

Bartosz Pawłowski

Zgodność z prawem Unii Europejskiej art. 138 rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych¹

Compliance with the European Union law of Article 138 of the government's Bill on Electronic Delivery

Article 138 of the Bill entrusts Poczta Polska SA with exclusive rights for the provision of a registered electronic delivery service and a public hybrid service. In the author's opinion, this constitutes a restriction of the freedom to provide services and the freedom of establishment as defined in the TFEU. Determining whether granting public aid to Poczta Polska requires notification to the European Commission according to Article 108(3) TFEU is not possible on the basis of the Bill itself, which does not constitute an aid program, and depends on the contents of executive acts. Entrusting the operator's duties in the manner provided for in the Bill will require notification to the European Commission.

Keywords: competition, Polish Post, notification, European Union, bill

Artykuł 138 projektu ustawy przewiduje powierzenie Poczcie Polskiej SA praw wyłącznych dotyczących świadczenia rejestrowanej usługi doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej. W ocenie autora stanowi to ograniczenie swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości określonych w TFUE. Ustalenie, czy udzielanie Poczcie Polskiej pomocy publicznej może wymagać notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE, nie jest możliwe na podstawie samego projektu, który nie jest programem pomocowym, i jest uzależnione od treści aktów wykonawczych. Powierzenie obowiązków operatora w trybie przewidzianym w projekcie ustawy będzie wymagać poinformowania Komisji Europejskiej.

Słowa kluczowe: konkurencja, Poczta Polska, notyfikacja, Unia Europejska, projekt ustawy

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawa Międzynarodowego
i Zagranicznych Systemów Prawnych, WARSZAWA, POLSKA ■
bartosz.pawlowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8764-6474>

Niniejsza opinia ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytania zadane przez Komisję Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii w związku z pracami nad rządowym projektem ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk sejmowy nr 239). Komisja zwróciła się do Biura Analiz Sejmowych z następującymi pytaniami:

¹ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej art. 138 rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk nr 239)* sporządzona 4 maja 2020 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii; BAS-WAPM-768/20.

- czy powierzenie na podstawie art. 138 ust. 1 projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych obecnemu operatorowi wyznaczonemu (Poczcie Polskiej SA) obowiązków wynikających z projektowanej ustawy o doręczeniach elektronicznych, z więc *de facto* przyznanie temu operatorowi wyłącznego prawa do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, oraz publicznej usługi hybrydowej jest zgodne z prawem Unii Europejskiej oraz czy nie wymaga odpowiedniej notyfikacji w rozumieniu przepisów tego prawa i czy notyfikacja, o której mowa w przypisie nr 1 do projektu ustawy, jest wystarczająca?
- czy ewentualne powierzenie na podstawie art. 138 ust. 2 projektowanej ustawy obowiązków operatora wyznaczonego na określony okres nie wymagałoby również notyfikacji?

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena zgodności art. 138 projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, w tym ocena konieczności jego notyfikowania instytucjom UE. Aby jednak ocenić zgodność z prawem UE wskazanego przepisu, należy go odczytać w kontekście całego projektu ustawy.

Projekt określa: (1) zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, (2) zasady i warunki świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej oraz (3) zasady wykorzystywania kwalifikowanych usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego do wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi (art. 1 projektu).

Zgodnie z projektem publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE² (dalej: rozporządzenie 910/2014), świadczoną przez operatora wyznaczonego (art. 2 pkt 10 projektu). Przywołany przepis rozporządzenia 910/2014 stanowi, że usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest usługa umożliwiająca przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniająca dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniąca przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany.

Operatorem wyznaczonym będzie operator wyznaczony, o którym mowa w art. 3 pkt 13 ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. 2018,

² Dz.Urz. UE L 257 z 28 sierpnia 2014 r., s. 73.

poz. 2188, ze zm.; dalej: Prawo pocztowe), (art. 2 pkt 5 projektu), czyli operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych.

Publiczną usługą hybrydową, zgodnie z projektem, będzie usługa pocztowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 Prawa pocztowego, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny (art. 2 pkt 9 projektu). Przywołany przepis Prawa pocztowego stanowi, że usługą pocztową jest wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe przysyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej.

Projekt przewiduje, że podmiot publiczny będzie miał co do zasady obowiązek doręczać korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru, z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych (art. 4 ust. 1 projektu). Korzystanie z usługi hybrydowej będzie obowiązkowe dla podmiotów publicznych dla doręczania korespondencji, wymagającej uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru, w przypadku: (1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych albo (2) gdy podmiot publiczny będzie posiadał wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności.

