t. LXXIV • nr 10/2021 (880) • DOI 10.33226/0137-5490.2021.10.4

Dr hab. Jakub Kociubiński

Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0002-4391-7439
e-mail: jakub.kociubinski@uwr.edu.pl

Wykorzystywanie niepublicznych pośredników do realizacji zadań władzy publicznej z perspektywy prawa pomocy państwa

A state aid perspective on the use of private intermediaries to carry out public tasks

Streszczenie

Jednym z aspektów szerokiego zjawiska prywatyzacji zadań publicznych jest wykorzystywanie niepublicznych pośredników, którzy bezpośrednio otrzymują państwowe środki, a w ramach wykonywania zleconych zadań wchodzą w relacje biznesowe z podmiotami trzecimi, przekazując w ten sposób otrzymane od władzy fundusze. Z perspektywy prawa pomocy publicznej rodzi to wyzwania, kiedy działania pośredników będą mogły być przypisane państwu i tym samym kontrolowane w reżimie prawa pomocy publicznej Unii Europejskiej, zwłaszcza jeżeli interes ekonomiczny wspomnianych pośredników jest przynajmniej częściowo uzależniony od rezultatów rozporządzania otrzymanymi środkami państwowymi. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na nasuwające się w tym kontekście pytania, czy i kiedy działania władz publicznych mogą być uznane za racjonalne ekonomicznie inwestycje, zapłatę za usługi zlecone pośrednikowi, kiedy zaś za pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE. Czy istniejące ramy prawa pomocy publicznej są w stanie wykryć ewentualne zaburzenia konkurencji i handlu mogące być skutkiem takich relacji?

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, test inwestora rynkowego, przypisanie środka państwu, prywatyzacja zadań publicznych

JEL: K21, K29, H71

Abstract

The use of private intermediaries constitute one of the aspect of the privatization of public tasks whereby these intermediaries use the funds obtained from the State to conclude business contracts with undertakings thus fulfilling public policy objectives. From a State aid perspective, this raises the challenge when intermediaries' activities shall be imputable to the State to fall within the ambit of State aid rules especially when their commercial interest is at least partially dependent upon allocation of State's funds. In the light of the above, this paper will attempt to answer the questions when States can be deemed have acted as rational operators in a market economy, by providing remuneration for services offered by intermediaries, and conversely when States' conduct may constitute State aid within the meaning of Article 107 TFEU. Whether the existing legal framework can identify possible impacts on competition and trade resulting from intermediaries' activities.

Keywords: state aid, Market Economy Operator Test, imputability criterion, privatisation of public tasks

Wprowadzenie

Zachodzący proces prywatyzacji zadań publicznych — za które władza jest w sensie konstytucyjnym odpowiedzialna — poprzez zlecanie ich wykonywania przedsiębiorstwom, analizowany w kontekście właściwości prawa pomocy państwa Unii Europejskiej (UE), ma dwa zasadnicze aspekty: Po pierwsze, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, jeżeli zadania wiążą się z wykonywaniem funkcji zastrzeżonych dla władz publicznych (najczęściej przymusu publicz-

noprawnego), co do zasady nie mają charakteru gospodarczego[1]. Ich finansowanie znajduje się wówczas poza zakresem art. 107 TFUE (Bacon, 2017; Hoffman, Micheau, 2016). Po drugie, nie ulega równocześnie kwestii, że w zakresie zadań szeroko pojętych organów władzy publicznej są też takie, które mają charakter gospodarczy, czyli albo mogłyby być wykonywane przez podmioty prywatne, gdyby było to opłacalne, albo są równolegle wykonywane komercyjnie na rzecz podmiotów prywatnych i w zakresie ich zlecania władza działa jedynie jako usługobiorca (Kociubiński, 2013). Mowa tu więc albo o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (np. dostawy elektryczności, wywóz śmieci, transport zbiorowy), których finansowanie odbywa się w ramach derogacji z art. 106 ust. 2 TFUE pozwalającej na niestosowanie wobec zobowiązanego operatora m.in. reguł dotyczących pomocy publicznej (Kociubiński, 2013), albo o działalnościach — którym poświęcona jest niniejsza analiza — gdzie gospodarczy charakter nie ulega wątpliwości, a które nie stanowiąc usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, znajdują się w pełni w zakresie prawa pomocy publicznej. Jako przykład można wymienić aktywności związane z promocją regionu, miasta, wydarzenia itp.

W tym kontekście zasadniczą okolicznością wyznaczającą perspektywę badawczą niniejszego artykułu jest to, że podmioty wykonujące gospodarcze zadania na rzecz państwa (które w *acquis* UE rozumiane jest szeroko jako obejmujące zarówno jednostki centralne, jak i samorządowe oraz wszelkie podmioty przez nie kontrolowane) (Szydło, 2012) otrzymują środki publiczne i przekazują je dalej w ramach wykonywania swoich zadań wiążących się z wchodzeniem w relacje gospodarcze z podmiotami trzecimi. Są więc adresatami i pośrednikami, przy czym interes ekonomiczny wspomnianych podmiotów jest przynajmniej częściowo zależny od wyniku rozdysponowania otrzymanych od państwa środków. W obu tych aspektach może, ale nie musi występować pomoc publiczna. Celem niniejszego opracowania — bazującego na analizie *acquis* UE, zwłaszcza najnowszych spraw T-8/18 easyJet Airline v. Komisja (EU:T:2020:182); T-716/17 Germanwings v. Komisja (EU:T:2020:181) i T-607/17 Volotea v. Komisja (EU:T:2020:180) — jest więc ocena czy stosowana interpretacja art. 107 TFUE daje jednostkom władzy publicznej działającym jako usługobiorcy wobec podmiotów prywatnych wystarczającą pewność pozwalającą na uniknięcie powstania pomocy publicznej zarówno wobec niepublicznych pośredników, jak i ostatecznych adresatów oraz na jej podstawie — odpowiedź na pytanie, czy i ewentualnie jakie zmiany w sposobie wykładni byłyby pożądane.

