



Horyzonty Polityki
2026, Vol. 17, N° 60



MARCIN GRZYBOWSKI

<https://orcid.org/0000-0003-1905-8942>
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
marcin.grzybowski@interia.pl

MARIAN GRZYBOWSKI

<https://orcid.org/0000-0003-1905-8942>
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
marian.grzybowski@interia.pl
<https://doi.org/10.35765/HP.2026.1760.27>

Fachowość i autonomia organów w oddziaływaniu państwa na gospodarkę: w kierunku „władzy merytorycznej”

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem jest jurystyczna i ustrojowo-polityczna analiza statusu ustrojowego, zasad funkcjonowania i autonomii decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych w energetyce, komunikacji elektronicznej, cywilnym transporcie lotniczym oraz kolejowym.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podjęto próbę rozstrzygnięcia, na ile profil ustrojowy krajowych organów regulacyjnych, określony przez: a) ich wyłączenie ze struktur właściwych ministerstw, b) obsadę kierowniczych stanowisk poprzez nabór konkursowy, c) kadencyjność funkcji kierowniczych, d) enumerację przesłanek przedterminowego odwołania, e) ustawowo zagwarantowany własny zakres działania i kompetencji, f) dominację kryteriów merytorycznych i autonomię przy podejmowaniu decyzji, czyni te organy nową jakościowo kategorią organów państwa.

PROCES WYWODU: Analizowane są zasady formowania czterech krajowych organów regulacyjnych – Prezesów Urzędu: a) Regulacji Energetyki, b) Komunikacji Elektronicznej, c) Transportu Kolejowego, d) Lotnictwa Cywilnego, oraz – porównawczo – ich cechy specyficzne jako centralnych wyspecjalizowanych organów administracji rządowej nowego typu.

Sugerowane cytowanie: Grzybowski, M., & Grzybowski, M. (2026). Fachowość i autonomia organów w oddziaływaniu państwa na gospodarkę: w kierunku „władzy merytorycznej”. *Horyzonty Polityki*, 17(60), 529–547. <https://doi.org/10.35765/HP.2026.1760.27>.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Dokonana analiza prowadzi do wniosku, iż cztery krajowe organy regulacyjne (z pewnymi wyjątkami co do Prezesa ULC) – spełniają standardy niezależności, profesjonalizmu i autonomii funkcjonalnej.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Wobec potencjalnego kreowania nowych sektorowych organów regulacyjnych w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej uzasadniona jest potrzeba dalszych analiz ich pozycji ustrojowej, zasad działania oraz relacji z ministrami właściwych resortów gospodarczych i instytucjami regulacyjnymi UE. Winna ona sprzyjać wypracowaniu modelu ustrojowego takich organów w systemie organów państwa, odpowiadającego ich ustawowym, a zarazem określonym przez prawo UE, zadaniom.

SŁOWA KLUCZOWE:

autonomia, organ, fachowość, infrastruktura,
gospodarka rynkowa

Abstract

PROFESSIONALISM AND AUTONOMY OF STATE
BODIES INFLUENCING THE ECONOMY:
TOWARDS “THE SUBSTANTIVE POWER”.

RESEARCH OBJECTIVE: The article aims to conduct a legal and systemic analysis of the political status, principles of operation and decision-making autonomy of national regulatory bodies for the energy, electronic communications, civil air and railway transport sectors.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The research investigates how the institutional profiles of national regulatory authorities defined by factors of their separation from ministries, competitive appointments based on expertise, fixed terms, statutory dismissal criteria, and decision-making autonomy, qualify them as a new category of state organs.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The study examines the formation and specific features of four national regulatory bodies: the Presidents of the Energy Regulatory Office, Office of Electronic Communications, Office of Rail Transport, and Civil Aviation Authority.

RESEARCH RESULTS: The analysis concludes that these four regulatory authorities (with some exceptions for the Civil Aviation Authority) generally meet the required standards of independence, professionalism, and functional autonomy.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:

With the potential creation of new regulatory bodies under Poland's EU membership, further research is needed to assess their systemic role, operations, and relationships with relevant ministers and EU regulatory institutions. This will help develop institutional models aligned with both national and EU laws.