Stosownie do projektu ustawy podmiot publiczny będzie obowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego (art. 8 projektu). Do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego obowiązani będą także: wykonujący zawód adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi, doradcy restrukturyzacyjni, rzecznicy patentowi i notariusze, a także radcy Prokuraturii Generalnej RP wykonujący czynności służbowe oraz przedsiębiorcy niebędący podmiotami publicznymi (art. 9 projektu). Inne podmioty niepubliczne będą mogły, ale nie musiały, posiadać adres do doręczeń elektronicznych powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego zobowiązany będzie operator wyznaczony.

Operator wyznaczony będzie miał obowiązek udostępniać podmiotom publicznym oraz podmiotom niepublicznym korzystającym z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego skrzynki doręczeń, w tym zapewnić gwarantowaną dostępność skrzynki doręczeń elektronicznych, a także przechowywać wysłane i odebrane dane w ramach gwarantowanej pojemności skrzynki doręczeń. Operator wyznaczony w ramach świadczenia publicznej usługi reje-

strowanego doręczenia elektronicznego będzie także zobowiązany do wystawiania dowodów wysłania i dowodów otrzymania.

Także do świadczenia publicznej usługi hybrydowej zobowiązany będzie operator wyznaczony. Publiczna usługa hybrydowa ma być świadczona (1) w sposób jednolity w porównywalnych warunkach, (2) przy zapewnieniu na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego (...), (3) z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek listowych, (4) po przystępnych cenach, (5) z częstotliwością zapewniającą doręczanie przesyłek listowych co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, (6) w sposób zapewniający uzyskanie przez nadawcę dokumentu elektronicznego potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej.

Operator wyznaczony, świadcząc publiczną usługę hybrydową, będzie musiał zapewnić funkcjonowanie infrastruktury niezbędnej do wydruku i kopertowania korespondencji nadanej w postaci elektronicznej oraz sieci pocztowej niezbędnej do sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek listowych. W zakresie nieuregulowanym w projektowanej ustawie do publicznej usługi hybrydowej zastosowanie znajdują przepisy Prawa pocztowego.

Operator wyznaczony, świadcząc publiczną usługę hybrydową, będzie przekształcał dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata. Przekształcenie będzie odbywać się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi. Operator wyznaczony będzie zapewniał potwierdzenie daty i czasu wykonania czynności przekształcenia dokumentu elektronicznego.

Operator wyznaczony będzie uprawniony do pobierania od nadawcy opłaty za przekazywanie korespondencji przy użyciu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej. Z opłaty zwolnione będzie przekazywanie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego przez podmiot niepubliczny do podmiotu publicznego. Nie będzie także podlegało opłacie przekazywanie korespondencji między podmiotami publicznymi przy użyciu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Projekt, w art. 138, przewiduje, że do dnia 31 grudnia 2025 r. obowiązki operatora wyznaczonego wynikające z projektowanej ustawy zostaną powierzone operatorowi wyznaczonemu, w rozumieniu Prawa pocztowego. Jednak w przypadku uporczywego naruszania przez operatora wyznaczonego warunków świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub warunków świadczenia publicznej usługi hybrydowej, lub rażąco wysokiego kosztu świadczenia usług – minister właściwy do spraw informatyzacji w drodze decyzji administracyjnej będzie mógł powierzyć świadczenie tych usług innemu podmiotowi nie dłużej niż na okres do dnia 31 grudnia 2025 r. włącznie, biorąc

pod uwagę sprawną realizację publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej.

Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej art. 138 projektu ustawy

Projektowany art. 138 ustawy o doręczeniach elektronicznych należy ocenić w kontekście:

- artykułów 49, 56, 106, 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE),
- dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług³ (dalej: dyrektywa 97/67),
- decyzji 2012/21/UE Komisji z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 TFUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁴ (dalej: decyzja 2012/21),
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE⁵ (dalej: dyrektywa 2014/24),
- rozporządzenia 910/2014,
- dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego⁶ (dalej: dyrektywa 2105/1535),
- rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE⁷ (dalej: rozporządzenie 2015/1589).

Analiza art. 138 projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

1. Projekt, w art. 138, przewiduje, że do dnia 31 grudnia 2025 r. obowiązki operatora wyznaczonego wynikające z projektowanej ustawy zostaną powierzone ope-

³ Dz.Urz. UE L 15 z 28 stycznia 2008 r., s. 14, ze zm.

⁴ Dz.Urz. UE L 7 z 11 stycznia 2012 r., s. 3

⁵ Dz.Urz. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s. 65, ze zm.

