

Maciej M. SOKOŁOWSKI\*

## Kolegialny model ustrojowy organu jako droga do pełnej niezależności polskiego regulatora sektora energetycznego

**STRESZCZENIE.** Postulat niezależności wydaje się być powszechnie uznawanym imperatywem pozwalającym właściwie i sprawnie funkcjonować każdemu organowi regulacyjnemu. To modelowe założenie w odniesieniu do europejskiego sektora elektroenergetycznego wypracowane zostało w ramach nieobowiązujących już uregulowań dyrektywy 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003. Postanowienia przyjętej w lipcu 2009 r. dyrektywy 2009/72/WE uwydatniają przedmiotowy postulat, nadając mu rangę zasady niemalże ideowej. Stąd też budzi niepokój fakt, iż w Polsce odnotowuje się działania podejmowane w przeciwnym kierunku, tj. zmiany legislacyjne (2005 r. i 2006 r.) prowadzące do osłabienia niezależności krajowego organu regulacyjnego. Pomimo pewnych zabiegów mających odwrócić opisaną tendencję (2008 r.), w obliczu konieczności implementowania ww. dyrektywy 2009/72/WE, zmiany te są niewystarczające.

Z uwagi na powyższe w opracowaniu przedstawiono propozycję przemodelowania polskiego systemu regulacyjnego, z obecnego organu jednoosobowego jakim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, w organ o charakterze kolegialnym. W tak podjętym działaniu autor dostrzega szansę na wzmocnienie niezależności krajowego regulatora. Jako wzór autor opracowania przyjął Federalną Komisję Regulacji Energetyki funkcjonującą w systemie prawnym USA.

W artykule dokonano analizy podstawowych aktów prawnych normujących materię niezależności organów regulacyjnych w sektorze elektroenergetycznym w Unii Europejskiej i Polsce, odnosząc się zarówno do obowiązujących, jak i uchylonych już uregulowań. Dla porównania przedstawiono amerykańskie rozwiązania ustrojowe dotyczące Federalnej Komisji Regulacji

---

\* Student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Centrum Prawa Amerykańskiego WPiA UW; e-mail: maciejsokolowski@op.pl

Energetyki, w których autor starał doszukać się elementów wartych transponowania do polskiego systemu prawnego.

Autor opracowania, charakteryzując istotę organów kolegialnych, przytacza poglądy przedstawicieli doktryny, wskazuje wady i zalety opisywanych gremiów oraz prezentuje własne stanowisko dotyczące przedmiotowej tematyki. Całość rozważań prowadzi do wskazania *de lege ferenda* propozycji legislacyjnych mogących – w ocenie autora – doprowadzić do właściwie rozumianej niezależności polskiego organu regulacyjnego.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo energetyczne, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Federalna Komisja Regulacji Energetyki, organa regulacyjne, organa kolegialne, postulat niezależności

Regulacja w energetyce to bez wątpienia jedno z najistotniejszych wyzwań stojących przed współczesnym państwem. Proces ten uznawany jest obecnie za właściwą metodę osiągnięcia stanu pełnej liberalizacji rynku energii elektrycznej, w którym dawny monopol naturalny i prawny zostanie całkowicie wyeliminowany, czy też sposób na zapewnienie ogólnego nadzoru nad przedsiębiorstwami energetycznymi. Wskazana likwidacja zjawiska monopolu w drodze działań regulacyjnych to pierwotne założenie ideowe europejskiej regulacji. Szerokorozumiany nadzór nad przedsiębiorstwami energetycznymi był natomiast determinantą powołania organów regulacyjnych w USA. Owe różnice w kierunkach opisywanej działalności wynikają z innej historycznej struktury własności infrastruktury istniejącej na obu kontynentach (w USA dominowała własność prywatna, w Europie natomiast główną rolę w tej materii odgrywało państwo). By jednak przebiegał on sprawnie państwo musi zagwarantować podmiotowi prowadzącemu politykę regulacyjną odpowiednią pozycję ustrojową, której najważniejszą cechą jest niezależność.

