

„Usługa” na infrastrukturalnych rynkach paliw i energii w świetle swobody przedsiębiorczości i swobody usług

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Zakres regulacji europejskich
- III. Krajowe ramy prawne
- IV. Istota energetycznych rynków infrastrukturalnych
- V. „Usługa” w ogólnym interesie gospodarczym
- VI. Wnioski

Streszczenie

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie pojawiających się w praktyce stosowania prawa wątpliwości związanych z zakresem pojęcia „usługa” na energetycznych rynkach infrastrukturalnych w kontekście regulacji europejskich i krajowych. Przedmiotem rozważań objęto także pojęcie „usług w ogólnym interesie gospodarczym”. Autor, po przeprowadzeniu szerokiej kwerendy literatury przedmiotu i orzecznictwa, podjął próbę wypracowania najbardziej jednoznacznego podejścia do zarysowanego przedmiotu badania. Właściwa bowiem kwalifikacja danego działania jako usługi lub działalności gospodarczej nie ma li tylko charakteru teoretycznego. Wywołuje ona bowiem daleko idące implikacje gospodarcze w zakresie wykonywania danej działalności, zwłaszcza w kontekście przepisów i orzecznictwa europejskiego.

Słowa kluczowe: usługa; działalność gospodarcza; usługa w ogólnym interesie gospodarczym.

JEL: K20, K23

I. Wprowadzenie

Powszechnie, językowe rozumienie pojęcia „usługa” związane jest albo z okazaną komuś pomocą, albo z wykonywaniem określonej pracy lub działalności gospodarczej służącej bezpośrednio zaspokajaniu określonych potrzeb (PWN, 2019). Z punktu widzenia ekonomicznego usługa to działalność gospodarcza, która nie polega na wytwarzaniu dóbr materialnych, ale ma charakter świadczeń osób fizycznych i prawnych na rzecz innych osób. W takim rozumieniu usługobiorca pozyskuje określony proces (czynność), doświadczenie lub czas, choć w „produkcję usług mogą być także angażowane trwałe środki materialne”, jak np. środki transportowe czy budynki i budowle

* Doktor nauk prawny; radca prawny; dyrektor Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów w Urzędzie Regulacji Energetyki. E-mail: zdzislaw.muras@ure.gov.pl.

(usługi hotelarskie, handel, edukacja). Przedmiotem usługi może być także „poczucie bezpieczeństwa” (usługi ubezpieczeniowe, gwarancyjne). Usługi mogą mieć zatem charakter materialny¹, choć możemy wyróżnić grupę usług o charakterze niematerialnym². Usługą jest każda działalność lub korzyść, którą jedna ze stron może zaoferować drugiej, co niekoniecznie musi być związane ze sprzedażą dóbr lub usług w porównaniu z produktem, który można kupić na własność³. Wraz z bogaceniem się społeczeństw i rozwojem nowoczesnych technologii wzrasta znaczenie usług, a ich wielość i różnorodność powoduje, że coraz trudniej jest je odróżniać od innych form aktywności gospodarczej człowieka.

Wspomniany wzrost znaczenia i ilości usług powoduje także zwiększoną ilość regulacji prawnych normujących zakres ich funkcjonowania. Jednocześnie wspomniana różnorodność powoduje, że także na gruncie prawa coraz bardziej zacierają się granice usług i innych form gospodarczej aktywności człowieka. Problem ten nie jest także obcy na rynkach paliw i energii, które podobnie jak inne rynki, starając się sprostać działaniom w warunkach konkurencji przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetyczno-paliwowego oraz zmierzając do ochrony środowiska, kreują nowe rodzaje działalności i usług. Wyznaczenie natomiast granicy pozwalającej na odróżnienie usługi od działalności gospodarczej jest tu bardzo istotne w świetle obowiązków, w tym publicznoprawnych, jakie są nakładane na podmioty działające na tych rynkach. Jednocześnie konieczność poddania się jednemu lub drugiemu reżimowi prawnemu ma niebagatelne znaczenie, w tym także w odniesieniu do posiadanych przez przedsiębiorcę urządzeń i infrastruktury.

Przedmiot niniejszego opracowania stanowi zatem próba znalezienia odpowiedzi na pytanie czy pojęcie „usługi” na infrastrukturalnych rynkach paliw i energii, tj. usługi przesyłania lub dystrybucji oraz wykonywanie działalności wytwórczej mieści się w obszarze swobody świadczenia usług czy jednak w zakresie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu prawa UE i adekwatnego prawa krajowego. Przedmiotem rozważań objęto także pojęcie „usług w ogólnym interesie gospodarczym” (usługi powszechnej). Jednocześnie celem autora, po dokonaniu szerokiej kwerendy piśmiennictwa i orzecznictwa europejskiego i krajowego, było wypracowanie najbardziej jednoznacznego podejścia do zarysowanego przedmiotu badania. Przyjętą metodą badawczą była zatem językowo-logiczna analiza tekstów prawnych, będąca główną metodą dogmatyki prawa.

II. Zakres regulacji europejskich

Włączenie do TFUE tytułu poświęconego energetyce (Tytuł XXI) zbiegło się z nadaniem Karcie Praw Podstawowych UE statusu równego traktatom stanowiącym podstawę Unii (art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej). Sama Karta nie odwołuje się wprost do sektora energetycznego, ale podkreśla wagę dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, umieszczając je pośród praw podstawowych jednostki (art. 36 Karty Praw Podstawowych). Nie ma przy tym wątpliwości, że do tej kategorii usług zalicza się także, co najmniej, „usługi” z obszaru elektroenergetycznych sektorów infrastrukturalnych. Wcześniej odwołanie się przez państwa członkowskie do konieczności zapewnienia usług w ogólnym interesie gospodarczym służyło przede wszystkim usprawiedliwieniu odstępstw traktatowych w danej dziedzinie (art. 106

¹ Usługi rzeczowe świadczone dla celów produkcyjnych i w większości dla celów konsumpcji indywidualnej, np. handel, transport.

² Usługi świadczone dla celów konsumpcji zbiorowej i ogólnospołecznej, np. usługi prawne, ochrona zdrowia.

³ Zob. hasło: *usługa*, w: Encyklopedia Zarządzania. Pozyskano z: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Us%C5%82uga> (26.08.2019).

ust. 2 TFUE), głównie w odniesieniu do unijnego (wspólnotowego) prawa konkurencji (art. 101 i 102 TFUE) i prawa pomocy państwa (art. 107 i 108 TFUE). Wprowadzenie wspomnianej regulacji do Karty powoduje, że adresatem norm dotyczących tych usług staje się także jednostka. Aktualnie bowiem energia elektryczna jest postrzegana jako dobro powszechne – cywilizacyjne (zob. Kowalak i Muras, 2014, s. 68–70).

Swoboda świadczenia usług uregulowana została zarówno w prawie pierwotnym (art. 56–62 TFUE), jak i aktach prawa pochodnego⁴. Usługami według Traktatu są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Zgodnie z TFUE usługi obejmują zwłaszcza: działalność o charakterze przemysłowym, działalność o charakterze handlowym, działalność rzemieślniczą oraz wykonywanie wolnych zawodów (zob. szerzej Kawka, 2015, s. 149–164). Usługą jest zatem, co do zasady, świadczenie odpłatne, dokonywane transgranicznie i mające charakter czasowy. Świadczący usługę w celu spełnienia świadczenia może wykonywać przejściowo działalność w państwie członkowskim świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli. Świadczenie usług musi mieć określony początek i koniec – nie tak, jak działalność w przypadku swobody przedsiębiorczości, która jest postrzegana stała. Istotą swobody przedsiębiorczości jest umożliwienie prowadzenia określonej działalności obywatelom jednego państwa członkowskiego UE w innym państwie członkowskim. Prowadzenie takiej działalności, zgodnie z regulacją TFUE, powinno odbywać się na zasadach określonych przez ustawodawstwo danego państwa członkowskiego dla ogółu obywateli tego kraju oraz obywateli UE. W konsekwencji zakazane jest wprowadzanie przepisów dyskryminujących przedsiębiorców, będących obywatelami innego państwa członkowskiego oraz takich ograniczeń w prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej, którymi nie są objęci obywatele państwa przyjmującego. W stosunku do zasady swobody przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług ma zatem charakter pomocniczy. Ze swobody świadczenia usług korzystają obywatele państw członkowskich i wspólnotowe podmioty gospodarcze.

