji. Wyraża się to choćby w konieczności uzyskania przez państwo zgody w każdym przypadku, gdy chce udzielić pomocy przedsiębiorstwu publicznemu, a zgoda ta jest warunkowa i związana z zobowiązaniem do późniejszego sprywatyzowania przedsiębiorstwa, któremu jej udzielono<sup>30</sup>. Prywatyzacja jest tu postrzegana jako środek zapew-

<sup>26</sup> Poison pills.

<sup>27</sup> S. Nicinski, *op. cit.*, s. 374.

<sup>28</sup> P. Gompers, J. Ishii, A. Metric, *Corporate Governance and Equity Prices*, Quarterly Journal of Economics 2003/118, s. 107–155; C. Sundaramurthy, J.T. Mahoney, *Board Structure, Anti-takeover Provisions and Stockholder Wealth*, Federal Reserve Bank of New York Research Paper, nr 9516, 1995 r.; G. Jarrell, A. Poulsen, *The returns to acquiring firms in tender offers: Evidence from three decades*, Financial Management 1989/18; M. Ryngaert, *The effect of poison pill securities on shareholder wealth*, Journal of Financial Economics 1988/20, s. 377–417, cyt. za: Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Oxera Consulting LTD., *Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact*, 2005 r., s. 8 oraz A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody Rynku Wewnętrznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 961.

<sup>29</sup> B. Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3, s. 431.

<sup>30</sup> S. Braconnier, *Droit public de l'économie*, PUF, Paryż 2015, s. 279 oraz M. Donny, *Les aides publiques et la transparence des relations financières avec l'État*, Miméo, Université Libre de Bruxelles et TEPSA-CIRIEC, cyt. za: B. Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*,

niający, że w przyszłości państwo nie będzie tak skore do udzielania pomocy<sup>31</sup>. Z drugiej strony natomiast, gdy Komisja Europejska jest wzywana do oceny przejęcia udziałów w przedsiębiorstwie prywatnym przez państwo, zawsze jest to oceniane z dystansem i pewną dozą podejrzliwości<sup>32</sup>.

Przykładem takiej sytuacji był przypadek ALSTOM (francuskiego międzynarodowego koncernu zajmującego się infrastrukturą energetyczną i transportową). Kiedy ALSTOM w 2003 r. miało trudności, Francja zmuszona została do wdrożenia programu pomocy publicznej. Komisja Europejska wyraziła zgodę na objęcie przez Francję 17% udziałów, jednakże pod warunkiem ich odsprzedaży w przeciągu maksymalnie czterech lat. Taki warunek miał zminimalizować zakres udzielanej pomocy jedynie do tego, co niezbędne. Komisja, choć nie może narzucić warunków prywatyzacji przedsiębiorstwa, które otrzymuje pomoc w celach restrukturyzacji, to jednak angażuje państwo w jego prywatyzację<sup>33</sup>. Podobnie było w przypadku Crédit Lyonnais, gdzie Komisja wyraziła zgodę na udzielenie pomocy, jednocześnie podkreślając zasadność prywatyzacji banku w ciągu pięciu lat<sup>34</sup>. Miało to zapewnić ograniczenie przywilejów wynikających z więzi banku z państwem i ograniczyć możliwość wystąpienia praktyk zakłócających konkurencję na przyszłość<sup>35</sup>. Kolejnymi przykładami są Renault, Air France i GAN. Komisja zezwoliła na przekazanie Renault 12 miliardów franków pod warunkiem przekształcenia w spółkę prawa handlowego (ustawa z 4 lipca 1990 r.). Dofinansowanie Air France kwotą 20 miliardów franków w 1994 r. było uzależnione od przyjęcia planu restrukturyzacji prowadzącej do zbycia aktywów i otwarcia kapitału. W przypadku grupy GAN w 1997 r. pomoc w wysokości 20 miliardów franków została uznana za zgodną z traktatami pod warunkiem przyjęcia planu restrukturyzacji przewidującego zbycie aktywów<sup>36</sup>. Jak widać, choć w art. 345 TFUE deklaruje się neutralność, Unia Europejska zdaje się wspierać tendencje prywatyzacyjne mające miejsce w poszczególnych państwach, a co więcej, stara się kontrolować sposoby prywatyzacji<sup>37</sup>.

