

Dariusz Mańka

Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej

Z PROBLEMATYKI STATUSU PRAWNEGO POLSKICH ORGANÓW REGULACYJNYCH: UWAGI DOKTRYNALNE I PRAWNOPORÓWNAWCZE

1. Problematyka organów regulacyjnych, stosunkowo nowego zjawiska w ustroju polskiej administracji publicznej, wciąż stanowi obszar żywej dyskusji, szczególnie wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Z uwagi na wciąż rosnące znaczenie tych podmiotów, wynikające chociażby z daleko idących uprawnień do władczej ingerencji w strategicznych gałęziach gospodarki, czy z istotnych kompetencji w zakresie implementacji prawa unijnego, wydaje się właściwe, aby nie ograniczać się w badaniach jedynie do analiz dogmatycznych. Celem niniejszego opracowania jest próba badania organów regulacyjnych przez pryzmat doktryn polityczno-prawnych, determinujących rozwiązania normatywne, oraz zarysowanie pewnych aspektów problemu z perspektywy komparatystycznej, co wydaje się wartościowe dla pełniejszego zrozumienia istoty omawianych instytucji. Artykuł rozpoczynają ogólne uwagi na temat regulatorów w polskim systemie prawnym. Kolejne fragmenty tekstu zostały poświęcone przedstawieniu omawianej instytucji w kontekście niektórych doktryn polityczno-prawnych oraz rozważaniom o charakterze porównawczo-prawnym.

2. Na wstępie szczegółowych rozważań warto przytoczyć opinię przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którzy trafnie wskazują, że „organy regulacyjne” stanowią pojęcie raczej ze sfery języka prawniczego niż prawnego¹. Używa się go do opisu grupy podmiotów administrujących cechujących się znacznym zróżnicowaniem struktury wewnętrznej, zakresu działania, ilości i rodzaju kompetencji, a także pozycji ustrojowej, co przekłada się na trudności w sformułowaniu katalogu polskich organów regulacyjnych². Wśród przykładów omawianej kategorii wskazuje się zarówno znajdującą szczególne umocowanie do działania

¹ K. Kiczka, *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 587.

² K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 305, 311.

w art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ Krajową Radę Radiofonii i Telewizji⁴, organy działające na tzw. rynkach regulowanych, tj. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, jak również Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego właściwość, jak wiadomo, obejmuje potencjalnie każdą działalność gospodarczą i wszystkie rodzaje rynków⁵.

Mimo wewnętrznej różnorodności kategoria organów regulacyjnych ma pewne cechy wspólne, które decydują, zdaniem badaczy, o ich wyodrębnieniu w ramach administracji publicznej. Po pierwsze, omawiane podmioty zajmują się przede wszystkim regulacją, czyli prawną formą interwencjonizmu państwowego, mającą na celu, z jednej strony, równoważenie stosunków pomiędzy przedsiębiorcami mającymi status monopolistów naturalnych a innymi przedsiębiorstwami i konsumentami, a z drugiej, ochronę konsumenta, którego sytuacja w warunkach ograniczonej konkurencji jest słabsza niż przedsiębiorcy⁶. Wskazuje się również, że regulacja dotyczy tych segmentów gospodarki, w których zakłócone jest optymalne funkcjonowanie mechanizmów konkurencji, lub nie jest wystarczająco realizowany określonej treści interes publiczny, zwłaszcza usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, a doprowadzenie ich do prawidłowego stanu ma być osiągnięte w efekcie permanentnej realizacji charakterystycznych zadań i kompetencji powierzonych specjalnie w tym celu utworzonym regulatorom⁷. W tym kontekście określa się władzę organu regulacyjnego jako sporadyczną, co oznacza, że z chwilą osiągnięcia określonego normatywnie stanu skutecznej konkurencji potrzeba regulacji znika i organ powstrzymuje się od dalszej interwencji⁸.

Jako kolejną cechę wspólną organów regulacyjnych wskazuje się ich szerokie uprawnienia władcze, umożliwiające im daleko idące oddziaływanie na określone segmenty gospodarki, bądź – jak w przypadku Prezesa UOKiK – na całą gospodarkę⁹. Dysponują one zarówno kompetencjami do posługiwania się tradycyjnymi formami działania administracji o charakterze reglamentacyj-

³ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

⁴ Funkcjonowanie KRRiTV szczegółowo reguluje ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1414, z późn. zm.), dalej: ustawa o radiofonii i telewizji.

⁵ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 312–314.

⁶ W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 8, s. 37.

⁷ K. Kiczka, *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 588.

⁸ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 16, 35.

⁹ M. Wierzbowski, J. Jagielski, *Organy regulacyjne – wybrane problemy*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009, s. 352.

nym¹⁰, jak i możliwością wydawania *de facto* generalnie wiążących – w znaczeniu *soft law* – dla uczestników rynku interpretacji, stanowisk, rekomendacji czy wytycznych¹¹, a nawet rozstrzygania spraw cywilnych, kształtowania stosunków cywilnoprawnych (umów) oraz nakładania kar pieniężnych na osoby fizyczne lub podmioty gospodarcze¹². Najszerze umocowanie w tym zakresie ma KRRiTV, która może wydawać rozporządzenia na podstawie art. 213 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto wypada nadmienić, że niektóre władcze rozstrzygnięcia organów regulacyjnych na rynkach regulowanych wyłączone są z charakterystycznej dla administracji publicznej „kasacyjnej” kontroli sądowno-administracyjnej i weryfikowane w ramach „merytorycznej” kontroli sądów powszechnych¹³. Z uwagi na mieszany, administracyjno-sądowy charakter tego typu procedur nazywa się je „hybrydowymi”¹⁴.

W literaturze przedmiotu podkreśla się także charakterystyczny dla organów regulacyjnych przymiot niezależności od wpływów branżowych i politycznych¹⁵. W przypadku tej ostatniej chodzi o wykluczenie jakiegokolwiek podległości typu organizacyjnego i służbowego, swobodę procesu podejmowania decyzji regulacyjnych (niezależność funkcjonalna) oraz autonomię finansową¹⁶. Niektórzy badacze na podstawie wspólnych konotacji koncepcji niezależności organu orzekającego w sprawach regulacji i niezawisłości sędziowskiej piszą o sądowym modelu organu administracyjnego¹⁷. Niezależność polityczna przejawia się w praktyce przede wszystkim na płaszczyźnie obsady personalnej i gwarancji nieusuwalności z urzędu. W przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji obsada kadrowa wymaga współdziałania różnych organów państwa, jak również kadencje członków zasiadających w tych gremiach nie kończą się na ogół z upły-

¹⁰ Wydają różnego rodzaju koncesje, pozwolenia, ustalają taryfy cen usług publicznych itd.

¹¹ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 322–323.

¹² M. Wierzbowski, J. Jagielski, *Organy regulacyjne – wybrane problemy*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia...*, s. 352–353.

¹³ Por. działy IVa–IVe ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360, z późn. zm.; K. Kiczka, *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 591.

¹⁴ Por. np. Z. Czarnik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, z. 2, s. 22; Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 31–33; J. Mrozek, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 323, s. 291 i n.

¹⁵ Np. K. Rokita, *Niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9, s. 68.

¹⁶ Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 17; K. Rokita, *Niezależność Prezesa...*, s. 68.

