

Specyfika niezależnych organów regulacyjnych – wyzwanie dla nauki administracji i dla polskiego prawodawcy

Monika Przybylska

Polski model regulacji sektorowej kształtował się pod wpływem przepisów wspólnotowych, które wymusiły (lub przynajmniej przyspieszyły) proces znoszenia monopoli prawnych w obrębie sektorów infrastrukturalnych. W artykule poruszono kwestie związane z podmiotową stroną regulacji sektorowej, a więc omówiono funkcjonowanie niezależnych organów regulacyjnych. Z uwagi na obecność monokratycznych organów regulacyjnych problematykę przedstawiono dwójako. Po pierwsze, rozważania skupiono wokół organów regulacyjnych, a po drugie, podjęto kwestię urzędów regulacyjnych i zatrudnionych w nim pracowników. Głównym celem artykułu było ukazanie i ocena zmian, które nastąpiły w stosunku do polskich regulatorów od chwili powołania pierwszego tego typu organu w sektorze energetycznym. Czy polski prawodawca skutecznie stoi na straży niezależności organów regulacyjnych, która jest najważniejszą cechą tych organów?

1. Uwagi wstępne

Jednym z najważniejszych obszarów wspólnotowego prawa regulacji są przepisy nakładające na państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) obowiązek ustanowienia krajowych organów regulacyjnych i wyposażenia ich w znaczny stopień niezależności prawnej i faktycznej¹. Niezależność tę widzi się zasadniczo w następujących obszarach: 1) niezależność od rządu, 2) oddzielenie funkcji regulacyjnej od operacyjnej, 3) posiadanie własnych, fachowych ciał doradczych, 4) posiadanie odpowiednich środków finansowych i kadrowych, których ilość nie zależy od bieżącego planowania budżetowego, 5) odrębne ukształtowanie zasad wynagradzania pracowników urzędów regulacyjnych.

W Polsce powołanie organów regulacyjnych było konsekwencją dostosowania prawa wewnętrznego do przepisów wspólnotowych, w tym implementacji dyrektyw wspólnotowych regulujących sektory infrastrukturalne. Mimo że pozycja polskich organów regulacyjnych była wielokrotnie analizowana przez przedstawicieli doktryny publicznego prawa gospodarczego, to musi być ona w dalszym ciągu przedmiotem refleksji, gdyż w miarę

funkcjonowania organów regulacyjnych widać wyraźnie, że ich pozycja uległa zmianom. Są one o tyle istotne, że nawet można postawić pytanie o faktyczny stopień niezależności organów regulacyjnych. Z niepokojem można zaobserwować, że zasada niezależności regulatorów sektorowych jest permanentnie ograniczana. Mimo to uzasadnione jest twierdzenie, że polskie prawo regulacyjne mieści się w granicach oczekiwań stawianych przez prawo wspólnotowe, które daje państwom członkowskim UE znaczną swobodę w zakresie organizacji władz regulacyjnych (Hoff 2004). Z okresu funkcjonowania polskiej regulacji sektorowej można wnioskować, że polski ustawodawca w dalszym ciągu formułuje model organów regulacyjnych.

Najważniejszą cechą organów regulacyjnych, funkcjonujących we wszystkich państwach członkowskich UE, jest ich niezależność. Jednocześnie polskie organy regulacyjne posiadają cechy, które różnią polską regulację na tle innych państw członkowskich UE. Widać to wyraźnie, gdy analizie poddaje się skład i sposób powoływania organów regulacyjnych, jak również ich jednostki pomocnicze. Uogólniając, można powiedzieć, że cech charakterystycznych polskiej regulacji można doszukiwać się bardziej w ustroju regulacji niż w instrumentacji oddziaływania regulatora na podmioty regulowane (Hoff 2004). Specyfika ustroju polskiej regulacji widoczna jest zwłaszcza w dwóch obszarach. Po pierwsze, w pozycji organów regulacyjnych, a po drugie, w aparacie pomocniczym tych organów, ponieważ w Polsce istnieje tendencja do tworzenia modelu monokratycznego organów regulacyjnych. W związku z tym należy przywołać, niebudzącą wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny nauk administracyjnych, kwestię rozróżnienia pojęć: organ administracji publicznej a urząd administracyjny. Organ administracji publicznej jest to człowiek (lub grupa ludzi) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwemu temu prawu, działający w granicach przyznanym mu przez prawo kompetencji. Natomiast urząd jest to zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej do wykonywania jego funkcji (Boć 2002: 133–135).

2. Model organu regulacyjnego

Organ regulacyjny, jako szczególna kategoria organu administracji rządowej, jest stosunkowo nowym zjawiskiem w polskim prawie. Jak już powiedziano, dyrektywy wspólnotowe nie narzucają państwom członkowskim UE ani formy organizacyjno-prawnej organów regulacyjnych, ani ich składu. Oznacza to, że państwa te mogą powierzyć zadania regulacyjne organom publicznym lub prywatnym, monokratycznym lub kolegialnym, a także mogą powierzyć te zadania więcej niż jednemu podmiotowi. Cechą polskiej regulacji jest istnienie i funkcjonowanie monokratycznych organów regulacyjnych. Wypełnienie zaleceń dyrektyw sektorowych nakładających obowiązek usta-

nowienia niezależnych organów regulacyjnych zaowocowało powołaniem w Polsce następujących organów: Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE)². Niezależnym organem regulacyjnym jest także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), która stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji, jak również interesu publicznego w radiofonii i telewizji³. Jest to zarazem jedyny organ regulacyjny, który ma konstytucyjno-prawną podstawę. Tworzenie wszystkich innych organów regulacyjnych znajduje swoje konstytucyjno-prawne podstawy w kompetencji ustawodawcy do kształtowania administracji (art. 10 i 95 Konstytucji) (Skoczny 2003: 120–121). Charakter prawny KRRiT jest nieco odmienny od wymienionych organów regulacyjnych, chociażby z uwagi na fakt, że jest to organ konstytucyjny oraz kolegialny⁴. W związku z tym można powiedzieć, że polski model regulacji co do zasady opiera się na funkcjonowaniu jednoosobowych organów regulacyjnych wspieranych przez aparat pomocniczy w postaci odpowiednich urzędów, a więc przez zespół pracowników pomocniczych regulatora.

