

IWONA MIEDZIŃSKA

UNIwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Międzynarodowego
Katedra Prawa Europejskiego
E-MAIL: IWONA.A.MIEDZINSKA@GMAIL.COM

Pomoc państwa dla mediów publicznych w prawie Unii Europejskiej

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu są regulacje unijne dotyczące dozwolonej pomocy udzielanej mediom publicznym przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz praktyka ich stosowania. Celem badań jest weryfikacja następującej tezy: prawo Unii Europejskiej w sposób ogólny reguluje kwestie dozwolonej pomocy państwa dla mediów publicznych, natomiast szczegółowe wytyczne formułowane są *ad causum*, w wyniku kontroli Komisji Europejskiej i pod wpływem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W pierwszej części autorka przedstawi regulacje unijne obowiązujące w przedmiotowej dziedzinie. Istotne znaczenie dla sektorowych zasad udzielania i kontroli pomocy państwa w obszarze radiofonii i telewizji ma komunikat Komisji z 2009 roku w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz. Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 roku). Następnie omówione zostaną wybrane orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, istotne z punktu widzenia zasad udzielania przez państwo pomocy dla mediów publicznych.

SŁOWA KLUCZOWE

pomoc państwa, media publiczne, polityka medialna Unii Europejskiej, *Altmark*, pomoc *de minimis*

Wstęp

Przedmiotem artykułu są regulacje unijne dotyczące dozwolonej pomocy udzielanej mediom publicznym przez państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) oraz praktyka ich stosowania. Celem badań jest analiza przepisów traktatowych i aktów prawa wtórno w przedmiotowym zakresie, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Przyjęta teza zakłada, że prawo Unii Europejskiej w sposób ogólny reguluje kwestie dozwolonej pomocy państwa dla mediów publicznych, natomiast szczegółowe wytyczne formułowane są *ad casum*, w wyniku kontroli Komisji Europejskiej i pod wpływem orzecznictwa TSUE. W celu zweryfikowania tej tezy autorka – oprócz przepisów traktatowych – prześledzi głównie komunikaty, decyzje i opinie Komisji Europejskiej (KE, Komisja) oraz dokona analizy wybranych orzeczeń TSUE, w tym wyroków dotyczących pomocy publicznej w sektorach innych niż radiofonia i telewizja, ale zawierających zasady, które mogą być stosowane *per analogiam* do każdej pomocy ze środków publicznych.

Zapewnienie niezakłóconej konkurencji i wolnego handlu wewnątrz UE przyczynia się między innymi do pobudzenia wzrostu gospodarczego całej Unii, dlatego też przepisy dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej stanowią istotną część prawa konkurencji Unii Europejskiej¹. Oprócz ogólnych reguł o charakterze horyzontalnym funkcjonują również sektorowe zasady udzielania i kontroli pomocy państwa, w tym także w obszarze radiofonii i telewizji. Przepisy te podlegają regularnym zmianom i reformom, ponieważ prawo w tej dziedzinie integracji stale się rozwija. KE w Komunikacie z dnia 8 maja 2012 roku pt. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”² stwierdza, że unowocześnieniu systemu kontroli państwa przyświecają trzy główne cele:

- pobudzenie trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na konkurencyjnym rynku wewnętrznym;
- skupienie uwagi KE w działaniach kontrolnych prowadzonych *ex ante* na sprawach mających największy wpływ na rynek wewnętrzny, przy jednoczesnym wzmocnieniu współpracy państw członkowskich UE w zakresie egzekwowania reguł pomocy państwa;
- optymalizacja reguł i skrócenie czasu podejmowania decyzji³.

W powyższym dokumencie KE przewidziała również zakończenie procesu reform horyzontalnych i sektorowych zasad udzielania pomocy państwa do końca 2013 roku.

¹ Por. M. Pęk, *Pomoc publiczna w obszarze radiofonii i telewizji w prawie Unii Europejskiej*, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/publikacje/analizy/maj2012_pomoc-publiczna_ue.pdf [dostęp: 20.01.2016].

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” (Tekst mający znaczenie dla EOG, COM(2012) 209 final).

³ *Ibidem*, s. 3–4.

Regulacje unijne dopuszczają pomoc państwa w pewnych szczególnych sytuacjach, na zasadzie wyjątku, dlatego też jej kontrola pełni ważną rolę w ochronie wspólnego rynku. W tym kontekście głównym źródłem napięć w odniesieniu do narodowych polityk medialnych jest dualny model europejskich nadawców, a zwłaszcza konflikt interesów między nadawcami publicznymi i prywatnymi⁴. W Europie nadawcy publiczni wciąż zajmują pozycję dominującą, a ich udział w rynku medialnym, choć z roku na rok zmniejsza się, to jednak wciąż stanowi około 50%⁵. Według danych KE, europejscy nadawcy publiczni corocznie otrzymują ponad dwadzieścia dwa miliardy euro pomocy państwa w postaci opłat licencyjnych lub w formie bezpośredniej, co czyni ich – zaraz za sektorami rolnictwa i transportu – trzecim beneficjentem pomocy publicznej⁶. Tę dychotomię między wspólnymi celami ekonomicznymi a narodowymi interesami państw członkowskich uwzględniają przepisy prawa UE dotyczące pomocy publicznej⁷.

Podstawowe regulacje prawne

Wśród najważniejszych regulacji prawnych UE odnoszących się do udzielania pomocy publicznej w obszarze radiofonii i telewizji należy wymienić następujące akty prawne:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)⁸,
- protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w Traktacie z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, z dnia 2 października 1997 roku (tak zwany Protokół Amsterdamski)⁹,

⁴ A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej w sprawie zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej*, „Studia Medioznawcze” 2010, nr 4, s. 93.

⁵ L. Pokrzycka, *Media i dziennikarstwo w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Zarys problematyki*, „Annales UMCS Sectio K Politologia” 2009, XVI, nr 2, s. 218.

⁶ *Pomoc państwa: Komisja zmienia zasady dotyczące finansowania nadawców publicznych przez państwo*, [online] IP/09/1072, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1072_pl.htm [dostęp: 22.01.2016]. Por. P. Stępka, A. Woźniak, *Problem stosowania pomocy publicznej w kontekście działalności nadawców publicznych*, „Analiza Biura KRRiT” 2007, nr 1, s. 4.

⁷ Podstawowym problemem polityki medialnej UE było znalezienie równowagi między interesami gospodarczymi a ochroną kultury. Zob. A. Jaskiernia, *Polityka medialna Unii Europejskiej jako czynnik kształtowania europejskiego ładu demokratycznego*, [w:] *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, red. J. Adamowski, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 68–69.

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012, s. 47.

⁹ Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004, s. 372.