Możliwość przypisania środka państwu — modelowa interpretacja

Dla możliwości stwierdzenia występowania pomocy w rozumieniu art. 107 TFUE konieczne jest, żeby badany środek obejmował transfer zasobów państwowych oraz pochodził od państwa[2]. Według stosowanej interpretacji, wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 107 ust. 1 TFUE, powyższe wymogi są traktowane jako kumulatywne, nie zaś alternatywne[3]. W istniejącym dorobku wskazuje się, że jeżeli podmiot prywatny otrzymuje publiczne środki w celu ich dalszego wydatkowania, to te będą pochodzić od państwa, tylko jeżeli wspomniany podmiot nie posiada swobody decyzyjnej odnośnie do ich przeznaczenia[4]. Jeżeli takie środki zostaną uznane za pomoc publiczną, to beneficjentem będzie podmiot, któremu ostatecznie zostały przekazane, nie zaś bezpośredni adresat, który działa jako pośrednik[5]. Jeżeli natomiast ów pośrednik zatrzyma część funduszy, np. na pokrycie kosztów dalszych transakcji czy jako prowizję, wówczas ta część także będzie kontrolowana pod kątem występowania pomocy[6]. W ramach jednego środka pomoc może więc otrzymać zarówno ostateczny odbiorca, jak i pośrednik, a także tylko jeden z tych podmiotów.

Okoliczności wspominanych we wprowadzeniu spraw T-8/18 easyJet, T-716/17 Germanwings i T-607/17 Volotea stanowią szczególnie referencyjny przykład praktycznych trudności pojawiających się w sytuacji, gdy pośrednik prowadzi własną działalność nastawioną na zysk, a jego komercyjny interes jest uzależniony od rezultatu rozdysponowania państwowych funduszy. Choć okoliczności faktyczne tych spraw będą stanowić punkt odniesienia, to ujawniające się problemy prawne, a także wnioski, będą miały charakter ogólniejszy.

Przytoczone sprawy dotyczyły stosunkowo częstych w praktyce umów zawieranych między organami samorządowymi a operatorami regionalnych portów lotniczych, w ramach których ci ostatni mieli podejmować działania dla zwiększenia liczby operacji lotniczych i promowania regionu jako destynacji turystycznej. O ile w świetle istniejącego dorobku nie ma wątpliwości, że środki pochodzące od władz regionalnych, niezależnie od stopnia ich autonomii budżetowej, są przypisywane państwu na potrzeby badania występowania pomocy publicznej[7], to pojawiają się przy rozpatrywaniu kwestii, czy środki przekazywane dalej przez adresata wsparcia wciąż mogą być uznane za pochodzące od państwa.

W sprawach easyJet (pkt 129), Germanwings (pkt 91) i Volotea (pkt 94) Sąd wskazał, że badane środki zawierają wbudowane mechanizmy nadzoru, pozwalające władzy publicznej na kontrolę, czy dalsze przekazywanie funduszy, następujące na linii port lotniczy będący bezpośrednim adresatem–przewoźnik będący ostatecznym odbiorcą, dokonywane jest w sposób prawidłowy. Mechanizmy miały za zadanie przeciwdziałać sytuacji, że operator portu lotniczego *per saldo* otrzymuje środki w innej wysokości niż te przekazywane później w ramach zawierania kontraktów z liniami lotniczymi. Na tej podstawie Sąd uznał, że w odniesieniu do ostatecznych adresatów środek pochodzi od państwa i obejmuje transfer zasobów państwowych.

Rola pośrednika w dysponowaniu zasobami państwowymi

Zasadnicza kontrowersja rysująca się w obliczu powyższych rozstrzygnięć dotyczy postrzegania roli podmiotu po-

średniczącego. Według istniejącego dorobku taki podmiot będzie „przeźroczysty" dla systemu kontroli pomocy publicznej tylko wtedy, gdy nie będzie posiadał kompetencji dyskrecjonalnych w zakresie wydatkowania funduszy publicznych. Wówczas, zgodnie ze stanowiskiem KE wyrażonym w Zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej „Zawiadomieniu") „korzyść pośrednia występuje, jeżeli środek jest zaprojektowany w taki sposób, aby można było ukierunkować jego wtórne skutki na możliwe do zidentyfikowania przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw"[8].

Na marginesie głównych rozważań należy odnotować, że Zawiadomienie, stanowiąc *soft law*, nie jest oczywiście źródłem prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale stanowi kompilację, quasi-kodyfikację istniejącego dorobku i w tym sensie ma wartość informacyjną. A jak wskazano poniżej, gdy orzecznictwo nie wyjaśnia wszystkich wątpliwości, przedstawioną interpretację można uznać za stanowisko KE, które będzie stosowane w praktyce decyzyjnej (czy ostatecznie znajdzie potwierdzenie w orzecznictwie, jest odrębną kwestią), więc może stanowić bazę dla wniosków *de lege ferenda*.

Ograniczenie wzmiankowanych kompetencji dyskrecjonalnych pośrednika może dotyczyć wprawdzie celu, na jaki musi przeznaczyć środki, ale ów cel może być zrealizowany poprzez zawarcie kontraktów z dowolnymi przedsiębiorstwami (np. dowolnymi linami lotniczymi). Możliwe do zidentyfikowania przedsiębiorstwa, o których mowa w cytowanym Zawiadomieniu, dotyczą więc wówczas tylko kategorii, ale wskazanie *ex ante* konkretnych beneficjentów nie jest możliwe. W tym kontekście zawiadomienie usiłuje — raczej nieskutecznie zdaniem autora — doprecyzować, że pomoc udzielona przez pośrednika wystąpi, „gdy pomoc bezpośrednia jest *de facto* lub *de jure* uzależniona od zakupu towarów lub usług oferowanych wyłącznie przez określone przedsiębiorstwa (np. tylko przez przedsiębiorstwa mające siedzibę na określonych obszarach)" (pkt 116 *in fine*).