Prezesi urzędów regulacyjnych są centralnymi organami administracji publicznej usytuowanymi w ramach administracji rządowej, co przesądza o ich statusie ustrojowym (Szydło 2005: 304)⁵. Natomiast KRRiT jest organem państwowym niezależnym wobec Rady Ministrów (RM). Normatywną definicję centralnego organu zawiera art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁶. Wszystkie monokratyczne organy regulacyjne powoływane są przez Prezesa RM spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego⁷. Kandydatów na stanowisko Prezesa UKE proponuje KRRiT. Należy zgodzić się z Kawką (2006: 197), która słusznie zauważa, że rekomendacja KRRiT kandydatów na Prezesa UKE nie jest słusznym rozwiązaniem, zwłaszcza z uwagi na postanowienie art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁸. Natomiast Prezes URE, Prezes UTK i Prezes ULC powoływani są na wniosek ministrów właściwych w sprawach danego sektora. Odwołanie organów regulacyjnych również następuje przez Prezesa RM. Zastępcy prezesów urzędów regulacyjnych są powoływani (spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego) i odwoływani przez ministrów właściwych w sprawach danego sektora. Natomiast KRRiT jest kolegialnym organem regulacyjnym i składa się z 5 osób powoływanych przez Sejm, Senat oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (RP).

Prezesi urzędów regulacyjnych oraz ich zastępcy, Przewodniczący KRRiT oraz pozostali członkowie KRRiT są wynagradzania na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁹. Ich wynagrodzenie ustala się na podstawie kwoty bazowej, której wysokość ustala ustawa budżetowa i mnożników kwoty bazowej określonej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁰.

Z historii kształtowania przez polskiego ustawodawcę modelu organu regulacyjnego największy niepokój może budzić zmiana dokonana w latach 2005–2006 w zakresie odwołania organu regulacyjnego. Ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych ograniczono znacznie niezależność organów regulacyjnych od rządu. Usunięto postanowienia ustaw sektorowych¹¹, które gwarantowały organom regulacyjnym 5-letnią kadencję i wymieniały enumeratywne przesłanki umożliwiające ich odwołanie przed upływem kadencji¹². Zarówno zasada kadencyjności, jak i długość jej trwania stały na straży niezależności prezesów urzędów regulacyjnych. Obecnie obowiązuje zasada podporządkowania Prezesowi RM, który poszczególnych prezesów urzędów regulacyjnych może odwołać w każdej chwili. Taka zmiana spowodowała upolitycznienie stanowiska prezesa urzędu regulacyjnego, ponieważ osoba pełniąca jego funkcję może zostać zmieniona wraz z przejściem władzy przez inną opcję polityczną. Rząd, odpowiadając za całość polityki państwa, ma znaczący wpływ na obszar poddany regulacji w zakresie kompetencji organu regulacyjnego, który przejawia się w możliwości odwołania prezesa urzędu regulacyjnego w każdym momencie i z dowolnej przyczyny. W takim stanie rzeczy nie dziwią zastrzeżenia Komisji Europejskiej (KE) wyrażone w 12 Raporcie implementacyjnym oceniającym rozwój rynku telekomunikacyjnego w krajach członkowskich UE, które analogicznie można odnieść do pozostałych sektorów infrastrukturalnych. W raporcie tym KE wyraża obawy co do niezależności polskiego regulatora telekomunikacyjnego, wskazując na znaczące uprawnienia polskiego rządu w zakresie dymisjonowania Prezesa UKE¹³. Ponadto ustawą o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych zmieniono sposób powoływania organów regulacyjnych. Nie powołuje się ich już w drodze konkursu, lecz spośród państwowego zasobu kadrowego¹⁴.

Na podkreślenie zasługuje również konsolidacja zadań i kompetencji regulacyjnych w gestii jednego organu, odnoszących się do kilku sektorów regulowanych. Przykładem jest Prezes URE (reguluje działalność w sektorach: elektroenergetycznym, gazowym, ciepłym i paliw płynnych) oraz Prezes UKE (poczta i telekomunikacja). Jednocześnie brak jest w naszym kraju odrębnego organu regulacyjnego w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Funkcje regulacyjne w tym sektorze powierzono organom gminy, rezygnując z powoływania odrębnego organu (Lissoń 2006: 101). Ponadto nie można pominąć tendencji, jaka ostatnio jest widoczna, zwłaszcza w sektorze telekomunikacyjnym. Chodzi o zmniejszenie liczby zastępców Prezesa UKE oraz zmniejszenie liczebności KRRiT z 9 do 5 członków¹⁵. Zmiana taka spowodowana była planowaną budową zintegrowanego regulatora zajmującego się całością problematyki regulacyjnej występującej w sektorze komunikacji elektronicznej, co w przyszłości miałyby spowodować zmianę Konstytucji i usunięcie z niej między innymi przepisów dotyczących KRRiT i scalenie dwóch

urzędów (obecną KRRiT i Prezesa UKE) w jedną zintegrowaną instytucję regulacyjną realizującą całość zadań związanych z regulowaniem rynku komunikacji elektronicznej¹⁶. Należy z niecierpliwością czekać na rozwiązania podjęte w tym zakresie przez polskiego prawodawcę.

3. Model urzędu regulacyjnego

3.1. Uwagi wstępne

Prezesa urzędów regulacyjnych, z uwagi na ich monokratyczny charakter, wykonują swoją działalność przy pomocy rozbudowanego aparatu pomocniczego, który posiada określoną prawnie strukturę organizacyjną. Aparat pomocniczy powinien składać się z wyspecjalizowanych pracowników, ponieważ administrowanie procesem regulacji wymaga głębokiej wiedzy i odpowiedniego potencjału instytucjonalno-kadrowego. Organizację i funkcjonowanie urzędów regulacyjnych określają statuty i regulaminy tych urzędów. Jak już zaznaczono w uwagach wstępnych, powinno się rozróżniać organy regulacyjne od urzędów regulacyjnych, a tym samym od zatrudnionych w nich pracowników. Organami są prezesi urzędów regulacyjnych (kierownicy urzędów centralnych), jak również kolegialny organ, jakim jest KRRiT¹⁷. Natomiast kadra obsługująca te urzędy to pracownicy. Innymi słowy, polski model regulacji sektorowej charakteryzuje się obecnością organów monokratycznych o strukturze jednoszczeblowej, wspomaganą przez terenowe komórki organizacyjne, które wprawdzie wykonują zadania i kompetencje w ramach swojej właściwości, jednak te zadania i kompetencje nie są autonomiczne. Natomiast urzędy regulacyjne nie są organami państwa; nie posiadają swoich zadań, lecz wykonują zadania przypisane organom regulacyjnym.