¹⁷ Por. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 9 i 10; J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji” 2005, z. 1, s. 15.

wem kadencji parlamentu bądź Prezydenta RP. Zgodnie z art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji w skład Krajowej Rady wchodzi pięciu członków powoływanych: 2 przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez Prezydenta RP, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu, a ich kadencja trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członek Krajowej Rady nie może być powołany na kolejną pełną kadencję, a odwołać go może organ uprawniony do powołania wyłącznie w przypadku: zrzeczenia się swej funkcji; choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej; złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu i naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu. W przypadku pozostałych organów regulacyjnych decydujący wpływ na obsadę personalną ma Prezes Rady Ministrów, który albo powołuje (Prezesa URE, Prezesa UTK, Prezesa UOKiK, i Przewodniczącego KNF), albo składa wnioski o powołanie (Prezesa UKE, którego powołuje i odwołuje Sejm za zgodą Senatu). Stopień niezależności organu w omawianym aspekcie wypada jednakże przede wszystkim oceniać przez pryzmat unormowań dotyczących odwołania ze stanowiska osoby pełniącej tę funkcję. Organ uprawniony do powoływania osób pełniących wskazane funkcje jest również właściwy do ich odwołania. Badacze wskazują w tym zakresie na dwie konstrukcje prawne: jedną, która obejmuje Prezesów URE, UTK, UOKiK, nie przewidując żadnych szczególnych przesłanek odwołania ani nie określając czasu sprawowania funkcji, oraz drugą, opierającą się o zasadę kadencyjności, gdzie Prezes UKE oraz Przewodniczący KNF są powoływani na pięcioletnie kadencje, a odwołanie ich przed jej upływem wiąże się z zamkniętym katalogiem sytuacji, w których jest to możliwe¹⁸. W ramach struktury administracji publicznej regulatory zwykle funkcjonują jako centralne organy administracji rządowej, podlegając nadzorowi wykonywanemu bądź przez odpowiedniego ministra działowego, bądź przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym uprawnienia nadzorcze określane są niejednolicie, zwykle ograniczając się do wskazania samej linii nadzoru¹⁹. Główny obszar niezależności organów regulacyjnych to sfera działalności merytorycznej (funkcjonalnej), gdzie uprawnienia nadzorcze organów naczelnych są bardzo ograniczone²⁰.

Należy wreszcie wskazać, że większość krajowych organów regulacyjnych działa w oparciu o prawo unijne, które nakłada na państwa członkowskie obowiązki utworzenia tego typu instytucji, stanowiących ważny instrument w procesach harmonizacji różnych obszarów rynku wewnętrznego, zarówno poprzez implementację odpowiednich norm, jak i współpracę regulatorów z poszcze-

¹⁸ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 346.

¹⁹ M. Wierzbowski, J. Jagielski, *Organy regulacyjne – wybrane problemy*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia...*, s. 357.

²⁰ *Ibidem*, s. 358.

gólnych państw członkowskich horyzontalnie między sobą oraz wertykalnie z Komisją Europejską i innymi jednostkami organizacyjnymi Unii Europejskiej. Wskazuje się, że nie ma ujednoczonego modelu takiego organu, gdyż jego struktura wewnętrzna pozostaje w gestii państwa członkowskiego, przy czym musi być to organ niezależny, o określonych na poziomie ponadnarodowym kompetencjach, ustalanych i precyzowanych w kolejnych aktach prawa wtórnego²¹. Prawodawstwo unijne nakłada także obowiązek zagwarantowania, aby krajowe organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienie w sposób „bezzstronny, przejrzysty i terminowy” oraz „posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań”²².

3. Leżąca u genezy omawianych podmiotów idea prokonkurencyjnej regulacji rynku²³ ma swoje ugruntowane korzenie w programie społecznej gospodarki rynkowej, fundamentalnej zasady polskiego (art. 20 Konstytucji RP) i unijnego ustroju społeczno-gospodarczego (art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej²⁴), która wywodzi się, jak wiadomo, z niemieckiej doktryny ordoliberalizmu²⁵. Jej

²¹ Por. np. S. Dudzik, I. Kawka, *Przekształcenia ustroju administracji publicznej w Polsce pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 523–524; J. Kolasa, *Krajowe organy regulacyjne*, (w:) W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz (red.), *Europejskie i polskie prawo telekomunikacyjne*, Warszawa 2004, s. 234–236; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006, s. 143–145.

²² Art. 3 ust. 3 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz.Urz. UE L 108 z 24.04.2002 r., s. 33; art. 22 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz.Urz. UE L 15 z 21.01.1998 r., s. 14; art. 39 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE, Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 94; art. 35 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, Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 55.

²³ Np. w raporcie Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 1998 r. o stanie liberalizacji rynku energetycznego, (COM 212 final), istnienie organów regulacyjnych uzasadnia się „ochroną skutecznej konkurencji oraz zapewnienia niedyskryminacji”.

²⁴ Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13 (wersja skonsolidowana) (dalej: TUE); (...) Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. (...).

²⁵ Por. np. A. Adamczyk, *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) R. W. Włodarczyk (red.), *Społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2010, s. 17; R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994, s. 143 i n.; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne: fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 260 i n.; A. Powalowski, *Społeczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1, s. 52; L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji*

przedstawiciele, aktywnie działający w Republice Weimarskiej w tzw. „kole fryburskim”, a podczas rządów Hitlera na emigracji, wśród których wymienia się Alexandra Rüstowa (1885–1963), Waltera Euckena (1891–1950) czy Wilhelma Röpke (1899–1966), krytykowali dominujący w XIX w. i na początku XX w. „nieokiełznany gospodarczo i politycznie” liberalizm gospodarczy, który „wykolejał ludzi i prowadził do rujnującej eksploatacji jednych przez drugich”, co z kolei rodziło konflikty społeczne i groźbę przejęcia władzy przez kolektywizm²⁶. Przedstawiciele tego nurtu postulowali przywrócenie idei *ordo*, czyli harmonijnego ładu społeczno-gospodarczego zaburzonego przez leseferyzm, poprzez dopuszczenie „porządkującej” ingerencji państwa w funkcjonowanie gospodarki rynkowej²⁷. Uważa się, że w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej państwo jest już nie tylko arbitrem czy „nocnym stróżem”, lecz również podmiotem aktywnie ingerującym w gospodarkę czy współuczestniczącym w procesach gospodarczych, a także jest pojmowane jako podmiot wchodzący w rolę obrońcy czy rzecznika dobra ogólnego, który przeciwstawia się partykularnym interesom i nie poprzestając na organizacji ładu gospodarczego, ma dalej idące cele, przy czym zwraca się uwagę na zachowanie przez państwo równowagi między mechanizmami rynkowymi i realizacją celów społecznych²⁸. Centralnym aspektem działalności państwa w zakresie kształtowania ładu gospodarczego jest polityka ochrony wolnej konkurencji, służąca zwalczaniu wszelkiego rodzaju monopoli kreowanych przez gospodarkę rynkową²⁹. Przedstawiciele szkoły fryburskiej twierdzili, że dla kapitalizmu szkodliwe są wszelkie procesy koncentracji, a zwłaszcza władzy i własności. Im bardziej te ostatnie byłyby rozproszone, tym bliżej do ordoliberalnego modelu idealnego ładu społecznego, gdyż nie ma sił zdolnych samodzielnie zmonopolizować rynek³⁰. Monopol bowiem uosabia prywatną władzę gospodarczą³¹.

RP, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 6.

²⁶ T. Włudyka, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Warszawa 2013, s. 105–108; A. Rzegocki, *Ordoliberalizm*, (w:) K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. IV, Warszawa 2009, s. 437–438.

²⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 6; R. Illinicz, *Normatywny sens pojęcia społeczna gospodarka rynkowa w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, t. 7, z. 4, s. 163–164.

²⁸ T. Długosz, *Spoleczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1, s. 19, i powołana tam literatura; M. Biliński, A. Żurawik, *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 463.

²⁹ M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 3, s. 69.

³⁰ R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka...*, s. 116.

³¹ R. Molski, *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin–Jarocin 2011, s. 28.

W tym kontekście określa się zasadę wolnej konkurencji mianem dogmatu społecznej gospodarki rynkowej³². Jako konkurencyjny przedstawiano rynek, na którym, po pierwsze, działałoby wiele podmiotów, zarówno po stronie producentów, jak i konsumentów, przy czym żaden nie mógłby uzyskać wpływu na ceny, oraz po drugie, konkurencja odbywałaby się zgodnie z ustalonymi regułami, równymi dla wszystkich uczestników³³. W tym celu zwolennicy ordoliberalizmu postulowali powołanie do życia instytucji specjalnej policji rynkowej bądź urzędu antymonopolowego, organizowanych i finansowanych przez państwo, bezpośrednio nadzorujących przestrzeganie właściwych zasad gry rynkowej i ograniczających zjawisko koncentracji³⁴. Efektem państwowej interwencji prokonkurencyjnej ma być z jednej strony zapewnienie ochrony interesów konsumenckich, a z drugiej gwarancja indywidualnej wolności gospodarowania³⁵.