- rozporządzenie Rady (WE) 994/98 z dnia 7 maja 1998 roku dotyczące stosowania art. 92 i 93 TWE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa¹⁰,
- rozporządzenie Rady Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE¹¹,
- rozporządzenie Komisji 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 TfUE do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorcom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym¹²,
- dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi¹³,
- decyzja Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 roku 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 gospodarczym¹⁴,
- komunikat Komisji 2009/C 257/01 w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej¹⁵,
- komunikat KE w sprawie stosowania reguł UE w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁶,

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) NR 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE L 142 z dnia 14 maja 1998 r., s. 1.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE L 83 z 27 marca 1999 r., s. 1.

¹² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, Dz. Urz. UE L 114 z dnia 26 kwietnia 2012 r., s. 8.

¹³ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 318 z dnia 17 listopada 2006 r., s. 17 (Tekst mający znaczenie dla EOG, wersja skodyfikowana).

¹⁴ Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 3.

¹⁵ Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej, Dz. Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 1 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

¹⁶ Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym

- komunikat Komisji do PE, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” (tekst mający znaczenie dla EOG, COM(2012) 209 final).

Pomoc publiczna – podstawy traktatowe

Najważniejsze postanowienia dotyczące pomocy publicznej zostały zawarte w TfUE (wcześniej zawierał je TWE). W art. 107 ust. 1 TfUE wyrażona jest ogólna zasada, zgodnie z którą zakazana jest wszelka pomoc publiczna, finansowana z budżetu państwa lub w jakikolwiek inny sposób zakładająca użycie zasobów państwowych¹⁷.

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 poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi¹⁸.

W sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09 P¹⁹ TSUE stwierdził, że jeśli chodzi o ocenę warunku selektywności, to z utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 87 ust. 1 WE (obecnie art. 107 ust. 1 TfUE) wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Choć wyrok ten dotyczył innej dziedziny, to jednak powyższa definicja selektywności z powodzeniem może być stosowana również w przypadku pomocy publicznej dla mediów. Stąd też przy ocenie warunku selektywności trzeba ustalić, czy dany przepis krajowy sprzyja niektórym nadawcom publicznym lub określonym produktom i usługom medialnym w porównaniu z innymi, których sytuacja faktyczna i prawna jest porównywalna.

interesie gospodarczym (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 4.

¹⁷ Na temat kryteriów kwalifikujących przekazanie określonych środków jako pomoc publiczną zob. M. Pęk, op. cit., s. 8–9.

¹⁸ Art. 107 ust. 1 TfUE.

¹⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 listopada 2011 r. *Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, dotychczas nieopublikowany, tekst orzeczenia dostępny na stronie <http://curia.europa.eu>.

Z kolei art. 107 ust. 3 lit. d) TfUE wśród obszarów, w których pomoc publiczna może – zależnie od okoliczności – zostać uznana za dopuszczalną, wymienia między innymi wyjątek mający znaczenie dla publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z nim „za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana: [...] d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”²⁰. Wyjątek ten został ujęty dosyć wąsko – możliwość jego zastosowania do uzasadnienia pomocy publicznej została ograniczona do tej działalności nadawców, która wspiera rozwój kultury.

Poza tym pomoc państwa dla publicznej radiofonii i telewizji opiera się w przeważającej mierze na przepisach szczególnych dotyczących usług realizowanych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG). Art. 14 TfUE stwarza państwom członkowskim i Unii możliwość określenia specjalnych warunków, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą UOIG spełniać ich zadania²¹. Stwierdza on, że tego rodzaju usługi mają szczególne znaczenie dla systemu wspólnych wartości UE oraz przyczyniają się do wspierania spójności społecznej i terytorialnej. Pomoc publiczna z tytułu świadczenia UOIG jest dopuszczalna, ale jednocześnie uznaje się, że powinna być ona udzielana w zakresie nie większym niż konieczny do realizacji zadań związanych z misją oraz proporcjonalnie do zakładanych celów, tak aby uniknąć zniekształcenia warunków konkurencji i handlu, co byłoby sprzeczne z interesem UE²².

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zadania i kompetencje Komisji Europejskiej w odniesieniu do pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie. Zostały one określone w artykułach: 106 ust. 3, 108 i 109 TfUE. Mają one głównie charakter kontrolny i regulacyjny. Przede wszystkim KE we współpracy z państwami członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych krajach oraz proponuje im stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego²³. Jeśli KE stwierdzi, że konkretna pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 lub pomoc taka jest nadużywana, decyduje o jej zniesieniu lub zmianie w określonym terminie²⁴. Jeśli dane państwo nie zastosuje się do tej decyzji, KE lub każde inne zainteresowane państwo członkowskie UE może, na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 258 i 259 TfUE, wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Poza tym na wniosek państwa członkowskiego Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że pomoc, którą dane państwo przyznaje

²⁰ Art. 107 ust. 3 lit. d) TfUE.

²¹ Zob. art. 14 TfUE.

²² Szerzej na temat pomocy publicznej z tytułu realizacji UOIG zob. M. Pęk, op. cit., s. 10–11; P. Stępa, A. Woźniak, op. cit., s. 2–3.

²³ Art. 108 ust. 1 TfUE.

²⁴ Art. 108 ust. 2 TfUE.

lub zamierza przyznać, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 107 lub rozporządzeń przewidzianych w art. 109, jeśli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję²⁵.

Kolejnym dokumentem prawa pierwotnego o istotnym znaczeniu dla systemów publicznego finansowania radiofonii i telewizji publicznej jest Protokół Amsterdamski, przyjęty w 1997 roku jako załącznik do TWE. W protokole tym potwierdzono pierwszorzędną rolę nadawców publicznych w rozwijaniu podstawowych potrzeb społeczeństwa (kulturalnych, demokratycznych i społecznych) oraz w zapewnieniu pluralizmu w mediach²⁶. Stwierdzono, że przepisy prawa UE nie wpływają na możliwość udzielania przez państwa członkowskie pomocy publicznej, jeśli finansowanie przyznawane jest na wypełnianie misji publicznej, rozumianej jako cel „bezpośrednio związany z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami społeczeństwa”, i nie powoduje zakłócenia konkurencji między nadawcami w sposób, który byłby sprzeczny ze wspólnym interesem²⁷.

Co do zasady, każde finansowanie ze środków publicznych przekraczające kryteria pomocy *de minimis* wpływa na warunki handlowe i konkurencję na rynku wewnętrznym, ale w pewnym zakresie wpływ ten ma charakter „tolerowalny” – prawo UE dopuszcza go z uwagi na realizację ważnych celów interesu ogólnego, w tym istotnych potrzeb społecznych, kulturalnych i demokratycznych. Granicą tolerancji jest jednak sytuacja, w której osiąga on taki stopień, że staje się sprzeczny ze wspólnym interesem. Przy badaniu ewentualnego spełnienia tego warunku należy wziąć pod uwagę konieczność realizacji mandatu służby publicznej oraz koszty z tym związane²⁸. Tym samym podkreślono, że państwa członkowskie nie mają bezwzględnej swobody przy wyborze finansowania mediów publicznych, ponieważ KE ma prawo kontrolowania zgodności każdego systemu finansowania takich mediów z postanowieniami traktatowymi odnoszącymi się do udzielania pomocy publicznej²⁹.