Czy więc stwierdzenie, że odbiorcą środków będzie na przykład linia lotnicza, wystarcza do uznania, że jest mowa o „określonych przedsiębiorstwach"? Bazując na czysto literalnej interpretacji przytoczonego powyżej passusu, można z dużą dozą ostrożności skłaniać się ku odpowiedzi twierdzącej, tym bardziej że w dorobku dotyczącym pomocy publicznej środek uznawany jest za selektywny, jeśli ma oddziaływanie sektorowe lub ograniczone terytorialnie[9]. Duża ostrożność wynika z niejasnego sposobu sfomułowania Zawiadomienia. Wtrącenie w nawiasie wydaje się nieco zmieniać treść tekstu, choć nie takie jest zadanie parentezy, zbliżając ją do przyjętej interpretacji selektywności. Bez tego wtrącenia Zawiadomienie sugerowałoby bowiem konieczność istnienia enumeratywnie ustalonego katalogu. To z kolei oznaczałoby, że przytoczony fragment byłby pozbawiony treści, bo jeśli taki *ex ante* zamknięty katalog rzeczywiście istnieje, wówczas mowa o korzyści bezpośredniej.

Jednocześnie, zdaniem autora, przyjęcie linii argumentacji opartej na rozszerzającym rozumieniu „określonych przedsiębiorstw" budzi wątpliwości. Jest absolutnie oczywiste, że port lotniczy, dążąc do zwiększenia ruchu lotniczego, może podpisać kontrakt tylko z przewoźnikiem. Tak samo na przykład pośrednik zlecający działania promocyjne musi podpisać kontrakt z agencją reklamową, a płacący za roboty budowalne z firmą budowlaną. Kategoria przedsiębiorstw jest więc całkowicie determinowana profilem działalności, jakiej dotyczy dany środek. W tym sensie nie różni się niczym od typowych biznesowych relacji, gdzie wybór kategorii partnera jest predeterminowany charakterystyką przedmiotu kontraktu, a dopiero wybór konkretnego podmiotu z tej kategorii zależy od jakości oferty. Jako kluczowa powinna być więc traktowana decyzja, z kim konkretnie zawrze się dany układ.

W obliczu powyższego rysują się następujące scenariusze interpretacyjne: Jeżeli system, w ramach którego niepubliczny pośrednik rozdzielałby środki państwowe, byłby skonstruowany w taki sposób, że każde przedsiębiorstwo kwalifikowałoby się do ich otrzymania po spełnieniu jasnych i ustalonych *ex ante* przesłanek, wówczas środek pochodziłby od państwa (przy założeniu jego selektywności). Jeżeli natomiast pośrednik musi wydać całość środków, ale wybiera partnera, mogąc jednocześnie w ramach budżetu zawrzeć potencjalnie dowolną liczbę kontraktów (różniących się wielkością, szczegółowymi warunkami itp.), wówczas takie środki nie będą „pochodzić od państwa", mimo że będą „państwowe" (Hoffman, Micheau, 2016, s. 71).

Należy przy tym odnotować, że kwestia swobody decyzyjnej pośrednika rozdzielającego środki na ogół nie będzie mieścić się w „zerojedynkowym" podziale zarysowanym w powyższych modelowych scenariuszach — pełne kompetencje dyskrecjonalne lub żadnych. W sytuacji, gdzie pośrednik posiada pewien luz decyzyjny, istniejące orzecznictwo nie dostarcza użytecznych wskazówek interpretacyjnych. Przykładowo, we wspominanych sprawach easyJet (pkt 127-126), Germanwings (pkt 97) i Volotea (pkt 92) Sąd stwierdził, że środki, którymi ów pośrednik dysponuje, będą przypisywane państwu, jeżeli swoboda decyzyjna podmiotu pośredniczącego będzie „w istotny sposób" ograniczona kryteriami i wytycznymi ustanowionymi przez władzę publiczną. Nie jest więc wymagany zupełny brak swobody pośrednika, natomiast brak dokładniejszej dyrektywy interpretacyjnej nie wydaje się mankamentem orzecznictwa, tylko wynika z dużych różnic w stanach faktycznych pomiędzy poszczególnymi sprawami, uniemożliwiających stworzenie precyzyjnego testu. Konieczne jest zatem stosowanie oceny *case-by-case*.

Jednocześnie scenariusz, gdzie pośrednik dysponuje pewną „swobodą manewru" w zakresie rozdziału środków — co wyklucza możliwość przypisywania jego działań państwu — może mieć potencjalnie negatywne konsekwencje dla skuteczności systemu kontroli pomocy publicznej, ponieważ warunki kontraktu zawieranego między pośrednikiem a podmiotem trzecim mogą być ukształtowane w sposób nierynkowy, innymi słowy przyznawać mu korzyść nieosiągalną w normalnych warunkach rynkowych[10]. Ryzyko jest realne, gdyż pośrednik dysponujący określoną pulą, będąc jednocześnie zobowiązany np. do wydania całości środ-

ków poprzez układy z konkretnymi typami partnerów, nie będzie miał czysto biznesowej motywacji do dążenia do osiągnięcia możliwie najlepszych ekonomicznie warunków (działania regionalnych portów lotniczych w zakresie wydawania środków otrzymanych od władz stanowią tu referencyjny przykład: Núnez-Sánchez, 2015; Ramos-Pérez, 2016). Poza tym nie jest wykluczona sytuacja, że niektóre warunki kontraktu stanowią szablon ustalony przez władzę publiczną i nie mogą być modyfikowane przez pośrednika.

W każdym z tych przypadków przeprowadzenie testu operatora rynkowego dostarczyłoby odpowiedzi, czy uzyskana korzyść rzeczywiście ma charakter nierynkowy (Piernas López, 2015). Jeżeli natomiast — tak jak to może mieć miejsce w opisywanych scenariuszach — niespełniony byłby wymóg przypisywalności środka państwu, to środek nie mógłby stanowić pomocy w rozumieniu art. 107 TFUE[11]. Nawet jeżeli przyznawałby korzyść ostatecznemu beneficjentowi, która nigdy by się nie zmaterializowała, jeśli pośrednik nie otrzymałby publicznych środków.