Recepcja społecznej gospodarki rynkowej w sferze polityki gospodarczej nastąpiła po raz pierwszy, jak wiadomo, w powojennych Niemczech Zachodnich za sprawą wywodzących się z „koła fryburskiego” działaczy rządzącej długie lata CDU – kanclerza Ludwiga Erharda (1897–1977) i wiceministra gospodarki Alfreda Müllera-Armacka (1901–1978)³⁶. W 1957 r. uchwalono ustawę przeciwko ograniczaniu konkurencji (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* – GWB), którą uważa się za swoistą „konstytucję” społecznej gospodarki rynkowej, która wprowadziła generalny zakaz działania karteli oraz precyzowała, jakie formy ograniczania konkurencji są dozwolone, a jakie zabronione. Na straży wolnej konkurencji stoją w RFN Federalny Urząd Kartelowy (*Bundeskartellamt*) oraz nadzorująca jego działalność Komisja Monopolowa (*Monopolkommission*)³⁷. Podobne mechanizmy regulacji prokonkurencyjnej zaczęto wkrótce wprowadzać w poszczególnych sektorach niemieckiej gospodarki o strategicznym, z różnych względów, znaczeniu, takich jak energetyka (ustawa z 1998 r. o wspieraniu gospodarki energetycznej – *Energiewirtschaftsgesetz*) czy ubezpieczenia³⁸.

W Polsce już na początku transformacji ustrojowej uchwalono w 1990 r. ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów³⁹, która powołała do życia Urząd Antymonopolowy. Na mocy

³² T. Włudyka, *Ordoliberalizm...*, s. 138. O kluczowej roli wolnej konkurencji w społecznej gospodarce rynkowej por. także C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2007, s. 35–36.

³³ T. Włudyka, *Ordoliberalizm...*, s. 136.

³⁴ *Ibidem*; M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka...*, s. 81.

³⁵ M. Błachucki, R. Stankiewicz, *Polityka konkurencji w dobie kryzysu gospodarczego – prawne aspekty problematyki*, „Equilibrium” 2010, nr 1, s. 79; R. Molski, *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji...*, s. 158.

³⁶ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 261–262.

³⁷ M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka...*, s. 82–83.

³⁸ T. Włudyka, *Ordoliberalizm...*, s. 142–143.

³⁹ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 52, poz. 547.

ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁰ został on przekształcony w UOKiK. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., oprócz recepcji zasady społecznej gospodarki rynkowej, powołała kolejny specjalny organ regulacyjny, tj. Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która m.in. „stoi na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Kolejnym etapem rozwoju polityki konkurencji było regulowanie sektorów infrastrukturalnych⁴¹.

Koncepcja niezależnych organów regulacyjnych stanowi także w wielu aspektach recepcję popularnego, zwłaszcza w krajach anglosaskich, i zróżnicowanego wewnątrznie kierunku *New Public Management* (NMP), czyli „nowego zarządzania publicznego”, zwanego „menedżerskim zarządzaniem publicznym”, a stanowiącego w dużej mierze kolejną odmianę technokratyzmu⁴². Uznaje się go za „próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystywania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów”, która przejawiała się głównie poprzez traktowanie odbiorców działań administracji publicznej jako jej klientów (konsumentów) przy poszukiwaniu środków zapewnienia gwarancji właściwego wykorzystania ograniczonych środków budżetowych⁴³. Wśród idei charakterystycznych dla nowego zarządzania publicznego wymienia się „rynkowo zorientowaną administrację publiczną”, zarządzanie biznesowe, tj. administrowanie zorientowane na osiąganie rezultatów, deregulację monopolu, rozdzielanie aktywności politycznej (planowania i podejmowania decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych) czy tworzenie quasi-rynków usług publicznych⁴⁴. Zwolennicy opisywanej doktryny głosili przekonanie o jej eksperckiej aideologiczności, nastawieniu na wdrażanie uniwersalnych rozwiązań, poszukiwanie obiektywnych, powszechnych prawidłowości rządzących sferami administracji publicznej i zarządzania publicznego⁴⁵. Wskazuje się, że *New Public Management* stanowi kontynuację eksperckich, oderwanych od obiegowych ideologii teorii związanych z badaniami nad finansami publicznymi i mających na celu ekonomizację działalności administracji⁴⁶. Należy zaznaczyć, że koncepcja *New Public Management* jest ostatnio poddawana krytyce, jako

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., 798, z późn. zm.

⁴¹ W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji...*, s. 41.

⁴² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 24 i n.; H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, (w:) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 27.

⁴³ H. Izdebski, *Nowe kierunki...*, s. 22–23, 26–27.

⁴⁴ S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, (w:) J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2011, s. 58–59.

⁴⁵ H. Izdebski, *Nowe kierunki...*, s. 26.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 25.

jednostronna, pozbawiona wyobraźni, kształtująca „próżnię etyczną”, „amoralne państwo” redukujące rolę obywatela do wyborcy i konsumenta⁴⁷.

Charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego wątki technokratyczne w administrowaniu legły również u podstaw tworzenia administracji nowego typu, jaką stanowią organy regulacyjne. Waldemar Hoff pisze, że kiedy zaczęto dostrzegać potrzebę regulacji niektórych obszarów gospodarki przez państwo, „(...) nie wystarczały tradycyjne organy administracji, gdyż podstawą nowych dziedzin aktywności gospodarczej były niezrozumiałe dla nich problemy organizacyjne i techniczne. Wiedza specjalistyczna stała się niezbędną nie tylko organom administracji, ale także sądom, które po to, aby zrozumieć problemy prawne, musiały wyjść poza utarte pojęcia teorii państwa prawa. To powiązanie pomiędzy prawem a techniką i ekonomią musiało wywrzeć wpływ na kształtowanie się ustroju przyszłej administracji regulacyjnej. Zadaniem prawa stało się zapewnienie profesjonalizmu i obiektywizmu pracowników administracji. Profesjonalizm osiągnano metodą włączania (...) pracowników ze specjalistycznym wykształceniem technicznym i ekonomicznym”⁴⁸. Z kolei Hubert Izdebski, analizując naturę władztwa regulacyjnego, wskazuje, że tego typu działanie administracji ingerujące w wolny rynek musi się opierać na ugruntowanej wiedzy na temat ekonomicznych i technicznych aspektów tego rynku⁴⁹. Zdaniem Krzysztofa Jaroszyńskiego, regulatorzy mają być organami, dla których znaczenie ma merytoryczne, a nie polityczne nastawienie do powierzonych zadań⁵⁰. Specyficzną cechą omawianego kierunku są quasi-autonomiczne organizacje (tzw. *quangos*), działające w formie agencji w imieniu państwa, których celem jest wzrost efektywności działań rządu poprzez realizację wspomnianego postulatu oddzielenia funkcji politycznych od funkcji operacyjnych, tj. dostarczania usług publicznych⁵¹. W literaturze przedmiotu ugruntowana jest teza, że wspomniane podmioty, szczególnie obecne w Stanach Zjednoczonych, stanowią jeden pierwowzorów dla organów regulacyjnych⁵². Owa niezależność, ujmowana jako

⁴⁷ *Ibidem*, s. 20 i 23.

⁴⁸ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 26–27.

⁴⁹ H. Izdebski, *Introduction to public administration and administrative law*, Warszawa 2006, s. 96.

⁵⁰ K. Jaroszyński, *Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 235.

⁵¹ S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, (w:) J. Hausner (red.), *Administracja...*, s. 58; H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 235.

S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, (w:) J. Hausner (red.), *Administracja...*, s. 58–59.