W prawie UE nie wprowadzono natomiast kategorii działalności gospodarczej, ale wyraźnie odróżniono przedsiębiorczość i świadczenie usług (zob. też Etel, 2012, s. 99 i n.). Jak podnosi się w literaturze z art. 49 TFUE i orzecznictwa TSUE wynika, że pojęcie „przedsiębiorczości” dotyczy działalności wykonywanej w innym państwie członkowskim w sposób stały i ciągły oraz samodzielny w celu zarobkowym, przy czym właśnie element „stałości” odróżnia swobodę przedsiębiorczości od swobody świadczenia usług (zob. Barcz, 2006, s. 80 i n.; Etel, 2012, s. 98 i n.). Pojęcie „działalności gospodarczej” pojawia się bowiem w licznych orzeczeniach TSUE z zakresu prawa konkurencji, gdzie służy do zdefiniowania pojęcia „przedsiębiorstwa”. Zgodnie z zawartymi w tym orzecznictwie definicjami, działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku⁵. Sama swoboda przedsiębiorczości w TFUE została

⁴ Zob. Dyrektywa z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym 2006/123/WE, Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36; dalej: dyrektywa usługowa. Zob. też I. Kawka (2015, s. 190–192 i 203–205 oraz podane tam orzecznictwo). Autorka podkreśla, że zgodnie z orzecznictwem TSUE zabroniona jest dyskryminacja bezpośrednia występująca wtedy, gdy przedsiębiorcy są różnie traktowani w tej samej sytuacji lub tak samo traktowani w różnych sytuacjach ze względu na swoje obywatelstwo lub miejsce prowadzenia działalności gospodarczej (*distinctly applicable measures*), jak również dyskryminacja pośrednia, a więc taka, w których ograniczenia obowiązują jednakowo krajowych usługodawców i usługodawców z innych państw członkowskich (*indistinctly applicable measures*), jeżeli są one w stanie wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi.

⁵ Zob. np. wyr. TS z dnia 24.10.2002 r. w sprawie C–82/01 P *Aéroports de Paris przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I–9297, pkt 79; wyr. TS z dnia .07.2008 r. w sprawie C–49/07 *MOTOE*, Zb. Orz. 2008, s. I–4863, pkt 22; wyr. TS z dnia 3.03.2011 r. w sprawie C–437/09 *AG2R Prévoyance*, dotychczas nieopublikowany, pkt 42; wyr. TS z dnia 12.07.2012 r. w sprawie C–138/11 *Compass-Datenbank GmbH przeciwko Republik Österreich*, Dz. Urz. UE C 287 z 22.09.2012, s. 11, pkt 35; wyr. TS w sprawie C–205/03 *PFENIN przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. I–6295, pkt 25.

oparta na zakazie dokonywania jej ograniczenia przez państwa członkowskie (art. 49–55 TFUE). Swoboda ta obejmuje bowiem podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

Zarówno swoboda przedsiębiorczości, jak i swoboda świadczenia usług obejmuje też uprawnienia akcesoryjne, czyli prawo wyjazdu usługodawcy lub usługobiorcy z kraju ojczystego oraz prawo wjazdu i pobytu w państwie goszczącym. Obie swobody są traktowane nie tylko jako zakaz dyskryminacji, czyli nakaz traktowania narodowego, ale również jako zakaz ograniczeń. Zakazy te są adresowane do państw i wywołują bezpośredni skutek.

Jak już zostało wspomniane, usługom zostały poświęcone także regulacje europejskiego prawa wtórnego tzw. dyrektywa usługowa⁶, której celem jest utworzenie otwartego jednolitego rynku usług w ramach UE. Wskazana dyrektywa ustanawia zatem ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług. Jak więc widać z samego celu tej dyrektywy, prawodawstwo europejskie zmierza do szerokiej ingerencji w sferę podejmowania i świadczenia usług, ale co do zasady na poziomie państw członkowskich (w obszarze transgranicznym), w tym niezależnie od tego czy samo świadczenie usług ma charakter międzypaństwowy, czy wewnątrz-krajowy (zob. też Walaszek-Pyziół i Pyziół, 2014, s. 13). Jednocześnie sama dyrektywa określa szereg wyłączeń spod zakresu jej regulacji. Zakresem tych wyłączeń objęte zostały m.in. usługi o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym, szeroko rozumiane usługi finansowe, transportowe, zdrowotne, audiowizualne, działalności hazardowej, agencji pracy, usługi ochrony osobistej czy podatków (art. 2 ust. 2 i 3 dyrektywy). Zakres tych wyłączeń pokrywa się co do zasady z obszarami, w których w prawodawstwie europejskim przyjęto odrębne regulacje poświęcone tym właśnie rodzajom usług albo ze względu na ich charakter pozostawiono je poza zakresem zainteresowania prawa Unii. Dyrektywa ta określa zakres swobody świadczenia usług oraz jej ograniczenia, w tym procedury i wymogi prawne wykonywania usług, wskazuje na konieczność minimalizacji wymogów administracyjnoprawnych niezbędnych do świadczenia usług, a także określa niektóre uprawnienia usługobiorców. Zakres regulacji objętych tą dyrektywą dotyczy zatem układu wertykalnego, czyli podmioty–państwo. Jak bowiem podkreślono w preambule do dyrektywy, stosunki umowne między usługodawcą a klientem, jak również między pracodawcą a pracownikiem, nie powinny być przedmiotem niniejszej dyrektywy (motyw 90)⁷. Oprócz wskazanych wyłączeń generalnych omawiana dyrektywa zawiera także wyłączenia sektorowe, w tym m.in. w odniesieniu do usług stosowanych w ogólnym interesie gospodarczym w innym państwie członkowskim w sektorze energii elektrycznej i gazu ziemnego⁸. Dyrektywa usługowa znajduje zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim dane działania są otwarte na konkurencję i tym samym przepisy te nie zobowiązują państw członkowskich do liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ani do prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących takie usługi, ani też do zlikwidowania istniejących monopolii w zakresie innych rodzajów działalności lub pewnych usług dystrybucyjnych. Co nie oznacza całkowitego wyłączenia jej postanowień

⁶ Zob. dyr. 2006/123/WE, Dz. Urz. L 376 z 27.12.2006 r., s. 36.

⁷ Zob. też z art. 3 ust. 2 dyrektywy usługowej.

⁸ Zob. art. 17 pkt 1 lit. b i c dyrektywy oraz Kawka, 2015, s. 247 i n.

w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są usługami świadczonymi z powodów ekonomicznych i w związku z tym są objęte zakresem zastosowania dyrektywy. Jednakże niektóre usługi zostały *ex lege* wyłączone z obszaru jej działania a inne nie podlegają właśnie ze względu na brak stosowania tam reguł rynkowych i obowiązywanie w tych obszarach bardziej szczegółowych regulacji sektorowych (np. transport, energetyczne rynki infrastrukturalne, usługi płatnicze). Dyrektywa nie dotyczy bowiem liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych, ani prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących usługi (art. 1 ust. 2 dyrektywy).

Reasumując wskazane powyżej rozważania, należy zauważyć, że na gruncie prawa UE przyjęte zostało wyraźne rozróżnienie pojęcia „świadczenia usług” jako czynności o charakterze nieprodukcyjnym (zob. też Stürner, 2010), do których odnosi się zasada swobody świadczenia usług (zob. też Czermińska, 2015, s. 21 i n.) od wykonywania działalności gospodarczej o charakterze usługowym, do której z punktu widzenia regulacji traktatowych odnosi się swoboda przedsiębiorczości. Zakres badawczy niniejszej pracy skłania do przyjęcia, że pojęcie „usług” występujące w regulacjach prawa energetycznego (dalej: pe) mieści się w obszarze swobody przedsiębiorczości, a zatem prawa wykonywania działalności gospodarczej, a nie usługi *sensu stricto*.

III. Krajowe ramy prawne

Swoboda wykonywania działalności gospodarczej to jedna z podstawowych swobód gwarantowanych w Konstytucji RP⁹. Jest to jednocześnie jedno z praw podstawowych jednostki (tak. zob. np. Safian i Bosek, 2016) i jedna z podstawowych zasad ustroju gospodarczego RP. Zamieszczenie omawianej zasady w rozdziale I Konstytucji, jak podkreśla to TK, świadczy o tym, że jest to jedna z najbardziej fundamentalnych zasad, na których opiera się RP¹⁰. Zasada wolności działalności gospodarczej stanowi zatem zasadę prawa, która jest adresowana do organów stanowiących i stosujących prawo. Zasada ta nakazuje wspomnianym organom dążyć do zapewniania w najszerszym możliwym zakresie swobody działalności gospodarczej. Jak podkreśla się jednak w literaturze, obowiązek ten nie jest zbyt jednoznaczny i konkretny, stąd też w praktyce życia gospodarczego zasada wolności działalności gospodarczej jest realizowana w bardzo różnym zakresie (zob. Strzyczkowski, 2011, s. 83). Podstawowa treść tej zasady sprowadza się do swobodnego podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych i zakresie (zob. też Walaszek-Pyziół, 1992, s. 107). Zakres tak rozumianej swobody podejmowanej działalności nie może jedynie naruszać praw innych osób. Natomiast samo państwo może przyczyniać się do stymulacji rozwoju działalności gospodarczej, np. szczególnie pożądaną społecznie poprzez przekazywanie przedsiębiorcom określonych korzyści w postaci ulg, subwencji czy dotacji. Działania te mogą stymulować zarówno do rozwijania określonych rodzajów działalności, jak i do rozwijania działalności w szczególnie pożądanym obszarach kraju (np. specjalne strefy ekonomiczne). Wskazane instrumenty wsparcia mogą mieć charakter selektywny i wówczas nazywane są pomocą państwa oraz charakter

⁹ Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰ Zob. np. wyr. TK z 10.01.2012 r. SK 25/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 1.

nieselektywny, a zatem skierowane do ogółu przedsiębiorców funkcjonujących na terytorium kraju (zob. Strzyczkowski, 2011, s. 199). Jednocześnie zasada ta nie ma charakteru absolutnego, a sama Konstytucja określa w jakich sytuacjach i na jakich warunkach może zostać ograniczona. Zgodnie z normą art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne, ale dla swojego usprawiedliwienia wymaga spełnienia:

- 1) przesłanki formalnej w postaci ustawowej formy ograniczeń – „tylko w drodze ustawy” oraz
- 2) przesłanki materialnej w postaci istnienia „ważnego interesu publicznego” uzasadniającego dane ograniczenie (zob. też Szydło, 2011, s. 98)¹¹.