Tym samym, zdaniem autora, w specyficznej sytuacji, gdy pośrednikiem jest — tak jak np. w sprawach easyJet, Germanwings i Volotea — port lotniczy lub, mówiąc szerzej, przedsiębiorstwo, którego interes komercyjny jest powiązany z rezultatami wydawania środków, w których podziale pośredniczy, to właśnie ten podmiot powinien być uznany w pierwszym rzędzie za beneficjenta pomocy, nawet jeżeli nie może zachować z nich nic dla siebie. Wobec bezpośredniego adresata oba elementy kryterium przypisywalności są automatycznie spełnione, natomiast korzyści konstytuującej pomoc nie stanowią same środki, tylko możliwość ich wydania niezależnie od tego, czy ów pośrednik będzie miał motywację do poszukiwania możliwie najlepszych metod ich alokacji, np. w związku z otrzymywaniem pomocy operacyjnej, czy z koniecznością wydania całości otrzymanych środków lub w wyniku uwarunkowań czysto partykularnych. Nie wydaje się, żeby te okoliczności, wpływające *in minus* na ekonomiczną racjonalność działań pośrednika, przemawiały przeciw istnieniu odnoszonej przez niego biznesowej korzyści. Nawet jeżeli środki mogłyby być zainwestowane w dużo lepszy sposób, to abstrahując od sytuacji inwestycji przynoszącej straty, skala pozytywnego efektu co do zasady nie ma znaczenia dla oceny wystąpienia korzyści będącej przesłanką występowania pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (czy jeżeli będzie marginalna, to, czy będzie w stanie spowodować zaburzenie konkurencji i handlu, jest osobną kwestią).

W obliczu powyższego widać, że pomiędzy brzegowymi scenariuszami zupełnego braku swobody decyzyjnej pośrednika, oznaczającej przypisanie środka państwu, a pełną swobodą równającą się brakiem wspomnianego przypisania rozciąga się „szara strefa", gdzie przypisywalność musi być oceniona na zasadzie *case-by-case*, a co istotne dla dalszej analizy, ekonomiczna adekwatność działań pośrednika będzie odwrotnie proporcjonalna do stopnia swobody, którą dysponuje. Można więc wysunąć twierdzenie będące przyczynkiem do rozważań w następnym paragrafie, że obszary przypisania środka państwu i nierynkowego, zaburzającego charakteru środka nie będą się pokrywać.

Ocena wpływu działań pośrednika na konkurencję i handel

Z rozważań przeprowadzonych w poprzednim paragrafie wynikałoby, że istnienie pomocy publicznej, pośredniej, ostatecznie będzie determinowane przez dwa immanentnie powiązane czynniki — stopień autonomii pośrednika w kształtowaniu relacji biznesowych z podmiotami trzecimi i (w przypadku braku autonomii) ocenę rynkowego charakteru transakcji. Jednocześnie wydaje się, że kontrola prowadzona w tak zakreślonych ramach nie będzie w stanie w pełni wyeliminować zagrożeń dla konkurencji na rynku. Można bowiem dowodzić, że nawet jeśli relacja pośrednik–adresat będzie (w jakiś sposób) możliwa do ekonomicznego uzasadnienia, to gdyby nie było ingerencji państwa, tej relacji w ogóle by nie było. Analogiczne relacje nie zachodzą w normalnych warunkach rynkowych nie dlatego, że podmioty niepubliczne uważają je za nieracjonalne, tylko dlatego, że w danych realiach gospodarczych nikt nie dysponowałby zasobami niezbędnymi do wejścia w nie (Kociubiński, 2018). W tym kontekście należy zwrócić uwagę (wyprzedzając bardziej szczegółowe rozważania zamieszczone poniżej), że zgodnie ze stosowanym podejściem do testu inwestora rynkowego na potrzeby konstruowania scenariusza kontrfaktycznego nie ma konieczności wskazania, czy rzeczywiście istnieje lub mógłby realistycznie istnieć porównywalny *pari passu* prywatny inwestor[12]. Badanie skupia się na w znacznej mierze teoretycznej ocenie abstrakcyjnie pojmowanej ekonomicznej racjonalności parametrów badanego środka (Kociubiński, 2018). Tymczasem negatywnego efektu dla rynku można dopatrywać się w tym, że przedsiębiorstwa „przyzwyczajają się", są w jakimś stopniu ekonomicznie zależne od kontraktów oferowanych przez pośrednika, które w nieskorygowanym mechanizmie rynkowym nie powinny istnieć.

Nie można przy tym podważać prawa władz publicznych do angażowania zasobów w realizację swoich celów poprzez zlecanie określonych zadań podmiotom trzecim. Natomiast jeżeli środek realizuje cele publiczne, to można argumentować, że powinien podlegać kontroli w trybie właściwym dla pomocy publicznej i co do zasady nic nie stoi na przeszkodzie, żeby został uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, zamiast znajdować się poza zakresem tej kontroli jako działanie pseudoracjonalne ekonomicznie.

Zbliżony problem występuje także w przypadku współfinansowania. Zgodnie z obowiązującą interpretacją fakt, że podmiot niepubliczny zaangażował swoje zasoby obok środków otrzymanych od państwa nie wystarcza, żeby uznać, iż ta operacja jako całość nie stanowi środków państwowych[13]. Zasadnicze *rationale* przemawiające za taką wykładnią wynika z konieczności przeciwdziałania próbom obejścia systemu kontroli pomocy publicznej, co w przypadku przeciwnej interpretacji byłoby możliwe dzięki jakiemukolwiek współfinansowaniu ze źródeł prywatnych (Piernas López, 2015). Sąd stoi na stanowisku, że jeśli ostateczny odbiorca otrzymuje korzyść nieosiągalną w normalnych warunkach rynkowych, wówczas nie ma znaczenia, czy przyznający ją pośrednik działa z pobudek ekonomicznych,

czy realizuje zadania w interesie publicznym zlecone przez przekazującą środki władzę. Ocena ekonomicznej racjonalności działań pośrednika jest więc irrelewantna, bo to nie on podejmuje decyzje. W tym kontekście współfinansowanie powinno być postrzegane jako działanie wymuszone przez władze i przez to niepodlegające ocenie w kategoriach typowej racjonalności gospodarowania.