Jak już powiedziano, dyrektywy sektorowe zawierają jedynie obowiązek powołania w państwach członkowskich UE organów regulacyjnych, które są niezależne, ale nie mówią nic o formie organizacyjno-prawnej tych organów. Nie ma też w legislacji wspólnotowej żadnych, choćby najogólniejszych, wskazówek dotyczących tak składu liczbowego personelu urzędu regulacyjnego, jak i jego organizacji wewnętrznej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zazwyczaj krajowe organy regulacyjne potrzebują przynajmniej 30 profesjonalnych pracowników będących ekspertami w takich dziedzinach, jak inżynieria, rachunkowość, ceny, prawo i administracja. Gdy w zakres kompetencji danego organu regulacyjnego wchodzi także częstotliwości radiowe, liczba ta powinna być wyższa (Kolasa 2002: 246).

3.2. Ciało doradcze organów regulacyjnych

Jak zaznaczono w uwagach wstępnych, jedną z cech niezależności organów regulacyjnych jest funkcjonowanie przy nich ciał opiniotawczo-doradczych. Mimo takiego założenia jednostki pomocnicze na szczeblu centralnych organów regulacyjnych nie są stałym elementem ich struktury¹⁸. Jednak

w początkowej fazie funkcjonowania polskich regulatorów ciała opiniodawczo-doradcze były częścią krajowego modelu organów regulacyjnych. Niestety do przeszłości należy funkcjonowanie przy Prezesie UKE (wówczas Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty – URTiP) Rady Telekomunikacji (liczyła 15 członków)¹⁹ oraz Rady Usług Pocztowych (9 członków)²⁰. Rady te zostały zlikwidowane 14 stycznia 2006 r. na mocy ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji²¹. Dużo wcześniej, bo już w 2002 r., polski ustawodawca postanowił rozwiązać ciało doradcze Prezesa URE, jakim była – licząca 9 członków – Rada Konsultacyjna²².

Dopóki nie zniesiono ciał doradczych przy Prezesie URE i Prezesie UKE (wtedy URTiP), wydawało się, że istnienie takiego ciała było częścią krajowego modelu. Należy postawić pytanie o słuszność zlikwidowania ciał opiniodawczo-doradczych, ponieważ korzystanie przez organy regulacyjne z doradztwa naukowego jest coraz częstsze. Doradztwo naukowe polega na zleceniu niektórych czynności podmiotom prywatnym, niezależnym ekspertom lub zespołom konsultantów. Przyjmuje się, że doradztwo naukowe stanowi formę współpracy i wymiany informacji między podmiotem mającym wiedzę specjalistyczną (kompetencje merytoryczne) a organem mającym kompetencję do podjęcia decyzji i obejmuje swoim zakresem coś więcej niż tylko możliwość powołania przez organ administracji biegłego lub biegłych, których funkcją w postępowaniu administracyjnym²³ jest wydanie specjalistycznej opinii dotyczącej stanu faktycznego sprawy (Kawka 2006: 149; Kosikowski 2005: 151). Można jednak przyjąć, że zniknięcie ciał opiniodawczo-doradczych spowodowane było nie tyle zmianą koncepcji organów regulacyjnych, co względem pragmatyczno-politycznym – dążeniem do osłabienia roli prezesów urzędów regulacyjnych na rzecz rządu (Hoff 2004: 132). Pozytywnym rozwiązaniem jest jednak fakt, że mimo zlikwidowania ustawowych ciał opiniodawczo-doradczych niektórych organów regulacyjnych, regulaminy organizacyjne urzędów regulacyjnych umożliwiają ich prezesom powoływanie stałych lub doraźnych zespołów opiniodawczych i doradczych.

Odrębną kwestią jest funkcjonowanie Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego w sektorze lotniczym i stałej Państwowej Komisji Badań Wypadków Kolejowych w sektorze kolejowym. Są to ciała opiniodawczo-doradcze, jednak nie należy tego traktować jako cechy, która charakteryzuje polski model regulacji sektorowej, ponieważ ciała te nie działają przy Prezesie ULC lub Prezesie UTK, lecz przy ministrze właściwym do spraw transportu lub przy ministrze właściwym do spraw transportu.

3.3. Jednostki organizacyjne urzędów regulacyjnych

Aktualna struktura urzędów regulacyjnych obejmuje gabinety prezesów urzędów regulacyjnych, biura, w tym dyrektorów generalnych²⁴, departamenty, samodzielne stanowiska oraz zespoły. Ponadto poszczególne urzędy regulacyjne posiadają delegatury (zamiejscowe jednostki organizacyjne)²⁵

i oddziały terenowe²⁶. Dyrektorzy tych jednostek nie są formalnie organami administracji publicznej, nie mogą zatem być oni zaliczeni ani do administracji zespolonej, ani do niezespolonej. Zwykle posiadają upoważnienie do wykonywania określonych, niekiedy bardzo istotnych, zadań organu regulacyjnego, któremu podlegają. Dyrektorzy wymienionych jednostek terenowych, działając w imieniu danego organu regulacyjnego, wydają niekiedy znaczną część decyzji administracyjnych należących do tego organu. Decyzje te nigdy nie są podejmowane całkowicie samodzielnie (Lissoń 2006, s. 105). Wyodrębnienie terenowych jednostek organizacyjnych nie oznacza podziału czy przeniesienia zakresu ustawowych kompetencji regulatora na szczebel niższy, ponieważ struktura organu regulacyjnego jest jednostopniowa²⁷. Rozwiązanie takie w pewien sposób wyróżnia organy regulacyjne na tle innych organów centralnych, zwłaszcza organów tak zwanej policji administracyjnej, które należą najczęściej do wieloszczeblowych struktur administracyjnych. Na niższych szczeblach tych struktur znajdują się terenowe organy administracji zespolonej i niezespolonej²⁸. Ponadto poszczególne urzędy regulacyjne posiadają lub mogą posiadać specyficzne dla siebie komórki organizacyjne. UKE może posiadać stałe lub polubowne sądy konsumenckie, Rzecznika Dyscyplinarnego, Komisję Dyscyplinarną, Zakładową Komisję Dyscyplinarną, Centralne Laboratorium Badań Technicznych²⁹ oraz Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych. Natomiast w ULC może działać Pełnomocnik do spraw Systemów Zarządzania Jakością. Pozytywnie należy ocenić funkcjonowanie w sektorze energetycznym Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii, zwłaszcza z uwagi na fakt, że 1 lipca 2007 r. rynek ten został całkowicie otwarty na konkurencję.