Warto także podkreślić, że w odróżnieniu od prawa europejskiego Konstytucja RP nie wyróżnia odrębnie swobody działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług, należy zatem przyjmować, że obie te swobody są objęte zakresem ochrony wolności gospodarczej, o której mowa w art. 20 Konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem o zakresie wolności działalności gospodarczej we wszystkich jej przejawach. Natomiast świadczenie usług niewątpliwie jest jedną z emanacji tej wolności.

Rozwinięcie zasady swobody działalności gospodarczej znajduje się obecnie w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (dalej: upp)¹², zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Jednocześnie ustawa ta wyraźnie zastrzega, że przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa oraz, że przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa. Tym samym regulacje upp wyraźnie już zastrzegają, że każdy etap działalności gospodarczej, od momentu podjęcia do momentu zakończenia, objęty jest zasadą wolności gospodarczej, a jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie muszą wynikać z przepisów prawa rangi ustawy. Sama dyrektywa usługowa została do prawa krajowego implementowana upp (zob. np. Dobaczewska, Powalowski i Wolska, 2018, s. 41–75; Zdyb, Lubieńczuk i Wołoszyn-Cichocka, 2019) oraz ustawą o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Przepisy upp nie wytyczają granicy pomiędzy działalnością polegającą na świadczeniu usług i działalnością gospodarczą innego rodzaju. Natomiast w ustawie o zasadach uczestnictwa zostało zdefiniowane pojęcie „usługi”. Zgodnie z zawartym tam rozwiązaniem, usługa to świadczenie wykonywane przez usługodawcę z państwa członkowskiego na własny rachunek, zwykle za wynagrodzeniem, w szczególności są to usługi budowlane, handlowe oraz usługi świadczone w ramach wykonywanego zawodu. Ustawa określa także zakazy ograniczeń lub dyskryminacji w zakresie świadczenia usług oraz bardzo szeroki katalog wyłączeń dziedzin gospodarki, do których nie znajduje zastosowania¹⁴.

Pomocne przy klasyfikowaniu faktycznych obszarów działań i ustalaniu zakresu pojęcia „usług” jest także rozporządzenie w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (dalej: PKWiU)¹⁵. Zgodnie z zapisami pkt 4.1 załącznika do rozporządzenia przez pojęcie „usług” rozumie się:

¹¹ M. Szydło jednocześnie podkreśla, że – tylko w drodze ustawy nie oznacza, że ograniczenie może zostać zawarte jedynie w ustawie, ale może zostać zawarte także w akcie podustawowym wydanym na podstawie jednoznacznej delegacji ustawowej.

¹² Ustawa z dnia 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2019, poz. 1292 t.j.).

¹³ Ustawa z dnia 6.03.2018 r. (Dz.U. 2019, poz. 1079 t.j.) (dalej: ustawa o zasadach uczestnictwa lub uozu).

¹⁴ Zob. art. 12 m.in. usług przewozowych, notarialnych, pomocy społecznej itd.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 4.09.2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1676 z późn. zm.).

- 1) wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarczych prowadzących działalność o charakterze produkcyjnym, tzn. usługi dla celów produkcji, nietworzące bezpośrednio nowych dóbr materialnych;
- 2) wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarki narodowej oraz na rzecz ludności, przeznaczone dla celów konsumpcji indywidualnej, zbiorowej i ogólnospołecznej. Przy tym pojęcie „usług” nie obejmuje czynności związanych z wytwarzaniem wyrobów (włączając półfabrykaty, elementy, części, obróbkę elementów) z materiałów własnych przedsiębiorstwa na zlecenie innych jednostek gospodarki narodowej, przeznaczonych do celów produkcyjnych lub do dalszej odsprzedaży oraz z reguły nie obejmuje wytwarzania wyrobów na indywidualne zamówienie ludności z materiałów własnych wykonawcy.

Zgodnie natomiast z regulacjami pkt 7.6 tego rozporządzenia usługi dzieli się na:

- 1) usługi produkcyjne, które są czynnościami będącymi współdziałaniem w procesie produkcji, nie tworzące nowych dóbr i są one wykonywane przez jedną jednostkę gospodarczą na zlecenie drugiej.
- 2) usługi konsumpcyjne, czyli te które są bezpośrednio lub pośrednio związane z zaspokojeniem potrzeb ludności.
- 3) usługi ogólnospołeczne, czynności, które zaspokajają potrzeby porządkowo-organizacyjne gospodarki narodowej i społeczeństwa jako całości.

Dokonując oceny przytoczonych definicji pojęcia „usługi” zawartych w prawie krajowym należy zauważyć, że podobnie jak na gruncie prawa europejskiego nie zostało ono w pełni dookreślone, choć należy zwrócić uwagę, że także w prawie krajowym linię podziału wyznacza głównie przymiot powtarzalności działań lub ich incydentalność. Dokonując zatem oceny danego działania z punktu widzenia czy mamy do czynienia z działalnością gospodarczą, czy usługą, a tym samym czy została spełniona podstawowa przesłanka odróżnienia tych dwóch działalności, czyli brak ciągłości, konieczna będzie ocena przepisów szczegółowych regulujących daną działalność.

IV. Istota energetycznych rynków infrastrukturalnych

Jak zostało to już wskazane, pojęcia „usługi” i „działalności gospodarczej” są bardzo pojemne i obejmują bardzo szeroką grupę różnego rodzaju czynności, które wywierają bardzo różny wpływ na funkcjonowanie zarówno społeczeństwa, jak i gospodarki. Gospodarcze i społeczne znaczenie poszczególnych rodzajów usług i działalności jest bardzo różne, a odróżnienie usługowej działalności gospodarczej oraz świadczenia usług jest zadaniem nie tylko skomplikowanym, lecz także rodzi bardzo różne skutki prawne. Niektóre „usługi” realizowane na rynku energii stanowią podstawę funkcjonowania nowoczesnej gospodarki i społeczeństwa (np. usługi przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej), inne decydują o zaspokojeniu pewnych potrzeb i aspiracji społecznych (np. dostęp do energii po akceptowalnych cenach), a jeszcze inne stanowią przejaw potrzeby pomocy innym (np. programy pomocowe mające na celu ograniczanie ubóstwa i wykluczenia energetycznego). Każdy z tych rodzajów usług ma swój immanentnie przypisany i niezbędny zakres funkcjonowania w społeczeństwie, ponieważ usługi o charakterze ekonomicznym i nieekonomicznym¹⁶ wkroczyły

¹⁶ W największym uproszczeniu można wskazać, że usługi ekonomiczne to usługi świadczone w ramach działalności gospodarczej, natomiast usługi nieekonomiczne to takie, które nie mają charakteru gospodarczego – choć zakres cen odróżniających tego rodzaju usługi ma charakter dalece nieostry (zob. UE, 2007).

w obszary rynków paliw i energii. Wynika to z faktu, że energia elektryczna jest dobrem cywilizacyjnym, a gaz – dobrem pierwszej potrzeby, zatem zapewnienie dostępu do nich staje się potrzebą konsumpcyjną, ale również obowiązkiem publicznoprawnym i coraz częściej wyzwaniem o charakterze socjalnym nakładanym na jednostki sektora finansów publicznych. Tym samym tradycyjnie ekonomiczny charakter usług świadczonych na rynku paliw i energii, coraz szerzej może wkraczać w obszar obowiązku socjalnego, na równi z innymi świadczeniami socjalnymi (np. świadczenia dla odbiorcy wrażliwego).