Sam wybór sposobu finansowania pozostawiono ustawodawstwu poszczególnych państw członkowskich. W praktyce w większości z nich przyjęto system finansowania oparty o środki publiczne, najczęściej w postaci abonamentu wnoszonego w formie podatku lub opłat za posiadanie nośników sygnału radiowego

²⁵ Ibidem.

²⁶ Zob. preambuła Protokołu w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004, s. 372.

²⁷ Ibidem.

²⁸ M. Pęk, op. cit., s. 15.

²⁹ Szczegółowe zasady dotyczące dozwolonej pomocy dla mediów publicznych po raz pierwszy zostały zawarte w Komunikacie KE z 15 listopada 2001 roku. Zob. Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej, Dz. Urz. UE C 320 z dnia 15 listopada 2001 r., s. 5 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

lub telewizyjnego³⁰. Popularnym rozwiązaniem jest stosowanie tak zwanego systemu mieszanego, umożliwiającego finansowanie ze źródeł publicznych oraz z własnej działalności gospodarczej, tj. z wpływów z reklam oraz działalności komercyjnej. Przykładowo model BBC przewiduje finansowanie tamtejszych mediów publicznych z opłat abonamentowych oraz z działalności gospodarczej związanej z realizacją celów statutowych (obróć prawami autorskimi do audycji, rozpowszechnianie książek, czasopism, płyt, nagrań i kursów językowych, a także sprzedaż gadżetów oraz zyski finansowe)³¹. Oprócz tej permanentnej formy wspierania mediów ze środków publicznych należy zwrócić uwagę na stosowanie przez państwa różnych form pomocy o charakterze doraźnym (*ad hoc*), takich jak zwolnienia podatkowe, dodatkowe środki przeznaczone na inwestycje w infrastrukturę lub restrukturyzację firmy, kredyty preferencyjne czy też umorzenia pożyczek³².

Pomoc publiczna – prawo wtórne

Rozporządzenie Rady 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE³³ wprowadza rozróżnienie między „pomocą istniejącą”, która nie wymaga notyfikacji, oraz „pomocą nową”, która podlega obowiązkowi zgłoszenia Komisji. Przy czym pomoc państwa może mieć charakter „programu pomocowego” bądź też „pomocy indywidualnej”. Programem pomocowym jest każde działanie, na podstawie którego, bez dalszego wprowadzania w życie wymaganych środków, można dokonać wypłaty pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w ustawie w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie, na podstawie którego pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorcom na czas

³⁰ Opłaty abonamentowe są głównym źródłem finansowania nadawców publicznych w prawie wszystkich państwach członkowskich UE, z wyjątkiem Hiszpanii, Luksemburga i Portugalii. Na temat różnych definicji i sposobów ustalania abonamentu zob. L. Pokrzycka, op. cit., s. 217–218.

³¹ Jednakże działalność komercyjna jedynie w niewielkim stopniu uzupełnia budżet, ponieważ ok. 75% środków wykorzystywanych przez BBC stanowią opłaty abonamentowe. Zob. T. Skoczek, *Między misją a komercją. Problemy finansowania mediów publicznych w Polsce*, Bochnia–Warszawa 2007, s. 15–16.

³² P. Stępka, A. Woźniak, op. cit., s. 3–4.

³³ Obecnie art. 113 TłUE, zgodnie z którym Rada, stanowiąc jednomyślnie, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji.

nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie³⁴. Z kolei pomoc indywidualna to pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego i podlega obowiązkowi zgłoszenia³⁵.

Rozporządzenie Rady 659/1999 określa procedury dotyczące zgłaszania i prowadzenia dochodzenia w odniesieniu do pomocy nowej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszania Komisji wszelkich planów przyznania nowej pomocy. W zgłoszeniu należy przedstawić wszystkie informacje umożliwiające KE podjęcie decyzji (tak zwane zgłoszenie kompletne). Art. 3 wprowadza klauzulę zawieszającą – pomoc nie może zostać udzielona do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej lub do czasu uznania takiej decyzji za podjętą. Procedura badania planów nowej pomocy może składać się z jednego lub z dwóch etapów i kończy się wydaniem decyzji przez KE. W ramach pierwszego etapu – wstępnego badania zgłoszenia – Komisja może ustalić, że notyfikowany środek nie stanowi pomocy publicznej, i wydać decyzję kończącą postępowanie. Może też stwierdzić, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności danego środka ze wspólnym rynkiem, i podjąć decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń, która także kończy procedurę oceny.

Jeśli w ramach wstępnego badania KE stwierdzi, że istnieją wątpliwości co do zgodności badanego środka ze wspólnym rynkiem, podejmuje decyzję o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia (drugi etap postępowania). Decyzje podejmowane w ramach etapu wstępnego badania zgłoszenia podejmowane są w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania kompletnego zgłoszenia, ale okres ten może zostać wydłużony za zgodą zarówno KE, jak i zainteresowanego państwa członkowskiego³⁶. Zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia Rady 659/1999 jeśli KE nie podejmie decyzji w wyżej wskazanym terminie, pomoc uznaje się za dozwoloną. Zainteresowane państwo członkowskie może wtedy wprowadzić notyfikowane środki, po uprzednim zgłoszeniu Komisji, chyba że KE podejmie decyzję w terminie piętnastu dni roboczych od otrzymania zgłoszenia³⁷.

Rozporządzenie Rady 659/1999 określa również procedury dotyczące pomocy przyznanej bezprawnie i świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem oraz zasady monitorowania istniejących programów pomocowych i pomocy indywidualnej³⁸. Zasadą jest składanie przez państwa członkowskie corocznych sprawozdań w sprawie wszystkich istniejących programów pomocowych. Sankcją za niezgłoszenie sprawozdania, mimo wysłania przez KE ponaglenia w tej sprawie, może być zastosowanie środków przewidzianych w art. 18 wspomnianego wyżej rozporządzenia: rzeczowa zmiana programu pomocowego, wprowadzenie nowych wymogów proceduralnych lub wycofanie programu pomocowego. Szczegółowe przepisy

³⁴ Art. 1 lit. d) Rozporządzenia Rady 659/1999.

³⁵ Art. 1 lit. e) Rozporządzenia Rady 659/1999.

³⁶ Art. 4 ust. 5 Rozporządzenia Rady 659/1999.

³⁷ Zob. art. 4 ust. 6 Rozporządzenia Rady 659/1999.

³⁸ Zob. M. Pęk, op. cit., s. 22–23.

odnośnie do formy, treści i innych szczegółów dotyczących notyfikacji oraz sprawozdań rocznych określonych w rozporządzeniu Rady 659/1999 zawiera Rozporządzenie Komisji 794/2004³⁹, które ustanawia wzory odpowiednich formularzy.