⁵² K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 311. Uchodzą one ponadto za pierwowzór działających w ramach polskiej administracji rządowej tzw. agencji administracyjnych, które powoływane są do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których funkcjonowanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby czy to mniej efektywne aniżeli funkcjonowanie agencji, czy też

„apolityczność”, nie jest bynajmniej kwestią jednoznaczną. Jak pisze W. Hoff, „(...) część prawnego władztwa państwa nad gospodarką jest wykonywana poza kontrolą rządu lub przy znacznym ograniczeniu tego wpływu. Gwarancje prawne mające zapewnić niezależność organowi regulacyjnemu nie działają selektywnie i jego niezależność staje się uniwersalna, gdy przenosi się na jego stosunki ze wszystkimi podmiotami”⁵³. Podobnie K. Jaroszyński zauważa, że szerokie kompetencje do działania regulatorów umożliwiają im samodzielne kształtowanie i egzekwowanie polityki regulacyjnej jako części polityki państwa w dziedzinie objętej ich zadaniami⁵⁴. W ten sposób, jak wskazuje piśmiennictwo, niezależność może przerodzić się w autonomizację organów regulacyjnych i skupienie uwagi na własnych celach, bez zważania na inne cele realizowane przez administrację rządową⁵⁵. Tymczasem zgodnie z art. 146 Konstytucji RP to Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”, „kieruje administracją rządową” i to do niej „należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. To władza polityczna jest zatem zobowiązana do prowadzenia polityki gospodarczej, w tym regulacyjnej, i odpowiada za jej prowadzenie przed parlamentem i przed wyborcami. Łatwo dostrzec, że tworzenie niezależnych, „apolitycznych” organów regulacyjnych, odpowiadających za strategiczne dla państwa dziedziny gospodarki, ma w opisywanym kontekście pewne konotacje z głoszonym przez technokratyzm „końcem” polityki, rozumianej jako spór interesów i stanowisk ideologicznych, proponującym w zamian technikę sprawowania władzy opartą na racjonalności, wiedzy fachowej i kompetencjach, która sprowadza się do efektywnego rozwiązywania problemów obywateli występujących głównie w roli konsumentów⁵⁶.

Obecność niezależnych organów regulacyjnych osłabia suwerenność państwa nad gospodarką również na skutek ich osadzenia w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. To regulatory, a nie rządy narodowe, współpracują ze swoimi odpowiednikami w pozostałych państwach członkowskich i z Komisją Europejską w ramach tzw. sieci organów administracyjnych, gdzie bezpośred-

w ogóle niemożliwe; por. np. P. Wajda, *Agencje administracyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; s. 401; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 118–119.

⁵³ W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji...*, s. 44.

⁵⁴ K. Jaroszyński, *Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja...*, s. 235.

⁵⁵ J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 360, 362.

⁵⁶ Por. np. M. Lubertowicz, *Technokratyzm*, (w:) K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 6, Warszawa 2015, s. 35; A. Szahaj, *O nędzy polskiej polityki i technokratyzmie jako reakcji nań*, „Etyka” 2000, nr 33, s. 122–123; K. Adamski, *Władza i technika. Technokratyczna wizja człowieka i społeczeństwa w ocenie nauczania społecznego Kościoła*, Świdnica 2015, s. 13.

nio odpowiadają za realizację prawa wspólnotowego w określonej dziedzinie⁵⁷. Piśmiennictwo wskazuje na coraz wyraźniejsze podporządkowanie krajowych organów regulacyjnych Komisji, poprzez nadzór, jaki sprawuje ta ostatnia nad stosowaniem i implementacją prawa unijnego przez organy administracji państw członkowskich, stające się stopniowo „przedstawicielami Komisji”⁵⁸. Funkcjonują zatem m.in. Europejska Sieć Ochrony Konkurencji (ECN), Europejska Grupa Organów Regulacyjnych dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej czy Europejska Grupa Organów Regulacyjnych dla Energii Elektrycznej i Gazu Ziemi⁵⁹. W ramach sieci, zależnie od przepisów dotyczących danego sektora, organy zobowiązane są m.in. do wymiany informacji między sobą i z Komisją czy z przeprowadzania różnego rodzaju konsultacji⁶⁰. Organem nadrzędnym, koordynującym jest zawsze Komisja wydająca dla regulatorów różnego rodzaju akty o charakterze *soft law*, takie jak np. zalecenia, komunikaty czy opinie, które „z mocy prawa nie są obowiązujące, jednak mogą wywoływać pewne skutki praktyczne”⁶¹. Komisja Europejska jest także władna weryfikować i blokować środki regulacyjne stosowane przez organy krajowe pod względem zgodności z regułami rynku wewnętrznego⁶². Niektórzy postrzegają w tym kontekście organy regulacyjne jako pierwowzór ujednocionej administracji europejskiej, stanowiący poważny krok w kierunku upodmiotowienia Unii kosztem uprawnień państw członkowskich⁶³. Opisywane zjawisko współpracy krajowych regulatorów na płaszczyźnie europejskiej wpisuje się w doktrynę wieloszczeblowego zarządzania publicznego, tzw. *multi-level governance*, zwanego także wieloszczeblowym partnerstwem publicznym (*multi-level partnership*), którego zadaniem jest stwa-

⁵⁷ J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 207.

⁵⁸ Por. np. M. Będkowski-Kozioł, *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 15–21, 186; S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, (w:) S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 231 i n.

⁵⁹ J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann, *Koncepcja...*, s. 208.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 219, 223–225.

⁶¹ Ł. Gołąb, *Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 162.

⁶² S. Dudzik, I. Kawka, *Przekształcenia ustroju administracji publicznej w Polsce pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 534–536; Ł. Gołąb, *Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja...*, s. 165 i n.

⁶³ K. Jaroszyński, *Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja...*, s. 250.

rzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych między uczestnikami sieci publicznych i niepublicznych⁶⁴. Zarysowane mechanizmy współpracy organów administracji stanowi, jak zauważają niektórzy przedstawiciele nauk politycznych, przejaw charakterystycznego dla *Multi Level Governance* pomijania państw (*by-pass*), tj. podejmowania przez aktorów niepaństwowych (regionalnych, lokalnych, ponadnarodowych i ponad-podnadnarodowych) decyzji, działań, realizacji zadań oraz bezpośrednich kontaktów z pominięciem poziomu narodowego, czyli w praktyce bez udziału państw członkowskich oraz ich rządów⁶⁵. Jak pisze jeden z badaczy, Unia Europejska przekształca rządzenie i politykę na europejskim i narodowym poziomie w system wieloszczeblowego (*multi-level*), niezhierarchizowanego, deliberytywnego i apolitycznego zarządzania (*governance*), poprzez złożoną sieć quasi-autonomicznych agencji, który dotyczy głównie ponownej regulacji (*re-regulation*) bądź deregulacji (*de-regulation*) rynku⁶⁶.

4. Na zakończenie wypada poświęcić fragment rozważań problematyce niezależności organu regulacyjnego, która stanowi jego kluczową cechę rodzajową. Jak wspomniano wcześniej, tak prawo unijne, jak i polskie ustawodawstwo nie wytworzyły jednego modelu niezależności organu, w związku z czym celowa wydaje się próba rekonstrukcji wzorcowych rozwiązań z systemów prawnych, które jako pierwsze rozwinęły omawiane koncepcje. Po pierwsze należy odnieść się do Stanów Zjednoczonych Ameryki, gdzie rozwój regulacji sektorowej sięga czasów tzw. wielkiego kryzysu 1929–1933 i opartej, jak wiadomo, na poglądach Johna M. Keynesa (1883–1946) teorii interwencjonizmu państwowego, w której rynek jako jedyny mechanizm regulujący procesy gospodarcze jest zawodny i wymaga w pewnych obszarach aktywności państwa⁶⁷. W literaturze wskazuje się, że tworząc agencje regulacyjne, zmierzano do wyodrębnienia części urzędów wykonawczych spod dominacji prezydenta, z czym wiąże się określenie ich jako „bezglowej czwartej władzy” (*headless fourth branch*)⁶⁸. Amerykańskie agencje regulacyjne działają do dzisiaj, a ich rola ciągle rośnie, mimo opinii o naruszaniu przez nie zasad konstytucji i działaniu w oparciu o wątpliwe podstawy

⁶⁴ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 352, i cytowana tam literatura; A. Benz, *The European Union as a loosely coupled multilevel system*, (w:) H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn (red.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham–Northampton 2010, s. 218–219.