Na energetycznych rynkach infrastrukturalnych podstawę wykonywania działalności przez sieciowe przedsiębiorstwa energetyczne stanowi *ex definitione* „świadczenie usług” przesyłowych lub dystrybucyjnych natomiast przez przedsiębiorstwa wytwórcze – wytwarzanie energii elektrycznej oraz dostarczanie mocy¹⁷. Ze względu na strategiczny charakter tego rodzaju działalności i ich istotność samo wejście na rynek, pozostawanie na nim i wyjście objęte są już licznymi ograniczeniami regulacyjno-reglamentacyjnymi. Tym samym udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie pozostaje aktualnym problemem badawczym, zważywszy na fakt, że zakwalifikowanie danej działalności bądź do swobody świadczenia usług, bądź do swobody przedsiębiorczości nakłada na państwa członkowskie i przedsiębiorstwa różny zakres uprawnień i obowiązków, a przy niejednolitości tego pojęcia może to rodzić poważne problemy.

Zgodnie z regulacjami prawa energetycznego podstawowym podmiotem działającym na rynkach paliw i energii jest „przedsiębiorstwo energetyczne” rozumiane jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo przesyłania dwutlenku węgla. Pomijając potrzeby mniejszych rozważań podmiotowo-przedmiotowego charakteru tego pojęcia, należy szczególnie zwrócić uwagę, że definicja ta dookreśla, że jest to podmiot wykonujący „działalność gospodarczą” w określonym zakresie. Z przedsiębiorstwem energetycznym mamy zatem do czynienia niezależnie od tego czy podmiot podlega reglamentacji koncesyjno-rejestracyjnej, czy też jej nie podlega. Jednocześnie *ex definitione* jest to podmiot wykonujący działalność gospodarczą w rozumieniu *upp*. Zakres koncesjonowanej lub podlegającej rejestracji działalności energetycznej określa art. 32 *pe* i ustawy szczególne, np. ustawa o odnawialnych źródłach energii. Przy tym, jak stanowi art. 32 *pe*, uzyskania koncesji wymaga również jedynie wykonywanie działalności gospodarczej we wskazanym w nim zakresie. Uwzględniając tę definicję oraz pozostałe normy prawa energetycznego, można by przyjąć, że problem zdefiniowania czy na rynkach paliw i energii mamy do czynienia ze swobodą działalności gospodarczej, czy swobodą usług, mamy rozstrzygniętą na korzyść swobody wykonywania działalności gospodarczej. Natomiast posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem „usługi” ma jedynie na celu wskazanie formy jej wykonywania. Jednakże omówione powyżej regulacje europejskie oraz orzecznictwo TSUE nie pozwalają na tak uproszczony sposób udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie. Zresztą nawet krajowy ustawodawca posługuje się pojęciami „działalności” i „usług” w obrębie *sensu largo* prawa energetycznego w sposób dość swobodny.

¹⁷ Zob. ustawę z 8.12.2017 r. o rynku mocy (Dz.U. 2018, poz. 9). Zgodnie zakresem tej ustawy określa ona organizację rynku mocy oraz zasady świadczenia usługi pozostawiania w gotowości do dostarczania mocy elektrycznej do systemu elektroenergetycznego i dostarczania tej mocy do systemu w okresach zagrożenia.

Analizując zatem przepisy z podstawowego kręgu zainteresowania niniejszego opracowania, należy zauważyć, że zgodnie z art. 4e¹ *pe ex lege* „usługi” przesyłania, dystrybucji, magazynowania paliw gazowych, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego mogą być świadczone wyłącznie odpowiednio przez: operatora systemu przesyłowego, operatora systemu dystrybucyjnego, operatora systemu magazynowania paliw gazowych, operatora systemu skraplania gazu ziemnego lub operatora systemu połączonego. Tym samym o prawie wykonywania takich usług nie decyduje fakt bycia przedsiębiorstwem energetycznym ani nawet fakt posiadania koncesji na przesyłanie lub dystrybucję, ale fakt posiadania statusu operatora właściwej sieci lub instalacji. Dopiero uzyskanie takiego statusu pozwala na świadczenie usługi wskazanej w tej normie. Jednakże usługę tę, jak wskazują definicje poszczególnych operatorów, mogą świadczyć jedynie przedsiębiorstwa energetyczne¹⁸, a jednocześnie wyznaczenie na takiego operatora jest możliwe, jeśli podmiot posiada właściwą koncesję¹⁹. Paradoksalnie zatem nawet w sytuacji gdy *pe* przewiduje możliwość wykonywania określonej działalności bez wymaganej prawem koncesji²⁰, i tak nie ma możliwości świadczenia takiej usługi, ponieważ podmiot nie uzyska statusu operatora z powodu braku koncesji²¹. Z punktu widzenia prawa krajowego nie powstaje zatem zasadniczo wątpliwość, że pomimo posługiwania się przez *pe* zarówno pojęciem „wykonywania działalności gospodarczej w zakresie przesyłania i dystrybucji” (art. 32 *pe*), jak i pojęciem „usługi przesyłania i dystrybucji” (4e¹ *pe*), mamy tu do czynienia z wykonywaniem działalności gospodarczej o charakterze usługowym, mieszczącej się w obszarze swobody działalności gospodarczej.

Bardziej złożoną jest natomiast problematyka dotycząca wytwarzania energii elektrycznej w związku z faktem, że od 2017 r. polski rynek energii przeszedł ogromną transformację z rynku „jednotowarowego” w kierunku rynku „dwutowarowego”. Tym samym każda jednostka wytwórcza ma możliwość oferowania nie tylko towaru w postaci energii elektrycznej, lecz także tzw. mocy (w dużym uproszczeniu gotowości urządzeń do wytwarzania energii i zapewnienia parametrów jakościowych energii). Zgodnie z prawem energetycznym i uOZE wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania paliw lub energii wymaga uzyskania koncesji. Jednocześnie ustawodawca wprowadził tu określone odstępstwa, ponieważ z obowiązku koncesyjnego zwolnione jest w całości wytwarzanie paliw gazowych oraz energii elektrycznej w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nieprzekraczającej 50 MW. Z zakresu tego zwolnienia w odniesieniu do energii elektrycznej wyłączone są jednak instalacje odnawialnego źródła energii oraz jednostki kogeneracji. Tego typu źródła, co do zasady, muszą posiadać stosowną koncesję lub wpis do rejestru²². Zatem zgodnie z normami prawa krajowego samo wytwarzanie energii stanowi działalność gospodarczą objętą swobodą działalności gospodarczej. Jednocześnie należy pamiętać, że koncesja na wytwarzanie energii elektrycznej wywołuje podwójny skutek, ponieważ podmiot posiadający taką koncesję może sprzedawać wytworzony towar bez konieczności uzyskiwania dodatkowej koncesji na obrót energią. Zatem koncesja na wytwarzanie swym zakresem obejmuje

¹⁸ Zob. art. 3 pkt 24–28 *pe*.

¹⁹ Zob. art. 9h ust. 2 i 7 *pe*.

²⁰ Np. koncesja nie jest wymagana do dystrybucji paliw gazowych w sieci o przepustowości poniżej 1 MJ/s.

²¹ Podmiot dysponujący taką siecią i świadczący usługi dystrybucji powinien powierzyć w drodze umowy świadczenie tych usług koncesjonowanemu przedsiębiorstwu energetycznemu.

²² Wyjątek stanowią instalacje do 50 kW, które podlegają jedynie rejestracji przez właściwego OSD.