Z kolei Dyrektywa Komisji 2006/111/WE określa kluczowe wymagania unijne dotyczące przejrzystości stosunków finansowych między organami państwowymi a przedsiębiorstwami publicznymi, w tym standardy rozdzielnej księgowości dla poszczególnych rodzajów działalności przedsiębiorstw. Przede wszystkim nakazuje ona państwom członkowskim, by zapewniły przejrzystość stosunków finansowych między organami publicznymi a przedsiębiorstwami publicznymi, tak aby wyraźnie wskazane były następujące elementy:

- a) fundusze publiczne udostępniane bezpośrednio przez organy publiczne danym przedsiębiorstwom,
- b) fundusze publiczne udostępniane przez organy publiczne za pośrednictwem przedsiębiorstw publicznych lub instytucji finansowych,
- c) rzeczywiste wykorzystanie tych funduszy publicznych⁴⁰.

Z dniem 31 stycznia 2012 roku weszła w życie decyzja Komisji 2012/21/UE w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 TfUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Określa ona warunki, po spełnieniu których pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu usług publicznych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym należy uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem i tym samym zwolnioną z obowiązku zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 TfUE. Obecnie przedmiotowa decyzja ma zastosowanie tylko do określonych w art. 2 ust. 1 pięciu kategorii rekompensat, między innymi rekompensat nieprzekraczających rocznej kwoty 15 mln euro za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w dziedzinach innych niż transport i infrastruktura transportowa⁴¹. Ponadto, stosuje się ją wyłącznie w przypadkach, gdy okres, na jaki powierza się przedsiębiorstwu wykonywanie UOIG, nie przekracza dziesięciu lat (art. 2 ust. 2). Z uwagi na tak restrykcyjne warunki możliwość jej stosowania do pomocy publicznej w dziedzinie radiofonii i telewizji jest niezwykle ograniczona⁴².

Wśród niewiążących aktów prawa wtórnego UE największe znaczenie w odniesieniu do problematyki pomocy państwa dla mediów publicznych mają komunikaty

³⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE L 140 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1.

⁴⁰ Art. 1 ust. 1 Dyrektywy Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi.

⁴¹ Zob. art. 2 ust. 1 Decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 TfUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

⁴² Zob. M. Pęk, op. cit., s. 22–23.

Komisji Europejskiej, zwłaszcza Komunikat 2009/C 257/01, dotyczący stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej⁴³. Zastąpił on komunikat KE z 2001 roku⁴⁴, który jako pierwszy określił warunki finansowania przez państwo nadawców publicznych. Na podstawie komunikatu z 2001 roku KE przyjęła ponad dwadzieścia decyzji dotyczących finansowania nadawców publicznych, ujednolicając praktykę interpretacyjną najważniejszych przepisów prawnych w tej dziedzinie⁴⁵. Późniejsze orzecznictwo TSUE, a w szczególności przełomowy wyrok z 2003 roku w sprawie *Altmark*⁴⁶, doprecyzowało zasady ustalone na podstawie tego komunikatu.

Najważniejsze zmiany, jakie wprowadził komunikat z 2009 roku, to większa możliwość egzekwowania odpowiedzialności przez państwa członkowskie i skuteczna kontrola na poziomie krajowym, w tym przejrzysta ocena nowych usług medialnych finansowanych ze środków publicznych. Potrzeba jego przyjęcia wiązała się ze zmianami technologicznymi, które doprowadziły do przemian na rynku nadawczym i audiowizualnym, między innymi do zwiększenia konkurencji oraz dostępności nowych usług medialnych⁴⁷. Aby skutecznie konkurować na rynku, zarówno publiczni, jak i prywatni nadawcy musieli zróżnicować swoją działalność, wykorzystując nowe platformy dystrybucyjne i rozszerzając zakres świadczonych usług. Od czasu przyjęcia komunikatu z 2001 roku doszło również do ważnych zmian w dziedzinie prawa – między innymi wypracowano dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych⁴⁸, która rozszerzyła zakres przepisów audiowizualnych UE na wchodzące na rynek usługi medialne. Wspomniane zmiany technologiczne i prawne oraz konkurencja na rynku nadawczym wymusiły konieczność zaktualizowania komunikatu z 2001 roku⁴⁹.

⁴³ Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej, Dz. Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 1 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁴⁴ Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej, Dz. Urz. UE C 320 z dnia 15 listopada 2001 r., s. 5 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁴⁵ A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 94.

⁴⁶ Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Zb. Orz. 2003, s. I-07747.

⁴⁷ Kontekst i przyczyny przyjęcia nowego komunikatu wyjaśnia KE w jego wstępie. Zob. Dz. Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 1–2.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 95 z dnia 15 kwietnia 2010 r., s. 1.

⁴⁹ Szerzej na temat przyczyn i okoliczności przyjęcia nowego komunikatu zob. A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 94–96.

W nowym komunikacie Komisja przypomniła, że przy dokonywaniu oceny interwencji państwa i zawartej w niej pomocy na podstawie art. 107 ust. 1 TfUE decydującym elementem jest skutek interwencji państwa, a nie jej cel. Zauważono, że ocena pomocy państwa dokonywana przez KE wymaga przejrzystości, w tym zapewnienia precyzyjnej definicji misji publicznej. Świadczenie takiej usługi musi zostać wyraźnie powierzone danemu przedsiębiorstwu, zaś wysokość rekompensaty z tego tytułu nie powinna przekraczać kosztów netto⁵⁰. Jednocześnie Komisja podkreśliła, że państwa członkowskie powinny zapewnić regularny nadzór nad korzystaniem z zasobów państwowych oraz wypełnianiem misji publicznej⁵¹.

Wspominany już komunikat KE z 2012 roku⁵² objaśnia zasady dotyczące udzielania rekompensaty z tytułu UOIG. Prezentuje on analizę pojęć zawartych w art. 107 TfUE w oparciu o orzecznictwo TSUE, co ma istotne znaczenie praktyczne, albowiem wykracza poza zakres stosowania wspomnianej wyżej decyzji KE 2012/21/UE. Przykładowo, traktatowe zasady mają zastosowanie tylko wtedy, gdy beneficjentem pomocy państwa jest przedsiębiorstwo, a Trybunał stosuje szeroką, funkcjonalną interpretację tego pojęcia – jest nim każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od statusu prawnego i sposobu finansowania⁵³. Równie szeroko TSUE interpretuje pojęcie działalności gospodarczej, określając tym mianem wszelką działalność polegającą na oferowaniu na rynku towarów i usług. Przy czym KE podkreśla, że kwestia istnienia rynku określonych usług może być zmienna i różnie wyglądać w poszczególnych państwach członkowskich – to, co obecnie nie stanowi działalności na rynku, może stać się nią w przyszłości⁵⁴.