Jeżeli jednak pośrednik ma „pewną" swobodę manewru w decydowaniu np. o wysokości swojego wkładu, to tym samym skala pomocy, jaką otrzymuje beneficjent wsparcia, nie będzie w pełni determinowana przez władzę publiczną. Otwartą kwestią pozostaje, czy możliwe wahania wysokości wkładu pośrednika lub różnice w innych warunkach ustalanych przez tego pośrednika, mogłyby okazać się decydujące dla oceny, czy korzyść otrzymana przez beneficjenta będzie pozbawiona charakteru rynkowego. Jeżeli tak, wówczas można argumentować, że to pośrednik stosuje środek o zaburzających skutkach dla rynku, równoważny z pomocą publiczną, który jednak pomocą nie będzie w związku z niewypełnieniem kryterium przypisywalności. Współfinansowanie będzie wówczas dokonane zasobami państwowymi, ale nie będzie pochodzić od państwa. Tym samym — sygnalizując dalsze rozważania — zastosowanie testu inwestora rynkowego, który przynajmniej co do zasady mógłby wykryć nierynkowe, zaburzające transakcje, będzie niemożliwe. Po raz kolejny na wynik badania rzutuje więc kwestia, w jakim stopniu samodzielny może być ów pośrednik.

Zakres stosowania testu inwestora rynkowego

Przytoczone w poprzednim paragrafie uwarunkowania, w szczególności posiadanie przez pośrednika pewnej swobody decyzyjnej w zakresie dysponowania środkami, i fakt, że ten podmiot prowadzi komercyjną działalność, której wynik jest w pewnej części uzależniony od wyników rozdysponowania środków publicznych, komplikują więc także przeprowadzenie testu inwestora/operatora rynkowego.

Test służy rozgraniczeniu zaangażowania zasobów państwowych stanowiących pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE od racjonalnych ekonomicznie inwestycji państwa (Bacon, 2017; Hoffman, Micheau, 2016). W tym celu tworzy się scenariusz kontrfaktyczny, gdzie w miejsce przyznającego możliwą pomoc „podstawia" się hipotetycznego inwestora rynkowego, który w założeniu ma kierować się wyłącznie przesłankami ekonomicznymi. Jeżeli badanie wykaże, że ów hipotetyczny, racjonalny inwestor zaangażowałby swoje zasoby na identycznych zasadach, jak robi to państwo w badanej sprawie, wówczas uznaje się, że działanie państwa jest czysto komercyjną inwestycją, niestanowiącą tym samym pomocy[14].

Należy w tym miejscu rozważyć następujące kwestie: Czy jeśli pośrednik otrzymał pomoc publiczną, to czy dalsze rozdysponowanie przedmiotowych środków może wypełniać przesłanki testu inwestora rynkowego i nie być pomocą? Czy jeśli środki przekazywane pośrednikowi wypełnią przesłanki wspomnianego testu i przez to nie będą pomocą, to czy ich dalsze przekazanie przez owego pośrednika może stanowić pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE?

Zastosowanie testu inwestora rynkowego wobec działań podmiotów niepublicznych będzie uzależnione do możliwości przypisania całości działań tego podmiotu państwu[15]. Powraca więc kwestia oceny, ile niepubliczny pośrednik może mieć swobody decyzyjnej w ramach dysponowania otrzymanymi środkami, gdyż jeśli pośrednicy są ograniczeni do implementowania założeń władzy, wówczas są poza zakresem prawa pomocy publicznej i test inwestora rynkowego znajduje zastosowanie tylko do działań władzy wobec pośrednika, nie zaś późniejszych decyzji samego pośrednika[16]. Test musi co prawda być stosowany *ex officio*[17], ale jeśli władza publiczna od początku postępowania nie twierdzi, że transakcja z pośrednikiem ma charakter rynkowy, to trudno oczekiwać, żeby ostatecznie, wbrew wiedzy samego przyznającego, miała się okazać ekonomicznie racjonalna. W takiej sytuacji więc, jeśli środek od początku był traktowany jako pomoc, test stosowany wobec działań władzy będzie bezprzedmiotowy.

Jeżeli działania pośrednika byłyby objęte testem inwestora rynkowego, to zdaniem autora badanie powinno uwzględniać ocenę, czy mógłby odmówić wejścia w relację biznesową z podmiotem trzecim wiążącą się z wyasygnowaniem otrzymanych wcześniej pieniędzy. Jeżeli (jak np. w sprawach easyJet, Germanwings i Volotea) interes finansowy pośrednika działającego komercyjnie byłby uzależniony od sposobu ulokowania publicznych środków, to racjonalność ekonomiczna musiałaby także obejmować możliwość powstrzymania się od działań wiążących się z niekorzystnymi rezultatami (Simon, 1976).

Oczywiście sytuacja podporządkowania pośrednika wobec władzy, mogąca wiązać się m.in. z koniecznością wydania całości wyasygnowanych środków w konkretny sposób, wymusza modyfikację postrzegania racjonalności na potrzeby testu. Racjonalny tym samym będzie nie optymalny rezultat, tylko pierwszy realistyczny wybór akceptowalny w danych konkretnych okolicznościach faktycznych (Simon, 1957, 1976 — tu występuje dodatkowa kwestia: co się stanie, jeżeli jedyny realistyczny rezultat nie będzie suboptymalny, tylko niekorzystny). Podejście to bazuje na dorobku H.A. Simona (Simon, 1957). Nie zostało ono wyartykułowane *explicite*, ale jest dostrzegalne w praktyce stosowania testu inwestora rynkowego[18]. Dlatego nie wydaje się, żeby pośrednik mógł odmówić, powołując się na to, że transakcja nie będzie dla niego racjonalna ekonomicznie, przez co nie będzie inwestycją, lecz pomocą w rozumieniu art. 107 TFUE. Patrząc tylko z perspektywy prawa pomocy publicznej (abstrahując od relacji między pośrednikiem a władzą wynikającej z prawa wewnętrznego), taka możliwość oznaczałaby, że to przedsiębiorstwo *de facto* samo decyduje, czy środek jest pomocą publiczną i czy ta jest dopuszczalna. Ocena w tym względzie jest wyłączną kompetencją KE (Bacon, 2017). Dlatego można argumentować, że taka sytuacja rodziłaby w pierwszym rzędzie obowiązek notyfikacji.

Tym samym, odpowiadając na postawione na początku tej części artykułu pytanie, można stwierdzić, że jeśli po-

średnik otrzymał pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE, to ta okoliczność sama w sobie nie przesądza o tym, że dalsze rozporządzenie otrzymanymi funduszami też będzie pomocą publiczną, natomiast jeżeli ingerencja państwa skierowana do pośrednika nie stanowi pomocy, to dalsze działania pośrednika również pomocą nie będą.