Znacząca rola w wykonywaniu zadań regulacyjnych, dzięki którym mają zostać osiągnięte zarówno ekonomiczne (prokonkurencyjne) jak i społeczne (prospołeczne) cele regulacji, przypada departamentom funkcjonującym w urzędach regulacyjnych. Z analizy aktów wewnętrznych (głównie statutów) określających ustrój urzędów regulacyjnych oraz zadania ich jednostek organizacyjnych wynika, że w strukturze urzędów regulacyjnych istnieją departamenty, które wykonują zadania *stricte* regulacyjne, jak również departamenty, które są niezbędne dla funkcjonowania nie tylko urzędów regulacyjnych, ale również innych urzędów administracyjnych³⁰.

W UKE bez wątplenia główne zadania regulacyjne wykonuje Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego, w skład którego wchodzi Wydział Analiz oraz Wydział Obowiązków Regulacyjnych. Znaczenie wymienionego Departamentu w osiąganiu celów regulacyjnych podkreśla zakres powierzonych mu zadań, do których należy m.in.: 1) prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia, czy na rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja oraz wyznaczanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych o znaczącej pozycji na rynku właściwym, a także nakładanie, utrzymanie, zmiana lub zniesienie obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub nieposiadającego takiej pozycji,

2) gromadzenie i analiza danych i informacji przekazywanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, 3) opracowywanie raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok ubiegły, a także 4) opracowywanie analiz w zakresie funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem rynków innych państw członkowskich UE. Można powiedzieć, że Departament ten wykonuje zadania z obszaru regulacji prokonkurencyjnej. Obok niego, również Departament Hurtowego Rynku Telekomunikacyjnego wykonuje istotne zadania, które są warunkiem skutecznej konkurencji między przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi. W skład tego Departamentu wchodzi: Wydział Kosztów Operatorów, Wydział Ofert Ramowych oraz Wydział Współpracy Międzyoperatorskiej. Do głównych zadań Departamentu Hurtowego Rynku Telekomunikacyjnego należy m.in.: 1) kształtowanie i wdrażanie strategii regulacyjnej w zakresie rynku hurtowego usług telekomunikacyjnych, 2) prowadzenie postępowań w zakresie ofert ramowych, 3) prowadzenie postępowań dotyczących rozstrzygnięcia sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, 4) prowadzenie spraw w zakresie kalkulacji kosztów usług telekomunikacyjnych oraz prowadzenia rachunkowości regulacyjnej, a także 5) prowadzenie spraw w zakresie kalkulacji kosztu netto świadczenia usługi powszechnej, w tym kalkulacji korzyści pośrednich. Oprócz tego regulacją prokonkurencyjną zajmują się w pewnym stopniu również Departament Zarządzania Zasobami Częstotliwości³¹, który m.in. koordynuje częstotliwości i opracowuje plany zagospodarowania częstotliwości oraz prowadzi wszelkie sprawy z tym związane, a także Departament Techniki³², który m.in. gospodaruje zasobami numeracji, w tym prowadzi przetargi we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi oraz opracowuje Tablice Zagospodarowania Numeracji. Zarówno częstotliwości, jak i numeracja są zasobami rzadkimi, dlatego Prezes UKE, w określonych przypadkach, posiada kompetencje do przyznawania indywidualnych uprawnień do użytkowania częstotliwości i numeracji. Ma to wpływ na konkurencję między przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi, dlatego bez wątpienia oba te departamenty wykonują zadania z zakresu regulacji prokonkurencyjnej. Natomiast zadania składające się na regulację prospołeczną wykonywane są przez Departament Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego, w skład którego wchodzi: Wydział Polityki Konsumenckiej, Wydział Usług Detalicznych, Samodzielne Stanowisko do spraw Konwergencji Usług oraz Samodzielne Stanowisko do spraw Sporów Konsumenckich. Główne zadania Departamentu Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego służące ochronie użytkownika końcowego polegają m.in. na: 1) kształtowaniu i wdrażaniu strategii regulacyjnej w zakresie rynku detalicznego usług telekomunikacyjnych, 2) prowadzeniu spraw związanych z wyznaczeniem przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązanych do świadczenia usługi powszechnej oraz określeniem warunków świadczenia usługi powszechnej i wynikających z tego innych obowiązków przedsiębiorcy wyznaczonego, 3) analizowaniu cenników

