

Marcin Grzybowski¹

Prawoustrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych

Słowa kluczowe: administracja rządowa, krajowe organy regulacyjne, integracja sektorów infrastrukturalnych, niezależność organu regulacyjnego, Rada Ministrów, regulacja pro-konkurencyjna, regulacja pro-społeczna, status prawoustrojowy organów regulacyjnych, uchwały Rady Ministrów, unijne dyrektywy sektorowe, zarządzenia ministrów (wiążące wewnątrznie)

Keywords: Council of Ministers, Council of Ministers' resolutions, EU "sectoral" directives, government administration, independence of regulatory authorities, integration of infrastructural sectors, legal status of regulatory authorities, ministerial orders (internally binding), national regulatory authorities, pro-competitive regulation, pro-social regulation

Streszczenie

Przemiany własnościowe i strukturalne w sektorach infrastrukturalnych polskiej gospodarki ostatniego trzydziestolecia, przy motywowanym interesem publicznym (art. 22 Konstytucji) i zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20) oddziaływaniu państwa na te sektory, uzasadniają potrzebę refleksji prawno-konstytucyjnej nad statusem działań organów regulacyjnych w tych sektorach. Akcesja do Unii Europejskiej ułożyła te działania na szlaku przedsięwzięć integracyjnych Unii, nakierowanych na „horyzontalną” integrację sektorów infrastrukturalnych państw członkowskich. Najczęściej stosowanym narzędziem prawnym wdrażania unijnych inicjatyw integracyjnych

¹ ORCID ID: 0000-0003-1905-8942, doktor, Katedra Polityk Regulacyjnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. E-mail: marcin.grzybowski@uek.krakow.pl.

są sektorowe dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii. Polskie organy regulacyjne, z atrybutami ich niezależności, profesjonalizmu i merytoryki działania, znalazły się w polu, gdzie krzyżują się dwa nurty oddziaływań: ku unijnej integracji sektorowej oraz wiodącego od Rady Ministrów RP i właściwych ministrów nurtu polityki krajowej wobec sektorów infrastrukturalnych. Autor, identyfikując elementy tego usytuowania, wskazuje na konstytucyjno-prawne niejasności (wręcz: dylematy) w odniesieniu do relacji: Rada Ministrów (i jej Prezes)/ministrowie – organy regulacyjne.

Abstract

Legislative Aspects of the NRAs' Status in the Infrastructure Sectors

Ownership and structural changes in the infrastructural sectors of the Polish economy in the last three decades, while maintaining the public interest (art. 22 of the Constitution) and the implementation of the “social” market economy principle (art. 20) of the state’s influence on these sectors, justify the need for a legal and constitutional reflection on the status of activities of regulatory bodies in these sectors. The accession to the European Union has placed said activities on the path of the Union’s integration policies, aimed at “horizontal” integration of the infra-structural sectors of the EU member states. A typical and most commonly used legal tool for implementing EU integration undertakings are sectoral directives of the European Parliament and the Council. The Polish regulatory authorities with their postulated attributes of independence, professionalism and objectivity, have found themselves in the field where two routes of the addressed impacts cross: the EU sectoral integration route and the route of implementation of national policy toward infrastructure sectors (steaming from the Polish Council of Ministers and from relevant ministries). The author, identifying the elements of such use, points out the constitutional and legal uncertainties (even: dilemmas) in regard to the relationship between the Council of Ministers (and the Prime Minister)/relevant ministries and the state sectoral regulatory bodies.

✱

I. Uwagi wprowadzające

Przeobrażenia w polskiej gospodarce, zapoczątkowane w 1989 r., odcisnęły swe piętno w obrębie sektorów infrastrukturalnych (transport kolejowy, lot-

niczy, morski, elektroenergetyka, wykorzystanie gazu ziemnego, telekomunikacja, poczta, komunikacja elektroniczna). Przed transformacją sektory te cechował wysoki stopień koncentracji i monopolizacji przez pionowo zintegrowane państwowe mega-podmioty, w warunkach braku konkurencji rynkowej arbitralnie dyktujące warunki dostępu do usług sieciowych. W wyniku komercjalizacji i prywatyzacji sektorów infrastrukturalnych państwo (działając wprost lub przez swe przedsiębiorstwa infrastrukturalne) abdykowało z roli jednoczesnego właściciela, centralnego planisty i instytucji sprawującej bieżące zarządzanie w tych sektorach. Konstytucyjna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej² nie pozwalała natomiast na pełne wycofanie się państwa z oddziaływania na gospodarkę i jej sektory infrastrukturalne.