Przykład działań legislacyjnych prowadzonych w polskim sektorze energetycznym pokazuje, iż powyższy postulat, powszechnie akceptowany przez przedstawicieli doktryny i mocno akcentowany przez obecnego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Mariusza Sworę, nie do końca znajduje swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Stąd też warto zastanowić się, czy przyjęty w Polsce model organu regulacyjnego jest właściwą opcją na wcielenie w życie pożądanego zasady niezależności regulatora? Autor prezentowanej analizy uważa, iż obecna sytuacja wymaga zmian, których rezultatem powinno być przekształcenie polskiego regulatora z jednoosobowego organu w ciało o charakterze kolegialnym. Za *sui generis* wzór dla wskazanej koncepcji autor przyjmuje amerykańską Federalną Komisję Regulacji Energetyki, co spróbuje udowodnić w dalszej części opracowania.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. z 2006 r., Dz. U. Nr 89, poz. 625 ze zm., zwanej dalej: „ustawą – Prawo energetyczne”) „zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki”. Sama zaś regulacja, to według brzmienia art. 3 pkt 15 ustawy – Prawo energetyczne „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbior-

ców”. Bez wątplenia materia stosunków rynkowych znajdująca się w spectrum oddziaływania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej: „Prezesem URE”), z racji swojej kluczowej dla gospodarki istoty, wymaga zapewnienia organowi regulacyjnemu stabilnej i odpowiedniej pozycji ustrojowej. Tak przyjęte rozumowanie wpisuje się w ogólnoeuropejską tendencję wzmocnienia pozycji prawnej organów regulacyjnych, wynikającą chociażby z nieobowiązujących już uregulowań tzw. „drugiego pakietu energetycznego”. Autor opracowania ma na myśli w szczególności przepisy dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE, w której w art. 23 ust. 1 wskazuje się, iż „Państwa Członkowskie określają jedną lub więcej właściwych jednostek, którym powierzają funkcję organów regulacyjnych. Organa te są całkowicie niezależne od interesów przemysłu energetycznego. Stosując ten artykuł, jednostki te są odpowiedzialne co najmniej za zapewnienie niedyskryminacyjnej, skutecznej konkurencji i wydajne funkcjonowanie rynku”.

W podobnym tonie również prezentowała swe stanowisko Rada Europejska oraz Komisja Europejska. I tak w swych konkluzjach z marca 2007 r. Prezydencja Rady Europejskiej stwierdziła, iż „uwzględniając cechy charakterystyczne sektorów gazu i energii elektrycznej oraz rynków krajowych i regionalnych zgadza się, że istnieje potrzeba dalszej harmonizacji uprawnień i zwiększania niezależności krajowych regulatorów energetyki”. Podobnie problematykę niezależności organów regulacyjnych ujmowała Komisja Europejska, która przykładowo w swoim wniosku z dnia 19 września 2007 r. dotyczącym Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki [KOM(2007) 530, 2007/0197 (COD)] wskazywała, że „niezależność organów regulacyjnych stanowi kluczową zasadę dobrego zarządzania oraz jest podstawowym warunkiem zapewnienia zaufania rynku. Istniejące prawodawstwo wymaga od organów regulacyjnych pełnej niezależności od interesów przedstawicieli branży gazowej i elektroenergetycznej. (...) Wnioskuje się, aby organ regulacyjny był odrębny prawnie oraz funkcjonalnie niezależny od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych, oraz aby jego personel, jak również wszyscy członkowie jego organu decyzyjnego, działali niezależnie od jakichkolwiek interesów rynkowych oraz aby nie otrzymywali żadnych poleceń od jakiegokolwiek podmiotu rządowego, publicznego czy prywatnego ani też nie zwracali się o takie polecenia. W tym celu wnioskuje się o to, aby organ regulacyjny posiadał osobowość prawną, autonomię budżetową, odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe oraz niezależne kierownictwo”. Wreszcie postanowienia wchodzącej w skład tzw. „trzeciego pakietu energetycznego” dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE”. W tym kluczowym dla sektora elektroenergetycznego akcie postulat niezależności podniesiony zostaje do rangi czynnika, od którego zależy właściwe funkcjonowanie rynku. Chociażby w pkt (34) uzasadnienia do przedmiotowej dyrektywy stwierdza się bowiem, że „jeżeli rynek wewnętrzny energii elektrycznej ma właściwie funkcjonować, organy regulacji energetyki powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych”. Szczegółowo materię nie-

zależności normują dalej postanowienia rozdziału IX przedmiotowej dyrektywy („Krajowe organy regulacyjne”).