Test inwestora rynkowego a interes publiczny

W kontekście powyższych wniosków należy rozważyć wystąpienie sytuacji, gdzie adresat środka chciałby wprawdzie wykorzystać uzyskane od państwa zasoby zgodnie z celem wskazanym przez władze publiczne, ale na innych warunkach, uważając, że dla jego ekonomicznego interesu — co do którego sam ma najlepsze rozeznanie — te warunki będą lepsze. Oczywiście skoro jednostki państwowe mają w swoich działaniach kierować się interesem publicznym (przynajmniej takie założenie się przyjmuje), to nie musi on być tożsamy z interesem komercyjnie zorientowanego przedsiębiorstwa — pośrednika. Jeżeli natomiast taki interes publiczny występuje, wówczas test inwestora rynkowego powinien być bezprzedmiotowy. Z kolei jeśli ingerencja jest ekonomicznie racjonalna, to kwestia interesu publicznego powinna być irrelewantna, skoro środek nie będzie pomocą w rozumieniu art. 107 TFUE (co nie znaczy, że ów interes nie może *de facto* wystąpić „przy okazji").

Jeżeli władza przekazuje swoje zasoby pośrednikowi, kierując się interesem publicznym, a ten podmiot dalej rozdysponowuje otrzymane środki, wówczas pojawia się pytanie, czy interes publiczny w pełni realizuje się na poziomie zasilenia pośrednika, czy obejmuje też wykonywane przez niego działania przy wykorzystaniu przedmiotowych funduszy. W pierwszym przypadku samo twierdzenie, że istnieje interes publiczny, byłoby trudne do obrony, jeśli władza miałaby nie mieć kontroli nad dalszym rozdysponowaniem środków przekazywanych pośrednikowi. Gdyby takiej kontroli nie było, wówczas wsparcie pośrednika byłoby pomocą operacyjną[19], a dalsze dysponowanie funduszami nie byłoby pomocą, gdyż niezależnie od racjonalności wydatkowania środek nie pochodziłby od państwa w rozumieniu stosowanym w prawie pomocy publicznej. Natomiast jeżeli interes publiczny jest realizowany przez przekazanie środków przez pośrednika, to ze względu na motywację operacji test inwestora rynkowego byłby bezprzedmiotowy, więc dalsze przekazanie powinno być uznane za pomoc. Jeżeli *a contrario* pośrednik miałby w pełni decydować o sposobie dalszej alokacji otrzymanych funduszy, oznaczałoby to, że to ten podmiot *de facto* definiuje interes publiczny. Czyli należałoby przyjąć, że interes publiczny realizuje się poprzez realizację celu wyznaczonego pośrednikowi.

W tym kontekście można twierdzić, że test inwestora rynkowego nie powinien w ogóle być stosowany do przekazania środków pośrednikowi niepublicznemu, tak długo jak wynik rozdysponowania środków będzie miał wpływ na komercyjną działalność tego pośrednika. W opisanej konfiguracji biznesową korzyść odniósłby bowiem tylko adresat, nie zaś państwo. Nie chodzi tutaj jednak o odmienne traktowanie podmiotów publicznych i prywatnych, które byłoby naruszeniem zasady neutralności z art. 345 TFUE, tylko o to, że warunkiem *sine qua non* racjonalnego procesu inwestycyjnego jest istnienie mechanizmu zwrotu wyasygnowanych środków. Brak powiązań właścicielskich między inwestorem a pośrednikiem (ani umownych dotyczących zapłaty) oznacza brak takiego mechanizmu[20]. Jeżeli mamy tutaj do czynienia z poprawą sytuacji beneficjenta, przekładającą się na finansową korzyść dla regionu np. w formie większych podatków (lub np. możliwości ograniczenia pomocy otrzymywanej przez port lotniczy), wpływów z turystyki itp., wówczas tego typu korzyść może być rozpatrywana tylko w kategoriach interesu publicznego, nie zaś biznesowej pragmatyki.

Zapłata za usługi a istnienie korzyści

Powyższy cel ingerencji władzy publicznej — wpisujący się w jej zadania własne — otwiera możliwość próby interpretacji działania jako zapłaty za usługi wykonane przez podmiot zewnętrzny. Jeżeli cel państwa może być osiągnięty poprzez wykonanie na jego rzecz określonych usług przez podmioty zewnętrzne, to relacje między strukturami państwa a pośrednikiem można próbować uzasadnić istnieniem świadczenia wzajemnego. Na przykład pośrednik zobowiązuje się do wykonania działań promujących region poprzez uruchamianie nowych tras, a w zamian otrzymuje korzyść w postaci przychodów ze zwiększonego ruchu lotniczego. W tym przypadku zapłata nie pochodzi bezpośrednio od zlecającej władzy, która nie działa jako inwestor rynkowy, gdyż otrzymuje w zamian realizację swojego celu leżącego w interesie publicznym, podczas gdy pośrednik otrzymuje korzyść czysto finansową.

Co do zasady samo istnienie wzajemności nie wyklucza właściwości reżimu kontroli pomocy publicznej[21]. W orzecznictwie wskazuje się, że wybór kontrahenta w drodze przewidzianej w prawie zamówień publicznych normalnie wystarcza do wyeliminowania ryzyka, że transakcja nie będzie miała charakteru rynkowego[22]. Natomiast sytuacja komplikuje się, jeżeli konkurencyjny wybór pośrednika jest bezprzedmiotowy, ponieważ tylko jeden podmiot jest w stanie wykonać zadania stawiane przez władze publiczne. W sytuacji tzw. sole-sourcingu dopuszczalne jest odstąpienie od stosowania procedur konkurencyjnych[23]. Tak właśnie będzie w np. przypadku portów lotniczych (jak w sprawach easyJet, Germanwings i Volotea).