⁶⁵ J. Ruskowski, *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, (w:) J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 53–54.

⁶⁶ S. Hix, *The political system of the EU*, Basingstoke 1999, s. 54.

⁶⁷ M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Toruń 2012, s. 36. Co do amerykańskich konotacji organów regulacyjnych por. także np. C. Banasiński, *Równoległe stosowanie instrumentów prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych w Polsce (na przykładzie telekomunikacji i energetyki)*, (w:) C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006.

⁶⁸ Z. Kmieciak, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy...*, s. 17, i cytowana tam literatura.

prawne, np. przez wydawanie *de facto* wiążących zarówno administrację, jak i niekiedy podmioty prywatne „ogólnych wytycznych” i „regulacji” (*guidances, regulations*)⁶⁹. Omawiane podmioty mają kolegialny charakter, a ich niezależność od egzekutywy sprowadza się do tego, że prezydent może odwołać członków gremium kierowniczego (*governing board, leadership group*) tylko z przyczyn obiektywnych (np. niezdolność do wypełniania funkcji spowodowana stanem zdrowia), niepolitycznych, przez co mają oni dużą swobodę w rozwijaniu i wprowadzaniu w życie własnej polityki⁷⁰.

Z uwagi na odmienny charakter anglosaskiej tradycji prawnej, wydaje się, że amerykańskie rozwiązania w zakresie niezależności organów administracji można odnosić do Polski jedynie w ograniczonym zakresie. Znacznie bardziej inspirujące zdają się być w omawianym obszarze koncepcje francuskie, które zresztą zostały recypowane zarówno w polskim systemie prawnym (szczególnie przed akcesją do UE)⁷¹, jak i w porządku instytucjonalnym Unii Europejskiej. W przypadku Francji koncepcja wycofania się państwa z ingerencji w niektóre obszary życia społecznego, na rzecz wyspecjalizowanych podmiotów administrujących wyposażonych w atrybut swoiście rozumianej niezależności od pozostałej części aparatu, rozwinęła się za sprawą orzecznictwa i nauki prawa wcześniej niż we Wspólnotach Europejskich, bo już na przełomie lat 60. i 70. XX w.⁷². Omawiane podmioty występują w tamtejszym porządku prawnym pod nazwą „niezależne organy administracji” (*Autorités Administratives Indépendantes – AAI*)⁷³. Zdaniem Tatiany Chauvin, są one *sui generis* organizmami konkurencyjnymi dla klasycznej administracji, mającymi za zadanie regulację oraz zapewnienie harmonijnego funkcjonowania tych wyspecjalizowanych sektorów życia społecznego i gospodarczego, w które administracja centralna nie

⁶⁹ Por. np. H. I. Miller, J. Cohns, *Regulatory Dark Matter*, „Defining Ideas. A Hoover Institution Journal”, 19 lipca 2018 r.; R. A. Epstein, *Government by Waiver*, „National Affairs” 2011, nr 39. Głosy te są zasadniczo inspirowane popularną w Stanach Zjednoczonych doktryną libertarianizmu i wynikającymi z niej poglądami na kwestie ustrojowe i gospodarcze. Zdaniem libertarian, dla zapewnienia funkcjonowania rynku nie jest potrzebna regulacja ani kontrola rządu – wręcz przeciwnie, należy dążyć do deregulacji działalności gospodarczej i decentralizacji oraz redukcji władzy państwowej, czemu na przeszkodzie stają właśnie m.in. omawiane agencje regulacyjne, niemające bezpośredniego umocowania w konstytucji; por. np. C. Błaszczyk, *Amerykańska myśl wolnościowa: od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2018, np. s. 246–247, 284, 295.

⁷⁰ Z. Kmiciek, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy...*, s. 17–18.

⁷¹ H. Izdebski podaje w tym zakresie przykład KRRiTV; por. H. Izdebski, *Introduction...*, s. 118.

⁷² M. Gourcuff, *L’impact du tournant néolibéral sur les dispositifs de protection des droits et libertés*, „Revue des des droits de l’homme” 2014, nr 5, s. 2 i n.

⁷³ Np. N. D. Kolouris, *Les autorités administratives indépendantes et les independent regulatory agencies*, Paris 1992.

chce ingerować bezpośrednio⁷⁴. Określa się je również jako instrument „depolityzacji” aparatu administracyjnego⁷⁵. Duża liczba⁷⁶, dynamika tworzenia nowych organów⁷⁷ oraz wewnętrzna heterogeniczność⁷⁸ opisywanej kategorii podmiotów administrujących uniemożliwia wciąż kompleksową regulację ich statusu. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność rekonstrukcji pozycji AAI w systemie instytucjonalnym Republiki przede wszystkim z dorobku doktryny, orzecznictwa oraz przepisów ustaw⁷⁹ statuujących poszczególne podmioty przy uwzględnieniu norm unijnych. W literaturze⁸⁰ wyróżnia się dwa główne rodzaje omawianych podmiotów administrujących: zajmujące się ochroną praw i wolności obywatelskich oraz tzw. organy regulacji ekonomicznej (*organes de régulation économique*)⁸¹. Owa regulacja ekonomiczna według poglądów badaczy francuskich obejmuje obszary gospodarki, w których są świadczone sieciowe usługi użyteczności publicznej, z wyłączeniem bankowości, sektora finansowego i ubezpieczeniowego⁸². Z kolei same organy regulacyjne definiuje się jako „insty-

⁷⁴ T. Chauvin, *Reforma instytucji ombudsmana we Francji*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 163.

⁷⁵ M. Gourcuff, *L'impact du tournant...*, s. 4.

⁷⁶ Według aktualnych danych funkcjonuje 42 AAI, por. P. Gélard, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur les autorités administratives indépendantes*, Paris 2014, s. 47–52.

⁷⁷ T. Chauvin, *Reforma instytucji ombudsmana we Francji*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa...*, s. 168 – autorka obliczyła, że średnio co roku powstają dwa nowe AAI; Raport Conseil d'État (Rady Stanu) *Les autorités administratives indépendantes*, Paris 2001, s. 267 – autorzy raportu stwierdzają, że w wielu przypadkach utworzenie AAI było reakcją *ad hoc* na nowy problem w funkcjonowaniu administracji. W tym kontekście J. Chevallier pisze o „une adhocratie” w kontekście ciągłego tworzenia nowych niezależnych organów: *Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification*, „Revue française d'administration publique” 2010, nr 5, s. 896.

⁷⁸ A. Rouyère, *La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes: quelle signification?*, „Revue française de droit administratif” 2010, nr 5, s. 887 i n. Autor wskazuje również AAI, które nie mieszczą się tym dychotomicznym podziale, jednakże ich funkcje nie są związane z regulacją gospodarki.

⁷⁹ Sama nazwa *Autorité Administrative Indépendante* została wprowadzona do języka prawnego w ustawie z dnia 6 stycznia 1978 r. powołującej do życia Krajową Komisję do spraw Informatyki i Wolności (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*, CNIL).

⁸⁰ M. Gjidara, *Le contrôle exercé par le juge administratif sur les Autorités Administratives Indépendantes*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2013, nr 2, s. 267, i cytowana tam literatura.

⁸¹ Zalicza się do tej grupy m.in. francuski ombudsman – *Défenseur des Droits* („Obróńca Praw”), por. np.: K. Wojtyczek, *Nowa gwarancja instytucjonalna państwa prawnego we Francji: Obróńca Praw*, (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa 2012.

⁸² G. Eckert, *L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique*, „Revue française d'administration publique” 2012, nr 3, s. 630, i przytoczona tam literatura.

tucje publiczne, wyposażone lub nie w osobowość prawną, których zadaniem jest utrzymywanie, w danym sektorze aktywności rynkowej, równowagi między konkurencją a innymi wartościami interesu ogólnego wskazanymi przez ustawodawcę⁸³. Co istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania, AAI zajmujące się regulacją cechują się, w odróżnieniu od organów ochrony praw obywatelskich, dosyć jednolitym modelem niezależności od władz publicznych⁸⁴.