Opisywany proces uniezależniania organów regulacyjnych budzi aprobatę. Tylko organ mający możliwość pozostania niezależnym od jakichkolwiek zewnętrznych nacisków (ze strony przedsiębiorców, czy też polityków) jest w stanie prawidłowo wykonywać spoczywające na nim obowiązki, w tym w ogóle prowadzić politykę regulacyjną. Jak słusznie zauważa Waldemar Hoff: „Regulacja jest konstrukcją złożoną, na którą składa się prawnie zdeterminowany sposób podejmowania decyzji oraz wymóg niezależności organu regulacyjnego. Decyzje regulacyjne nie istnieją w oderwaniu od komponentu ustrojowego. Tylko decyzja wydana przez organ niezależny może być uznana za regulacyjną”. Regulacja bez atrybutu niezależności nie jest bowiem regulacją.

Postulat niezależności organu regulacyjnego został powszechnie przyjęty przez członków Wspólnot Europejskich, czego wyrazem są wymienione dyrektywy. Przykład polskiej praktyki legislacyjnej pokazuje jednak, iż to z pozoru w pełni akceptowane założenie prawnoustrojowe nie zawsze ma swoje przełożenie na rzeczywiste wzmacnianie pozycji organu regulacyjnego. Świadczy o tym chociażby zlikwidowanie enumeratywnego wyliczenia przyczyn odwołania Prezesa URE poprzez uchylene ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów państwowych funduszy celowych (Dz.U. Nr 163, poz. 1362) art. 22 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne (art. 22 ust. 3 stanowił, iż w czasie swojej kadencji Prezes URE nie mógł być odwołany, chyba że zaistniało jedno z następujących zdarzeń: choroba trwale uniemożliwiająca wykonywanie jego zadań, rażące naruszenie obowiązków, popełnienie przestępstwa stwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu lub rezygnacja), czy też zmiany wprowadzone w wyniku przyjęcia ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217). Ich bezpośrednim efektem było zniesienie kadencyjności Prezesa URE (w świetle dawnego art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne Prezes URE powoływany był przez Prezesa Rady Ministrów na okres 5 lat). Jak trafnie wskazuje Filip Elżanowski to stopniowe pozbawianie Prezesa URE atrybutów jego ustrojowej niezależności zapewniającej możliwość prowadzenia skutecznej i bezstronnej polityki regulacyjnej jest zjawiskiem niezwykle niepokojącym i całkowicie mija się z europejskimi tendencjami w tym zakresie, co zasługuje na dosadną krytykę. Punktem zwrotnym opisywanego procesu, będącego w zasadzie „uzależnianiem organu regulacyjnego”, są uregulowania ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505.), zmieniające dotychczasowy sposób powoływania Prezesa URE. W świetle nowej redakcji art. 21 ust. 2a ustawy – Prawo energetyczne Prezes URE powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Dodane do art. 21 ust. 2b do 2k określają zasady takiego naboru. Bez zmian pozostaje natomiast kompetencja Prezesa Rady Ministrów do odwołania Prezesa URE bez podania jakichkolwiek przyczyn.

Przedstawiona powyżej charakterystyka uregulowań bezpośrednio ingerujących w pozycję prawną Prezesa URE dowodzi nie tylko niekonsekwencji (choć paradoksalnie w obliczu szkodliwej tendencji osłabiania pozycji polskiego regulatora należy działania te ocenić

raczej jako pozytywne odejście od złego kierunku zmian), ale kierowania się przez ustawodawcę pozaprawną i pozaekonomiczną motywacją, która w efekcie doprowadziła do sytuacji „permanentnego stanu odwołalności” Prezesa URE. Jest to oczywiście założenie przejawiskrawione, aczkolwiek nie jest niemożliwe do zaistnienia w praktyce. W okresie względnej stabilności politycznej, w której kontakty na linii Prezes Rady Ministrów – Prezes URE układają się najzupełniej poprawnie, Prezes URE może być stosunkowo pewny o swoją przyszłość. *Casus* związany z odwołaniem Prezesa URE Adama Szafrąńskiego nakazuje jednak podchodzić do wzajemnego współdziałania wymienionych organów z pewnym dystansem. Dlatego też podjęcie działań legislacyjnych prowadzących do przywrócenia uregulowań dotyczących instytucji kadencji – jak i unormowanie katalogu przyczyn odwołania Prezesa URE – jest w ocenie autora niniejszego opracowania działaniem jak najbardziej pożądanym.