⁶ Dz.Urz. UE L 241 z 17 września 2015 r., s. 1.

⁷ Dz.Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 9.

ratorowi wyznaczonemu, w rozumieniu Prawa pocztowego. Operatorem tym jest obecnie, do dnia 31 grudnia 2025 r., Poczta Polska SA⁸. Oznacza to, że w okresie do 31 grudnia 2025 r. publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczna usługa hybrydowa będą mogły być świadczone wyłącznie przez Poczta Polska SA (z zastrzeżeniem art. 138 ust. 2 projektu ustawy).

2. Zgodnie z art. 106 ust. 1 TFUE państwa członkowskie w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w artykułach 18 oraz 101–109 TFUE.

Pojęcie przedsiębiorstwa publicznego nie jest zdefiniowane w TFUE. Można jednak odwołać się do definicji zawartej w art. 2 lit. b dyrektywy Komisji 2006/111/WE z 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw⁹ (dalej: dyrektywa 2006/111). Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwo publiczne oznacza każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału kapitałowego lub ze względu na zasady, które nim rządzą. Dominujący wpływ ze strony władz publicznych zakłada się wówczas, gdy władze te, pośrednio lub bezpośrednio, w odniesieniu do przedsiębiorstwa: (a) posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa, (b) kontrolują większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez przedsiębiorstwa lub (3) mogą mianować więcej niż połowę członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa.

Jedynym akcjonariuszem Poczty Polskiej jest Skarb Państwa. Można zatem Poczta Polską uznać za przedsiębiorstwo publiczne w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE.

Prawa wyłączne, do których odnosi się art. 106 ust. 1 TFUE, także nie są zdefiniowane w TFUE. Ponownie jednak można odwołać się do dyrektywy 2006/111. Zgodnie z jej art. 2 lit. f prawa wyłączne to prawa przyznane jednemu przedsiębiorstwu przez państwo członkowskie na mocy dowolnego instrumentu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego, zastrzegające dla tego przedsiębiorstwa wyłączne prawa do świadczenia usług lub prowadzenia działalności na danym obszarze geograficznym.

Przyznanie Poczcie Polskiej wyłączności na świadczenie, w okresie do końca 2025 r., publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz pub-

⁸ Zob. decyzję Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 30 czerwca 2015 r., znak: DRP.WKP.710.2.2015.26,27, https://archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=20066 [dostęp 3 maja 2020 r.].

⁹ Dz.Urz. UE L 318 z 17 listopada 2006 r., s. 17.

licznej usługi hybrydowej stanowi przyznanie prawa wyłącznego w rozumieniu art. 106 TFUE.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 TFUE, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz przedsiębiorstw, którym przyznają prawa wyłączne, państwa członkowskie nie mogą ustanawiać nowych ani też utrzymywać już istniejących środków, które są sprzeczne z TFUE, a w szczególności naruszają art. 18 TFUE (zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową) lub art. 101–109 TFUE (reguły konkurencji).

W doktrynie podnosi się, że środki, o których stanowi art. 106 ust. 1 TFUE, obejmują każdy rodzaj prawnego lub choćby tylko faktycznego wpływania na omawianą grupę przedsiębiorstw, przy czym środki te są przez ten przepis zakazane wówczas, gdy umożliwiają państwom członkowskim używanie tychże przedsiębiorstw dla obchodzenia postanowień traktatu. Środki te obejmują nie tylko działania prowadzące do ograniczania samodzielności działania omawianych przedsiębiorstw, lecz także działania państw członkowskich, za pomocą których państwa te wspierają zachowania przedsiębiorstw sprzeczne z traktatem lub też takie (naruszające postanowienia TFUE) zachowania dopiero umożliwiają czy też do nich zachęcają¹⁰.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) stwierdził, że nawet jeżeli art. 106 ust. 1 TFUE zakłada istnienie przedsiębiorstw wyposażonych w prawa wyłączne lub specjalne, to nie oznacza to bynajmniej, że wszystkie tego typu prawa są zawsze legalne. Legalność bowiem tychże praw zależy w każdym przypadku od ich zgodności z tymi regułami traktatu, do których odsyła art. 106 ust. 1 TFUE¹¹. W istocie prawa te muszą być zgodne ze wszystkimi przepisami TFUE, gdyż przepisy przywołane w art. 106 ust. 1 TFUE mają jedynie charakter przykładowy („w szczególności”). Przede wszystkim chodzi jednak o art. 18 TFUE, o traktatowe reguły konkurencji oraz o traktatowe przepisy o swobodach rynku wewnętrznego.