KEYWORDS:

autonomy, administrative authority, competence,
infrastructure, market economy

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Ewolucja polskiego systemu sektorów infrastrukturalnych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku dokonywała się w kilku płaszczyznach. Po ustawowym, a następnie konstytucyjnym (na mocy noweli z 7 kwietnia 1989 r.) proklamowaniu wolności gospodarczej (Wasilewski, 1989, s. 73–75), wyrażała się w odchodzeniu od monopolu państwowych przedsiębiorstw infrastrukturalnych. Przekształceniom tym towarzyszyło uaktywnienie się nowych (także opartych na kapitale prywatnym) podmiotów świadczących usługi sieciowe. Powszechny zasięg tych usług, warunkujących funkcjonowanie gospodarki, transportu, służby zdrowia, edukacji i kultury oraz zaspokajanie codziennych potrzeb bytowych i cywilizacyjnych ludności, przy dominacji mechanizmów rynkowych ich świadczenia, uzasadniał objęcie podmiotów gospodarczych monitoringiem oraz działaniami regulacyjnymi organów państwa, korygującymi funkcjonowanie rynku (Szydło, 2005, s. 52–55).

U podstaw aksjologii monitoringu i działań regulacyjnych występowały motywy społeczne oraz gospodarcze. Motywy społeczne wiązały się z powszechnością usług infrastrukturalnych, ich wpływem na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, grup społecznych i instytucji oraz na odpowiadające standardom cywilizacyjnym warunki egzystencji ludności. Trudno uznać za wyobrażalne współczesne funkcjonowanie gospodarki, instytucji oraz grup i jednostek bez dostępu do energii elektrycznej, gazu ziemnego i innych paliw czy energii cieplnej, a także do transportu kolejowego oraz lotniczego.

Motywy gospodarcze wynikały z potrzeby zapewnienia podmiotom działającym w sektorze infrastruktury i jego subsektorach

niedyskryminacyjnego dostępu do urządzeń infrastrukturalnych, umożliwiającego prowadzenie działalności gospodarczej na zasadach uczciwej konkurencji, przy jednoczesnej ochronie interesu odbiorców usług, w tym tych o słabszej pozycji ekonomicznej (Kopycińska, 2006; *Perspektywiczne...*, 2008; Antonowicz, 2008, s. 40–42; Kubasik, 2008, s. 151–153).

Specyfiką sektorów infrastrukturalnych jest ich „nasycenie” wykorzystaniem urządzeń technicznych wymagających specjalistycznej obsługi. Warunkiem nadążania za postępem technicznym oraz technologicznym jest wymóg modernizacji urządzeń i technologii oraz wyspecjalizowanie i profesjonalizm oddziaływań po stronie właściwych organów. W stopniu wydatnym dotyczy to oddziaływań typu regulacyjnego (Hoff, 2008, s. 17–21).

Sektory te cechuje także sieciowy system powiązań wykorzystywanych urządzeń i ich interoperatywność. Działanie składników podsystemów rzutuje na działanie innych elementów i sprawność całego systemu, wymuszając całościowe podejście do sterowania siecią urządzeń. Sprawność sektora, postrzegana przez użytkowników sieci i finalnych odbiorców, jest wypadkową sprawności całej sieci. Przy regulowaniu sektorów infrastrukturalnych bądź ich segmentów *conditio sine qua non* efektywności staje się spożytkowanie wyspecjalizowanej wiedzy fachowej o współzależnościach między poszczególnymi elementami sieci. Aktualizuje to potrzebę profesjonalizacji personelu organów regulacji sektorowej oraz zarządzania i sprawowania nadzoru nad podmiotami gospodarczymi i instytucjami danego sektora infrastruktury.

Ważną społecznie (oraz politycznie) cechą sektorów infrastrukturalnych jest powszechny zasięg korzystania z ich usług i ze służących im urządzeń. Powszechność dostępu oznacza oddziaływanie na całą (lub: niemal całą) populację mieszkańców państwa. Odnosi się do wszystkich podmiotów czynnych w sferze wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, gazu, energii cieplnej, usług łączności i transportu publicznego (Grzybowski, 2021, s. 13–14).

Działania regulacyjne winny respektować nadrzędną (wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP) zasadę społecznej gospodarki rynkowej (Skrzydło, 2013, s. 34–35). Wynikają z niej: 1) imperatyw szanowania wolności gospodarczej podmiotów prowadzących działalność

w sektorach infrastrukturalnych i 2) zasada współdziałania partnerów społecznych ukierunkowująca czynności regulacyjne na gwarantowanie odbiorcom powszechnego dostępu do usług infrastrukturalnych na stabilnych i godziwych cenowo warunkach.