Zaistniała na gruncie polskiego sektora energetyki sytuacja pozwala postawić tezę o niewłaściwym uformowaniu pozycji polskiego organu regulacyjnego. Kolejne nowelizacje ustawy – Prawo energetyczne nie tylko prowadzą do osiągnięcia pożądanego rezultatu – wzmocnienia pozycji prawnej Prezesa URE – lecz przeciwnie, podążają w kierunku uzależnienia Prezesa URE od pozostałych organów administracji (zlikwidowanie kadencyjności Prezesa URE, nadzór ministra właściwego ds. gospodarki nad działaniami Prezesa URE, likwidacja katalogu przesłanek dopuszczających odwołanie Prezesa URE), czy też są tylko półśrodkami w drodze do zapewnienia polskiemu regulatorowi odpowiedniej pozycji (stworzenie procedury konkursowej, lecz pozostawienie możliwości odwołania Prezesa URE przez Prezesa Rady Ministrów w każdym momencie). Stąd też obecną sytuację autor niniejszego opracowania uważa za wymagającą zmian systemowych. W tej materii autor jest skłonny całościowo przemodelować kształt polskiego regulatora, zastępując organ jednoosobowy, jakim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, organem kolegialnym, na wzór funkcjonującej w USA Federalnej Komisji Regulacji Energetyki (*Federal Energy Regulatory Commission*, zwana dalej: FERC). Model amerykański posiada bezsprzecznie kilka wartych do recypowania przez polski system rozwiązań ustrojowych, które w połączeniu ze zwiększeniem niezależności regulatora mogą przysłużyć się szybszej drodze do pełnej liberalizacji sektora energetycznego w Polsce.

Dalsza analiza wymaga poczynienia jednak kilku uwag odnośnie specyfiki systemu władzy publicznej w USA. Różni się on od systemów innych krajów tym, że w Stanach Zjednoczonych Ameryki administracja kształtowała się w zasadzie w oderwaniu od instytucji właściwych feudalizmowi, choć bynajmniej nie w oderwaniu od podstawowych zasad modelu administracji, znanych chociażby modelowi angielskiemu. W pierwszej nowoczesnej federacji świata, jaką są USA, jedynym wybieralnym urzędnikiem był i pozostał prezydent. Jest on zarazem, jak głosi konstytucja z 1787 r., jedynym organem władzy wykonawczej i to on ponosi wyłączną odpowiedzialność konstytucyjną za całość administracji federalnej. W modelu tym nie ma odrębnego od głowy państwa rządu. Sekretarze stojący na czele departamentów są tylko *sui generis* pomocnikami (doradcami) prezydenta.

Inną charakterystyczną cechą systemu amerykańskiego jest upoważnienie Kongresu do wkraczania w sferę organizacji administracji federalnej w drodze ustawodawczej poprzez tworzenie organów typu szczególnego, które wyłączone są z normalnego podporządkowa-

nia prezydentowi. Stanowi to swego rodzaju przeciwwagę w stosunku do kompetencji prezydenta w sferze egzekutywy. Jest też dobrym przykładem sprawnie działającego mechanizmu wzajemnego „hamowania i równowagi” organów (*checks and balances*).

Wspomniana kategoria szczególnych organów, na ogół nazywana niezależnymi agencjami (*independent agencies*), zaczęła kształtować się w 1887 r., kiedy powołano pierwszą z nich w postaci Międzystanowej Komisji Handlu, zajmującej się sprawami transportu, a przede wszystkim kolejami. Niezależne agencje wyróżniają się tak charakterem swoich kompetencji (mają uprawnienia wydawania aktów normatywnych, stąd określa się je nie-rzadko jako agencje regulacyjne – *regulatory agencies* – oraz kompetencje typu sądowego) jak i kolegialnym trybem podejmowania decyzji. Przykładem tego typu niezależnej agencji jest właśnie FERC.