---

Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3, s. 430; **S. Nicinski**, *op. cit.*, s. 374; **M. Karpenschif**, *La privatisation des entreprises publiques: une pratique encouragée sous surveillance communautaires*, JOCE C 220 du 19 juillet 1997 r.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 280.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 280–281 oraz **M. Donny**, *op. cit.*

<sup>33</sup> Komisja Europejska, *XXVe Rapport sur la politique de concurrence – 1995*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1996, s. 98.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 90.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 233.

<sup>36</sup> **S. Nicinski**, *op. cit.*, s. 374.

<sup>37</sup> **S. Braconnier**, *op. cit.*, s. 280.

## 6. Eliminacja praw specjalnych i wyłącznych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach

Zgodnie z wytycznymi Komisji proces prywatyzacji musi być publiczny, oparty na obiektywnych kryteriach, otwarty oraz transparentny<sup>38</sup>. Prawa specjalne w prywatyzowanych przedsiębiorstwach były poddane analizie pod względem ich zgodności z prawem wspólnotowym, a ich wpływ na prawidłowe funkcjonowanie wspólnego rynku<sup>39</sup> doprowadził do nacisków ze strony Komisji Europejskiej na ich eliminację i stopniowe ograniczanie, aż do całkowitego zniesienia. W przypadku nowych państw kandydujących do członkostwa w Unii, Komisja naciskała na ich eliminację już na poziomie negocjacji przedakcesyjnych, co okazało się w miarę skuteczne, gdyż jak pokazały analizy dokonane w 2004 r., specjalne prawa zostały zachowane jedynie w 141 przedsiębiorstwach, głównie świadczących usługi telekomunikacyjne, pocztowe, bankowe oraz dostarczające energię, prąd i gaz. Usługi w ogólnym interesie gospodarczym świadczyło 50% spośród wymienionych przedsiębiorstw, a 37% z nich działało w sektorze konkurencyjnym. Pozostałe działały w różnych sektorach i branżach, często związanych z obronnością, przemysłem nuklearnym i innych gałęziach przemysłu, umiejscawiających je w kategorii wyjątków przewidzianych unijnym prawem. W niektórych przypadkach przedsiębiorstwa te odgrywały znaczną rolę w gospodarce państwa, a wszystkie razem w gospodarce całej Unii<sup>40</sup>.

## 7. Przejrzystość stosunków finansowych pomiędzy państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi

Zgodnie z art. 106 ust. 1 TFUE przedsiębiorstwa publiczne, jak i te, którym przyznano prawa specjalne lub wyłączne, podlegają zasadom konkurencji na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa prywatne (z wyjątkiem sytuacji przewidzianych art. 106 ust. 2 TFUE), w związku z czym należało wprowadzić możliwość przeprowadzania rzetelnej i skutecznej kontroli pomocy państwa. W tym celu wprowadzono przepisy zapewniające przejrzystość złożonych stosunków finansowych między władzami publicznymi a przedsiębiorstwami publicz-

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 281–282.

<sup>39</sup> Zob. także **M. Mataczyński**, *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 19 oraz **M. Mataczyński**, w: **A. Wróbel**, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, **D. Miąsik**, **N. Półtorak** (red.), t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 994.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 283.