Zastępowanie gospodarki centralnie sterowanej mechanizmami rynkowymi przypadło na okres, w którym tradycyjne narzędzia regulacji sektorowej stopniowo ustępowały instrumentom znamionującym regulację pro-konkurencyjną³. Celem regulacji pro-konkurencyjnej jest stymulowanie konkurencji bądź wręcz wywołanie „efektu konkurencji” na rynkach uprzednio niekonkurencyjnych (w okresie przed-transformacyjnym). Elementem regulacji pro-konkurencyjnej była pluralizacja podmiotów czynnych na rynkach sektorowych z zagwarantowaniem im dostępu do urządzeń infrastrukturalnych (sieci przesyłowych energii elektrycznej, gazociągów, linii kolejowych, pasm częstotliwości fal elektromagnetycznych). Regulacji tej służy dekoncentracja podmiotów zintegrowanych pionowo, kontrolujących cały proces pozyskiwania, przesyłu i sprzedaży dóbr infrastrukturalnych.

Regulacji prokonkurencyjnej, finalnie korzystnej również dla konsumentów towarzyszy, oraz konsumentów. Sprowadza się do ustalania przez orga-

² A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 67 i n.; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany polskiego prawa*, t. II, red. E. Kustra, Toruń 2002, s. 7 i n.; L. Garlicki, *Uwagi do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2–8; Krytycznie na temat ujęcia zasady: K. Complak, *Uwagi do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 34–35.

³ E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, red. C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska, Warszawa 2006.

ny regulujące taryf i cen (w tym: cen maksymalnych) na dobra i usługi infrastrukturalne, ustanawiania gwarancji zaopatrzenia w określony towar lub usługę, wyznaczania ich standardów jakościowych oraz stabilizację warunków ich pozyskiwania⁴. Działania regulacyjne – w swym nurcie pro-społecznym – wykazują z różnym natężeniem, drugi nurt działań regulacyjnych. Nurt określany jako „regulacja sektorowa zorientowana pro-społecznie”, ma na celu zabezpieczenie interesów odbiorców znaczną kompatybilność z unormowaniami Konstytucji RP z 1997 r. Są koherentne z unormowaniem art. 1 Konstytucji, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym”⁵. Wspólnotowy paradygmat postrzegania państwa determinuje aksjologicznie i pragmatycznie powinno działania państwa i jego organów, ukierunkowując je na zapewnienie godnych warunków egzystencji, rozwijania swobodnej działalności gospodarczej, zawodowej i edukacyjnej, dostępu do dóbr kultury. Te zaś wolności i prawa objęte zostały gwarancjami artykułów: 22, 65, 70 i 73 Konstytucji RP. Dostęp do energii elektrycznej, energii na ogrzanie pomieszczeń, do komunikacji elektronicznej, telefonii, usług pocztowych, środków przemieszczania się na odległość warunkuje realne korzystanie ze wskazanych wolności i praw, przy zachowaniu standardów, nie urągających konstytucyjnie chronionej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP)⁶, bez dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny” (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Pośrednie oddziaływanie organów państwa, zgodne z naturą gospodarki rynkowej, ma sprzyjać efektywności i sprawności działania konkurujących ze sobą podmiotów rynkowych, obniżaniu kosztów wytwarzania dóbr i świadczenia usług. Ma też zapewnić społeczeństwu dostęp do powszechnie adresowanych dóbr i usług infrastrukturalnych, ułatwiając funkcjonowaniu gospodarstw domowych. Służy zaspokajaniu potrzeb osób prowadzących działalność gospodarczą. Dostępność i ciągłość dostaw postrzegana być winna jako gwarancja bezpieczeństwa obywateli, do czego obliguje państwo art. 5 Konstytucji RP.

⁴ E. Kosiński, *Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego. Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji unijnej*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1, s. 126–127.

⁵ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

⁶ Szerzej: K. Complak, *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001; L. Garlicki, *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne; Księga jubileuszowa w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.