W dalszej części niniejszego opracowania autor celowo pominie kwestie związane z zadaniami FERC oraz jej kompetencjami, tak by skupić się wyłącznie na zagadnieniach prawnoustrojowych amerykańskiego organu regulacji energetyki.

Zgodnie z treścią Tytułu 42 Kodeksu Stanów Zjednoczonych (*U.S. Code Title 42, Chapter 84, Subchapter IV, § 7171*) opisywany federalny organ regulacyjny składa się z pięciu członków powoływanych przez prezydenta, za radą i zgodą senatu. Jeden z członków Komisji desygnowany jest przez prezydenta na jej przewodniczącego. Kadencja członków FERC trwa 5 lat (tyle samo ile w poprzednim stanie prawnym trwała kadencja Prezesa URE). Członkowie Komisji mogą być odwołani przez prezydenta wyłącznie w razie: nieudolności, zaniedbania obowiązków, popełnienia przestępstwa urzędniczego (patrz wyżej – podobnie nieobowiązujące już przesłanki odwołania Prezesa URE). Ciekawym rozwiązaniem jest wskazany również w treści § 7171 ww. Tytułu zakaz przynależności więcej niż trzech członków Komisji do tej samej partii, co ma stanowić zabezpieczenie przed monopolizacją składu osobowego organu przez jedną frakcję polityczną. Zakaz ten jest też dobrym przykładem funkcjonowania zasady pluralizmu politycznego w ramach organów kolegialnych. Dodatkowo fakt, iż członkowie Komisji powoływani są na niezależne, indywidualne kadencje, należy ocenić w sposób jednoznacznie pozytywny.

Co więcej, przyjęcie tego typu modelu organu regulacyjnego – jak słusznie zauważa Zbigniew Leoński odnosząc swe uwagi do samego założenia kolegialności w administracji – sprawia, iż jego rozstrzygnięcia są bardziej przemyślane i bardziej wyważone niż rozstrzygnięcie jednej osoby. Dzieje się tak z uwagi na to, iż rozstrzygnięcie jest wypadkową różnych punktów widzenia, przeciwstawnych zadań, różnych głosów. Z tego też względu formę organu kolegialnego w administracji stosuje się tam, gdzie chodzi o podejmowanie decyzji ważnych z punktu widzenia państwowego. Do tego typu decyzji z pewnością należą decyzje związane z funkcjonowaniem sektora energetycznego – np. udzielanie i cofanie koncesji, zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, zwalnianie przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, w przypadku stwierdzenia, że działa ono w warunkach konkurencji, czy wreszcie – decyzje dotyczące nakładania kar pieniężnych. Te ostatnie mają dość represyjny charakter – ingerują nie tylko w sferę praw osób prawnych, ale i fizycznych. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku

podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. W art. 56 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne stwierdza się natomiast, iż niezależnie od kary pieniężnej określonej w ust. 1–4 Prezes URE może nałożyć karę pieniężną na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia. Stąd też postulat możliwości poddania wymienionych spraw ocenie niezależnego gremium już na etapie postępowania administracyjnego zasługuje na akceptację.