W tym miejscu po raz kolejny powraca kwestia niezależności pośrednika w ramach dysponowania otrzymanymi zasobami publicznymi: Jeżeli bowiem ów pośrednik będzie ograniczony w zakresie warunków, jakie może zaoferować, przekazując otrzymane środki podmiotom trzecim, wówczas, jak zostało wspomniane, będzie on „przezroczysty" dla systemu kontroli pomocy publicznej. Jeżeli natomiast pośrednik będzie miał możliwość wyboru wykonawcy spo-

śród większej liczby przedsiębiorstw, a zwłaszcza jeśli będzie mógł modyfikować pewne warunki kontraktów, to jeśli sam nie jest jednostką publiczną, nie będzie związany standardami w zakresie selekcji kontrahenta wynikającymi z prawa zamówień publicznych. Pośrednik może nawet być całkowicie ograniczony w zakresie wszystkich warunków zawieranych umów, ale to on dokonuje wyboru partnera, nawet jeżeli taki wybór jest w znacznej mierze fikcyjny, bo sprowadza się do wejścia w układ z każdym przedsiębiorstwem skłonnym zaakceptować istniejące warunki, np. w kolejności zgłaszania aż do wyczerpania dostępnego budżetu.

Władza nie po to zleca wykonanie zadań pośrednikowi, żeby sama zajmowała się wszystkimi szczegółami, w tym wyborem konkretnego podmiotu. Samą istotą wykorzystania pośrednika jest przecież to, żeby odciążyć organ państwowy, który w przeciwieństwie do pośrednika może nie mieć specjalistycznego *know-how*. Czyli to, że pośrednik działa w sposób typowy dla profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego, nie za pomocą (z reguły bardziej czasochłonnych) metod, które musi stosować państwowy kupujący, jest istotą skorzystania z pomocy tego podmiotu pośredniczącego. Jeżeli przyjąć (jako pewną dygresję na potrzeby dyskusji), że władza musi w pełni kontrolować każde stadium wykonywania swoich zadań, to zlecanie ich podmiotom zewnętrznym byłoby bezprzedmiotowe.

Dająca się zatem, nieco *per analogiam*, wyprowadzić z orzecznictwa próba powiązania zastosowania instrumentów zamówień publicznych z rynkowym charakterem transakcji w przypadku powierzania zadań gospodarczych przez działającego komercyjne pośrednika jest ślepą uliczką interpretacyjną. Konkluzja, że wykorzystanie niepublicznego pośrednika, którego rola sprowadza się do zawierania ustalonych z góry kontraktów z wybranymi przez siebie partnerami, prowadziłaby bowiem do wyłączenia właściwości pomocy publicznej, co byłoby nie do pogodzenia z obiektywną koncepcją pomocy publicznej[24].

Niejasność oceny rynkowego charakteru zapłaty za zlecone usługi, na którą „rzuca się cieniem" kontrowersja związana z oceną niezależności pośrednika, ujawnia też wspominany mankament testu inwestora rynkowego. Transakcja, którą zawiera pośrednik z podmiotami trzecimi, może *prima facie* mieć charakter rynkowy, natomiast gdyby nie interwencja, żaden podmiot prywatny nie miałby analogicznych zasobów do ich zawarcia. Co więcej, może w ogóle nie być podmiotu prywatnego, który miałby analogiczne zapotrzebowanie na usługi jak pośrednik/władza publiczna. Odwołując się zatem do wcześniejszych rozważań, jeżeli pośrednik odniesie ekonomiczną korzyść dzięki zawieranym przez siebie kontraktom wykorzystującym publiczne środki i zostałaby ona zakwalifikowana jako zapłata, to wówczas naturalną konsekwencją byłoby twierdzenie, że interes publiczny realizuje się przez samo istnienie wspominanych kontraktów, czyli na poziomie ostatecznych wykonawców. Spojrzenie na działania państwa przez pryzmat interesu publicznego mogłoby skłaniać do opinii, wbrew istniejącemu *acquis* i wcześniejszym konkluzjom cząstkowym, że rynkowa relacja między pośrednikiem a władzą publiczną nie powinna wykluczać możliwości uznania działań pośrednika za pomoc publiczną, nawet jeżeli ten ma pewien luz decyzyjny w zakresie dysponowania otrzymanymi środkami.

Zakończenie

Kwestia dopuszczalnego stopnia niezależności pośrednika jako determinanta możliwości przypisania środka państwu pojawiająca się w odniesieniu do wszystkich poruszanych w artykule aspektów została zidentyfikowana jako pierwszoplanowa dla prowadzonej analizy. Wynika z przyjętej interpretacji art. 107 ust. 1 TFUE. Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu przesłanki pochodzenia środka od państwa i wykorzystania zasobów państwowych traktowane są jako kumulatywne, nie zaś alternatywne warunki. O ile nie ma wątpliwości, że pośrednik wykorzystuje zasoby państwowe, to według istniejącego dorobku środek nie pochodzi od państwa tak długo, jak długo ów pośrednik ma „pewną" swobodę manewru w dysponowaniu otrzymanymi środkami. Jak dużą, pozostaje dyskusyjne.

Chcąc podsumować w tym kontekście przeprowadzone rozważania, należy stwierdzić, że nie wydaje się, żeby istniała możliwość stworzenia z góry checklisty czy pasującego do każdej sytuacji testu pozwalającego ocenić, jaki byłby akceptowalny poziom swobody decyzyjnej pośrednika. Pewien zakres luzu decyzyjnego musi bowiem być dopuszczony, bo nie jest realistyczne przyjmowanie, że jedynym dopuszczalnym scenariuszem dla przypisania środka państwu będzie to, że wspomniany pośrednik nie ma absolutnie żadnego ruchu. Zupełnie nie przystawałoby to do realiów kontraktowania przez władze usług u podmiotów zewnętrznych.

W tym kontekście należy rozważyć — jako przecięcie węzła gordyjskiego kwestii, jak duża niezależność pośrednika jest akceptowalna — postulowanie powrotu do literalnej wykładni art. 107 ust. 1 TFUE, gdzie samo wykorzystanie zasobów państwowych wystarczy do przypisania środka państwu. Także dlatego, że przy obecnym podejściu może być trudno wykryć wszystkie zagrożenia dla konkurencji i handlu wynikające z przedmiotowych relacji gospodarczych. Jeżeli pośrednik ma na tyle dużą swobodę decyzyjną, że nie jest wypełnione kryterium przypisywalności, a niektóre warunki umów zawieranych przez pośrednika z podmiotami trzecimi są narzucone przez władze publiczne, albo na przykład pośrednik musi zagospodarować cały otrzymany budżet, powstające relacje biznesowe mogą nie mieć rynkowego charakteru, powodując tym samym zaburzenia konkurencji i handlu analogiczne jak pomoc publiczna. Ponadto nawet przyjmując brzegowy scenariusz, że prowadzący działalność komercyjną pośrednik ma dużą swobodę w decydowaniu, jak rozporządzać otrzymanymi od państwa środkami, nierynkowy charakter zawieranych relacji będzie wynikać z tego, że gdyby nie ingerencja państwa, owe relacje nigdy by nie powstały.