nymi, które znalazły wyraz w Dyrektywie Komisji 80/723 z 25 czerwca 1980 r.<sup>41</sup> (Dyrektywa ta była później wielokrotnie modyfikowana, aż do przyjęcia obecnie obowiązującego tekstu w postaci Dyrektywy 318/17 z 16 listopada 2006 r.<sup>42</sup>). Przedsiębiorstwa zostały zobowiązane do prowadzenia oddzielnych ksiąg oraz zachowania przejrzystości struktur finansowych i organizacyjnych. Elementy te stanowiły narzędzia w rękach Komisji pozwalające stwierdzić, czy przyznane przez państwa członkowskie rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowią pośredniego sposobu subwencjonowania innej działalności gospodarczej, a tym samym nie są przykładem niezgodnej ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej. Choć Dyrektywa 318/7 ma na celu pomoc w ochronie konkurencji, ale dla obciążonych nim przedsiębiorstw generuje dodatkowe koszty.

## 8. Zakończenie

Analizując regulacje dotyczące działalności przedsiębiorstw publicznych oraz mające na celu ochronę konkurencji na wspólnym rynku, a także swobody z nim związane, pomoc publiczną oraz stosunek organów unijnych do prób zachowania przez państwa członkowskie praw specjalnych lub wyłącznych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach oraz innych prób zachowania kontroli nad tymi przedsiębiorstwami, widać, że preferowaną formą własności jest własność prywatna<sup>43</sup>. Regulacja i organy unijne dążą do minimalizowania udziału państw członkowskich w funkcjonowaniu działających na wspólnym rynku przedsiębiorstw. Presja prawa europejskiego odnośnie do statutów przedsiębiorstw publicznych o charakterze handlowym i przemysłowym jest czynnikiem działającym na rzecz przeprowadzenia prywatyzacji statutowej tych przedsiębiorstw i przekształcenia ich w spółki prawa handlowego<sup>44</sup>. Jako, że inwestycje czynione przez podmioty z państw członkowskich UE, w tym zakup kontrolnego pakietu akcji, są objęte zasadami swobody przepływu kapitału i przedsiębiorczości<sup>45</sup>, wymagają ochro-

<sup>41</sup> Dyrektywa Komisji 80/723 z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz. U. UE L 195 z 29 lipca 1980 r.), s. 0035–0037.

<sup>42</sup> Dyrektywa Komisji 318/17, *op. cit.*, s. 15–17.

<sup>43</sup> Zob. również: S. Braconnier, *op. cit.*, s. 280.

<sup>44</sup> S. Nicinski, *op. cit.*, s. 380.

<sup>45</sup> Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06, *op. cit.*, s. 16.

ny<sup>46</sup>. Skutkuje to wprowadzeniem odpowiednich postanowień na gruncie prawa europejskiego, które następnie muszą być przestrzegane przez ustawodawstwo krajowe. We Francji doprowadziło to do zmiany regulacji dotyczącej prywatyzacji w punkcie odnoszącym się do ograniczeń przewidzianych dla inwestycji czynionych przez podmioty zagraniczne oraz w punkcie przewidującym konieczność uzyskania zgody na zakup udziałów powyżej określonego pułapu.

Dążenie do zapewnienia równych szans przedsiębiorstw publicznym i prywatnym, bez względu na miejsce ich pochodzenia, powoduje nałożenie dodatkowych obciążeń na przedsiębiorstwa publiczne wykonujące poza działalnością w ogólnym interesie gospodarczym także inne zadania. Choć istnienie operatorów publicznych nie podlega negacji przez prawo wspólnotowe, to ich działalność poddana jest kontroli unijnych organów<sup>47</sup>. Konieczność zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi a państwami członkowskimi także generuje dodatkowe koszty związane z prowadzeniem podwójnej rachunkowości i księgowości oraz koniecznością zatrudniania dodatkowej kadry. Co więcej, tradycyjnie we Francji, operator publiczny będący monopolistą świadczył usługi publiczne według regulowanych taryf, a ich finansowanie było zapewnione przez państwo. System, pod wpływem prawa unijnego, zmienił się w konkurencyjny z kilkoma operatorami, których działalność jest finansowana poprzez system wyrównań i subwencji mających na celu zapewnienie powszechnej dostępności tych usług. Model wspólnotowy wyparł stopniowo model francuski i choć, co prawda, nie podważa bezpośrednio możliwości istnienia sektora publicznego, to zdecydowanie osłabia rację i sens jego istnienia<sup>48</sup>. Zmuszenie państw do traktowania własnych przedsiębiorstw na równi z prywatnymi sprawiło, że sens zachowania ich własności stanął pod znakiem zapytania<sup>49</sup>. Powyższe może powodować chęć przekazania przez państwa członkowskie jak największej ilości zadań przedsiębiorstwom publicznym o kapitale prywatnym i zdjęcie z siebie dodatkowych obciążeń. Niemożność zachowania kontroli oraz szczególnych praw także sprzyja chęci pozbywania się udziałów w przedsiębiorstwach. Unia Europejska zdaje się wspierać tendencje prywatyzacyjne, a co więcej stara się kontrolować sposoby prywatyzacji<sup>50</sup>. Czy taka postawa jest zgodna z zasadą neutralności wyrażoną w art. 345 TFUE będzie