Z uwagi na tematykę artykułu ważne jest objaśnienie przez KE pojęcia zasobów państwa, o którym mowa w art. 7 TfUE. Pomoc państwa w rozumieniu tego artykułu stanowią jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, które mogą przyjmować wiele form, takich jak⁵⁵:

- dotacje bezpośrednie,
- ulgi podatkowe,
- świadczenia w naturze,
- nienaliczanie przez państwo cen rynkowych za niektóre usługi,
- przyznanie bez przetargu pozwoleń na zajmowanie lub używanie domeny publicznej czy też innych specjalnych lub wyłącznych praw mających wartość ekonomiczną,

⁵⁰ Dz. Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 10.

⁵¹ Ibidem, s. 8.

⁵² Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 4.

⁵³ Zob. ibidem, pkt 2.1.1., s. 5.

⁵⁴ Ibidem, s. 5–6.

⁵⁵ Ibidem, s. 8–9.

- opłaty lub obowiązkowe składki wymagane prawem krajowym, z których przychód jest przekazywany przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie danej UOIG, zarządzane i przydzielane zgodnie z przepisami właściwych ustaw.

Jednocześnie KE podkreśliła, że w wyroku w sprawie C-482/99 *Francja przeciwko Komisji*⁵⁶ TSUE potwierdził, że również zasoby przedsiębiorstwa publicznego stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 TfUE, ponieważ organy publiczne są w stanie je kontrolować.

Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych będzie wchodziła w zakres zastosowania art. 107 TfUE, jeśli wywiera wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi lub stwarza zagrożenie wywarcia takiego wpływu. Co do zasady wpływ ten zakłada istnienie rynku otwartego na konkurencję, jednakże zdaniem KE także pomoc przyznana przedsiębiorstwu działającemu na rynku niezliberalizowanym może wywierać wpływ na wymianę handlową, jeśli przedsiębiorstwo-beneficjent działa również na rynkach zliberalizowanych⁵⁷. Co więcej, środki pomocy mogą wywierać wpływ na wymianę handlową nawet wtedy, gdy samo przedsiębiorstwo-beneficjent nie uczestniczy w działalności transgranicznej, ale skutek utrzymania się lub zwiększenia jego podaży krajowej przedsiębiorstwa mające siedziby w innych państwach członkowskich mają ograniczone możliwości oferowania swych dóbr i usług w danym kraju⁵⁸.

Należy zauważyć, że nie ma ustalonego jednego miernika ani progu procentowego, poniżej którego można by przyjąć, że nie występuje wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Fakt, że w danym przypadku udzielono stosunkowo niewielkiej pomocy bądź też jej beneficjentem jest stosunkowo małe przedsiębiorstwo, nie oznacza, że pomoc ta nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁵⁹. Z drugiej jednak strony w kilku przypadkach działalności handlowej o czysto lokalnym charakterze Komisja stwierdziła, że nie wywiera ona wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Tak było w przypadku basenów używanych przede wszystkim przez lokalną ludność, lokalnych szpitali, obsługujących wyłącznie okolicznych mieszkańców, lokalnych muzeów, potencjalnie mało atrakcyjnych dla zwiedzających z innych państw, a także lokalnych wydarzeń kulturalnych, których potencjalna publiczność ograniczona była do zasięgu lokalnego⁶⁰.

Określając zaś warunki, zgodnie z którymi rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa, Komisja odwołuje się do zasad wywiedzionych z orzecznictwa TSUE.

⁵⁶ Wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99, *Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2002, s. I-04397.

⁵⁷ Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 9.

⁵⁸ Ibidem. Por. M. Pęk, op. cit., s. 37–38.

⁵⁹ Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 9.

⁶⁰ Szerzej zob. ibidem, s. 10.

Wybrane sprawy rozpatrywane przez Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

To, czy pomoc państwa dla mediów publicznych jest zgodna ze wspólnym rynkiem, KE bada zarówno z własnej inicjatywy, jak i rozpatrując skargi składane przez różne podmioty, w tym nadawców prywatnych. Przykładowo, w 2008 roku telewizja TVN w związku z wątpliwościami, czy pieniądze publiczne (z abonamentu) służą jedynie wsparciu działalności TVP prowadzonej w ramach misji nadawcy publicznego, zwróciła się do KE z prośbą o zbadanie, czy równoczesne finansowanie TVP z abonamentu oraz reklam jest zgodne z prawem⁶¹. Zdaniem TVN stosowane w Polsce praktyki pozostawały w sprzeczności z prawem unijnym oraz naruszały zasady konkurencji na rynku usług telewizyjnych, skutkując nieuzasadnionym osłabieniem pozycji nadawców prywatnych względem TVP. Według TVN za niedozwoloną pomoc publiczną należy również uznać możliwość nieodpłatnego korzystania przez TVP z Archiwum Programowego oraz dyskryminowanie nadawców prywatnych w dostępie do tego archiwum. KE wyraziła opinię, że opłaty abonamentowe stanowią tak zwaną pomoc istniejącą, która zasadniczo nie podlega zwrotowi, oraz wskazała na potrzebę pewnych zmian prawnych, na przykład w zakresie definiowania misji publicznej oraz systemu finansowania mediów publicznych⁶². W połowie 2011 roku KE ponownie zajęła się zarzutami zbyt dużej rekompensaty dla TVP z tytułu pełnienia misji publicznej. Również w tym przypadku badanie krajowego systemu pomocy dla mediów publicznych zakończyło się sformułowaniem zaleceń w zakresie zmian systemu prawa.

Należy zauważyć, że na wniosek nadawców prywatnych KE badała analogiczny problem w wielu innych państwach członkowskich, między innymi w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech⁶³. Zwykle przynajmniej częściowo Komisja podziela zastrzeżenia nadawców prywatnych, ale takie postępowania najczęściej kończą się bez decyzji o zwrocie wsparcia, ponieważ nadawcy i państwa członkowskie wprowadzają zalecane zmiany, na przykład w systemie finansowania tak zwanej misji publicznej. W 2006 roku KE nakazała holenderskiemu nadawcy publicznemu NOS zwrot ponad 76 mln euro wsparcia z budżetu państwa, zaś w 2004 roku duńskiej stacji TV2 zwrot ponad 84 mln euro⁶⁴. Przypomnieć należy, że KE dopuszcza pomoc dla nadawców publicznych w zakresie pełnienia misji publicznej, ale ten wyjątkowy sposób finansowania powinien być

⁶¹ *Skarga TVN na TVP: KE interweniowała już takich sprawach*, [online] <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4969208.html> [dostęp: 15.05.2016].

⁶² *KE przygląda się finansowaniu TVP i może zażądać zmiany prawa*, [online] http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&nrDep=27926&_Checksum=887216730 [dostęp: 15.05.2016].

⁶³ *Skarga TVN na TVP...*, op. cit.