Jest jednak ryzyko wzmiankowanej zmiany interpretacji art. 107 TFUE, gdyż konsekwencją byłoby znaczne rozszerzenie katalogu spraw badanych w trybie prawa pomocy

państwa i wzrost liczby „fałszywych alarmów". Konieczne byłoby też przekonstruowanie testu inwestora rynkowego. Być może rzeczywiście ściślejsza kontrola wydatków publicznych byłaby pożądana w realiach kryzysu spowodowanego pandemią, natomiast biorąc pod uwagę skalę prywatyzacji zadań publicznych, należy wyrazić wątpliwość, czy system kontroli byłby w stanie poradzić sobie z badaniem większej liczby potencjalnych środków pomocowych. I nie chodzi tu tylko o samą przepustowość kontroli. Wątpliwości wynikają bowiem także z rudymentarnego — niedającego dokładnych wyników — standardu oceny wpływu na konkurencję i handel, stosowanego w sprawach z zakresu pomocy publicznej. Można więc powiedzieć, że powrót do literalnej interpretacji art. 107 ust. 1 TFUE powodowałby efekt „kuli śnieżnej", wymuszając z jednej strony modyfikację testu inwestora rynkowego, a z drugiej standardu badania wpływu na rynek w sposób wpisujący się w tzw. bardziej ekonomiczne podejście, które w prawie konkurencji funkcjonuje od dwóch dekad, ale nie może przebić się do pomocy publicznej.

Przypisy/Notes

[1] C-364/92 SAT v. Eurocontrol, EU:C:1994:7; T-155/04 SELEX v. Komisja, EU:T:2006:387.
[2] T-231/06 i T-237/06 Holandia i NOS v. Komisja, EU:T:2010:525; T-487/13 Navarra de Servicios y Tecnologías v. Komisja, EU:T:2015:899.
[3] C-379/98 PreussenElektra, EU:C:2001:160.
[4] T-384/08 Elliniki Nafpigokataskevastiki i in. v. Komisja, EU:T:2013:541.
[5] T-138/89 NVB v. Komisja, EU:T:1992:95.
[6] T-127/99, T-129/99 i T-148/99 Territorio Histórico de Álava v. Komisja, EU:T:2002:59.
[7] 248/84 Niemcy v. Komisja, EU:C:1987:437; C-88/03 Portugalia v. Komisja „Azores", EU:C:2006:511.
[8] Dz. Urz. UE z 2016 r., C262/1, pkt 116.
[9] T-55/99 CETM v. Komisja, EU:T:2000:223; 248/84 Niemcy v. Komisja, EU:C:1987:437.
[10] C-39/64 SFEI v. Komisja, EU:C:1996:285; C-256/97 DMT, EU:C:1999:332.
[11] Zob. C-482/99 Stardust Marine, EU:C:2002:294.
[12] Zawiadomienie, pkt 97–105; T-296/97 Alitalia v. Komisja, ECLI:EU:T:2000:289
[13] T-8/18 easyJet, pkt 104.
[14] Zob. C-457/00 Belgia v. Komisja, EU:C:2003:387
[15] Zob. T-8/18 easyJet, pkt 185.
[16] T-8/18 easyJet, pkt 177; T-716/17 Germanwings v. Komisja, pkt 124.
[17] C-224/12 P Komisja v. Holandia „ING", EU:C:2014:213; T-103/14 Frucona Košice v. Komisja, EU:T:2016:152.
[18] T-319/12 i T-321/12 Hiszpania v. Komisja „Ciudad de la Luz", EU:T:2014:604.
[19] Zob. C-458/09 P Włochy v. Komisja, EU:C:2011:769.
[20] T-8/18 easyJet, pkt 190; T-716/17 Germanwings, pkt 125.
[21] T-8/18 easyJet, pkt 200; T-716/17 Germanwings, pkt 99; T-607/17 Volotea, pkt 67).
[22] T-116/01 i T-118/01 Vizcaya v. Komisja, EU:T:2003:217
[23] C-196/08 Acoset v. ATO Idrico Ragusa, EU:C:2009:628.
[24] Zob. C-452/10 BNP Paribas v. Komisja, EU:C:2012:366.

Bibliografia/References

Bacon, K. (red.) (2017). *European Union Law of State Aid*. Oxford: Oxford University Press.
Hoffman, H. C. H., Micheau, C. (red.) (2016). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
Kociubiński, J. (2013). *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie Unii Europejskiej.* Toruń: TNOiK.
Kociubiński, J. (2018). Comparing the incomparable: a critical view of the applicability of the market economy investor principle to large infrastructure projects. *European State Aid Law Quarterly*, *17*(1), 43–53. https://doi.org/10.21552/estal/2018/1/6
Núnez-Sánchez, R. (2015). Regional public support to airlines and airports: An unsolved puzzle. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, *76*(93), 93–107. https://doi.org/10.1016/j.tre.2015.02.005
Piernas López, J. J. (2015). *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198748694.003.0009
Ramos-Pérez, D. (2016). State aid to airlines in Spain: An assessment of regional and local government support from 1996 to 2014. *Transport Policy*, *49*(137), 137–147. https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.05.004
Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. New York: Wiley.
Simon, H. A. (1976). *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
Szydło, M. (2012). Artykuł 107. W: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom II. Warszawa: Wolters Kluwer.

Dr hab. Jakub Kociubiński

Pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w problematyce prawa konkurencji UE ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień z zakresu pomocy publicznej i regulacji transportu.

Dr hab. Jakub Kociubiński

D.Sc. (doctor habilitatus) in Law. Researcher and lecturer at the Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław, Poland, specializing in the EU competition law with a particular emphasis on state aid law and transport.