<sup>46</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 951.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 373.

<sup>48</sup> S. Nicinski, *op. cit.*, s. 374; L. Monnier, *Introduction dans Entreprises publiques et Marché unique*, CIRIEC, 1992, s. 9–19, cyt. za: B. Thiry, *op. cit.*, s. 430.

<sup>49</sup> L. Monnier, *op. cit.*, s. 430.

<sup>50</sup> S. Braconnier, *op. cit.*, s. 280.

zależało od przyjętej interpretacji pojęcia „neutralności” – jeśli bowiem rozumieć przez nie brak bezpośredniej ingerencji organów i legislacji unijnej w ustawodawstwo dotyczące własności przedsiębiorstw w państwach członkowskich, to można przyjąć, że Unia pozostaje neutralna w tym zakresie. Jednakże jeśli przez pojęcie „neutralności” rozumielibyśmy brak wpływu, choćby pośredniego, na decyzje państw o prywatyzacji bądź na zmiany przyjętej w tym zakresie legislacji, to w tym przypadku ta „neutralność” nie jest taka oczywista, co pokazują opisane sytuacje.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Dyrektywa Komisji 80/723 z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, Dz. U. UE L 195 z 29 lipca 1980 r.

Dyrektywa Rady 88/361/EEC z 24 czerwca 1988 r. *for the implementation of Article 67 of the Treaty*, Dz. U. UE L 178 z 08 lipca 1988 r.

Dyrektywa Komisji 318/17 z 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. U. UE L318/17 z 17 listopada 2006 r.

### Opracowania:

**Akkermans Bram, Ramaekers Eveline**, *Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations*, European Law Journal, Maj 2010/16/3, Blackwell Publishing Ltd, Oxford 2010, s. 292–314.

**Balladur Édouard**, *Compte rendu intégral 1<sup>re</sup> séance du mardi 22 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 11[1] A.N. (C.R.), Paryż, 23 kwietnia 1986, (<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1985-1986-ordinaire2/007.pdf>; stan na 10.06.2016 r.).

**Balladur Édouard**, *Compte rendu intégral 1<sup>re</sup> séance du jeudi 24 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 13[1] A.N. (C.R.), Paryż, 25 kwietnia 1986, (<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1985-1986-ordinaire2/011.pdf>; stan na 10.06.2016 r.).

**Bance Philippe, Monnier Lionel**, *The privatization of public enterprises in France*, Annals of Public and Cooperative Economics 1984/57/2, s. 197–199.

**Braconnier Stéphane**, *Droit public de l'économie*, PUF, Paryż 2015.

**Cieśliński Aleksander**, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody Rynku Wewnętrznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

**Daintith Terence**, *Les formes juridiques et les techniques de privatisation*, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 53–92.