⁶⁴ *Ibidem*.

przejrzysty i proporcjonalny, co oznacza, że całość wsparcia publicznego, na przykład środków z abonamentu, musi być przeznaczana na działalność, która mieści się w zakresie misji. Oceniając poszczególne przypadki, KE kieruje się przede wszystkim orzeczeniem TSUE w sprawie *Altmark*, o którym będzie mowa poniżej.

Jak już wspomniano, ważne z punktu widzenia zasad pomocy państwa dla mediów publicznych jest orzecznictwo TSUE. Niektóre z niżej zaprezentowanych wyroków zapadły na kanwie stanów faktycznych dotyczących pomocy państwa w innych obszarach niż radiofonia i telewizja, niemniej jednak zasady w nich określone mogą być stosowane *per analogiam* we wszystkich sektorach, podobnie jak definicje pojęć kluczowych w niniejszej pracy. Przykładowo, w wyroku w sprawie *Steinike & Weinlig*⁶⁵ Trybunał orzekł, że na pojęcie państwa bądź też źródeł państwowych składają się podmioty publiczne oraz podmioty prywatne ustanowione lub powołane przez państwo w celu administrowania pomocą udzielaną z budżetu państwa. Jednocześnie podkreślił, że aby dany środek finansowy przekazywany przez państwo można było uznać za pomoc publiczną, beneficjent w zamian za jego uzyskanie nie może być zobowiązany do świadczenia wzajemnego. Przy czym warunek ten uznał za spełniony również wtedy, gdy świadczenie wzajemne jest tylko symboliczne.

W wyroku w sprawie *Société Régie Networks przeciwko Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*⁶⁶ TSUE stwierdził, że aby opłatę można było uznać za integralny składnik pomocy, niezbędne jest – w świetle znajdujących zastosowanie uregulowań krajowych w zakresie programu pomocy lokalnym stacjom radiowym finansowanego w drodze opłaty parafiskalnej od sprzedaży czasu reklamowego – istnienie nierozzerwalnego związku między tą opłatą a pomocą w tym znaczeniu, że dochody uzyskane z opłaty są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy i bezpośrednio wpływają na stopień jej natężenia, a w konsekwencji na ocenę zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem. W przeciwieństwie do KE, Trybunał stanął na stanowisku, że opłata od sprzedaży czasu reklamowego jest integralnym składnikiem systemu pomocy dla radiofonii i służy jego finansowaniu. Zauważył, że Komisja, dokonując oceny zgodności wyżej wspomnianego francuskiego systemu pomocy z odpowiednimi postanowieniami traktatu, nie uwzględniła sposobu finansowania tej pomocy, pomimo że był on integralną częścią systemu. W związku z tym TSUE stwierdził, że ocena zgodności tego systemu ze wspólnym rynkiem jest błędna, a co za tym idzie – orzekł nieważność spornej decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 10 listopada 1997 roku o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec zmiany systemu pomocy na rzecz lokalnych stacji radiowych. Jednocześnie Trybunał zawiesił skutki stwierdzenia nieważności spornej

⁶⁵ Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76, *Steinike & Weinlig przeciwko république fédérale d'Allemagne*, Zb. Orz. 1977, s. I-00171.

⁶⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07, *Société Régie Networks przeciwko Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, Zb. Orz. 2008, s. I-10807.

decyzji do czasu wydania przez KE nowej decyzji, tak aby umożliwić jej usunięcie niezgodności z prawem. Warto zauważyć, że spod czasowego ograniczenia w zakresie skutków tego wyroku wyłączone zostały te przedsiębiorstwa, które przed datą ogłoszenia wyroku zaskarżyły przed sądem krajowym pobieranie opłaty parafiskalnej od reklamy emitowanej drogą radiową i telewizyjną lub wystąpiły w tym celu z innym równoważnym środkiem prawnym.

W wyroku w sprawach połączonych T-195/01 oraz T-207/01⁶⁷, dotyczącym pomocy państwa hiszpańskiego udzielanej w postaci ulgi podatkowej, Trybunał stwierdził, że przy ustaleniu, czy dany środek należy zakwalifikować jako istniejącą pomoc, czy też jako pomoc nową, nie należy kierować się czasem, jaki upłynął od wprowadzenia pierwotnego programu pomocowego, ani też wcześniejszą praktyką administracyjną. W odniesieniu do art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady 659/1999, które ma zastosowanie do każdej sektorowej pomocy państwa, Trybunał zauważył, że wszelkie zmiany wpływające na istotę istniejącej pomocy należy uznać za nową pomoc. Nie może jednak być mowy o istotnej zmianie, jeśli nowy element daje się wyraźnie oddzielić od pierwotnego systemu pomocy.

Wśród orzeczeń TSUE na szczególną uwagę zasługuje przełomowy wyrok w sprawie *Altmark*⁶⁸, w którym Trybunał sformułował warunki, zgodnie z którymi rekompensata z tytułu świadczenia UOIG nie stanowi pomocy państwa z powodu braku wystąpienia jakiegokolwiek korzyści. Przedmiotowe orzeczenie zapadło w wyniku pytania prejudycjalnego, które powstało w ramach sporu między *Altmark Trans GmbH* („Altmark”) a *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* w związku z udzieleniem temu pierwszemu przez *Regierungspräsidium Magdeburg* (rząd regionu Magdeburga) licencji na regularne usługi w zakresie przewozów autobusowych na terenie *Landkreis Stendal* (Niemcy) oraz subwencji publicznych na wykonanie tych usług.

W wyżej wspomnianym wyroku TSUE ustanowił następujące kryteria, których spełnienie powoduje, że rekompensata z tytułu świadczenia UOIG nie jest pomocą państwa⁶⁹:

- istnienie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym oraz akt powierzenia – przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązania polegającego na świadczeniu usług publicznych, a samo zobowiązanie powinno być jasno określone;
- obowiązek wcześniejszego określenia parametrów, na podstawie których obliczana jest rekompensata;
- obowiązek unikania nadwyżki rekompensaty – rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych

⁶⁷ Wyrok sądu pierwszej instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 30 kwietnia 2002 r. w połączonych sprawach T-195/01 oraz T-207/01, *Government of Gibraltar przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2002, s. II-02309.

⁶⁸ Zb. Orz. 2003, s. I-07747.

⁶⁹ Zob. pkty 87–93 wyroku w sprawie *Altmark*.

w celu wykonania zobowiązania w postaci świadczenia UOIG, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku;

- zasady wyboru usługodawcy – wybór przedsiębiorstwa, któremu zostanie powierzone świadczenie usług publicznych, powinien być dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, umożliwiającej wybór oferenta zdolnego świadczyć przedmiotowe usługi po najniższym koszcie albo w wyniku porównania kosztów ponoszonych przez przeciętne przedsiębiorstwo, dobrze zarządzane i zaopatrzone w środki niezbędne do świadczenia takich usług.