usług detalicznych, w tym usługi powszechnej, i regulaminów świadczenia usług telekomunikacyjnych, prowadzenie postępowań w tych sprawach, w tym przygotowywanie projektów decyzji zatwierdzających projekty cenników, regulaminów świadczenia usług lub ich zmian, 4) kształtowaniu polityki konsumenckiej, w tym prowadzenie działań informacyjnych dla użytkowników końcowych, a zwłaszcza publikowanie w Biuletynie UKE oraz zamieszczanie na stronach internetowych UKE informacji dotyczących podstawowych praw i obowiązków abonentów publicznie dostępnych usług telefonicznych, w tym usługi powszechnej, standardowych warunków umowy o świadczenie publicznie dostępnych usług telefonicznych, a także sposobów pozasądowego rozwiązywania sporów między konsumentami a przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, jak również 5) analizowaniu zagrożeń dla użytkowników końcowych powstających w trakcie korzystania z publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Wobec tego, że Prezes UKE jest także regulatorem pocztowym, należy wspomnieć o znaczeniu Departamentu Rynku Poczтового, w skład którego wchodzi: Wydział Analiz i Sprawozdawczości, Wydział Kontroli Poczтовой oraz Samodzielne Stanowisko do spraw Zezwoleń i Rejestru. Departament ten wykonuje zadania regulacji prokonkurencyjnej oraz prospołecznej na rynku pocztowym, w tym m.in.: 1) podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług pocztowych z urzędu lub na wniosek operatorów świadczących usługi pocztowe lub użytkowników korzystających z tych usług, 2) opiniowanie regulaminów świadczenia usług pocztowych, 3) monitorowanie kosztów, cen i taryf powszechnych usług pocztowych, 4) opracowywanie projektów decyzji w sprawie wydania, odmowy wydania oraz cofania zezwoleń na wykonywanie działalności pocztowej oraz 5) przeprowadzanie kontroli działalności pocztowej wykonywanej na podstawie zezwolenia lub wpisu do rejestru operatorów pocztowych.

W strukturze URE najważniejsze zadania z zakresu regulacji prokonkurencyjnej wykonuje Departament Promowania Konkurencji, który m.in.: 1) działa na rzecz promowania konkurencji oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, zwłaszcza przez monitorowanie funkcjonowania rynków paliw gazowych i energii elektrycznej oraz przedsiębiorstw energetycznych pod kątem nadużywania pozycji dominującej i zachowań sprzecznych z zasadami konkurencji oraz współpraca z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczającym konkurencję, 2) publikuje informacje służące zwiększeniu efektywności użytkowania paliw i energii oraz 3) organizuje i przeprowadza przetarg dotyczący wyłaniania sprzedawców z urzędu. Oprócz wymienionego Departamentu również Departament Przedsiębiorstw Energetycznych oraz Departament Taryf pełnią funkcje regulacyjne. Pierwszy zasadniczo decyduje o rozpoczęciu przez przedsiębiorstwa działalności w sektorze elektroenergetycznym i gazowym. Do jego zadań należy m.in. prowadzenie postępowania administracyjnego i przygotowanie projektów decyzji w sprawie udzie-

lenia, zmiany, cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji (promesy koncesji) na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i magazynowania oraz obrotu paliwami i energią elektryczną. Natomiast Departament Taryf pełni funkcje regulacji prospołecznej. Departament ten m.in.: 1) rozpatruje wnioski przedsiębiorstw energetycznych o zatwierdzenie taryf dla paliw i energii elektrycznej oraz przygotowuje projekty stosownych decyzji w tym zakresie, a także 2) kontroluje stosowanie taryf.

W strukturze UTK zadania z zakresu regulacji prokonkurencyjnej wykonuje Departament Regulacji Transportu Kolejowego, w skład którego wchodzi: Wydział Licencjonowania, Wydział Regulacji i Dostępu do Infrastruktury, Wydział Analiz i Monitoringu Rynku Transportu Kolejowego, Wydział Ekonomiki Transportu Kolejowego oraz Sekretariat. Departament ten wpływa na wspieranie konkurencji w sektorze kolejowym m.in. przez: 1) analizowanie i przedkładanie do zatwierdzenia przez Prezesa UTK wniosków o udzielenie, zmianę lub cofnięcie licencji, 2) pełnienie nadzoru nad zapewnieniem równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej i usług dodatkowych niezbędnych do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego, 3) monitorowanie stanu liberalizacji i konkurencji w transporcie kolejowym, a także 4) analizowanie jakości usług w transporcie kolejowym.

W ULC podstawowe znaczenie w wykonywaniu zadań regulacyjnych wspierających rozwój konkurencji w sektorze lotniczym oraz zadań regulacji prospołecznej ma Departament Rynku Transportu Lotniczego, w skład którego wchodzi: Wydział Koncesji i Zezwoleń, Wydział Przewozów Lotniczych, Wydział Strategii i Analiz, Wydział Umów Międzynarodowych oraz Stanowisko do spraw Multidyscyplinarnych Projektów Regulacyjnych. Do zadań wymienionego Departamentu należą m.in. sprawy dotyczące: 1) koncesji i zezwoleń na wykonywanie lotniczej działalności gospodarczej, 2) opłat lotniskowych oraz opłat za scentralizowaną infrastrukturę i dostęp do urządzeń i instalacji lotniska, 3) obowiązku użyteczności publicznej nakładanego na trasy lub zarządzającego lotniskiem oraz 4) taryf przewozu lotniczego, regulaminów przewoźników lotniczych oraz komputerowych systemów rezerwacyjnych.

Z analizy wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych na poziomie departamentów wynika, że w strukturze urzędów regulacyjnych funkcjonują departamenty, które wykonują zadania regulacji prokonkurencyjnej, a także prospołecznej. W urzędach regulacyjnych istnieje więcej niż jeden departament zajmujący się regulacją *sesnu stricto*. Ponadto, zwłaszcza w UKE, dokonano podziału na departamenty zajmując się regulacją prokonkurencyjną i prospołeczną.

3.4. Zatrudnienie w urzędach regulacyjnych

Zatrudnienie pracowników urzędów regulacyjnych następuje na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej³³. Czynności wynikające z nawiązania i trwania stosunku pracy osób zatrudnionych w urzędach regulacyjnych realizują zasadniczo dyrektorzy generalni tych urzędów. Do ich obowiązków należy upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w tych urzędach. Po upływie terminu do składania dokumentów określonego w ogłoszeniu o naborze muszą oni niezwłocznie upowszechnić listę kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze. Osoba może być zatrudniona w urzędzie regulacyjnym na podstawie umowy o pracę lub aktu mianowania.