Same organa kolegialne są bowiem zazwyczaj bardziej obiektywne niż organa monokratyczne. Kiedy daną sprawę załatwia jednocześnie więcej osób, działa swego rodzaju samokontrola i w większym stopniu wyklucza się subiektywne podejście do sprawy. Dlatego też na zasadzie kolegialności działają sądy. Podobnie jest i w administracji: budowę organu kolegialnego wykorzystuje się w sytuacjach, gdy chodzi o rozstrzygnięcie w istotnych sprawach obywatela, kiedy zależy na obiektywnym rozstrzygnięciu sprawy (opisywaną kategorię spraw autor niniejszego opracowania odnajduje na gruncie ustawy – Prawo energetyczne w przytoczonych powyżej kompetencjach Prezesa URE). Wychodząc z tych właśnie założeń powołano w Polsce np. samorządowe kolegia odwoławcze. W tego typu budowie i funkcjonowaniu organu można się również doszukać pewnych refleksów jednej z podstawowych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego (Tekst jedn. z 2000 r., Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – zasady prawdy obiektywnej (art. 8 KPA), w myśl której organa administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Wśród gwarancji dotarcia do prawdy obiektywnej (materialnej) w postępowaniu administracyjnym istotne znaczenie ma zasada swobodnej oceny dowodów. Od strony negatywnej oznacza ona zakaz ustanawiania przez prawodawcę prawnych reguł oceny dowodów w postępowaniu, natomiast od strony pozytywnej formułuje ona wobec organu orzekającego nakaz oceny wszelkich faktów i środków dowodowych w sposób wszechstronny i nieskrępowany.

Opisywane postulaty dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wszechstronności w ocenie faktów i środków dowodowych z powodzeniem mogą zaistnieć w ramach organu kolegialnego, który już z uwagi na swoją naturę sprzyja analitycznemu podejściu organu do sprawy i – co warto ponownie podkreślić – proces ten może odbyć się nawet na samym szczeblu podejmowania decyzji, nie zaś wyłącznie na poziomie wewnętrznej komórki organizacyjnej organu, w celu późniejszego przedstawienia efektu prac członkom kolegium władnego podjąć wiążące rozstrzygnięcie. Taki schemat działania organu administracji nie stoi wcale w sprzeczności z alternatywą rozpatrywania sprawy przez organ kolegialny lub powierzenia jej do wstępnego rozpoznania określonemu urzędnikowi czy komórce organizacyjnej, w celu późniejszego przedstawienia jej członkom kolegium władnego podjąć wiążące rozstrzygnięcie.

Z zasadą kolegialności wiąże się jednakże zgłaszana przez doktrynę kwestia trudności w przypisaniu odpowiedzialności członkom kolegium za działania tworzonego przez nich organu. Jak twierdzi prof. Teresa Rabska z zasady strukturalnej wynika kolegialna odpowiedzialność jako prosta konsekwencja podejmowania działań. Teza ta nie do końca pokrywa

się z przyjętym na gruncie amerykańskim rozwiązaniem funkcjonującym w ramach FERC, gdzie każdy z członków komisji ponosi indywidualną odpowiedzialność za swoje czyny przed prezydentem. W kwestii kreowanej polityki energetycznej i podejmowanych decyzji organ ten jest natomiast w pełni niezależny i praktycznie jako całość nieodwoalny. W tak stabilnym systemie politycznym, jakim jest demokracja amerykańska, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której wszyscy członkowie komisji zostaną odwołani przez prezydenta z uwagi na ich nieudolność czy zaniedbanie obowiązków.

Inną powszechnie wskazywaną wadą organów kolegialnych jest zarzut zbyt dużej liczby członków prowadzący w rezultacie do pozbawienia organu zdolności podejmowania merytorycznych decyzji. Praktyka pokazuje jednak, iż składy oscylujące wokół ilości 10 osób, są w stanie efektywnie wykonywać powierzone im obowiązki, czego przykładem są chociażby funkcjonujące w Polsce Rada Polityki Pieniężnej (10 członków), Komisja Nadzoru Finansowego (7 członków), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (5 członków).