Przez „rozsądny zysk” KE rozumie taką stopę zwrotu z kapitału, której zażądałoby typowe przedsiębiorstwo, rozważające, czy podjąć się świadczenia danej UOIG w całym okresie powierzenia, przy uwzględnieniu poziomu ryzyka, które zależy od danego sektora, rodzaju usługi i mechanizmu ustalania rekompensaty⁷⁰. Określając wysokość rozsądnego zysku, państwa członkowskie mogą wprowadzić kryteria motywujące, dotyczące głównie jakości świadczonych usług i wydajności, przy czym wzrost wydajności nie może być osiąganym kosztem jakości świadczonych usług⁷¹. Niewątpliwie wyżej sformułowane warunki i kryteria mogą być stosowane *per analogiam* do pomocy państwa udzielanej w sektorze mediów publicznych, zwłaszcza, że wyżej wspomniany wyrok TSUE nie ograniczył możliwości ich zastosowania wyłącznie do świadczenia usług transportowych.

Z kolei w wyroku w sprawach połączonych T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04⁷² sąd pierwszej instancji przypomniał o istnieniu dużej swobody państw członkowskich w definiowaniu misji publicznej i podkreślił, że KE ma ograniczone możliwości oceny zasadności takiego, a nie innego zdefiniowania przez dane państwo UOIG, albowiem definicję takiej usługi może podać w wątpliwość wyłącznie w przypadku oczywistego błędu⁷³. W powyższej sprawie TV2 i Dania zaskarżyły do TSUE decyzję Komisji z dnia 19 maja 2004 roku, która uznała finansowanie publiczne TV2 w latach 1995–2002 za system pomocy zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 86 ust. 2 TWE, ale stwierdziła, że doszło do udzielenia nadmiernej rekompensaty, nakazując jej zwrot.

Po rozpoznaniu sprawy sąd pierwszej instancji potwierdził zakres misji TV2 i unieważnił decyzję Komisji nakazującą zwrot pomocy publicznej. Stwierdził, że zaskarżona decyzja dotknięta była wadą niewystarczającego uzasadnienia, wynikającą z naruszenia przez KE ciężącego na niej obowiązku zbadania kwestii mających bezpośrednie znaczenie dla ustalenia istnienia pomocy państwa, uznając nieważność zaskarżonej decyzji bez potrzeby dalszego badania pozostałych

⁷⁰ Zob. M. Pęk, op. cit., s. 40.

⁷¹ Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 13.

⁷² Wyrok sądu pierwszej instancji (piąta izba) z dnia 22 października 2008 r. w sprawach połączonych T-309/04, T-317/04, T-329/04 & T-336/04, *TV 2/Danmark A/S i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008, s. II-02935.

⁷³ Ibidem, pkt 101.

zarzutów podniesionych w sprawach T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04⁷⁴. Jego zdaniem niewystarczający charakter uzasadnienia decyzji KE znajduje swe potwierdzenie w braku jakiegokolwiek poważnego badania w toku formalnego postępowania wyjaśniającego przyczyny, które legły u podstaw ustalania wysokości środków pochodzących z opłat abonamentowych i przekazywanych TV2. Sąd zauważył, że w decyzji tej KE nie odróżniła wpływów z reklam za okres 1995–1996 od opłaty abonamentowej. Jednocześnie podkreślił, że przyznanego państwowemu członkowskim uprawnienia do ustalenia szerokiej definicji UOIG, obejmującej także nadawanie programów skierowanych do ogólnego odbiorcy, nie może podważyć okoliczność, że nadawca świadczący usługi publiczne prowadzi również działalność handlową, w szczególności polegającą na sprzedaży przestrzeni reklamowych. Takie podważenie prowadziłoby do uzależnienia samej definicji UOIG od sposobu ich finansowania, „tymczasem usługa świadczona w OIG określana jest *ex hypothesi* przez wzgląd na interes ogólny, któremu służy, a nie na środki, które zapewniają jej świadczenie”⁷⁵. Ponadto, sąd przypomniał, że zakazem objęta jest pomoc państwa, która spełnia cztery przesłanki: ma charakter interwencji państwa lub pomocy przyznanej przy użyciu zasobów państwowych; wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi; przyznaje beneficjentowi korzyść; zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji.

W odniesieniu do zagadnień z zakresu pomocy publicznej dla sektora medialnego należy zauważyć, że projekt polskiej ustawy o składce audiowizualnej wprowadza w miejsce dotychczas obowiązujących opłat abonamentowych tak zwaną składkę audiowizualną, która jest: „zryczałtowaną daniną publiczną ponoszona, na zasadach określonych w niniejszej ustawie, przez odbiorców końcowych energii elektrycznej w celu finansowania misji publicznej instytucji mediów narodowych”⁷⁶. Według projektodawcy, „skoro projektowana regulacja zastępuje system opłat abonamentowych i kreuje mechanizmy powodujące, że możliwe stanie się uzyskiwanie wpływów zbliżonych do tych, które byłyby osiąganego przy konsekwentnym egzekwowaniu obowiązków wynikających z ustawy z 2005 r., nie może być uznana za akt realizujący nową pomoc publiczną w rozumieniu prawa unijnego”⁷⁷. Jednak biorąc pod uwagę decyzje KE oraz orzeczenia TSUE omawiane w niniejszym artykule, zwłaszcza wyrok w sprawach połączonych T-195/01 oraz T-207/01, wydaje się, że planowana składka audiowizualna mogłaby zostać uznana za pomoc nową, a taka wymaga notyfikowania KE.

⁷⁴ Ibidem, pkt 234.

⁷⁵ Ibidem, pkt 107–108.

⁷⁶ *Ustawa z dnia ... o stawce audiowizualnej*, [online] [http://orka.sejm.gov.pl/Druki-8ka.nsf/Projekty/8-020-179-2016/\\$file/8-020-179-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki-8ka.nsf/Projekty/8-020-179-2016/$file/8-020-179-2016.pdf) [dostęp: 15.05.2016].

⁷⁷ Ibidem.

Zakończenie

Prawo UE jedynie w sposób ogólny reguluje kwestie dozwolonej pomocy państwa dla mediów publicznych, natomiast szczegółowe wytyczne powstają *ad casum*, w wyniku kontroli Komisji Europejskiej i pod wpływem orzecznictwa TSUE. Istotne znaczenie dla sektorowych zasad udzielania i kontroli pomocy państwa w obszarze radiofonii i telewizji ma komunikat Komisji z 2009 roku, który zawiera interpretację przepisów prawa unijnego z przedmiotowego obszaru, ugruntowaną w dorobku KE z ostatnich lat i w orzecznictwie TSUE. Pierwszy komunikat KE z 2001 roku pozwolił ujednoczyć praktykę interpretacyjną przepisów traktatowych w przedmiotowym sektorze, stając się ważnym punktem odniesienia dla późniejszych decyzji KE dotyczących stosowania przez państwa członkowskie pomocy publicznej w sektorze nadawczym. Późniejsze orzecznictwo TSUE, w szczególności wyrok z 2003 roku w sprawie *Altmark*, doprecyzowało te zasady, odnosząc je do konkretnych przypadków. Także późniejsza praktyka decyzyjna Komisji, odnosząc się do nowych problemów, rozwinęła interpretację zasad wywiedzionych z orzecznictwa Trybunału. Należy zauważyć, że Komisja Europejska odgrywa dosyć dużą rolę w kwestii unijnego prawa pomocy publicznej, albowiem traktaty przyznały jej istotne kompetencje kontrolne i decyzyjne.