Natomiast kształtowanie się zasad wynagradzania pracowników urzędów regulacyjnych pokazuje w pewien sposób na ograniczenie niezależności samych organów regulacyjnych. Zasadniczo płace pracowników urzędów regulacyjnych nie są ustalane przez rząd, a przez ustawę. Wynagrodzenie to odbywa się na zasadach ogólnych, a więc na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw³⁴, która jednocześnie określa limity zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń³⁵, w tym w stosunku do pracowników urzędów regulacyjnych. Rozwiązanie to jest niekorzystne zwłaszcza w stosunku do pracowników UKE. W początkowej fazie działania telekomunikacyjnego urzędu regulacyjnego ich płace odpowiadały płacom w sektorze telekomunikacyjnym. Nieobowiązująca już ustawa z 2001 r. – Prawo telekomunikacyjne – w art. 112 ust. 4³⁶ stanowiła, że wysokość środków na wynagrodzenia, wówczas Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji (URT), wiceprezesów i pracowników URT, określana jest w relacji do wynagrodzeń wypłacanych w sektorze telekomunikacyjnym, liczonych łącznie z premiami i innymi dodatkami. Z takiej formy wynagradzania pracowników URT zrezygnowano w 2001 r., skreślając wymieniony artykuł ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. zmieniającą między innymi ustawę Prawo telekomunikacyjne. Odejście od pierwotnego brzmienia Prawa telekomunikacyjnego stanowiło krok wstecz z punktu widzenia istoty regulacji, o której istnieniu nie można mówić bez prawnych gwarancji niezależności finansowej. Jeszcze bardziej zastanawiające jest podejście ustawodawcy do pracowników URE, bowiem ich wynagrodzenia ustala Prezes RM w drodze rozporządzenia³⁷. Oznacza to, że pracownicy URE są finansowo silnie uzależnieni od Prezesa RM. Natomiast wynagrodzenie pracowników Biura KRRiT następuje na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz wymogów kwalifikacyjnych pracowników Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³⁸.

Pozytywnym prognostykiem w kwestii zatrudniania pracowników urzędów regulacyjnych i ich wynagrodzeń był projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Projekt

ustawy dotyczył zniesienia limitu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, co stworzyłoby warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, w pełni adekwatnego do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji i efektów pracy³⁹.

3.5. Finansowanie urzędów regulacyjnych

Finansowanie urzędów regulacyjnych może odbywać się dwojako. Po pierwsze, urzędy regulacyjne mogą być finansowane z wpływających do nich opłat, co zapewnia organom regulacyjnym znaczny stopień niezależności od ministerstw⁴⁰. Po drugie, urzędy regulacyjne mogą być finansowane z budżetu państwa. W polskim modelu regulacji sektorowej urzędy regulacyjne finansowane są drugim z przedstawionych sposobów, ponieważ prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych dla jednostek budżetowych.

Zasady działania jednostek budżetowych określa ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴¹. Państwowe jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków w wysokości corocznie ustalonej przez ustawę budżetową⁴². Państwowa jednostka budżetowa jest formą opierającą się na budżetowaniu brutto. Zaletą takiej formy jest przede wszystkim to, że umożliwia pokrywanie wydatków niezależnie od wysokości osiągniętych przez daną jednostkę organizacyjną dochodów. Ponadto szczegółowe wyspecyfikowanie dochodów i wydatków pozwala na ewidencjonowanie i ścisłą kontrolę wykonania budżetu. Budżetowanie brutto ma jednak również swoje wady. Najczęściej zalicza się do nich brak zainteresowania przy realizacji dochodów przez poszczególne jednostki, które bezpośrednio z tych dochodów nie korzystają i nie zabiegają o ich pełną i terminową realizację. Brak jest również bodźców do oszczędnego gospodarowania i wydatkowania środków budżetowych. Podstawą zaś planowania wydatków budżetowych na następny rok są często wielkości wydatkowanych środków w roku poprzednim (Owsiak 1999: 326–327).

Uzależnienie funkcjonowania urzędów regulacyjnych od planowania budżetowego jest również kwestią zastanawiającą, ponieważ rozwiązanie takie w pewnym stopniu rzutuje na niezależności organów regulacyjnych. Być może polski ustawodawca powinien w tej kwestii wzorować się na rozwiązaniach innych państw członkowskich UE, gdzie działalność urzędów regulacyjnych finansowana jest, jeżeli nie w całości, to przynajmniej w części, z wpływających opłat.

4. Uwagi końcowe

Państwa członkowskie UE, kształtując model regulacji sektorowej, muszą opierać się na przepisach wspólnotowych. W kwestii ustanowienia regulatorów sektorowych przepisy te dają państwom członkowskim UE znaczącą swobodę. Polski prawodawca przychylił się w kierunku monokratycznego modelu organu regulacyjnego, który wykonuje swoje liczne kompetencje przy pomocy pracowników zatrudnionych w urzędach regulacyjnych.

Analiza pozycji organów regulacyjnych pokazuje, że polski ustawodawca kieruje się ku upolitycznieniu polskich regulatorów. Potwierdza to zwłaszcza zrezygnowanie z powoływania organów regulacyjnych na określoną kadencję i z enumeratywnych przesłanek, które umożliwiały odwołanie organów regulacyjnych. Ponadto niekorzystne zasady wynagradzania pracowników urzędów regulacyjnych mogą spowodować niedobór wysoko wykwalifikowanej kadry, co może wpływać na niezależność organów regulacyjnych. Oprócz tego należałoby rozważyć zmianę systemu finansowania urzędów regulacyjnych. Mimo elementów, które świadczą o pozbawieniu w jakimś stopniu niezależności organów regulacyjnych w porównaniu z innymi organami centralnymi administracji publicznej niezależność ta jest silna⁴³. Ponadto bardzo istotne jest to, że odwołania od decyzji regulatorów rozpatruje Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie, a nie (poza wyjątkami) sąd administracyjny.

Nie należy zapominać, że regulacja kształtuje się również na poziomie europejskim. Nie funkcjonuje jeden, uniwersalny regulator, mimo to organy regulacyjne zobowiązane są do współpracy za pomocą tak zwanych sieci. Prezesi urzędów regulacyjnych współpracują nie tylko z KE, ale również z organami regulacyjnymi innych państw członkowskich UE. Oznacza to konieczność analizy wielu informacji docierających codziennie do urzędów regulacyjnych, szybkiego zajęcia stanowiska w przedkładanych sprawach, podejmowania różnego rodzaju czynności na zlecenie KE lub organów z innych państw członkowskich UE, przekazywania uczestnikom współpracy różnego rodzaju dokumentów i danych związanych z sytuacją na rynku lub prowadzonymi postępowaniami. Dlatego urzędy regulacyjne muszą posiadać odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników, tak aby organy regulacyjne mogły wykonywać zadania w ramach utworzonej sieci (Dudzik 2003: 255).