O legalności (zgodności z traktatem) praw wyłącznych można mówić dopiero wówczas, gdy władze publiczne w odpowiedni sposób usprawiedliwią wyłączenie na danym rynku mechanizmu wolnej konkurencji. Usprawiedliwieniem tym mogą być przy tym zarówno określone pozagospodarcze względy interesu publicznego, jak też przyczyny wyspecyfikowane w art. 106 ust. 2 TFUE¹².

Odnośnie do pierwszej kwestii (usprawiedliwienie ograniczenia wolnej konkurencji uzasadnionymi względami interesu publicznego) należy stwierdzić, że każde prawo wyłączne, które może stanowić przeszkodę w transgranicznym

¹⁰ M. Szydło [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.

¹¹ Wyrok TSUE z 19 marca 1991 r. w sprawie C-202/88, *Francja vs. Komisja Europejska*, pkt 22.

¹² M. Szydło [w:] *Traktat o funkcjonowaniu*, *op. cit.*

przepływie towarów, osób, usług lub kapitału, a także w swobodzie przedsiębiorczości, stanowi zakazane ograniczenie w rozumieniu przepisów o swobodach rynku wewnętrznego i dla swojej legalizacji wymaga określonego usprawiedliwienia, czy to na podstawie derogacji traktatowych, czy też poprzez odwołanie się do orzeczniczej kategorii imperatywnych wymogów interesu publicznego¹³. Wymaga to również wykazania, że takie ograniczenie swobód jest odpowiednie do zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne¹⁴. Prawne wykluczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez inne przedsiębiorstwa z wyjątkiem jednego należy uznać za ograniczenie swobód rynku wewnętrznego. W tym wypadku będzie to przede wszystkim ograniczenie swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości¹⁵. TFUE dopuszcza ograniczenia swobód rynku wewnętrznego (art. 52 ust. 1 i art. 62 TFUE oraz dodatkowe ograniczenia dopuszczone w orzecznictwie TSUE dotyczącym tych przepisów¹⁶).

Należy uznać, że żadna z traktatowych przesłanek dopuszczalności ograniczenia swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości – wymienione w art. 52 ust. 1 w związku z art. 62 TFUE względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego – nie znajdą zastosowania do proponowanych ograniczeń. Względy te nie zostały też przywołane w uzasadnieniu projektu ustawy.

W odniesieniu do wynikającej z rzecznictwa TSUE możliwości ograniczania swobód rynku wewnętrznego ze względu na uzasadniony interes ogólny należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy (s. 11 i n. uzasadnienia) przyznano, że powierzenie obecnie funkcjonującemu na rynku usług pocztowych operatorowi wyznaczonemu, tzn. Poczcie Polskiej SA, świadczenia obu usług, tzn. publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, w okresie przejściowym, tzn. do dnia 31 grudnia 2025 r., oznacza przyznanie Poczcie Polskiej SA prawa wyłącznego. Przyznanie jednemu przedsiębiorstwu takich praw może skutkować ograniczeniem swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 TFUE oraz swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 TFUE. Dalej stwierdzono, że projektodawca, zdając sobie sprawę z powyższych konsekwencji, podjął działania mające na celu przeanalizowanie możliwych alternatywnych wariantów modelu doręczeń elektronicznych w Polsce, kierując się przy wyborze finalnego rozwiązania nadrzędnymi względa-

¹³ Zob. wyrok TSUE z 23 lutego 2016 r w sprawie C-179/14, *Komisja vs. Węgry*, pkt 164.

¹⁴ Zob. *ibidem*, pkt 166.

¹⁵ Zob. dołączoną do projektu opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, wyrażoną przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

¹⁶ Szerzej zob. M. Szwarc-Kuczer (w zakresie art. 49 i 52 TFUE) oraz E. Skrzydło-Teffelska (w zakresie art. 56 i 62 TFUE) [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.

mi interesu ogólnego. W uzasadnieniu powołano się jednak jedynie na przygotowanie stosownych analiz, w tym analizę funkcjonujących na europejskim rynku doręczeń elektronicznych rozwiązań.

W odniesieniu do usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego nie podano przekonującego uzasadnienia dokonanego wyboru ani uzasadnionego interesu ogólnego, któremu proponowane rozwiązanie ma służyć.