II. Działalność regulacyjna państwa i jego organów regulacyjnych – konstytucyjno-prawne dylematy jej usytuowania

Podjęcie w latach 1980 i 1990 działań komercjalizacyjnych i prywatyzacyjnych w sektorach infrastrukturalnych wraz z dążnością państwa do zachowania kontroli nad przekształceniami oraz nad post-transformacyjnym funkcjonowaniem tych sektorów skłoniło do sięgnięcia (w części: przez odwzorowanie) po regulacyjne instrumenty oddziaływania. Kroki te podejmowane były zrazu przy zachowaniu istniejących struktur zarządzania gospodarką, którymi – obok Rady Ministrów (z Prezesem oraz Komitetem Ekonomicznym RM) pozostawali ministrowie-kierownicy resortów gospodarczych), zaś po wdrożeniu na podstawie ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – ministrowie, którym Prezes RM powierzył (rozporządzeniami atribucyjnym) kierowanie działem/-ami administracji rządowej. Przy reorganizacji ministerstw gospodarczych powołano w nich komórki organizacyjne (na poziomie – z reguły – departamentalnym), które sięgnęły po instrumenty regulacyjnego oddziaływania na sektorowe lub branżowe podmioty „infrastrukturalne”. Zasadą było kojarzenie „przed-transformacyjnych” narzędzi oddziaływania dyrektywnego na podmioty gospodarcze z instrumentami formowanymi w toku transformacji⁷. Wewnętrzny charakter komórek podejmujących działania regulacyjne, ich urzędniczy, specjalistyczny profil, brak wyodrębnienia ze struktur ministerstw, brak kompetencji decyzyjnych utrudniał delimitację czynności regulacyjnych, nadzorczych oraz kontrolnych.

Ustawowe regulacje sektorów i podsektorów infrastrukturalnych u schyłku lat 1990. i na progu XXI wieku, normujące kompleksowo te obszary⁸, ukształ-

⁷ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce: (studium politologiczne okresu transformacji)*, Warszawa 2002, s. 104–105, 127. Autor podkreśla niejednorodność rozwiązań w odniesieniu do organów (i ich urzędów) o charakterze regulacyjnym i nadzorczym. Por. dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Departament Analiz Programowych) z 19 października 2000 r., *Założenia systemu nadzoru Prezesa Rady Ministrów wobec urzędów centralnych wymienionych w art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej*.

⁸ Były to: a) Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54 poz. 348) zmieniona ustawą z 24 lipca 2002 r.; b) Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. Nr 130 poz. 1112 ze zm.); c) Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86 poz. 789); d) Ustawa z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) oraz e) Ustawa z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529 ze zm.).

towały model instytucjonalny pełnienia funkcji regulacyjnej. Jego atrybuty to: zachowanie statusu centralnego organu administracji rządowej przy wyodrębnieniu poza strukturą ministerialną oraz hybrydowy charakter – łączenie zadań *stricte* regulacyjnych z nadzorczymi i kontrolnymi.

Przewidziane w ustawach sektorowych wyodrębnione organy regulacyjne i nadzorcze traktowane były jako centralne organy administracji rządowej. Rozstrzygały o tym wprost postanowienia tych ustaw. I tak, Urząd Regulacji Energetyki w pierwotnej postaci był postrzegany jako wyodrębniona instytucja działu administracji rządowej „gospodarka”, pozostając pod kierownictwem ministra właściwego ds. gospodarki. W podsektorze telekomunikacji działała najpierw Państwowa Inspekcja Telekomunikacyjna i Poczta (PITiP) podporządkowana Ministrowi Łączności, zaś w podsektorze łączności radiowej – Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna (PAR)⁹. Rozluźnienie więzów z Ministerstwem Łączności oraz połączenie PAR z PITiP dało początek (7 września 2000 r.) Urzędowi Regulacji Telekomunikacji (URT) z Prezesem URT – jednoosobowym organem regulacyjno-nadzorczym. W 2002 r. URT zastąpiony został przez Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty z rozszerzeniem regulacji na sferę łączności pocztowej. W sektorze transportu kolejowego prapoczątkiem wyodrębnienia organu, któremu – po zmianach strukturalnych kolejnictwa – powierzono funkcje regulacyjne, był utworzony w 1990 r. Główny Inspektorat Kolejnictwa (GIK). Sprawował nadzór techniczny nad eksploatacją linii kolejowych oraz poruszających się po szynach pojazdów, a także – nad budownictwem i infrastrukturą kolejową. Techniczny profil Inspektoratu uległ korekcie w nowym wcieleniu instytucjonalnym: ustawowo powołanego w 2003 r. Urzędu Transportu Kolejowego z (traktowanym jako jednoosobowy organ) Prezesem. Został on obarczony nowymi zadaniami regulacyjnymi¹⁰. Sprofilowane na kwestie techniczno-eksploatacyjne zostały