IKAR
A
R

tak samo wytwarzanie, jak i sprzedaż²³ energii wytworzonej we własnym źródle. Ten podwójny charakter koncesji wytwórczej powoduje, że mogą powstawać wątpliwości czy wytwarzanie nie stanowi jednak usługi (szczególnie w świetle orzecznictwa TSUE). Drugi z oferowanych przez przedsiębiorstwa wytwórcze „towarów”, tj. moc, nie została w ustawie z dnia 8 grudnia 2018 r. o rynku mocy (dalej: urm)²⁴ określona jednolicie, ponieważ działalność ta obejmuje zarówno usługi pozostawania w gotowości do dostarczania mocy do systemu elektroenergetycznego (sprawność urządzeń do rozpoczęcia pracy – rezerwa zimna, pracę w rezerwie – rezerwa gorąca/wirująca), jak i dostarczania tej mocy do systemu w okresach zagrożenia (wprowadzanie energii elektrycznej do systemu). Już w samym tym stwierdzeniu zaczerpniętym z art. 1 ust 1 urm zawarta jest pewna nieścisłość logiczna, ponieważ moc *ex lege* „pozostaje do dyspozycji systemu”, ale w systemie wykorzystywana jest energia elektryczna, czyli w dużym uproszczeniu mocy nie da się dostarczać do systemu – do systemu dostarcza się efekt pracy mocy w jednostce czasu – energię elektryczną (kWh). Co jeszcze istotniejsze, zgodnie z regulacjami krajowymi przez pojęcie „pozostawania w gotowości do dostarczania” należy rozumieć także sytuację, gdy dana jednostka rynku mocy, używając nomenklatury urm, faktycznie „dostarcza moc do systemu” i to nie tylko w okresach zagrożenia. Zatem wytwórca, który faktycznie wytwarza energię elektryczną na potrzeby własnych wcześniej zawartych kontraktów z punktu widzenia urm, w tym samym czasie pozostaje w gotowości do dostarczania mocy oraz faktycznie dostarcza moc do systemu w okresie zagrożenia. Można zatem przyjąć jako zasadne twierdzenie, że płatność dla wytwórców na rynku mocy jest dokonywana za utrzymywanie przez nich sprawnych technicznie urządzeń wytwórczych, a nie pozostawanie w gotowości do dostarczenia mocy. Wytwórca nie uzyskuje bowiem świadczenia za część mocy sprawną technicznie i „oczekującą” na przywołanie do pracy, ale za moc, która jest dyspozycyjna w jego jednostkach wytwórczych. Nie mamy tu zatem do czynienia z *sui generis* ubezpieczeniem mocą w rezerwie, mocy pracującej, a dodatkową zachętą finansową do zagwarantowania sprawności technicznej posiadanych urządzeń lub przy kontraktach wieloletnich dla nowych lub modernizowanych jednostek, z zagwarantowaniem środków na realizację tych inwestycji. Wracając jednak do przedmiotu niniejszego opracowania należy zauważyć, że urm posługuje się dla „produktów” rynku mocy pojęciem „usługi pozostawania w gotowości do dostarczania mocy elektrycznej do systemu elektroenergetycznego” oraz pojęciem „dostarczania tej mocy do systemu w okresach zagrożenia” rozumianej jako dostarczanie do systemu energii elektrycznej w okresie zagrożenia. Ujmując to zatem w kategoriach dychotomicznego podziału usługa – działalność gospodarcza, można by wskazać, że w pierwszym przypadku mamy do czynienia z usługą gotowości, w drugim zaś z działalnością polegającą na wytwarzaniu energii elektrycznej²⁵. Są to bowiem z mocy samej ustawy dwie różne czynności. Problem w takim rozumieniu usług i działalności powoduje jednak fakt, że jednocześnie można pozostawać w gotowości i wytwarzać na potrzeby okresów zagrożenia nawet w sytuacji, gdy jednostka wytwórcza cały czas pracuje i wytwarza energię elektryczną na potrzeby realizacji własnych wcześniej zawartych kontraktów, a zatem gdy w tym samym czasie realizuje działalność wytwórczą. Przy takim założeniu legislacyjnym (dychotomicznego świadczenia na rynku mocy pozostawania w gotowości „i” dostarczania, w tym

²³ Zgodnie z zawartą w pe definicją: „sprzedaż to bezpośrednia sprzedaż paliw lub energii przez podmiot zajmujący się ich wytwarzaniem lub odsprzedaż tych paliw lub energii przez podmiot zajmujący się ich obrotem (...)”.

²⁴ Ustawa z dnia 8.12.2018 r. o rynku mocy (Dz.U. 2018, poz. 9).

²⁵ Zob. art. 57 ust. 3 pkt 2 lit. a urm.

także w trakcie wytwarzania) można pokusić się o wskazanie, że mamy tu do czynienia z samodzielną formą, nie będącą *stricto* ani usługą, ani działalnością gospodarczą, w szczególności jeśli uwzględnimy, że moc nie jest towarem²⁶ *sensu stricto* ani usługą niematerialną, ponieważ w ściśle określonych warunkach przybiera postać rzeczową (energia). Nie jest także usługą materialną, ponieważ co do zasady brakuje przedmiotu (towaru), natomiast zgodnie z jednolitym orzecznictwem to energia elektryczna jest towarem, a nie moc służąca do jej wytworzenia. Przyjęte w urm rozwiązania generują wniosek, że mamy tu do czynienia ze specyficznym *sui generis* „produktem” o usługowo-towarowym charakterze. Poszukując jednak pewnych analogii, można zauważyć, że jest to produkt podobny do ubezpieczenia, które charakteryzuje się tym, że dzięki zobowiązaniu ubezpieczającego do wykonania działań mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa ryzyka bądź minimalizacji niekorzystnych skutków w przypadku jego zrealizowania się manipuluje tym ryzykiem (zob. Hyski, 2017, s. 109–121). Przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę. Przez zawarcie umowy mocowej wytwórca zobowiązuje się do posiadania sprawnych do wytwarzania urządzeń i podjęcia/kontynuowania wytwarzania w okresie zagrożenia, a opłata mocowa stanowi składkę na realizowanie tego działania. Reasumując, mimo pojawiających się wskazanych powyżej wątpliwości, świadczenie mocowe należy uznać za nową formę usługi na rynku energii elektrycznej.

Właściwa kwalifikacja danego działania jako usługi lub działalności gospodarczej nie ma tylko charakteru teoretycznego. Wywołuje ona bowiem daleko idące implikacje w zakresie wykonywania danej działalności, zwłaszcza w zakresie przepisów i orzecznictwa europejskiego.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy usługowej, w przypadkach, w których liczba dostępnych zezwoleń na prowadzenie danej działalności jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne, państwa członkowskie stosują procedurę wyboru spośród potencjalnych kandydatów, która w pełni zapewnia bezstronność i przejrzystość, w tym w szczególności odpowiednie podanie do wiadomości informacji na temat rozpoczęcia procedury, jej przeprowadzania i zakończenia. Ponadto, jeżeli udzielane zezwolenie ma odpowiedni ograniczony okres ważności, to nie może podlegać automatycznemu odnowieniu ani przyznawać jakichkolwiek innych korzyści usługodawcy, którego zezwolenie właśnie wygasło lub też jakiegokolwiek innej osobie mającej szczególne powiązania z tym usługodawcą. Zgodnie z orzecznictwem TSUE przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców należy interpretować w ten sposób, że znajdują one zastosowanie nawet w sytuacji, której wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa²⁷. Dlatego też dla określenia oddziaływania tej dyrektywy Trybunał podważa konieczność każdorazowego ustalenia elementu transgranicznego w celu stwierdzenia naruszenia jej postanowień. Trybunał przyjął także, że aby można było mówić, że istnieje znaczenie transgraniczne danej usługi, podmiot gospodarczy

²⁶ Towary są to wytworzone przez konkretną jednostkę i stanowiące jej własność wyroby gotowe lub usługi przeznaczone do dalszej odsprzedaży w stanie nieprzetworzonym, znajdujące się w magazynach lub punktach sprzedaży. Z tego punktu widzenia moc należałoby kwalifikować jako usługę znajdującą się specyficznym magazynie (zob. Encyklopedia zarządzania. Pozyskano z: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Towar>).

²⁷ Zob. wyr. z 4.07.2019 r., Komisja v. Republika Federalna Niemiec w sprawie C-377/17 EU:C:2019:562 pkt 56–58 oraz wyr. z 30.01.2018 r., X BV oraz Visser, C-360/15 i C 31/16, EU:C:2018:44 pkt 108 i 110 a także wyr. z dnia 16.06. 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 39, 40, w którym to wyroku TSUE podkreślił, że zakres dyrektywy usługowej może rozciągać się w konkretnym przypadku poza to, co stanowią ściśle postanowienia TFUE dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Zob. też wyr. z 14.07.2016 r., Promoinpresa, C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, pkt 64–65.

z innego państwa członkowskiego nie musi nawet faktycznie wyrazić swojego zainteresowania²⁸. W wyroku X VB i in. TSUE podkreślił także, że działalność z zakresu handlu detalicznego towarami stanowi „usługę” do celów stosowania tej dyrektywy²⁹. Reasumując, przyjęcie, że działalność w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, oferowania mocy i świadczenia usług przesyłania i dystrybucji stanowi usługę w rozumieniu dyrektyw usługowej musi prowadzić do wniosku, że podlegają one wszystkim regulacjom rozdziału III tej dyrektyw, w tym także przepisom dotyczącym zezwoleń i wskazanym powyżej ograniczeniom.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że prawo krajowe pozwala zarówno na przedłużenie udzielonej koncesji operatorom systemów przesyłowych i dystrybucyjnych, jak i na wytwarzanie energii elektrycznej i powiązaniem z tą działalnością dysponowaniem mocą bez konieczności prowadzenia dodatkowej „otwartej procedury”³⁰. Powstaje zatem pytanie, czy dyrektywa usługowa znajduje tu zastosowanie, a zatem czy należy stosować tę procedurę?