W odniesieniu do publicznej usługi hybrydowej podjęto próbę uzasadnienia proponowanych ograniczeń swobód rynku wewnętrznego. W uzasadnieniu podniesiono, że świadczenie tej usługi leży w ogólnym interesie społecznym, gdyż przeciwdziała negatywnym skutkom wykluczenia cyfrowego obywateli, pozwala na zachowanie komunikacji (papierowej) w stosunku do osób, które nie potrafią lub nie chcą korzystać ze środków komunikacji elektronicznej (w tym rejestrowanego doręczenia elektronicznego). Zapewnienie komunikacji dla tych osób wymaga od usługodawcy istotnych zdolności organizacyjnych, tj. odpowiedniej infrastruktury, jej szerokiego rozmieszczenia, a także odpowiedniej liczby pracowników (listonoszy). W chwili wejścia w życie ustawy jedynym operatorem, który jest w stanie zapewnić komunikację papierową, jest operator wyznaczony. Jego zdolności organizacyjne zostały – jak zapisano w uzasadnieniu – potwierdzone w toku konkursu na operatora wyznaczonego. Z tego powodu – w celu zapewnienia społeczeństwu pełnej komunikacji z administracją – zdecydowano się powierzyć w okresie przejściowym funkcję operatora publicznej usługi hybrydowej Poczcie Polskiej.

Należy jednak zaznaczyć, że przywoływany konkurs miał miejsce pięć lat wcześniej i nie można go automatycznie odnosić do świadczenia nowej usługi. Uzasadnienie nie odnosi się w żaden sposób do aktualnej sytuacji rynkowej. Nie jest to więc przekonujący argument uzasadniający wprowadzenie ograniczeń¹⁷.

W konsekwencji należy uznać, że proponowane ograniczenia swobód rynku wewnętrznego (art. 49 i art. 56 TFUE) można by uznać za zgodne z TFUE w przypadku uzasadnienia ich zasługującym na ochronę interesem ogólnym. W uzasadnieniu projektu takiego interesu nie wskazano.

Jak zaznaczono wyżej, zgodność przyznawanych praw wyłącznych, o których mowa w art. 106 ust. 1 TFUE, można uzasadnić także na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE. Artykuł 106 ust. 2 TFUE stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.

¹⁷ Zob. wyrok TSUE z 30 czerwca 2016 r. w sprawie C-293/15, *P – Slovenska Posta vs. Komisja Europejska*, i utrzymana nim decyzja Komisji.

Pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym (dalej: UOIG) nie jest precyzyjnie określone w prawie UE. Komisja w swoim komunikacie w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁸ stwierdziła, że pojęcie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym jest pojęciem, którego znaczenie zmienia się stopniowo i zależy m.in. od potrzeb obywateli, zmian technologicznych i zmian na rynku, a także od preferencji społecznych i politycznych w odnośnym państwie członkowskim. Przy braku szczegółowych unijnych reguł definiujących zakres istnienia UOIG państwa członkowskie dysponują dużą swobodą przy definiowaniu określonej usługi jako UOIG i przy przyznawaniu usługodawcy rekompensaty. Kompetencje Komisji w tym zakresie są ograniczone do sprawdzania, czy odnośne państwo członkowskie nie popełniło oczywistego błędu przy definiowaniu określonej usługi jako UOIG oraz do oceny wszelkiej pomocy państwa związanej z odnośną rekompensatą. Gdy istnieją szczegółowe reguły unijne, ograniczają one jeszcze bardziej swobodę przysługującą państwom członkowskim, bez uszczerbku dla spoczywającego na Komisji obowiązku sprawdzenia, czy UOIG prawidłowo zdefiniowano dla potrzeb kontroli pomocy państwa.

TSUE zaliczył do UOIG m.in. świadczenie podstawowych usług pocztowych¹⁹, utrzymywanie sieci usług pocztowych na wsi²⁰, a także wykonywanie zobowiązań wynikających z powszechnej konwencji pocztowej²¹.

W tym kontekście świadczenie projektowanych: publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej można co do zasady uznać za UOIG. Pierwsza z nich nie jest wprawdzie usługą pocztową w ścisłym znaczeniu tego słowa, ale można ją uznać za usługę analogiczną do usług pocztowych, mającą na celu zastąpienie, w pewnym zakresie, dotychczas świadczonych usług pocztowych. Drugą można uznać za usługę pocztową w rozumieniu dyrektywy 97/67.

Jeżeli chodzi o kwestię zgodności przyznawania praw wyłącznych z przepisami o swobodach rynku wewnętrznego, należy stwierdzić, że, co do zasady, powinno odbywać się ono zgodnie z regulacjami Unii Europejskiej dotyczącymi zamówień publicznych, które zapewniają przejrzystość, poszanowanie konkurencji i poszanowanie zasady niedyskryminacji. Takie regulacje zawiera w szczególności dyrektywa 2014/24. Dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające w odniesieniu do zamówień publicz-

¹⁸ Dz.Urz. UE C 8 z 11 stycznia 2012 r., s. 4, pkt 45–46.