## Wnioski

Proces prowadzący do uniezależnienia polskiego regulatora powinien zwrócić się w stronę transformacji jednoosobowego organu jakim jest Prezes URE, w ciało o charakterze kolegialnym. Za wzór autor opracowania stawia tu amerykańską FERC, jednakże nie wyklucza on możliwości recypowania europejskich rozwiązań. Nie tylko bowiem model kolegiального organu regulacyjnego sprawdza się w USA. Tego typu ciała funkcjonują np. w Belgii, Bułgarii, Czechach, Danii, Francji, Hiszpanii, na Litwie, czy we Włoszech. Sama zaś geneza stawianej propozycji leży w usunięciu wspomnianych postanowień ustawy – Prawo energetyczne dotyczących kadencji Prezesa URE oraz możliwości jego odwołania. Opisywane nowelizacje powstały pod wpływem obawy ustawodawcy o nadmierne uniezależnienie się centralnego organu administracji jakim jest Prezes URE od wpływów organów nad nim nadrzędnych (Prezes Rady Ministrów, minister właściwy ds. gospodarki). Mimo, iż tego typu działania są sprzeczne z ogólnoeuropejską tendencją oraz przytoczonymi przepisami projektów dyrektyw, które nieuchronnie staną się w niedalekiej przyszłości uregulowaniami w pełni wiążącymi Polskę, autor opracowania stara się zrozumieć chęć oddziaływania aparatu administracji publicznej na sferę energetyki. Za główne motywy tego typu poczynań można przyjąć aspekty ekonomiczno-społeczne związane z regulacją sektora energetycznego i koniecznością podejmowania niewygodnych dla społeczeństwa decyzji, które bezpośrednio przekładają się na wahania popularności rządu, a co za tym idzie – w dalszej perspektywie jej spadek i utratę władzy przez daną frakcję polityczną.

By pogodzić te wzajemnie wykluczające się interesy autor opracowania proponuje stworzenie kolegiального organu regulacyjnego, obdarzonego dużą dozą niezależności, jednakże będącego ciałem reprezentującym przedstawicieli o różnych poglądach społeczno-gospodarczych, wyłonionych w drodze konkursu. W skład gremium mogliby wchodzić również przedstawiciele podmiotów regulowanych – co miało już miejsce w polskim



systemie prawa energetycznego w postaci instytucji Rady Konsultacyjnej, której istnienie przy Prezesie URE przewidywała ustawa – Prawo energetyczne w wersji z 1997 r. Instytucję tę zniesiono ustawą z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800). Zdaniem dr. hab. Waldemara Hoffa: „zniesienie Rady było nie tylko krokiem osłabiającym niezależność organu regulacyjnego. Zamknęło ono także drogę dalszej ewolucji, w toku której Rada mogła stać się rzeczywistym przedstawicielstwem podmiotów regulowanych. Ewolucja ta miała szansę zbliżyć polski model organu regulacyjnego do modelu stworzonego przez prawo europejskie, do wypróbowanych wzorów, których istotą jest nieustanna, czynna wymiana informacji pomiędzy organami regulacji i podmiotami regulowanymi”. Autor opracowania w pełni podziela powyższą uwagę.

W nawiązaniu do powyższego sama komisja będąca odwzorowaniem amerykańskiej FERC, składająca się z 5–7 członków będących ekspertami z dziedziny energetyki, ekonomii czy też prawa, obdarzona szerokim zakresem kompetencji, jasno określonymi regułami kadencji – włącznie z ustanowieniem indywidualnego jej biegu – klarownym katalogiem przesłanek odwołalności każdego członka, jest wartym do rozważenia pomysłem na właściwe ukształtowanie pozycji polskiego regulatora. Pod względem założeń prawnoustrojowych tego typu organ gwarantuje również demokratyzację i obiektywizację finalnego rozstrzygnięcia jakim jest decyzja administracyjna.

Potrzebę gruntownej zmiany pozycji prawnej polskiego regulatora dostrzega również obecny Prezes URE Mariusz Swora, według koncepcji którego Prezes URE powinien być wybierany przez Sejm lub premiera spośród kandydatów zaopiniowanych przez sejmową Komisję Gospodarki i na kadencję przesuniętą w stosunku do kadencji Sejmu. Tego typu działanie legislacyjne rzeczywiście mogłoby uniezależnić Prezesa URE i znacznie wzmocnić jego pozycję względem administracji rządowej (aczkolwiek sprecyzowania wymagałaby kwestia wzajemnych relacji pomiędzy Prezesem URE a Prezesem Rady Ministrów oraz ministrem właściwym ds. gospodarki, czego Prezes Swora w swej wypowiedzi nie czyni). Autor niniejszego opracowania uważa jednak, iż polski ustawodawca powinien zastosować raczej w tym przypadku mechanizm wzajemnego „hamowania i równowagi” organów. Można bowiem znacznie zwiększyć kompetencje polskiego regulatora, przyznać mu większą niezależność (kadencyjność, katalog przesłanek odwołalności etc.), czy nawet podporządkować go bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (na wzór amerykańskiej FERC podporządkowanej prezydentowi), jednakże takie posunięcia nie powinny doprowadzać do zbyt dużego skupienia szeregu uprawnień w rękach jednego podmiotu. Tego typu osoba jest przecież substratem osobowym organu administracji, powoływanego w drodze odrębnej procedury, na którą obywatele nie mają bezpośredniego wpływu. Dlatego też ukształtowanie odpowiedniego organu w postaci Komisji Regulacji Energetyki – oprócz wymienionych już pozytywnych aspektów kolegialności – gwarantuje demokratyzację i obiektywizację finalnego rozstrzygnięcia jakim jest decyzja administracyjna.