W ramach organów regulacji ekonomicznej występują działające tylko na podstawie ustaw „zwykłe” organy regulacyjne oraz, najbardziej związane z tematyką niniejszego opracowania, organy regulacji sektorowej, interweniujące na rynkach infrastrukturalnych dodatkowo na podstawie dyrektyw sektorowych. Są to: *Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières* (ARAFER – organ regulacyjny dla rynku kolejowego i drogowego), powołany ustawą z dnia 8 grudnia 2009 r.⁸⁵; *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP – urząd komunikacji elektronicznej i poczty), funkcjonujący na podstawie kodeksu poczty i komunikacji elektronicznej⁸⁶ oraz *Commission de régulation de l'énergie* (CRE – komisja regulacji energetyki), której podstawę prawną działania stanowi kodeks energetyczny⁸⁷. Niemniej jednak w zakresie niezależności zarówno politycznej, jak i branżowej obowiązuje jeden model dla obu powyższych grup. Otóż we francuskiej doktrynie prawa publicznego niezależność organu administracji oznacza „pozycję organu publicznego, w której jego status zapewnia mu możliwość podejmowania całkowicie swobodnych decyzji, bez nacisków i konieczności przyjmowania instrukcji”⁸⁸. Tradycyjnie wyróżnia się kilka jej podstawowych gwarancji. Pierwszą z nich jest kolegialność, uznana przez Radę Stanu, za minimalny warunek niezależności⁸⁹. Przypisuje się jej dwie podstawowe funkcje. Z jednej strony ma zrównoważyć wpływy podmiotów, które powołują członków organów regulacyjnych, a z drugiej zapewnić możliwości obiektywnej deliberacji nad rozstrzygnięciami⁹⁰. Wewnętrzny pluralizm organów regulacyjnych jest również czynnikiem sprzyjającym legitymizacji ich decyzji⁹¹.

Następnie w literaturze przedmiotu jako jeden z atrybutów niezależności organu administracji wskazuje się procedurę wyboru jego członków. Chodzi o tzw. *pluralisme de nomination* („pluralizm nominacyjny”). Powołanie w skład

⁸³ M. A. Frison-Roche, *Le droit de la régulation*, Paris 2001, s. 611.

⁸⁴ M. Gjidara, *Le contrôle...*, s. 267.

⁸⁵ Loi n° 20091503 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

⁸⁶ *Code des postes et des communications électroniques* (CPCE).

⁸⁷ *Code de l'énergie*.

⁸⁸ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris 2007, s. 482.

⁸⁹ CE n° 56627 z 7 lipca 1989 r.

⁹⁰ P. Serrand, *Manuel des institutions administratives françaises*, Paris 2007, s. 294.

⁹¹ M. Aoun Charbel, *L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*, Cergy-Pontoise 2006, s. 37.

organu regulacyjnego odbywa się w drodze dekretu Prezydenta Republiki, Premiera albo decyzji (*arrêté*) ministra. Jednakże akty te mają, podobnie jak w przypadku np. odebrania przysięgi od sędziego-nominata, charakter czysto formalny. Członkowie omawianych podmiotów są z reguły wybierani przez przewodniczących izb parlamentu, izby parlamentu, organizacje eksperckie, organy sądowe itd. Dodatkowo kandydaci muszą się cieszyć opinią ekspertów od danego sektora gospodarki, należeć do korpusu służby cywilnej (*fonctionnaires*) albo być członkami najwyższych organów sądowych i quasi-sądowych (np. Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego czy *Cour des Comptes* – „Trybunału Obrachunkowego” – odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli). Czynniki polityczne w procedurze obsady stanowisk w regulatorach są osłabiane przez wpływy środowisk prawniczego i pozarządowego. W przypadku niektórych podmiotów tryb powoływania nie różni się zasadniczo od analogicznych procedur dotyczących stanowisk sędziowskich czy prokuratorskich⁹².

Organ regulacyjny dla sektora energetycznego (CRE) składa się z prezesa oraz trzech członków powoływanych w drodze dekretu głowy państwa, a także po jednym przedstawicielu przewodniczących Zgromadzenia Narodowego (izby niższej parlamentu) i Senatu. W przypadku ARCP prezydent powołuje dwóch swoich przedstawicieli oraz przewodniczącego (na wniosek premiera). Przewodniczący obu izb parlamentu również wyznaczają po dwóch członków organu. Regulator rynku kolejowego, ARAFER, składa się z siedmioosobowego gremium: prezesa i wiceprezesów powołuje prezydent – kandydatów na drugie stanowisko wskazują przewodniczący Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu; trzech członków wskazuje rada ministrów, a jednego przewodniczący izby wyższej parlamentu.

Analizując niezależność regulatorów sektorowych, należy także zwrócić uwagę na status ich członków. Regułą jednolicie respektowaną wobec wszystkich organów regulacji sektorowej, chociaż nie zawsze wobec pozostałych AAI – co podlega krytyce w doktrynie⁹³, jest, iż nie mogą oni być wybrani na kolejną kadencję. Czas sprawowania funkcji przekracza zwykle długość mandatu przedstawicieli egzekutywy – prezydenta, premiera i ministrów. W przypadku wszystkich francuskich regulatorów sektorowych jest to sześć lat. Osoby kierujące organami regulacyjnymi są nieusuwalne, przez co rozumie się, podobnie jak w przypadku sędziów⁹⁴, zakaz arbitralnego złożenia ze stanowiska oraz „niemożność przeniesienia na inne stanowisko bez ich zgody (...)” (art. 64 Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r.). Wyjątkiem od powyższej zasady jest rezygnacja bądź występowanie określonej przez prawo przeszkody w sprawowaniu urzędu. Dla uniknięcia konfliktu interesów oraz możliwości jak najpełniejszego poświęcenia się obowiązkom członkowie omawianych podmiotów podlegają wymo-

⁹² *Ibidem*, s. 34.

⁹³ „L'indépendance ne signifie pas l'irresponsabilité”, *Rapport Veneste*, s. 98 i n.

⁹⁴ M. Aoun Charbel, *L'indépendance...*, s. 50.

gowi niepołączalności mandatu ze sprawowaniem innych funkcji w administracji publicznej czy zasiadaniem w parlamencie. Na przykład art. L 132-2 kodeksu energetycznego zakazuje jednoczesnego zasiadania w komisji regulacji energii (CRE) i pełnienia funkcji deputowanego na poziomie regionalnym, państwowym i Parlamencie Europejskiego.

Z punktu widzenia norm ustrojowych rządzących francuskim aparatem administracyjnym, najistotniejszym przejawem niezależności AAI, a w konsekwencji organów regulacyjnych, jest wyłączenie ich spod nadzoru (*tutelle*) i podporządkowania hierarchicznego innym organom. W wykonywaniu swoich zadań członkowie organów regulacyjnych nie mogą otrzymywać żadnych instrukcji ani poleceń od podmiotów wyższego rzędu. Wskazany aspekt niezależności nie ma jednakże charakteru absolutnego. Organy regulacji sektorowej, tak jak większość AAI, nie zostały wyposażone przez ustawodawcę w osobowość prawną. W wielu z nich odpowiedni minister ma prawo posiadać własnego przedstawiciela (*commissaire*), którego uprawnienia są zróżnicowane⁹⁵ – głównie uczestniczą oni w posiedzeniach niezależnych organów i reprezentują podczas nich stanowisko władzy wykonawczej. Czasem mają również prawo wnioskowania o wprowadzenie danych zagadnień do porządku obrad. Należy wspomnieć o ciężącym na organach regulacji sektorowej obowiązku składania rocznych sprawozdań przed parlamentem.

Istotnym czynnikiem osłabiającym niezależność omawianych podmiotów jest brak autonomii finansowej wobec rządu. Zwykle dysponują one środkami należącymi do budżetu premiera bądź odpowiedniego ministra⁹⁶. Niemniej jednak zarówno w doktrynie, jak i judykaturze dominuje pogląd przeciwny niż w Polsce, iż autonomia finansowa nie jest koniecznym elementem niezależności organów regulacji ekonomicznej⁹⁷. Jako egzemplifikację takiego rozumowania można przytoczyć fragment uzasadnienia jednego z orzeczeń Rady Konstytucyjnej, w którym wskazano, odwołując się do analogii, że „charakter budżetowy dochodów sądów nie narusza niezależności sędziów”⁹⁸.