¹⁹ Wyrok TSUE z 19 maja 1993 r. w sprawie C-320/91, *Paul Corbeau*, pkt 15; wyrok TSUE z 17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99, *TNT Traco SpA*, pkt 53.

²⁰ Wyrok Sądu pierwszej instancji z 27 lutego 1997 r. w sprawie T-106/95, *FFSA*, pkt 66.

²¹ Wyrok TSUE z 10 lutego 2000 r. w połączonych sprawach C-147/97 i C-148/97, *Deutsche Post AG*, pkt 44.

nych oraz konkursów, których wartość szacunkowa jest nie mniejsza niż kwoty progowe określone w art. 4 dyrektywy (art. 1 ust. 1). Instytucjami zamawiającymi, zgodnie z dyrektywą, są: państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego (art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy). Zamówieniami publicznymi są natomiast umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie między co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług (art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy 2014/24).

Dyrektywa przewiduje wyjątki od obowiązku jej stosowania. Zgodnie z art. 11 dyrektywy 2014/24 nie ma ona zastosowania do zamówień publicznych na usługi (np. publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publiczną usługę hybrydową) udzielane przez instytucję zamawiającą innej instytucji zamawiającej (Poczcie Polskiej) lub związkowi instytucji zamawiających na podstawie prawa wyłącznego przyznanego im zgodnie z przepisem ustawowym, wykonawczym lub opublikowanym przepisem administracyjnym, zgodnym z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Mimo że zamówienia na usługi określone w art. 11 dyrektywy 2014/24 są objęte wyłączeniem, to nadal podlegają przepisom traktatowym dotyczącym przede wszystkim zasad swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników oraz przepisom dotyczącym konkurencji, monopolu i dozwolonej pomocy państwa²².

Jeżeli akt przyznania Poczcie Polskiej prawa wyłącznego w postaci pełnienia funkcji operatora wyznaczonego uznać za zgodny z prawem UE, wówczas powierzenie jej świadczenia tych usług nie będzie wymagać przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Należy także rozważyć, czy akty prawa wtórnego UE regulujące świadczenie obu usług, do których odnosi się projekt ustawy, nie zawierają uregulowań szczególnych dotyczących powierzania praw wyłącznych.

Dyrektywa 97/67 m.in. ustanawia wspólne reguły świadczenia usług pocztowych oraz świadczenia powszechnej usługi pocztowej w ramach Wspólnoty.

Przewidziana w projekcie usługa hybrydowa może być uznana za usługę pocztową w rozumieniu dyrektywy, polegającą na przyjmowaniu i doręczaniu przesyłek z korespondencją. Przesyłki z korespondencją to przekaz informacji w formie pisemnej na dowolnym nośniku fizycznym, która ma być przekazana i doręczona pod adres podany przez nadawcę przesyłki na samej przesyłce lub na jej opakowaniu (art. 2 pkt 6 i 7 dyrektywy).

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by użytkownicy korzystali z prawa do usług powszechnych obejmujących ciągle świadcze-

²² Zob. A. Sołtysińska, *Komentarz do art. 11 dyrektywy 2014/24 w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE* [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.

nie usług pocztowych o określonej jakości we wszystkich punktach na swoich obszarach, po przystępnych cenach dla wszystkich użytkowników (art. 3 dyrektywy). Państwa członkowskie mogą wyznaczyć jedno lub więcej przedsiębiorstw jako operatorów świadczących usługę powszechną, tak by zapewnić świadczenie usługi na całym terytorium kraju (art. 4 ust. 2 dyrektywy). Państwa członkowskie mogą wyznaczać różne przedsiębiorstwa do świadczenia różnych elementów usługi powszechnej lub do świadczenia tej usługi w różnych częściach terytorium kraju. W takiej sytuacji ustalają one zgodnie z prawem wspólnotowym przypisane im prawa i obowiązki oraz podają je do wiadomości publicznej. W szczególności państwa członkowskie podejmują środki w celu zapewnienia, że warunki powierzania świadczenia usługi powszechnej oparte są na zasadach przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności, gwarantując tym samym ciągłość świadczenia powszechnej usługi pocztowej przy uwzględnieniu istotnej roli, jaką odgrywa ona dla spójności społecznej i terytorialnej.

Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tożsamości wyznaczonego operatora świadczącego usługę powszechną (art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy). Wyznaczenie operatora świadczącego usługi powszechne podlega okresowym przeglądom i jest analizowane pod kątem zgodności z warunkami i zasadami określonymi w niniejszym artykule. Państwa członkowskie zapewniają, aby czas trwania wyznaczenia był wystarczający na uzyskanie zwrotu z inwestycji.

Państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych (art. 7 ust. 1). Państwa członkowskie mogą finansować świadczenie usług powszechnych zgodnie z jednym lub kilkoma sposobami określonymi w dyrektywie (art. 7 ust. 1–4) lub z wszelkimi innymi sposobami zgodnymi z Traktatem. Postanowienia art. 7 dyrektywy nie naruszają prawa państw członkowskich do organizowania umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach, emitowania znaczków pocztowych i świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanych w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym. Przesyłką poleconą w rozumieniu dyrektywy jest usługa polegająca na udzieleniu, na podstawie uiszczenia standardowej opłaty, gwarancji przeciw ryzyku zaginięcia, ubytku zawartości lub uszkodzenia oraz oferująca nadawcy, tam, gdzie jest to właściwe, na żądanie, dowód nadania danej przesyłki pocztowej lub jej doręczenia do adresata (art. 2 pkt 9 dyrektywy).

Dyrektywa zezwala zatem na powierzanie świadczenia usług powszechnych na zasadzie prawa wyłącznego. Powierzenie powinno jednak być zgodne z zasadami przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności. Projekt tych kryteriów nie spełnia.

Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim znaczną swobodę w organizowaniu „świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanych w procedurach sądowych lub administracyjnych”. Wprawdzie znaczenie pojęcia procedur sądowych lub administracyjnych należy rozumieć autonomicznie w stosunku do

znaczenia nadawanego im w prawie krajowym, jednak projekt dotyczy wszelkiej korespondencji. Zatem w zakresie, w jakim projekt przewiduje powierzenie na zasadzie prawa wyłącznego świadczenie usługi hybrydowej w odniesieniu do spraw, które nie dotyczą przesylek poleconych w ramach procedur sądowych lub administracyjnych, nie spełnia warunków wyłączenia przewidzianego w dyrektywie i musi być oceniany na zasadach ogólnych.

Rozporządzenie 910/2014 w art. 4 stanowi, że nie ogranicza się świadczenia usług zaufania na terytorium państwa członkowskiego przez dostawcę usług zaufania mającego siedzibę w innym państwie członkowskim z powodów związanych z dziedzinami objętymi tym rozporządzeniem. Produkty i usługi zaufania spełniające wymogi rozporządzenia dopuszcza się do swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym.

Rozporządzenie nie zawiera więc żadnych szczególnych regulacji dotyczących powierzenia praw wyłącznych. Przyznanie prawa wyłącznego w odniesieniu do świadczenia usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego podlega zasadom ogólnym prawa UE.

3. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107 TFUE, wszczyna bezzwłocznie procedurę wyjaśniającą. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Projekt przewiduje udzielanie pomocy państwa na rzecz Poczty Polskiej w związku z przyznaniem jej funkcji operatora wyznaczonego (art. 50 ust. 9–12 projektu).

Co do zasady pomoc (projekt ustawy przewidujący jej udzielenie) taka powinna być notyfikowana Komisji Europejskiej, a jej udzielenie zależy od oceny jej zgodności ze wspólnym rynkiem dokonywanej przez Komisję Europejską. Niektóre rodzaje pomocy uznane są jednak przez prawo Unii Europejskiej za zgodne z rynkiem wewnętrznym i zwolnione z obowiązku notyfikacyjnego, pod warunkiem że spełniają kryteria określone w poszczególnych aktach prawa wtórnego Unii Europejskiej. Jedną z takich kategorii pomocy jest pomoc w formie rekompensaty przyznawana przedsiębiorstwu świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

Decyzja 2012/21 określa warunki uznania pomocy świadczonej w formie rekompensaty za zgodną ze wspólnym rynkiem i zwolnioną z obowiązku noty-