⁹ Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna powstała na podstawie ustawy z 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. Nr 86, poz. 50) jako inspekcja podległa Ministrowi Łączności w miejsce Państwowej Inspekcji Radiowej. Domeną jej kompetencji zarządczych i inspekcyjno-kontrolnych była dystrybucja dostępnych dla służb cywilnych częstotliwości radiowych oraz monitorowanie ich wykorzystania.

¹⁰ Minister Transportu zachował prawo wyznaczania strategii rozwoju transportu kolejowego, czego przejawem było opracowanie (w kwietniu 2007 r., a więc w okresie poakcesyjnym) „Strategii” dla transportu kolejowego do roku 2013”. Wl. 2006–2007 Rada Ministrów podjęła:

uzupełnione o sferę ekonomiczno-organizacyjną, przy dyferencjacji podmiotów w sektorze transportu kolejowego¹¹.

W podsektorze komunikacji lotniczej, ustawą z 3 lipca 2002 r.- Prawo lotnicze¹² powołano Urząd Lotnictwa Cywilnego z Prezesem ULC jako monokratycznym organem administracji rządowej. Powierzono mu „wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym”, niezastrzeżone w ustawach lub umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego ds. transportu lub innych organów. Gestia Prezesa ULC objęła, aktywność regulacyjną, zarządczą oraz nadzorczo-inspekcyjną. Hybrydalny charakter zadań sektorowych organów regulacyjnych został więc potwierdzony przez ich ustawowe ujęcie.

W płaszczyźnie ustrojowej analiza ustaw z lat 1989–2004, kreujących centralne organy regulacyjno-kontrolne w sektorach infrastrukturalnych pozwala na kilka obserwacji. Zwraca uwagę ewolucyjność rozwiązań instytucjonalnych: skłonność do zastępowania wewnątrz-ministerialnych komórek organizacyjnych typu departamentalnego jednostkami strukturalnie wyodrębnionymi, ale pozostającymi w obrębie ogólnego podporządkowania właściwemu dla danego sektora ministrowi¹³. Po drugie, nowo utworzone organy regulacyjno-nadzorcze pozostały organami administracji rządowej. Wynikało to z literalnego ujęcia kreujących je ustaw sektorowych¹⁴ bądź stanowiło *side-effect* ustrojowej dychotomii w obrębie administracji publicznej w polskim systemie konstytucyjnym (pozwalającej na wyodrębnienie dwóch kategorii organów administracji publicznej:

a) Uchwałę Nr 120 z 12 lipca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2006 r.; b) Uchwałę Nr 38 z 16 marca 2007 r. w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2007 r. Dowodziło to oddziaływania dyrektywnego rządu na komercjalizowany sektor transportu kolejowego. Por. T. Banaszczyk, M. Król, *Dostęp do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce. Założenia i praktyka*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1 s. 68.

¹¹ Ustawa z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84 poz. 948) otworzyła drogę do powstania „na bazie” PKP kilku spółek kolejowych.

¹² Por. art. 21 ust. 1 ustawy-prawo lotnicze.

¹³ Tj. od wejścia w życie ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

¹⁴ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 92 i n.

rządowej i samorządowej). Po trzecie, przed akcesją Polski do UE dominantą był hybrydalny charakter katalogu zadań organów czynnych w sferze regulacji sektorów infrastrukturalnych. Zadania o profilu *stricte* regulacyjnym były łączone z zadaniami typu nadzorczego, a także – ze sprawowaniem kontroli techniczno-sprawnościowej jakości dostarczanych odbiorcom towarów lub usług. W działaniach regulacyjnych interferowały instrumenty nadzoru nad ciągłością i dostępnością usług infrastrukturalnych (o cechach zaopatrzenia powszechnego) z elementami regulacji prokonkurencyjnej, poszerzającej dostęp do infrastruktury sieciowej, niwelującej uprzywilejowania operatorów zasiedziały, promującej mobilność alokacji zasobów i – obniżające koszty – innowacje techniczne i organizacyjne. Zaznaczył się prospołeczny nurt w działaniach służących upowszechnieniu usług infrastrukturalnych oraz przy ustalaniu taryf i warunków korzystania z usług.