- Donny Marianne**, *Les aides publiques et la transparence des relations financières avec l'État*, Miméo, Université Libre de Bruxelles et TEPESA-CIRIEC, cyt. za: Bernard Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, 1994/65/3.
- Linotte Didier, Romi Raphaël**, *Droit Public Économique*, wyd. 7, LexiNexis, Paryż 2012.
- Gompers Paul, Ishii Joy, Metric Andrew**, *Corporate Governance and Equity Prices*, Quarterly Journal of Economics, nr 118, Oxford 2003, s. 107–155.
- Havu Katri, Juutilainen Teemu, Losada Fraga, Vesala Juha**, *Helsinki Property and European Integration: Dimensions of Article 345 TFEU*, w: Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2012/148/3, s. 203–224.
- Jarrell Gregg, Poulsen Annette**, *The returns to acquiring firms in tender offers: Evidence from three decades*, Financial Management, no 18, Cambridge 1989, s. 12–19.
- Karpenschif Michaël**, *La privatisation des entreprises publiques: une pratique encouragée sous surveillance communautaires*, JOCE C 220 du 19 juillet 1997, cyt. za: Sophie Nicinski, *Droit Public des Affaires*, Wydawnictwo LGDJ, Lextenso éditions, wyd. 4, Paryż 2014.
- Kay John A., Thompson David J.**, *Privatisation: a policy un search of a rationale*, The Economic Journal March 1986/96, s. 18–32.
- Mataczyński Maciej**, *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 19.
- Mataczyński Maciej**, w: Andrzej Wróbel, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dawid Miąsik, Nina Póltorak (red.), t. I, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 994.
- Monnier Lionel**, *Introduction dans Entreprises publiques et Marché unique*, CIRIEC, 1992, s. 9–19, cyt. za: Bernard Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3.
- Nicinski Sophie**, *Droit public des affaires*, LGDJ, Lextenso éditions, wyd. 4, Paryż 2014.
- Robert J.F.**, *Le Droit et les privatisations – presentation generale des probleme*, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 18–42.
- Rutgers Jacobien W.**, *International Reservation of Title Clauses. A Study of Dutch, French and German Private International Law in the Light of European Law*, T.M.C. Press, Haga 1999.
- Ryngaert Michael**, *The effect of poison pill securities on shareholder wealth*, Journal of Financial Economics, no 20, New York 1988, s. 377–417.
- Sundaramurthy Chamu, Mahoney James**, *Board Structure, Anti-takeover Provisions and Stockholder Wealth*, Federal Reserve Bank of New York Research Paper, no 9516, New York 1995.
- Thiemeyer Theo**, *Privatization. On the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory*, Annals of Public and Cooperative Economics 1996/67/2, s. 141–152.
- Thiry Bernard**, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3.
- Wróbel Andrzej**, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dagmara Kornobis-Romanowska, Justyna Łacny (red.), t. III, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 1077.

#### Raporty i sprawozdania:

- Komisja Europejska, *XXVe Rapport sur la politique de concurrence – 1995*, Wydawnictwo Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1996.

Komisja Europejska, *Special rights in privatised companies in the enlarged Union – a decade full of developments*, Bruksela 2005.

Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06, *Communication of the Commission on certain legal aspects concerning intra-eu investment*, Dz. U. UE C nr 220/06 z 19 lipca 1997.

Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Oxera Consulting LTD., *Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact*, Bruksela 2005.

Alina SPERKA-CIECIURA

### DOES THE EUROPEAN UNION REMAINS NEUTRAL WITH REGARD TO THE PRIVATISATION PROCESSES?

(Summary)

The author of this article tries to define what, if any, is the influence of the European law on the decision, process and the final effect of the privatisation and its legislation.

The Directives of the UE Commission 80/723 and 318/17, the Directive of the European Council 88/361 and the chosen positions of the literature were analysed for the needs of this article.

The article consist also of short analysis of the domains, which are directly or indirectly connected with the processes of the privatisation, and on which European legislation has got major influence.

**Keywords:** privatisation; the Treaty of the Functioning of European Union; neutrality of European Union; the freedoms of the common market; public aid