fikacji. Decyzja ma zastosowanie do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli np. rekompensata nie przekracza rocznej kwoty 15 mln euro za świadczenie UOIG w dziedzinach innych niż transport i infrastruktura transportowa. Jeśli wysokość rekompensaty zmienia się w okresie powierzenia, kwotę roczną oblicza się jako średnią rocznych kwot rekompensaty przewidywanych w okresie powierzenia (art. 2 ust. 1 lit. a). Decyzję stosuje się wyłącznie w przypadkach, gdy okres, na jaki powierza się przedsiębiorstwu wykonywanie UOIG, nie przekracza dziesięciu lat (art. 2 ust. 2). Pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych spełniająca warunki określone w decyzji jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i jest zwolniona z obowiązku uprzedniego zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE pod warunkiem, że jest ona także zgodna z warunkami zawartymi w traktacie i w sektorowych przepisach unijnych. Akt lub akty powierzenia przedsiębiorstwu wykonywania UOIG powinny w szczególności określać: przedmiot i czas trwania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, nazwę przedsiębiorstwa oraz w stosownych przypadkach odpowiednie terytorium, rodzaj wszystkich wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych przedsiębiorstwu przez organ powierzający, opis mechanizmu rekompensaty oraz wskaźniki służące do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty, ustalenia na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty oraz odniesienie do decyzji (art. 4). Rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wynikających z wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem rozsądnego zysku (art. 5 ust. 1).

Na podstawie projektu ustawy nie można definitywnie ustalić, czy będą spełnione wszystkie kryteria określone w decyzji 2012/21. Szczegóły związane z udzieleniem i rozliczaniem dotacji zostaną określone w odpowiednim rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 130 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 869, ze zm.)²³. Projekt nie stanowi programu pomocowego w rozumieniu art. 1 lit. d rozporządzenia 2015/1589. Programem pomocowym jest każde działanie, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie. Dopiero projekt ustawy wraz z projektem rozporządzenia będą stanowiły projekt programu pomocowego, który

²³ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 13 grudnia 2019 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonych usług pocztowych podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych, Dz.U. poz. 2424.

trzeba będzie ocenić pod kątem konieczności notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.

4. Jak wynika z informacji zawartej w druku sejmowym nr 239 oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy, projekt został notyfikowany Komisji Europejskiej w trybie przepisów dyrektywy 2015/1535.

Na użytek niniejszej opinii, bez przeprowadzania szczegółowej analizy, przyjęto, że projekt ustawy zawiera projekt przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy i słusznie został notyfikowany w trybie art. 5 ust. 1 dyrektywy, pod numerem 2019/533/PL. Notyfikacja pociąga za sobą obowiązek wstrzymania prac legislacyjnych na okres 3 miesięcy (art. 6 ust. 1 dyrektywy). Zgodnie z informacją zamieszczoną w bazie TRIS²⁴ okres wstrzymania prac legislacyjnych minął 30 stycznia 2020 r.

Projekt może wymagać ponownej notyfikacji w trybie dyrektywy 2015/1535, jeżeli w trakcie prac legislacyjnych w projekcie wprowadzone zostaną zmiany, które w istotny sposób wpłyną na zakres jego zastosowania, skrócą wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodadzą więcej specyfikacji lub wymagań lub zaostrzą wymagania.

Samo ewentualne powierzenie na podstawie art. 138 ust. 2 projektu ustawy obowiązków operatora wyznaczonego na określony okres nie spowoduje obowiązku ponownej notyfikacji w trybie dyrektywy 2015/1535.

Wnioski

Artykuł 138 projektu ustawy przewiduje powierzenie Poczcie Polskiej SA praw wyłącznych dotyczących świadczenia rejestrowanej usługi doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej. Stanowi to ograniczenie swobody świadczenia usług (art. 49 TFUE) i swobody przedsiębiorczości (art. 56 TFUE). Wobec braku wystarczającego uzasadnienia konieczności przyznania praw wyłącznych i braku możliwości przyznania tych praw zgodnie z zasadami przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności to ograniczenie może zostać uznane za naruszenie wskazanych przepisów TFUE.

Projekt, w art. 50 ust. 9–12, przewiduje udzielanie Poczcie Polskiej pomocy publicznej. Ustalenie, czy i w jakim zakresie pomoc ta może wymagać notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE, nie jest możliwe na podstawie samego projektu, który nie jest programem pomocowym, i jest uzależnione od treści aktów wykonawczych, które uzupełnią regulację dotyczącą planowanej pomocy.

Powierzenie obowiązków operatora wyznaczonego w odniesieniu do publicznej usługi hybrydowej będzie wymagać poinformowania Komisji Europejskiej

²⁴ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/search/?trisaction=search.results> [dostęp 4 maja 2020 r.].

w trybie art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 97/67. Ewentualne powierzenie na podstawie art. 138 ust. 2 projektowanej ustawy obowiązków operatora wyznaczonego na określony okres będzie wymagało takiego samego powiadomienia.

Bibliografia

- Skrzydło-Tefelska E. (w zakresie art. 56 i 62 TFUE) [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Sołtysińska A., *Komentarz do art. 11 dyrektywy 2014/24 w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE* [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Szwarc-Kuczer M. (w zakresie art. 49 i 52 TFUE) [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Szydło M. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.