Nieczytelny był natomiast ustrojowy status organów regulacyjno-nadzorczych. Ulokowane strukturalnie „na zewnątrz” konstytucyjnie kształtowanych organów centralnej administracji „działowej” (art. 149. Konstytucji), tj. kręgiem ministrów kierujących określonymi działami administracji (alternatywnie: komitetów w ujęciu art. 147 ust. 4), nadto – poza obrębem ich urzędów (ministerstw), organy regulacyjno-nadzorcze znalazły się w przestrzeni niedookreślonych – tak konstytucyjnie jak i w ustawach „sektorowych” – relacji z właściwymi ministrami, Radą Ministrów i jej Prezesem oraz komitetami RM. Zróżnicowany charakter zadań ewokuje wątpliwość: czy stopień podporządkowania ogólnym wytycznym Rady Ministrów i jej Prezesa (w ramach „zapewniania wykonywania polityki Rady Ministrów” i „określania sposobów jej wykonywania” – w ujęciu art. 148 pkt 4 Konstytucji), a także – aktom kierownictwa ministrów jest jednorodny – w relacji do różnych typów zadań: regulacyjnych, nadzorczych, kontrolno-inspekcyjnych oraz „zarządczych”? Czy, przy zróżnicowaniu funkcji i jego *ratio iuris*, należy założyć – jako konsekwencję zróżnicowania – dyferencjację stopnia zależności oraz odrębne traktowanie zobiektywizowanych ekonomicznie i rynkowo działań typu regulacyjnego? Możliwość udzielenia dwójakiej odpowiedzi ukazuje niekoherencję znaczeniową konstytucyjnego pojęcia „administracji rządowej”.

III. Na rozstaju dróg. Działania regulacyjne krajowych regulatorów infrastrukturalnych w latach 2004–2020: między unijnymi dyrektywami sektorowymi a krajowymi uwarunkowaniami usytuowania sektorów infrastrukturalnych

Akcesja Polski do Unii Europejskiej postawiła polskie sektory infrastrukturalne na szlaku unijnej integracji sektorowej. Centralne organy administracji, realizujące zadania regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych znalazły się w orbicie prawnych instrumentów regulacyjnych stosowanych przez upoważnione organy Unii. Okres harmonizacji polskich uregulowań sektorowych z prawem unijnym przypadł na czas wdrażania II, a następnie – III pakietu liberalizacyjnego. Ich implementacja w sektorach infrastrukturalnych następowała najczęściej przez ustanawianie i wdrażanie „sektorowych” dyrektyw Rady i Parlamentu Europejskiego, adresowanych do państw członkowskich. Służyły one wyznaczeniu celów oraz standardów przekształcania tych sektorów, przy pozostawieniu państwom członkowskim wyboru form instytucjonalnych i instrumentów implementacji dyrektyw¹⁵. Dopelnieniem oddziaływań poprzez dyrektywy oraz wzmocnieniem ich rezonansu, były – stosowane oszczędniej – akty wiążące prawa unijnego, tj. rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego¹⁶.

Newralgiczną ustrojowo dla krajowych organów regulacyjnych (regulacyjno-nadzorczych) stała się interferencja (krzyżowanie się i przenikanie) dyspozycji adresowanych do tych organów przez rząd i właściwych ministrów z dyspozycjami w formie unijnych dyrektyw „sektorowych” (aktów nie wiążących bezwzględnie, ale obligująco ukierunkowujących polityki sektorowe państw członkowskich). Rozumiejąc przez regulację „władcze oddziaływanie na przedsiębiorstwa przez niezależne organy administracyjne” – na pod-

¹⁵ M. Będkowski-Kozioł, *Kierunki zmiany polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 67 i n.