Niniejszy artykuł wyraża osobiste poglądy autora i nie może być traktowany jako oficjalne stanowisko Społecznej Rady ds. Narodowego Programu Redukcji Emisji.

## Literatura

- [1] ELŻANOWSKI F. – Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji. Wyd. 1, Warszawa, LexisNexis.
- [2] HOFF W., 2008 – Prawny model regulacji sektorowej. Wyd. 1, Warszawa, DIFFIN.
- [3] IZDEBSKI H., KULESZA M., 2004 – Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Wyd. 3, Warszawa, Liber.
- [4] LEOŃSKI Z., 2000 – Zarys prawa administracyjnego. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- [5] LEOŃSKI Z., 2001 – Nauka administracji. Wyd. 3, Warszawa, C.H. Beck.
- [6] NOWACKI M., 2009 – Zakres niezależności Prezesa URE. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* w świetle wspólnotowych i polskich regulacji prawnych. Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki. Nr 1 (63), s. 60–68.
- [7] Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi. Red. M. Wierzbowski. Wyd. 11, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- [8] System prawa administracyjnego. t. I. Wrocław, Ossolineum, 1977.
- [9] SZCZANIECKI M., 2002 – Powszechna historia państwa i prawa. Wyd. 9, Warszawa, LexisNexis.
- [10] WĄSOWICZ M., 1998 – Historia ustroju państw zachodnich. Zarys wykładu. Wyd. 1, Warszawa, Liber.

Maciej M. SOKOŁOWSKI

## The collective model of the authority as a way to full independence of Polish energy sector regulatory authority

### Abstract

The postulate of independence seems to be a commonly accepted imperative which enables every regulatory authority to operate properly and efficiently. This model assumption in accordance to European electric energy sector was elaborated within abrogated provisions of directive 2003/54/EC of 26 June 2003. Provisions of the directive 2009/72/EC adopted in July 2009 emphasize preceding postulate by promoting it to the rank of the nearly ideological rule. The fact that one can record in Poland actions in opposite direction (legislative changes conducted in 2005 and 2006 which as a result impaired the independence of national regulatory authority) rises therefore concern. Despite some endeavors, which were undertaken to reverse described tendency (legislative changes in 2008), in the face of the directive 2009/72/EC implementation's necessity this amendments were insufficient.

Due to foregoing the study presents a proposition of altering Polish regulatory system, from present one-man authority (the President of the Energy Regulatory Office) into the authority of a collective character. In this kind of action the author notices a chance for enforcing the independence of the national regulator. The author follows the pattern of the Federal Energy Regulatory Commission which exists in the US legal system.

The analysis of the fundamental legal acts, both those which are in force and those abrogated, regulating in the European Union and Polish energy sectors the issue of regulatory authorities' independence, has been performed in the article. American structural solutions, concerning Federal Energy Regulatory Commission, in which the author tried to find elements worthy transposing into Polish legal system, are presented in comparison.

The author of the study, by characterizing the nature the collective authorities, mentions the opinions of the doctrine representatives, enumerates advantages and disadvantages of described bodies and presents his own standpoint concerning above mentioned matters. The entire considerations conduct to indication *de lege ferenda* legislative propositions which can – in the authors' view – lead to proper understanding of Polish regulatory authority's independence.

KEY WORDS: energy law, the President of the Energy Regulatory Office, Federal Energy Regulatory Commission, regulatory authority, collective authority, independence postulate