„Niezależność nie oznacza nieodpowiedzialności”⁹⁹. Organy regulacyjne podlegają kontroli władzy ustawodawczej, jednakże jej zakres budzi wciąż wątpliwości. Otóż we francuskiej tradycji politycznej dużą wagę przykładają do zasady demokratycznej legitymizacji władzy, która ma gwarantować kontrolę rządzących przez suwerena¹⁰⁰. Wyrazem tego przekonania jest art. 3 Deklaracji

⁹⁵ P. Serrand, *Manuel des institutions...*, s. 304.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ É. Oliva, *L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique*, „Revue du droit public en France et à l'étranger” 2014, nr 2, s. 340 i n., oraz podana tam literatura i orzecznictwo.

⁹⁸ Cyt. za *ibidem*.

⁹⁹ „L'indépendance ne signifie pas l'irresponsabilité”, Rapport Veneste, s. 111.

¹⁰⁰ Por np. K. M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013, s. 112.

Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. (zachowującej wciąż swoją moc wiążącą we francuskim systemie konstytucyjnym), stanowiący, że: „Źródło wszelkiego zwierzchnictwa spoczywa całkowicie w Narodzie. Żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która nie pochodzi wyraźnie od Narodu”¹⁰¹. Realizując ten postulat, ustawa zasadnicza w art. 20 ust. 2 podporządkowuje administrację rządowi, a za jego pośrednictwem ma ona odpowiadać przed parlamentem¹⁰². Z zasady więc podmioty administrujące nie są we Francji niezależne, co w przypadku odpowiedzialności regulatorów wydaje się ulegać pewnemu rozmyciu. Niemniej jednak, mimo specyficznego statusu, AAI zostały zakwalifikowane zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo jako segment władzy wykonawczej¹⁰³ wykonujący prerogatywy rządu¹⁰⁴, co poddaje je kontroli legislatywy, a więc i suwerena. Ponadto nowela konstytucji z 2008 r.¹⁰⁵ wprowadziła do jej tekstu art. 24, dający parlamentowi uprawnienie do dokonywania „oceny polityk publicznych”, do których zalicza się regulację rynków infrastrukturalnych. AAI muszą składać coroczne raporty ze swej działalności, a ich członkowie mogą być wzywani przed komisje parlamentarne. Władza ustawodawcza może również, na wniosek rządu, zlikwidować organ regulacyjny. Francuskie organy regulacji sektorowej, funkcjonujące także na podstawie prawa unijnego i odgrywające istotną rolę w budowaniu jednolitego rynku wewnętrznego, podlegają, podobnie jak w Polsce, również kontroli instytucji europejskich, a przede wszystkim Komisji¹⁰⁶.

W pierwszej części artykułu wskazano, iż na państwach członkowskich ciąży, wynikający z prawodawstwa wspólnotowego, obowiązek zapewnienia organom regulacyjnym podwójnej niezależności – od politycznego segmentu władzy wykonawczej oraz od podmiotów podlegających jurysdykcji rzeczonych organów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postuluje w swoim orzecznictwie¹⁰⁷ wprowadzenie przez państwa „równości szans” między operatorami działającymi na rynkach infrastrukturalnych, aby uniknąć ewentualnych konfliktów interesów. O ile większą uwagę zwraca się zwykle na aspekt polityczny,

¹⁰¹ *Le principe de toute souveraineté réside dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.*

¹⁰² É. Debaets, *Les autorités administratives indépendantes et le principe démocratique: recherches sur le concept d'indépendance*, „Intervention au VIII^eme Congrès Mondial de Droit Constitutionnel, Université National Autonome de Mexico”, 6–10.12.2010, s. 2.

¹⁰³ P. De Montalivet, *Constitution et autorités de régulation économique*, „Revue du droit public en France et à l'étranger” 2014, nr 2, s. 318 i n., oraz przytoczone tam orzecznictwo; M. Gjidara, *Le contrôle...*, s. 273 – autor uważa organy regulacyjne za segment egzekutywy, tyle że „mniej monolityczny”.

¹⁰⁴ Rapport Gelard 2014, s. 22.

¹⁰⁵ Ustawa konstytucyjna nr 2008–724 z 23 lipca 2008 r.

¹⁰⁶ G. Eckert, *L'indépendance des autorités...*, s. 642.

¹⁰⁷ Np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 1991 r., *Francja v. Komisja*, C-202/88, ECLI:EU:C:1991:120; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 1991 r., *RTT v. GB Inno BM SA*, C-18/88, ECLI:EU:C:1991:474.

to dla całościowej analizy zagadnienia zasadne wydaje się poświęcenie fragmentu niniejszego opracowania również realizacji postulatu niezależności branżowej regulatora sektorowego w prawie francuskim. Tamtejsza judykatura sformułowała zasadę „bezstronności” (*impartialité*) administracji, którą rozciąga się również na AAI¹⁰⁸. Przypadek tych ostatnich jest o tyle wyjątkowy, że z powodu specyficznych warunków na rynkach infrastrukturalnych często zasiadają w nich eksperci z doświadczeniem w sektorze prywatnym albo też byli urzędnicy przechodzą do sfery biznesowej, co może powodować konflikty interesów. W literaturze przedmiotu nazywa się to zagrożenie dla prawidłowego działania administracji „ryzykiem *capture*”, czyli sytuacją, w której przedsiębiorstwo może wywierać znaczący wpływ na organ sektorowy w celu ochrony przez ten ostatni swoich interesów¹⁰⁹. Bezstronność będzie więc w tym przypadku oznaczać brak powiązań z podmiotami działającymi na regulowanym rynku, a w przypadku występowania konfliktu interesów – podobnie jak w przypadku sędziów – wyłączenie się z procesu decyzyjnego¹¹⁰. Normy dotyczące poszczególnych organów sektorowych w zakresie niezależności branżowej są ukształtowane w podobny sposób. Każdy z nich posiada tzw. kartę deontologiczną, czyli swego rodzaju kodeks etyczny, a wszystkie omawiane podmioty podlegają ustawie o przejrzystości życia publicznego z dnia 11 października 2013 r.¹¹¹, która nakłada na ich członków obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego i o sytuacji osobistej. Na przykład osoby zasiadające w organie regulacyjnym dla rynku kolejowego nie mogą posiadać udziałów w przedsiębiorstwie działającym na tym obszarze gospodarki oraz uczestniczyć w procesie decyzyjnym w sprawie, z którą byli w jakikolwiek sposób związani przez ostatnie trzy lata przed objęciem mandatu. Artykuł L 133-6 kodeksu energetycznego zobowiązuje z kolei członków komisji regulacji energetyki do bezstronności i zakazuje odbierania jakichkolwiek instrukcji od rządu czy od osób trzecich. Również posiadanie przez nich udziałów w przedsiębiorstwach energetycznych jest niedopuszczalne. Organ regulacji rynku komunikacji elektronicznej podlega niemal identycznym rygorom. Każda osoba zasiadająca w podmiocie regulacyjnym podlega obowiązkowi zachowania tajemnicy państwowej.

5. Podsumowując, wypada wskazać kilka ogólnych wniosków dotyczących statusu prawnego polskich organów regulacyjnych. Wydaje się, że analiza tego zagadnienia przez pryzmat historii doktryn polityczno-prawnych oraz wskazanie pewnych aspektów komparatystycznych pozwala uwypuklić pewne problemy,

¹⁰⁸ Orzeczenie Rady Stanu z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Didier*, CE Ass., 3 décembre 1999, *Didier*, requête nr 207434, ECLI:FR:CEASS:1999:207434.19991203, *Publié au recueil Lebon*, s. 399.

¹⁰⁹ G. Dezobry, *L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés*, „Revue française d'administration publique” 2012, nr 3, s. 649.

¹¹⁰ M. Aoun Charbel, *L'indépendance...*, s. 60 i n.