Mimo niepokojących zmian w obszarze regulacji sektorowej, które wskazują na ograniczanie niezależności organów regulacyjnych, należy przypuszczać, że polski prawodawca przyjmie odpowiednie przepisy, które tę niezależność wzmocnią. Większość organów regulacyjnych w Polsce istnieje stosunkowo krótko, dlatego model organów regulacyjnych nie przybrał jeszcze ostatecznego kształtu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że organ regulacyjny w formie komisji miałby tę przewagę nad organem jednoos-

bowym, iż zmniejszyłoby się ryzyko arbitralności i subiektywizmu decyzji regulacyjnych (Kawka 2006: 190–191).

Być może, korzystając z doświadczeń innych państw członkowskich UE, polski prawodawca wprowadzi do polskiego porządku kolegialne organy regulacyjne w miejsce organów monokratycznych.

Informacja o autorce

Mgr Monika Przybylska – doktorantka w Instytucie Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, e-mail: m.przybylska@prawo.uni.wroc.pl.

Przypisy

- ¹ Zob. art. 3 dyrektywy 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), art. 22 dyrektywy 97/67/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług po zmianie dyrektywą 2002/39/WE z dnia 10 czerwca 2002 r., art. 23 dyrektywy 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE, art. 25 dyrektywy 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE.
- ² Należy podkreślić, że funkcje regulacyjne pełnią również ministrowie właściwi w sprawie danego sektora infrastrukturalnego.
- ³ Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- ⁴ *Nota bene* Hoff (2004: 132) stawia pytanie, czy KRRiT pełni rolę niezależnego organu regulacyjnego w takim znaczeniu jak monokratyczne organy regulacyjne powołane w Polsce. Na temat pozycji KRRiT zob. również Swora 2007: 57 i nast.
- ⁵ O statusie tym nie może decydować samo nazwanie prezesów urzędów regulacyjnych organami regulacyjnymi, ponieważ Konstytucja nie wyróżnia takiej kategorii organów.
- ⁶ Tekst jednolity, Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 z późn. zm. Według powołanego przepisu centralny organ administracji rządowej to kierownik będący organem lub kierujący urzędem administracji rządowej, który jest powoływany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i na podstawie ustaw szczególnych podlega Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi, lub nad którego nadzór działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister.
- ⁷ Zob. ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.
- ⁸ Tekst jednolity, Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 z późn. zm. Zgodnie z powołanym artykułem minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, składa Prezesowi RM wnioski o powołanie, i odwołanie kierownika urzędu centralnego, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie zależy więc uznać za słuszne odrębnej regulacji w tym zakresie w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- ⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 101 z późn. zm. Kierownicy innych urzędów centralnych funkcjonujących w Polsce oraz ich zastępcy również wynagradzani są według tych samych zasad. Wynika to z powołanej ustawy.

- ¹⁰ Dz. U. Nr 10, poz. 91.
- ¹¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 z późn. zm., Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 z późn. zm., Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm., Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. Nr 130, poz. 1188 z późn. zm., Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 z późn. zm.
- ¹² W stosunku do Prezesa URE ograniczenie taki nastąpiło już w 2005 r. na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych, Dz. U. Nr 163, poz. 1362.
- ¹³ *Nota bene* KE zastanawia się również nad słusnością likwidacji Prezesa Urzędu Telekomunikacji i Poczty i powołanie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Więcej zob.: 12 Raport implementacyjny oceniający rozwój rynku telekomunikacyjnego w krajach Unii Europejskiej, COM 2007, 155. Dostępny w wersji polskiej na stronie internetowej www.uke.gov.pl. Podobne uwagi KE sformułowała pod adresem Słowacji.
- ¹⁴ *Nota bene* warunkiem przynależności do państwowego zasobu kadrowego jest zdanie egzaminu państwowego, który przeprowadza Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- ¹⁵ Zob. ustawę z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 267, poz. 2258) zlikwidowano jedno stanowisko zastępcy Prezesa UKE oraz zmniejszono liczbę członków KRRiT z 9 do 5 (choć początkowo zakładano, że KRRiT będzie liczyła 3 członków).
- ¹⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 56, Warszawa 18 listopada 2005 r., s. 11. Dostępny na stronie internetowej www.senat.gov.pl/K6/dok/sejm/003.56.pdf.
- ¹⁷ Podkreślenia wymaga fakt, że w doktrynie nauki administracji jest sprzeczność odnośnie tego, czy organem jest KRRiT, czy też Przewodniczący KRRiT, który jest organem koncesyjnym (zob. art. 33 i n. ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jednolity z 2004 r., Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.)
- ¹⁸ Zasadniczo ciała opiniodawczo-doradcze na szczeblu naczelnych i centralnych organów administracji publicznej są stałym elementem ich ustroju. Dla przykładu przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych działa Rada Zamówień Publicznych (art. 157 i n. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655), przy Głównym Inspektorze Sanitarnym działa Rada Sanitarno-Epidemiologiczna (art. 9 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r., Nr 122, poz. 851 z późn. zm.), przy Głównym Lekarzu Weterynarii działa Rada Sanitarno-Epzoozytyczna (art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tekst jednolity Dz.U. z 2007 r., Nr 121, poz. 842), przy Prezesie Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych działają komisje: Komisja do Spraw Produktów Leczniczych, Komisja Farmakopei, Komisja do Spraw Wyrobów Medycznych oraz Komisja do Spraw Produktów Biobójczych (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie organów opiniodawczo-doradczych Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz. U. Nr 209, poz. 1782).
- ¹⁹ Rada Telekomunikacji była ciałem opiniodawczo-doradczym w sprawach działalności telekomunikacyjnej, gospodarki częstotliwościowej oraz spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej.