Na tak postawione pytanie należy, zdaniem autora, udzielić odpowiedzi negatywnej. Wynika to z faktu, że po pierwsze zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektyw usługowej przepisy dotyczące zezwoleń nie znajdują zastosowania w tych wszystkich obszarach, w których inne przepisy europejskie regulują systemy zezwoleń bezpośrednio lub nawet pośrednio. Natomiast kwestie udzielania zezwoleń na rynku energii zostały uregulowane w dyrektywach 2009/72/UE³¹ i 2009/73/UE. Jednocześnie przyjęte jednoznaczne regulacje sektorowe wyłączają w obszarze objętym badaniem ogólne postanowienia dyrektywy usługowej. Natomiast z punktu widzenia traktatowego większe znaczenie ma art. 194 TFUE oraz swoboda przedsiębiorczości głównie ze względu na fakt, że pojęcie „usług infrastrukturalnych” wyczerpuje znamiona działalności gospodarczej. Nie ulega także wątpliwości, że z punktu widzenia prawa krajowego pojęcie „usługi na energetycznym rynku infrastrukturalnym” spełnia wszystkie cztery przesłanki pojęcia „działalności gospodarczej” i jest to działalność usługowa, posiadająca bardzo pogłębioną regulację pozakodeksową, określającą zarówno aspekty publicznoprawne, jak i cywilnoprawne świadczenia tych usług. Po wtóre działalności te nie stanowią „usług” zdefiniowanych dyrektywą usługową. W tym miejscu należy bowiem odróżnić budowę lub eksploatację na zlecenie innego podmiotu urządzeń wytwórczych i przesyłowych czy dystrybucyjnych od wykonywania działalności w tych obszarach. Sama budowa, ale i taka eksploatacja stanowi usługi w rozumieniu dyrektyw usługowej³². Natomiast działalność prowadzona przez OSD lub OSP, jak również wytwarzanie energii elektrycznej już nie stanowią takich usług, nawet jeśli uwzględnimy, że zgodnie z orzecznictwem TSUE energia jest towarem³³. Jak wspomniano w wyroku X BV i in., TSUE uznał, że sprzedaż detaliczna towarów stanowi usługę. Przy działalności przesyłowej i dystrybucyjnej nie dochodzi jednak do sprzedaży energii, a świadczony jest jej transport, podobnie przy wytwarzaniu energii przedmiotem działania jest wytworzenie i dopiero (o i ile nie zostanie wykorzystana na potrzeby własne) sprzedaż, jednak w ramach posiadanej koncesji wytwórczej, nie zaś na obrót energią. A jak potwierdza to sama Komisja w „Podręczniku wdrażania Dyrektywy o Usługach”, w części odnoszącej się do

²⁸ Zob. wyr. z 14.11.2013 r., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 31.

²⁹ Zob. pkt 84, co jednak istotne w przedmiotowej sprawie chodziło o handel detaliczny towarami, takimi jak obuwie i odzież dokonywany nie bezpośrednio przez producenta.

³⁰ Zob. art. 39 pe.

³¹ Podobne regulacje znajdują się w dyr. 2019/944/UE, zob. np. art. 8.

³² Zob. rozporządzenie nr 2013/2008/WE w sprawie wspólnego słownika zamówień (CPV).

³³ Zob. wyr. z 27.04.1994 r., Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, pkt 28 i podane tam orzecznictwo.

definicji usługi, wytwarzanie towaru nie stanowi działalności usługowej (KE, 2007, s. 14). Fakt, że wytwarzanie nie stanowi usługi potwierdza także TSUE³⁴. Koncesja wytwórcza, udzielana jest na wytwarzanie energii. Oczywistym jest, że efektem wytwarzania jest towar, który podlega sprzedaży, nie jest ona jednak, w odróżnieniu od obrotu energią, działalnością usługową, ponieważ jest skutkiem wytwarzania, a nie jego celem. Natomiast w wyroku X BV i in. ocenie podlegał obrót towarami realizowany nie bezpośrednio przez jego producenta³⁵. Z kolei dysponowanie mocą stanowi pochodną wytwarzania i nie wymaga żadnego dodatkowego zezwolenia, nie podlega zatem reżimowi wspomnianego przepisu. Warto także dodać, że usługa, co do zasady, musi mieć charakter ekonomiczny – musi być prowadzona za wynagrodzeniem. Zgodnie z orzecznictwem TSUE podstawowe kryterium odpłatności oznacza istnienie wynagrodzenia za dane usługi (nawet jeśli nie mają charakteru ekwiwalentnego)³⁶. Wytwarzanie energii nie spełnia także tego kryterium.

V. „Usługi” w ogólnym interesie gospodarczym

Na zakończenie rozważań dotyczących pojęcia „usług” na rynkach paliw i energii warto jeszcze przywrzeć się zagadnieniu tzw. usług w ogólnym interesie gospodarczym, w kontekście przedmiotu zainteresowania niniejszego opracowania. Jednocześnie nie będzie tu prowadzona pogłębiona analiza samego pojęcia, której poświęcono zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze sporo miejsca.

Zakres ingerencji państwa w gospodarkę może przybierać bardzo różną postać. Jednocześnie są dziedziny gospodarcze przypisane immanentnie państwu (usługi policyjne, bezpieczeństwo), a są też takie, które są realizowane przez państwo lub co najmniej nadzorowane ze względu na konieczność zapewnienia dostępu do nich możliwie maksymalnej liczbie obywateli. W tym obszarze pojawia się pojęcie „usługi interesu ogólnego”, które jest szersze od pojęcia „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” i obejmuje usługi zarówno rynkowe, jak i nierynkowe, które władze publiczne klasyfikują jako usługi użytku publicznego i które podlegają określonym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych³⁷. Usługę publiczną można także definiować zgodnie ze stanowiskiem francuskiej Conseil d'État (1995) jako „przedłużenie rynku innymi środkami w przypadku, kiedy rynek nie funkcjonuje, lecz nie wbrew rynkowi”. Przedmiotem dalszego

³⁴ Zob. wyr. z 17.05.1985 r., Komisja przeciwko Francji, sprawa 18/84, EU:C:1985:175, pkt 12 i wyr. z 11.07.1985 r., *Cinéthèque*, połączone sprawy 60–61/84 EU:C:1985:329, pkt 10.

³⁵ Np. w przywołanym wyr. z 17.05.1985 r., *Komisja przeciwko Francji*, sprawa 18/84, EU:C:1985:175, TSUE uznał, że wydruk gazet nie może być uznany za usługę, ponieważ prowadzi do powstania fizycznego towaru figurującego we wspólnej taryfie celnej i podlegającemu swobodzie przepływu towarów.

³⁶ Zob. np. wyr. z 17.03.2011 r., *Penarroja Fa*, C–372/09 i 373/09, EU:C:2011:156, pkt 37 i powołane tam orzecznictwo oraz wyr. z 7.12.1993 r., *Stephan Max Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*, sprawa C–109/92, ECR 1993, s. I–06447, pkt 14–22; zob. też Urban, 2010, s. 111–112.

³⁷ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Biała Księga nt. *Użyteczności Publicznej* (COM (2004) 374 final) Załącznik 1 *Objaśnienie terminów I*, Załącznik 1, s. 22. oraz Dec. Komisji z dnia 28.11.2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. WE L 312 z 29.11.2005), a także Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów, *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa Bruksela*, dnia 8.05.2012 r. COM(2012) 209 final. Jednocześnie Parlament Europejski podkreśla szczególne znaczenie wysokiej jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz konieczność powszechnego dostępu do nich; w związku z tym podkreślił, że zgodnie z postanowieniami TFUE dotyczącymi konkurencji kompetencje Komisji ograniczają się jedynie do kontroli pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz że postanowienia te nie stanowią podstawy prawnej ustalenia kryteriów jakości i skuteczności na poziomie europejskim; uważa, że przy definiowaniu kryteriów jakości i skuteczności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym należy zwrócić szczególną uwagę na zasadę pomocniczości, zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15.11.2011 r. w sprawie reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (2011/2146(INI)) (2013/C 153 E/07). Zob. też wyr. z 15.05.2019 r. w sprawie C–706/17 AB *„Achema” i inni v. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija*, EU:C:2019:407, w którym TSUE podkreślił, że w zakresie, w jakim interwencja państwa powinna zostać uznana za rekompensatę stanowiącą wynagrodzenie z tytułu wypełniania przez przedsiębiorstwa będące jej beneficjentami zobowiązań z zakresu usług publicznych, tak iż przedsiębiorstwa te w rzeczywistości nie odnoszą korzyści finansowych, a zatem takie wsparcie nie powoduje uprzywilejowania takich podmiotów względem przedsiębiorstw z nimi konkurujących, interwencja taka nie wchodzi w zakres zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE (wyr. z 24.07.2003 r., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C–280/00, EU:C:2003:415, pkt 87; a także z 8.03.2017 r., *Viasat Broadcasting UK/Komisja*, C–660/15 P, EU:C:2017:178, pkt 25) (pkt 100).