¹¹¹ La loi n° 2013907 relative à la transparence de la vie publique.

które już stanowią i z pewnością będą stanowić w przyszłości wyzwania dla systemu prawnego. Po pierwsze, istnienie organów regulacyjnych w obecnej formie, wyposażonych w szerokie kompetencje władcze i atrybut niezależności nie tylko stanowi wyłom w tradycyjnym pojmowaniu pozycji administracji publicznej na tle trójpodziału władzy, ale także, na skutek uczestnictwa w ponadnarodowym, wieloszczeblowym systemie administracji unijnej, oznacza, jak się zdaje, poważne ograniczenie suwerenności państwa nad polityką gospodarczą, a co za tym idzie, wyłączenie tego obszaru spod kontroli demokratycznej. Wskazane zjawisko może mieć w przyszłości doniosłe znaczenie szczególnie w kontekście strategicznego charakteru rynków regulowanych. Działalność omawianych podmiotów będzie także w przyszłości stanowić wyzwanie dla systemu powszechnie obowiązujących źródeł prawa, który może zostać *de facto* rozszerzony o normy typu *soft law*, już obecnie w praktyce wiążące dla jednostek działających na obszarach gospodarki poddanych ingerencji. Organy regulacyjne stanowią w polskiej rzeczywistości ustrojowej istotny przejaw postulatów rozdziału polityki, w sensie sporów ideologicznych, od administracji, rozumianej jako operacyjne zarządzanie, oparte na fachowej wiedzy ekspertów. Tymczasem, jak się wskazuje, ewolucja pozycji organów regulacyjnych daje z założenia „apolitycznym” podmiotom możliwość prowadzenia autonomicznej od rządu „polityki” i to w sferach o niezwykle istotnym znaczeniu społecznym, bez ponoszenia odpowiedzialności. Tym istotniejsza jest zatem świadomość, że regulatorzy zostali powołani przede wszystkim do stania na straży wolności działalności gospodarczej. Analiza modelowych instytucji organów regulacyjnych funkcjonujących w USA i Francji może z kolei nakreślić pewne kierunki dla próby ich właściwego umiejscowienia w polskim systemie ustrojowym. Charakterystyczna konstrukcja niezależności organów regulacyjnych oraz specyficzne kompetencje, którymi dysponują, wydają się bowiem mieć więcej wspólnego z władzą sądowniczą niż z władzą wykonawczą.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) R. W. Włodarczyk (red.), *Spoleczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2010
- Adamski K., *Władza i technika. Technokratyczna wizja człowieka i społeczeństwa w ocenie nauczania społecznego Kościoła*, Świdnica 2015
- Aoun Charbel M., *L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*, Cergy–Pontoise 2006
- Banaśński C., *Równoległe stosowanie instrumentów prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych w Polsce (na przykładzie telekomunikacji i energetyki)*, (w:) C. Banaśński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006

- Benz A., *The European Union as a loosely coupled multilevel system*, (w:) H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn (red.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham–Northampton 2010
- Będkowski-Kozioł M., *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011
- Biliński M., Żurawik A., *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018
- Błachucki M., Stankiewicz R., *Polityka konkurencji w dobie kryzysu gospodarczego – prawne aspekty problematyki*, „Equilibrium” 2010, nr 1
- Błaszczak C., *Amerykańska myśl wolnościowa: od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2018
- Chauvin T., *Reforma instytucji ombudsmana we Francji*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, Białystok 2014
- Chevallier J., *Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification*, „Revue française d’administration publique” 2010, nr 5
- Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Paris 2007
- Czarnik Z., *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2
- Dahl M., *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 3
- De Montalivet P., *Constitution et autorités de régulation économique*, „Revue du droit public en France et à l’étranger” 2014, nr 2
- Debaets E., *Les autorités administratives indépendantes et le principe démocratique: recherches sur le concept d’indépendance*, „Intervention au VIII^{ème} Congrès Mondial de Droit Constitutionnel, Université National Autonome de Mexico”, 6–10.12.2010
- Dezobry G., *L’indépendance des autorités de régulation économique à l’égard des opérateurs régulés*, „Revue française d’administration publique” 2012, nr 3
- Długosz T., *Spoleczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1
- Dudzik S., Kawka I., *Przekształcenia ustroju administracji publicznej w Polsce pod wpływem prawa Unii Europejskiej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014
- Dudzik S., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, (w:) S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003
- Eckert G., *L’indépendance des autorités de régulation économique à l’égard du pouvoir politique*, „Revue française d’administration publique” 2012, nr 3
- Epstein R. A., *Government by Waiver*, „National Affairs” 2011, nr 39
- Frison-Roche M. A., *Le droit de la régulation*, Paris 2001

- Garlicki L., *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005
- Gélar P., *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur les autorités administratives indépendantes*, Paris 2014
- Gjidara M., *Le contrôle exercé par le juge administratif sur les Autorités Administratives Indépendantes*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2013, nr 2
- Gołąb Ł., *Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011
- Gourcuff M., *L'impact du tournant néolibéral sur les dispositifs de protection des droits et libertés*, „Revue des des droits de l'homme” 2014, nr 5
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008
- Hix S., *The political system of the EU*, Basingstoke 1999
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008
- Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 8
- Illinicz R., *Normatywny sens pojęcia społeczna gospodarka rynkowa w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, t. 7, z. 4
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne: fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017
- Izdebski H., *Introduction to public administration and administrative law*, Warszawa 2006
- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, (w:) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010
- Jaroszyński K., *Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych*, (w:) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Jendrośka J., *Organ w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji” 2005, nr 1
- Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006
- Kiczka K., *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4
- Kolasa J., *Krajowe organy regulacyjne*, (w:) W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz (red.), *Europejskie i polskie prawo telekomunikacyjne*, Warszawa 2004

- Kolouris N. D., *Les autorités administratives indépendantes et les independent regulatory agencies*, Paris 1992
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2007
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16
- Lubertowicz M., *Technokratyzm*, (w:) K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 6, Warszawa 2015
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, (w:) J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2011
- Miller H. I., Cohrssen J., *Regulatory Dark Matter*, „Defining Ideas. A Hoover Institution Journal”, 19 lipca 2018 r.
- Molski R., *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin–Jarocin 2011
- Mrozek J., *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 323
- Oliva E., *L'autonomie budgétaire et financière des autorités de régulation économique*, „Revue du droit public en France et à l'étranger” 2014, nr 2
- Powałowski A., *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1
- Przybylska M., *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Toruń 2012
- Rokita K., *Niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9
- Rouyère A., *La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes: quelle signification?*, „Revue française de droit administratif” 2010, nr 5
- Ruszkowski J., *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, (w:) J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013
- Rzegocki A., *Ordoliberalizm*, (w:) K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. IV, Warszawa 2009
- Serrand P., *Manuel des institutions administratives françaises*, Paris 2007
- Skarzyński R., *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994
- Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007
- Szahaj A., *O nędzy polskiej polityki i technokratyzmie jako reakcji nań*, „Etyka” 2000, nr 33
- Ujazdowski K. M., *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013
- Wajda P., *Agencje administracyjne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Wierzbowski M., Jagielski J., *Organy regulacyjne – wybrane problemy*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009
- Włudyka T., *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Warszawa 2013

Wojtyczek K., *Nowa gwarancja instytucjonalna państwa prawnego we Francji: Obrońca Praw* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa 2012
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

SOME ISSUES OF THE LEGAL STATUS OF POLISH REGULATORY AUTHORITIES: DOCTRINAL AND COMPARATIVE NOTES

Summary

Regulatory authorities are a relatively new phenomenon in the system of Polish public administration, which is still an area of vivid discussion, especially among representatives of administrative law theory. The aim of this paper is to study regulatory authorities through the prism of political and legal doctrines that determine certain normative solutions, and to outline some aspects of the problem from a comparative perspective, which seems valuable for a more complete understanding of the essence of the discussed institutions. The article begins with general comments on regulators in the Polish legal system. Subsequent passages of the text were devoted to presentation of the discussed institution in the context of some political and legal doctrines, as well as comparative and legal considerations.

KEYWORDS

regulation, interventionism, independence of the administrative authority

SŁOWA KLUCZOWE

regulacja, interwencjonizm, niezależność organu administracji