- 20 Rada Usług Pocztowych była ciałem opiniodawczo-doradczym w sprawach usług pocztowych.
- 21 W tym dniu weszła w życie powołana ustawa. Zlikwidowanie ciał opiniodawczo-doradczych działających przy Prezesie URTiP uzasadniono ograniczeniem wydatków na administrację publiczną. Ponadto zaznaczono, że ciała te nie wykonują zadań istotnie wpływających na kształt rynku telekomunikacyjnego i pocztowego. Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 56, Warszawa 18 listopada 2005 r., s. 17. Dostępny na stronie internetowej www.senat.gov.pl/K6/dok/sejm/003.56.pdf
- 22 Rada Konsultacyjna działała przy Prezesie URE i była uprawniona do wyrażania z własnej inicjatywy opinii i zajmowania stanowiska we wszystkich sprawach należących do zadań Prezesa URE. W szczególności wyrażała opinie w sprawach przedstawionych jej przez Prezesa URE.
- 23 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- 24 Urzędów regulacyjnych, wśród innych urzędów centralnych, nie wyróżnia utworzenie stanowiska dyrektora generalnego, ponieważ zasadniczo utworzenie takiego stanowiska jest obowiązkowe we wszystkich urzędach centralnych, co wynika z art. 21 ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Dyrektorzy ci podlegają poszczególnym prezesom urzędów regulacyjnych.
- 25 UKE posiada 16 delegatur.
- 26 UTK posiada 7 oddziałów terenowych. URE posiada 9 oddziałów terenowych. Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej oddziałów Urzędu Regulacji Energetyki (Dz. U. Nr 107, poz. 942).
- 27 Wydaje się, że wyzwaniem dla przedstawicieli nauki administracji jest odpowiedź na pytanie, czy wykonywanie zadań przez terenowe jednostki organizacyjne urzędów regulacyjnych jest przykładem dekoncentracji?
- 28 Zob. między innymi organizację i funkcjonowanie Inspekcji Weterynaryjnej. Obok Głównego Lekarza Weterynarii, który jest centralnym organem administracji rządowej, działa wojewódzki lekarz weterynarii, który wchodzi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, powiatowy lekarz weterynarii, który wchodzi w skład niezespolonej administracji rządowej oraz graniczny lekarz weterynarii.
- 29 Jest to gospodarstwo pomocnicze, które działa na podstawie ustawy o finansach publicznych. Gospodarstwo pomocnicze jest to wyodrębniona z jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i finansowym, część jej podstawowej działalności lub działalność uboczna.
- 30 Są to między innymi: departamenty prawne (w URE nazwany Biurem Prawnym) oraz departamenty związane przedmiotowo z danym sektorem infrastrukturalnym.
- 31 W skład Departamentu Zarządzania Zasobami Częstotliwości wchodzi: Wydział Obsługi Administracyjno-Prawnej, Wydział Planowania i Inżynierii Widma, Wydział Radiofonii, Wydział Radiokomunikacji Morskiej, Lotniczej i Amatorskiej, Wydział Radiokomunikacji Ruchomej Lądowej i Satelitarnej, Wydział Służb Stałych Ziemi i Satelitarnych, Wydział Telewizji oraz Samodzielne Stanowisko do spraw Przetargów na Rezerwację Częstotliwości.
- 32 W skład Departamentu Techniki wchodzi: Wydział do spraw Ogólnotechnicznych, Wydział Gospodarki Numeracją oraz Wydział Sieci Telekomunikacyjnych.
- 33 Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.
- 34 Dz. U. Nr 110, poz. 1255 z późn. zm.

- 35 Limity te ustala się w ustawie budżetowej.
- 36 Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 73, poz. 852 z późn. zm.
- 37 Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 5 października 1997 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Urzędu Regulacji Energetyki, Dz. U. Nr 130, poz. 860.
- 38 Dz. U. Nr 241, poz. 2075.
- 39 Zob. projekt (z poprzedniej kadencji Sejmu) ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych. Druk nr 2032 z 19 czerwca 2007 r., Warszawa. Dostępny na stronie <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/2032.htm>.
- 40 Taki system finansowania został przyjęty między innymi w Wielkiej Brytanii w stosunku do telekomunikacyjnego organu regulacyjnego. Więcej na ten temat zob. Kawka 2006: 213.
- 41 Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- 42 W roku 2007 r. wydatki urzędów regulacyjnych zaplanowano na kwotę: UKE: 88 736 tys. zł, KRRiT: 17 223 tys. zł, URE: 36 138 tys. zł, UTK: 13 630 tys. zł, natomiast dochody na kwotę: UKE: 459 647 tys. zł, KRRiT: 7 850 tys. zł, URE: 86 180 tys. zł, UTK: 1 680 tys. zł. Zob. ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r., Dz. U. Nr 15, poz. 90, a zwłaszcza załącznik nr 1 i 2 wymienionej ustawy.
- 43 Większość centralnych organów administracji rządowej podlega ministrom właściwym w sprawach danego działu administracji rządowej, a nie Prezesowi RM. Dodatkowo można zaobserwować jeszcze silniejsze związki z rządem. Tak jest na przykład w przypadku Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, który jest podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów, co czyni go bardzo zależnym od ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Zob. art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505 z późn. zm.

Bibliografia

- Boć, J. 2002. Organizacja prawna administracji. w: Boć, J. (red.) *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Dudzik, S. 2003. Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji. w: Biernat S., Dudzik S. i M. Niedźwiedź (red.) *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*. Kraków: Zakamycze.
- Hoff, W. 2004. Polski model regulacji na tle porównawczym. *Problemy Zarządzania*, nr 3. s. 137.
- Kawka, I. 2006. *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej*, Kraków: Zakamycze.
- Kolasa, J. 2002. Krajowe organy regulacyjne. w: Gromski W. (red.) *Europejskie i polskie prawo telekomunikacyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Kosikowski, C. 2005. *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Lissoń, P. 2006. Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu). w: Popowska B. (red.) *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana profesor Teresie Rabskiej*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Owsiak, S. 1999. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN.

- Skoczny, T. 2003. Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce. w: Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów 2001. *Ius publicum Europeum: Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Warszawa, 20-22 września 2001 r. Referaty i glosy w dyskusji*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Swora, M. 2007. Independence of administrative agencies in the broadcasting sector: the case of the Polish National Broadcasting Council. w: *International Journal of Regulation and Governance*, The Energy and Resources Institute, India 2007.
- Szydło, M. 2005. *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.