¹⁶ Przykładowo: 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003; 2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005.

stawie norm kompetencyjnych – zapewniające „skierowane przyszłościowo kształtowanie uczestnictwa w rynku i/lub zachowanie na rynku określonych przedsiębiorstw (...) w celu rozwoju konkurencji oraz wolnego dostępu do urządzeń kluczowych względnie wolnego i powszechnego dostarczania usług”, przedmiotem uwagi pozostaną wyłącznie dyspozycje typu regulacyjnego. Będą to zatem dyspozycje ukierunkowane przyszłościowo, dotyczące oddziaływań władczych, pochodzące od organów zewnętrznych wobec krajowych organów regulacyjnych¹⁷.

Oddziaływania unijne ujmowane są wyjściowo w postać dokumentów analityczno-programowych, przygotowywanych przez Komisję i powiązane z nią agendy, akceptowanych przez Radę (we współdziałaniu z Parlamentem Europejskim). Na wstępnym etapie liberalizacji rynku telekomunikacyjnego była to np. Zielona Księga Komisji Europejskiej przedłożona przez Komisję Radzie i Parlamentowi, wytyczająca program liberalizacji oraz ujednorodnienia krajowych rynków telekomunikacyjnych, powiązania ich we wspólny rynek¹⁸. Dyrektywy Komisji (bądź Rady) stanowią ukonkretnienie założeń polityki Unii wobec sektorów infrastrukturalnych. Wydawane w określonym czasie¹⁹, wyznaczają ewolucję priorytetów unijnych polityk sektorowych. Wskazać można – przykładowo – przesunięcie akcentu z promowania konkurencji na unijnym rynku usług telekomunika-

¹⁷ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum*, red. H. Bauer i in., Warszawa 2003, s. 162–163; M. Chołodecki, *Krajowy organ regulacyjny w świetle Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 1(9), s. 37–39.

¹⁸ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 17 i n. Dokumentem Komisji, adresowanym do organów UE, była ogłoszona w maju 2015 r. „Strategia jednolitego rynku cyfrowego”. W. Krupa, *Modyfikacja celów polityki regulacyjnej w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 1(9), s. 7–8.

¹⁹ Pakiet z 2002 r. obejmował cztery kompatybilne dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r.: 1) Dyrektywę 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń; 2) Dyrektywę 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej; 3) Dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa); 4) Dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników; Dyrektywy te zostały „zmodernizowane” w 2009 r.

cyjnych na rzecz wspierania inicjatyw inwestorów w budowę szybkich sieci (NGA) i „europejskiego społeczeństwa gigabitowego”²⁰. Dyspozycje te, sygnalizowane przez Komisję w dokumentach, adresowanych do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a następnie – w części – ujmowane w formę dyrektyw Parlamentu i Rady uzewnętrzniają kierunki unijnej polityki regulacyjnej.

IV. Polskie organy regulacyjne w ich relacji z rządem RP – niektóre kwestie konstytucyjne

Krajowe organy regulacyjne, jako merytoryczni adresaci dyspozycji unijnych, funkcjonują w kręgu zadań, w relacji do których otrzymują paralelnie dyspozycje własnych rządów. W Polsce przyjmują one najczęściej postać „sektorowych” uchwał Rady Ministrów bądź aktów programowo-proklamacyjnych, generowanych pod auspicjami (przez) ministrów (bądź gremia afiliowane do ministerstw), często – o amorficznej, nie dość czytelnej konstytucyjnie formie prawnej. Zgodnie z dyspozycją art. 93 Konstytucji RP „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty”.

Nasuwa się wątpliwość: czy proklamowana w unijnych dyrektywach sektorowych „niezależność” krajowych organów regulacyjnych (pojmowana „w duchu” dyrektyw III pakietu liberalizacyjnego, a zwłaszcza – inicjatyw integracyjnych ostatniej dekady) dopuszcza uznanie regulatorów krajowych za „jednostki organizacyjne podległe organom wydającym zarządzenia ministerialne (lub inne akty nie mające denominacji konstytucyjnej)” oraz – w istotnym tu zakresie – „podporządkowane Radzie Ministrów”?

Dalsza wątpliwość wynika z egzegezy unormowania art. 93 ust. 2 Konstytucji. Wymaga ono, by zarządzenia Prezesa RM czy też ministrów wydawane były „na podstawie ustawy”. Wymóg ten – choć rozumiany jako upoważnie-

²⁰ W. Krupa, op.cit., s.10; Komunikat KE z 14 września 2016 r. adresowaany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego (COM/2016/0587 final).

nie kompetencyjne – nie zawsze bywa spełniany w odniesieniu do ministerialnych aktów programujących regulacje sektorowe.