zainteresowania będzie pojęcie „usług w ogólnym interesie gospodarczym”. Dla określenia tego obszaru aktywności obowiązków państwa i przedsiębiorstw używa się dość rozbudowanej nomenklatury, tj. usługi publiczne, usługi powszechne, usługi użyteczności publicznej, a nawet usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym³⁸. Tym samym w analizowanym obszarze badawczym pojęcia te są używane jako synonimy (pozwala na to także terminologia dyrektyw sektorowych). Pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym możemy znaleźć tak w Karcie Praw Podstawowych (art. 26), jak i w TFUE (art. 14). Takie umiejscowienie pojęcia tych usług wyraźnie podkreśla wagę, jaką ustawodawca unijny przywiązuje do ich realizacji. Jak podkreśla to w Traktacie, zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Unia i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania traktatów zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania. Jednocześnie ani Karta, ani Traktat nie egzemplifikuje tego rodzaju usług, pozostawiając to przede wszystkim prawu wtórnemu i orzecznictwu (zob. np. Kociubński, 2013, s. 88). Samo pojęcie „usług w ogólnym interesie gospodarczym” nie doczekało się definicji w żadnym z aktów prawa europejskiego, również TSUE nie pokusił się o ich zdefiniowanie (zob. Szydło, 2012, s. 399). Jak podkreśla się w literaturze (zob. np. Domagała, 2016, s. 56–57; Szydło, 2012, s. 397–398; Blicharz i Kania, 2010, s. 16), cechami wspólnymi usług w ogólnym interesie gospodarczym jest – obok ich niezbędności – powszechna dostępność (niezależna od uwarunkowań ekonomicznych, geograficznych i społecznych), odpowiednia jakość i przystępna cena. Usługi te realizują bowiem pewien interes ogólny, zaspokajają egzystencjalne potrzeby ludzkie i służą rozwojowi innych przedsiębiorstw oraz całej gospodarki, przy czym są na tyle ważne, że gdyby nie były one świadczone przez określone przedsiębiorstwa, wówczas samo państwo byłoby zobowiązane do ich dostarczania (Emmerich, 1969, s. 440–441; Bruhn, 1999, s. 50). Są to bowiem często usługi, za które państwo i jednostki samorządu terytorialnego będą odpowiedzialne albo wykonując je samodzielnie, albo ich wykonanie powierzając innym podmiotom (zob. Walaszek-Pyziół i Pyziół, 2014, s. 12, 14). Z pełnieniem usług w ogólnym interesie gospodarczym może zostać połączone przyznanie określonym podmiotom, praw szczególnych lub wyłącznych, co będzie prowadzić do tworzenia w danym obszarze ograniczeń (nawet w kierunku monopolizacji) świadczenia danych usług.

Szczególne zainteresowanie ustawodawstwa europejskiego i krajowego związanego ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym dotyczy także infrastrukturalnych rynków energetycznych. W tym przypadku działania te zmierzają do zapewnienia powszechności dostępu do sieci i towaru, jak najszerszemu spektrum obywateli, aby unikać ubóstwa i wykluczenia energetycznego (zob. szerzej: Kowalak i Muras, 2014, s. 68 i n.; Jaś, 2013, s. 284 i n.; Krzemień i Ogurek, 2015, s. 275–292; Figaszewska, 2009, s. 2–20). Przyjmuje się zatem, że

³⁸ Usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: usługi te obejmują systemy zabezpieczenia społecznego pokrywające najistotniejsze z życiowych zagrożeń i szereg innych podstawowych usług świadczonych bezpośrednio osobom fizycznym, odgrywających rolę zapobiegawczą i przyczyniając się do osiągnięcia spójności społecznej oraz włączenia społecznego tych osób. Mimo że niektórych usług socjalnych (takich jak ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych) nie uznaje się za działalność gospodarczą, z orzecznictwa Trybunału Europejskiego (Sprawy połączone C–180/98 do C–184/98 Pavlov i inni [2000] Rec. I–6451, pkt 118; sprawa C–218/00 Cisał i INAIL, [2002] Rec. I–691, pkt 37; oraz sprawa C–355/00 Freskot [2003] I–5263) jasno wynika, że socjalny charakter usługi nie jest sam w sobie wystarczający do zaklasyfikowania jej jako usługi pozagospodarczej. Pojęcie „usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym” obejmuje zatem zarówno działalność gospodarczą, jak i pozagospodarczą – zob. KOM(2011) 900 wersja ostateczna, Bruksela 20.12.2011 r. oraz „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”, (COM (2006) 177 wersja ostateczna z 26.04.2006 r.).

w tych obszarach istotniejszym od zapewnienia jedynie reguł konkurencji, jest zapewnienie realizacji pewnej misji społeczno-państwowej (zob. tak też Szydło, 2005, s. 136; Domagała, 2016, s. 76). Przesądzają o tym głównie wspólne cechy, jakimi charakteryzują się te usługi. Jak pokreślą to TK³⁹, realizowane w skali masowej usługi użyteczności publicznej (*services publics*) o charakterze produkcyjnym lub handlowym należy odróżnić od publicznych usług administracyjnych (*les services publics administratifs*). Z tego, że podmioty realizujące usługi energetyczne realizują funkcje publiczne (*personnes privées chargées d'une mission de service public*), zdaniem TK, wynika normatywne ograniczenie ich swobody działalności gospodarczej. Dopuszczając pewną swobodę państwa w zakresie usług użyteczności publicznej oraz komplementarność stosowania rozwiązań cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych, TK stwierdził, że od woli ustawodawcy zależy stopień „natężenia oraz form pierwiastka publicznego”, który tenże ustawodawca zamierza zrealizować. Dalej TK podkreślił, że podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej muszą spełniać określone wymagania, a ich świadczenia powinny odbywać się z poszanowaniem interesu publicznego, zapewniać zabezpieczenie interesów podmiotu realizującego usługi, ale i chronić interesy odbiorców (konsumentów). Zdaniem TK zadania o charakterze „użyteczności publicznej” należy rozumieć możliwie najszerszej i winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej⁴⁰. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Trybunał zawarł w tej uchwale także przykładowy katalog zadań o charakterze użyteczności publicznej: zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizację różnego rodzaju potrzeb kulturalnych.

Usługi w ogólnym interesie gospodarczym w infrastrukturalnych sektorach energetycznych świadczone są w takim zakresie, w jakim zmierzają do zapewnienia realizacji podstawowych potrzeb ludności, wiążą się zatem z podstawowymi etapami korzystania z rynków paliw i energii, tj. przyłączenia do sieci, prawa z niej korzystania oraz dostępności do towaru na poziomie pozwalającym co najmniej na uniknięcie ubóstwa energetycznego⁴¹. Postępująca liberalizacja tych sektorów, z jednoczesnym utrzymującym się zakresem monopolu naturalnego w zakresie dostępu do sieci, spowodowały konieczność zagwarantowania jego dostępności o charakterze powszechnym, w tym poprzez realizację funkcji misyjnych, tj. usług powszechnych. Uwzględniając te zależności, należy wskazać, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym pozwalają na realizację interesów gospodarczych indywidualnych i ogólnych. Wzajemne relacje tych dwóch aspektów decydują czy usługa świadczona w interesie ogólnym w ogóle będzie posiadała charakter gospodarczy. Jeśli bowiem usługa jest świadczona przez przedsiębiorcę nastawionego na dochód (nawet regulowany), to posiada ona charakter gospodarczy, jeżeli natomiast jest elementem sprawowania władzy publicznej, to wówczas nie ma charakteru gospodarczego (tak zob. Radwan-Roehrenscheft, 1997, s. 63).

Jak podkreśla się w literaturze, cechy i cele świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą przybrać postać nałożenia obowiązku współpracy gospodarczej, która w swej treści może polegać na obowiązku zawarcia konkretnej umowy stanowiącej podstawę jej świadczenia lub

³⁹ Zob. wyr. z dnia 10.07.2007 r., K 37/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 79.

⁴⁰ Zob. uchwałę TK z dnia 12.03.1997 r., W8/96, Dz.U. 1997, Nr 29, poz. 162.

⁴¹ Zob. też: Krakala-Zielińska, 2011, s. 355 i n.; TSUE z 27.04.1989 r. w sprawie C-393/92 *Almelo i inni v. Energiebedrijf IJsselmij*, ECR 1994, s. I-1477.

też obowiązku rozbudowy infrastruktury niezbędnej do świadczenia danej usługi albo obowiązku uzyskania zatwierdzenia cen tych usług (zob. Domagała, 2016, s. 80) przy jednoczesnym ustawowo określonym minimalnym zakresie wymagań jakościowych ich świadczenia. Ponadto usługi w ogólnym interesie gospodarczym muszą realizować interesy ponadjednostkowe (służyć dobru wspólnemu) i przyczyniać się do lepszego funkcjonowania nie tylko innych przedsiębiorstw, lecz także całej gospodarki, choć nie zawsze koniecznie obejmującej obszar całego kraju (Zob. Szydło, 2005, s. 138 i podana tam literatura).