Komisja podkreśla przede wszystkim swobodę państw członkowskich w kształtowaniu zakresu misji publicznej, a swoją rolę jako strażnika traktatów ogranicza do sprawdzenia jej pod kątem ewidentnych błędów. Nie jest zadaniem KE ustalenie, czy dany program ma być realizowany i finansowany jako UOIG, ani też kwestionowanie charakteru czy jakości określonego produktu bądź usługi. Definicja misji publicznej byłaby jednak błędna, gdyby obejmowała działania, których nie można zasadnie uznać za zaspokajające demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby każdego społeczeństwa. Taka sytuacja występuje w przypadku reklamy, telezakupów, handlu elektronicznego czy też konkursów z nagrodami oferowanych przez połączenia telefoniczne o podwyższonej opłacie. Każde państwo członkowskie może swobodnie wybrać system finansowania radiofonii i telewizji publicznej. Może to być finansowanie wyłącznie ze środków publicznych w postaci opłat abonentowych lub dotacji rządowych bądź też finansowanie zarówno ze środków publicznych, jak i z przychodów z działalności komercyjnej nadawcy. Do Komisji należy jedynie zbadanie, czy konkretne finansowanie nie narusza w niewspółmiernym stopniu konkurencji na wspólnym rynku. Nad prawidłowością i zasadnością decyzji wydawanych przez KE czuwa TSUE.

STATE AID TO PUBLIC SERVICE MEDIA IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The article discusses the European Union regulations on permitted aid provided to the public media by member states of the European Union (EU) and the practice of their application. The aim of the research is to verify the following thesis: European Union law regulates the permitted state aid to public media only generally, but detailed guidelines are formulated *ad casum*, as a result of the control of the European Commission and according to the case law of the Court of Justice of the European Union. The first part will discuss the EU regulations in this area. The important document for sectoral policies and the provision of State aid control in the area of radio and television is the Commission Communication of 2009 on the application of State aid rules to public service broadcasting (OJ. EU C 257 of 27 October 2009). Then it will be discussed selected judgments of the Court of Justice of the European Union, important for the relevant rules of granting state aid to public media.

KEYWORDS

state aid, public media, media policy of the European Union, the Altmark, *de minimis* aid

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

1. Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 3.
2. Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 318 z dnia 17 listopada 2006 r., s. 17 (Tekst mający znaczenie dla EOG, wersja skodyfikowana).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 95 z dnia 15 kwietnia 2010 r., s. 1.
4. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” (Tekst mający znaczenie dla EOG, COM(2012) 209 final).
5. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 4.

6. Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej, Dz. Urz. UE C 257 z dnia 27 października 2009 r., s. 1 (Tekst mający znaczenie dla EOG).
7. Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej, Dz. Urz. UE C 320 z dnia 15 listopada 2001 r., s. 5 (Tekst mający znaczenie dla EOG).
8. Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004, s. 372.
9. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, Dz. Urz. UE L 114 z dnia 26 kwietnia 2012 r., s. 8.
10. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE L 140 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1.
11. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE L 83 z 27 marca 1999 r., s. 1.
12. Rozporządzenie Rady (WE) NR 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE L 142 z dnia 14 maja 1998 r., s. 1.
13. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012, s. 47.

PUBLIKACJE ZWARTE

1. Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002.
2. Jaskiernia A., *Polityka medialna Unii Europejskiej jako czynnik kształtowania europejskiego ładu demokratycznego*, [w:] *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, red. J. Adamowski, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010.
3. Jaskiernia A., *Polityka Unii Europejskiej w sprawie zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej*, „Studia Medioznawcze” 2010, nr 4.
4. Kosiorowski Z., *Dysjunkcje misji. Media publiczne pomiędzy służbą, rynkiem a polityką*, Szczecin 2008.
5. *Media publiczne. System medialny w Polsce – pytania i dezyderaty*, red. P. Bielawski, A. Ostrowski, Poznań 2011.
6. Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009.
7. Pokrzycka L., *Media i dziennikarstwo w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Zarys problematyki*, „Annales UMCS Sectio K Politologia” 2009, XVI, nr 2.
8. *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Warszawa 2009.
9. Soczek T., *Między misją a komercją. Problemy finansowania mediów publicznych w Polsce*, Bochnia-Warszawa 2007.
10. Stępka P., Woźniak A., *Problem stosowania pomocy publicznej w kontekście działalności nadawców publicznych*, „Analiza Biura KRRiT” 2007, nr 1.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. *KE przygląda się finansowaniu TVP i może zażądać zmiany prawa*, [online] http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=27926&_Checksum=887216730 [dostęp: 15.05.2016].
2. Pęk M., *Pomoc publiczna w obszarze radiofonii i telewizji w prawie Unii Europejskiej*, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/publikacje/analizy/maj2012_pomoc-publiczna_ue.pdf, s. 1 [dostęp: 20.01.2016].
3. *Pomoc państwa: Komisja zmienia zasady dotyczące finansowania nadawców publicznych przez państwo*, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1072_pl.htm [dostęp: 22.01.2016].
4. *Skarga TVN na TVP: KE interweniowała już w takich sprawach*, [online] <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4969208.html> [dostęp: 15.05.2016].
5. *Ustawa z dnia ... o stawce audiowizualnej*, [online] [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-179-2016/\\$file/8-020-179-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-179-2016/$file/8-020-179-2016.pdf) [dostęp: 15.05.2016].

ORZECZNICTWO TSUE

1. Wyrok sądu pierwszej instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 30 kwietnia 2002 r. w połączonych sprawach T-195/01 oraz T-207/01, *Government of Gibraltar przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2002, s. II-02309.
2. Wyrok sądu pierwszej instancji (piąta izba) z dnia 22 października 2008 r. w sprawach połączonych T-309/04, T-317/04, T-329/04 & T-336/04, *TV 2/Danmark A/S i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008, s. II-02935.
3. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 listopada 2011 r. *Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, dotychczas nieopublikowany, tekst orzeczenia dostępny na stronie <http://curia.europa.eu>.
4. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07, *Société Régie Networks przeciwko Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, Zb. Orz. 2008, s. I-10807.
5. Wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99, *Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2002, s. I-04397.
6. Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76, *Steinike & Weinlig przeciwko république fédérale d'Allemagne*, Zb. Orz. 1977, s. I-00171.
7. Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Zb. Orz. 2003, s. I-07747.