Dalej idące wątpliwości nasuwa wykładnia art. 93 ust 2 zd. 2 Konstytucji. W myśl tego przepisu zarządzenia (a tym bardziej inne, nie będące rozporządzeniami, akty ministerialne), nawet pochodzące od Prezesa RM, „nie mogą stanowić podstawy decyzji” – i to nie tylko wobec obywateli, ale także wobec osób prawnych (którymi są z reguły podmioty gospodarcze aktywne na rynkach sektorowych), a nawet „innych podmiotów”. Ta ostatnia kategoria pozostaje zresztą kategorią równie niedookreśloną, co otwartą. Niewątpliwie może być odniesiona do adresatów działań (i decyzji) krajowych regulatorów „infrastrukturalnych”.

W relacjach: Rada Ministrów/Prezes Rady Ministrów/ministrowie – organy regulacyjne, za nie dość wyjaśniony należy uznać problem doboru instrumentów normatywnego oddziaływania wskazanych tu organów rządowych zarówno na organy regulacyjne (z postulowaną ich niezależnością, w aspekcie również politycznym), jak i (co bardziej intrygujące i istotne) na podmioty rynków sektorowych (adresatów działań regulacyjnych). Nie powinna ująć uwadze okoliczność, że podmioty te, w następstwie przeobrażeń własnościowych, strukturalnych i komercjalizacji, pozostają – w lwiej części – podmiotami prywatnymi (lub co najmniej skomercjalizowanymi), nie podlegającymi organizacyjnie Radzie Ministrów, jej Prezesowi ani też ministrom.

Przy wskazanej niekompatybilności ustaw i rozporządzeń wykonawczych, postrzeganych jako narzędzia implementacji dyrektyw unijnych oraz kształtowaniu krajowych polityk „infrastrukturalnych” (w zakresie nieprzekazanym Unii), do dyspozycji rządu, premiera i ministrów pozostają uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa RM i ministrów – jako instrumenty oddziaływań „znormatywizowanych” („przez stanowienie prawa”).

Pozostają raczej... teoretycznie. Ich praktyczną użyteczność wobec uczestników rynków sektorowych ogranicza bowiem – *expressis verbis* i potrójnie – unormowanie art. 91 ust 1 i 2 Konstytucji RP. Po pierwsze: jako akty wewnętrznie obowiązujące nie wiążą one podmiotów innych niż jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Takimi jednostkami – z zasady – nie są, uwolnione od tej zależności, rynkowe podmioty infrastrukturalne. Po drugie – odnosząc się instrumentu oddziaływania w postaci zarządzeń – mogą one być wydawane „tylko na podstawie ustawy”, co wyklucza

uznanie za podstawę ich wydania transponowanych na grunt prawa polskiego dyrektyw unijnych. Po trzecie, instrumenty te nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec „obywateli, osób prawnych i innych podmiotów”²¹. To zaś eliminuje oparcie na nich władczych form regulacji: decyzji i rozstrzygnięć regulatorów krajowych.

Nasuwa się pytanie: czy jest to tylko niekonsekwencja legislacyjna czy także szansa na „sytuacyjną”, niepisaną gwarancję niezależności krajowych organów regulacyjnych?

Literatura

- Banaszczyk T., Król M., *Dostęp do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce. Założenia i praktyka*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1.
- Będkowski-Kozioł M., *Kierunki zmiany polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1.
- Chołodecki M., *Krajowy organ regulacyjny w świetle Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” (IKAR) 2020, nr 1(9).
- Complak K., *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001.
- Complak K., *Uwagi do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Działocha K., *Uwagi do art. 93*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, [w:] *Księga jubileuszowa w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Kosiński E., *Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, red. C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska, Warszawa 2006.

²¹ K. Działocha, *Uwagi do art. 93*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 1–19 i cyt. tam lit.

- Kosiński E., *Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego. Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji unijnej*, „Problemy Zarządzania” 2008, vol. 6, nr 1 (19).
- Krupa W., *Modyfikacja celów polityki regulacyjnej w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” (IKAR) 2020, nr 1(9).
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce: (studium politologiczne okresu transformacji)*, Warszawa 2002.
- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europeum*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany polskiego prawa*, t. II, red. E. Kustra, Toruń 2002.