Poddając zatem analizie wskazane przesłanki usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym można stwierdzić, że większość usług świadczonych na infrastrukturalnych rynkach energetycznych, może zostać zakwalifikowana jako usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Są to bowiem usługi, które mają na celu zagwarantowanie, po pierwsze, bezpieczeństwa podmiotów funkcjonujących na liberalizowanych rynkach paliw i energii, po wtóre, mają na celu zagwarantowanie powszechnej dostępności do mediów energetycznych i wreszcie, po trzecie, dostęp do tych mediów ma następować po akceptowalnych cenach, przy normatywnie określonej jakości w sposób nieprzerwany. Dostęp do tych mediów ma wręcz charakter egzystencjalny, tym samym zapewnienie możliwości korzystania z nich stanowi obowiązek państwa tak w rozumieniu zapewnienia dostępu powszechnego, jak i dostępu o charakterze socjalnym (ograniczającym wykluczenie energetyczne i ubóstwo energetyczne). Zgodnie z dyrektywami sektorowymi obowiązek zapewnienia usług powszechnych dotyczy oprócz części infrastrukturalnej, konsumentów oraz małych przedsiębiorstw⁴². Jednocześnie katalog tych usług nawet w sektorach infrastrukturalnych nie ma charakteru zamkniętego i będzie podlegał modyfikacjom zgodnie z zakresem rozwoju tych rynków i zmieniającym się zakresem potrzeb, w tym także w związku z bogaceniem się lub ubożeniem społeczeństwa.

Jak zostało to wskazane powyżej, usługi w ogólnym interesie gospodarczym są wykonywane w ramach wykonywanej działalności przez przedsiębiorstwa energetyczne i poddają się regułom konkurencji, zatem z punktu widzenia przepisów dotyczących „usług” i „działalności gospodarczej” nie kreują nowego rodzaju usług, a nadają wykonywanej działalności gospodarczej specyficzny charakter, np. obowiązek przyłączenia do sieci za jedną czwartą rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację przyłączenia lub świadczenia usługi kompleksowej przez sprzedawcę z urzędu odbiorcom permanentnie zalegającym z zapłatą za pobraną energię lub paliwa⁴³.

VI. Wnioski

Na energetycznych rynkach infrastrukturalnych podstawę wykonywania działalności przez sieciowe przedsiębiorstwa energetyczne stanowi świadczenie „usług”, natomiast przez przedsiębiorstwa wytwórcze wytwarzanie energii i oferowanie mocy. Jednocześnie ze względu na potrzebę zapewnienia jak najszerzego dostępu do mediów energetycznych stosowane działania musi podejmować państwo, co prowadzi do wykreowania w tym obszarze usług w ogólnym interesie gospodarczym. Nie ulega także wątpliwości, że działalność na rynkach paliw i energii jest podejmowana w ramach swobody działalności gospodarczej, ale tylko w zakresie decyzji o jej podjęciu.

⁴² Zob. art. 3 ust. 2 dyr. 2009/72 oraz art. 3 dyr. 2009/73.

⁴³ Zgodnie z art. 1 pkt 2 i 3 dyrektywy usługowej nie dotyczy ona liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych ani prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących usługi oraz nie dotyczy zniesienia monopolu w zakresie świadczenia usług ani pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, objętej wspólnotowymi regulacjami konkurencji.

Ze względu bowiem na strategiczny charakter i jej istotność samo wejście na rynek, pozostawienie na nim oraz wyjście objęte są już licznymi ograniczeniami regulacyjno-reglamentacyjnymi. Jednocześnie, mimo dużej swobody nazewniczej w obrębie przepisów krajowych, mamy tu do czynienia z działalnością gospodarczą opierającą się na rynkowych warunkach (liberalizacji rynku – przesyłanie lub dystrybucja) albo z działalnością nie podlegającą pojęciu „usług” (działalność wytwórcza i oferowanie mocy). Tym samym restrykcyjne, dotyczące zezwoleń, regulacje dyrektywy usługowej nie znajdują tu zastosowania. Zatem regulacje krajowe, pozwalające na przedłużenie koncesji dotychczasowemu przedsiębiorcy wykonującemu taką działalność, a nawet nakazanie przez określony czas wykonywania takiej działalności (art. 40 pe), nie stanowi naruszenia postanowień tej dyrektywy, ponieważ nie jest objęte jej zakresem. Przyjęcie jednocześnie jako zasadne restrykcyjnego stosowania dyrektywy usługowej do działalności prowadzonych na rynkach paliw i energii musiałoby prowadzić wręcz do wyłączenia w sytuacji, kiedy podmiot, który wybudował określoną infrastrukturę i jest jej właścicielem, nie mógł ubiegać się z pierwszeństwem przed innymi o przedłużenie określonego zezwolenia (koncesji).

Bibliografia

- Barcz, J. (red.). (2006). *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Blicharz, R. i Kania, M. (2010). Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym. *PUG*, 5.
- Bruhn, D. (1999). Die Sicherstellung öffentlicher Aufgaben im Bereich der deutschen Telekommunikation unter dem Einfluß der europäischen Marktöffnung. Hamburg: Vom Monopol zum Universaldienst.
- Czerwińska, M. (2015). Rynek usług bez barier w unii europejskiej – działania na rzecz jego realizacji. *Unia Europejska.pl*, 4.
- Dobaczewska, A., Powalowski, A. i Wolska, H. (2018). *Nowe prawo przedsiębiorców*. Warszawa: C.H. Beck.
- Domagała, M. (2016). *Obowiązek współpracy gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Emmerich, V. (1969). *Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen*. Bad Homburg–Berlin–Zürich: Gehlen.
- Etel, M. (2012). *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz orzecznictwie sądowym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Figaszewska, I. (2009). Ubóstwo energetyczne – co to jest? *Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki*, 5.
- Hyski, M. (2017). Ubezpieczenie jako instrument finansowej kontroli ryzyka. *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, XI, 109–121.
- Jaś, M. (2013). Dostarczanie energii elektrycznej jako usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym. W: J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*. Katowice: Uniwersytet Śląski/Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego.
- Kawka, I. (2015). *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- KE. (2004). Biała Księga nt. Użyteczności Publicznej. Bruksela: Komisja Europejska. COM (2004) 374 final. Załącznik 1, Objaśnienie terminów I.
- KE. (2005). Decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej

- przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Bruksela: Komisja Europejska (Dz. Urz. WE L 312 z 29.11.2005).
- KE. (2006). Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. Bruksela: Komisja Europejska. (COM (2006) 177 wersja ostateczna z 26 kwietnia 2006 r.).
- KE. (2007). *Podręcznik wdrażania Dyrektywy o Usługach*. Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Pozyskano z: <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>.
- KE. (2011). Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym wersja ostateczna. Bruksela: Komisja Europejska, 20 grudnia.
- KE. (2012). Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa. Bruksela: Komisja Europejska, 8 maja. COM(2012) 209 final.
- Kociubński, J. (2013). *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie Unii Europejskiej*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora.
- Kowalak, T. i Muras, Z. (2014). Zakres ochrony prywatności konsumentów energii elektrycznej w kontekście zdalnego odczytu danych pomiarowych – prawno-techniczna analiza problemu. W: A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz (red.), *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*. Warszawa: Difin.
- Krakala-Zielińska, M. (2011). Znaczenie usługi powszechnej w tworzeniu unijnego sektora usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W: H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Krzemień, R. i Ogurek, A. (2015). Ubóstwo energetyczne a bezpieczeństwo społeczne państwa. *Journal of Modern Science*, 4(27), 275–292.
- PE. (2011). Rezolucja z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. (2011/2146(INI)) (2013/C 153 E/07).
- Radwan-Roehrenscheft, M. (1997). Przedsiębiorstwa świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym. *PiP*, 2, 63.
- PWN. (2019). Słownik języka polskiego. Pozyskano z: <https://sjp.pwn.pl> (26.08.2019).
- Rapport public du Conseil d'État. (1994). *Considérations générales: Service public, services publics: déclin ou renouveau*. Etudes et Documents No 46, Paryż 1995.
- Safian, M. i Bosek, L. (red.). (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: C.H. Beck.
- Strzyczkowski, K. (2011). *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stürner, M. (2010). *Zasięg swobody świadczenia usług i jej ograniczenia*. Referat wygłoszony na konferencji pn. Usługi w polsko-niemieckim obszarze gospodarczym bez barier – Skutki dla przedsiębiorców i konsumentów, Frankfurt nad Odrą, 27 października. Pozyskano z: http://www.konsument-info.eu/pl/images/stories/Dokumenty/stuerner_pl.pdf.
- Szydło, M. (2005). *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Szydło, M. (2011). *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Szydło, M. (2012). Komentarz do art. 106 TFUE. W: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, Tom II* (s. 397–398). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- UE. (2007). Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”. COM(2006) 177 wersja ostateczna (2007/C 161/22), (Dz. Urz. UE C161/80. 13.7.2007).
- Urban, J. (2010). Swoboda świadczenia usług w świetle dyrektywy 2006/123/WE. *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ*, 2.
- Walaszek-Pyziół, A. (1992). Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec. *PUG*, 5–6.
- Walaszek-Pyziół, A. i Pyziół, W. (2014). Aktualne tendencje w zakresie regulacji prawnej usług gospodarczych. W: T. Długosz, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*. Warszawa: Difin.
- Zdyb, M., Lubieńczuk, G. i Wołoszyn-Cichočka, A. (2019). *Prawo przedsiębiorców Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.