KRAJOWE ORGANY REGULACYJNE: UMIEJSCOWIENIE W SYSTEMIE ORGANÓW PAŃSTWOWYCH

Kompetencje krajowych organów regulacyjnych oraz zakresy ich zadań zdeterminowane zostały przez wewnątrz krajowe inicjatywy objęcia infrastruktury wyspecjalizowaną działalnością regulacyjno-monitoringową tworzonych w tym celu organów (Szydło, 2005, s. 52). Akcesja Polski do UE przyniosła konieczność zharmonizowania ich działań z polityką regulacyjną Unii. W przypadku objęcia unijną regulacją dalszych sektorów gospodarki nastąpi poszerzenie tego typu działań w poszczególnych państwach członkowskich.

Pierwszy „sektorowy” organ regulacyjny w Polsce powołany został w dziedzinie energetyki, na mocy ustawy Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 54, poz. 348 z późn. zm.). Postanowiła ona o powołaniu Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) oraz podległego mu Urzędu.

Powołanie URE poprzedziły zmiany organizacyjne i własnościowe w sektorze energetyki. W energetyce paliwowej w 1990 r. przestały działać dwie „wspólnoty węglowe”. Zastąpiła je spółka akcyjna Skarbu Państwa – Polskie Sieci Energetyczne S.A. (z czterema podmiotami gospodarczymi: Polską Grupą Energetyczną, Koncernem Energetycznym, Tauronem S.A. i grupą kapitałową Energa). W podsektorze ropy i gazu w miejsce Zjednoczenia Górnictwa Naftowego i Gazownictwa, obejmującego przedsiębiorstwa wydobywcze, przesyłowe i przetwórcze, powstała „spółka-matka” – Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG) – i pięć „spółek-córek”: Górnictwo Naftowe oraz cztery sprofilowane terytorialnie spółki gazownicze (Sienkiewicz, 2014, s. 21–22).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne zadania w sprawach regulacji obrotu paliwami i energią oraz promowania konkurencji przejął Prezes URE. Zgodnie z jej art. 21 ust. 2 Prezes

URE funkcjonował jako „centralny organ administracji rządowej”, powoływany na 5 lat przez Prezesa Rady Ministrów.

Zmiany w sektorze telekomunikacji podążyły w podobnym kierunku. Odstąpiono od monopolu świadczenia usług telekomunikacyjnych i komunikacji radiowej przez państwowe megaprzedsiewzięcia (z Telekomunikacją Polską na czele), a następnie podążano ku pluralizacji rynku usług pocztowych (Raczyński, 2006). Sektor ten został otwarty na wielość świadczących usługi podmiotów, w tym o kapitale prywatnym. Ich relacje oparto na zasadach konkurencji, przy równym dostępie do sieci podstawowych urządzeń.

Sam Urząd Regulacji Telekomunikacji powstał drogą połączenia personelu, majątku i zobowiązań dwóch dotychczas działających instytucji nadzorczo-inspekcyjnych: Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej oraz Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Pocztowej. Do URT przeszło kilkudziesięciu pracowników merytorycznych Ministerstwa Łączności, zajmujących się problematyką rynku usług telekomunikacyjnych (Grzybowski, 2021, 98–99). Podstawą prawną kompetencji URT były unormowania szczegółowe ustawy z 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2000 Nr 73, poz. 852 z późn. zm.). Istotne w tym zakresie były zwłaszcza: art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 7, art. 12 ust. 1–3, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 3, art. 22 ust. 2 pkt. 1, art. 27 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 57, art. 78 ust. 4, art. 83 ust. 3 oraz art. 84. Ustawodawca nie sformułował w tym akcie określenia ról ustrojowych (funkcji) Prezesa URT jako krajowego organu regulacyjnego w telekomunikacji i radiofonii. Analogiczną technikę legislacyjną zastosowano też w kolejnej ustawie z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. 2004 Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.) w odniesieniu do Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP).

Prezes URT uzyskał kompetencje gospodarowania częstotliwościami radiowymi, dopuszczania podmiotów do świadczenia usług w sferze łączności radiowej i telefonicznej o zasięgu powszechnym i wydawania w tym zakresie wiążących decyzji. Działając przy pomocy Urzędu, rozstrzygał spory między operatorami na rynku telekomunikacyjnym. Ustawą z 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. 2005 Nr 267, poz. 2258) URTiP został przemianowany na Urząd Komunikacji

Elektronicznej. Prezes UKE uzyskał status krajowego organu regulacyjnego w sprawach łączności, radiofonii i komunikacji telewizyjnej.

Wykreowanie – jako organu regulacyjnego – Prezesa UKE poprzedziły (w latach 1990–2000) przekształcenia własnościowe i strukturalne w telekomunikacji, radiofonii oraz łączności telefonicznej i pocztowej. Jednym z pierwszych kroków było przejście przez Prezesa URT zadań o charakterze inspekcyjno-zarządczym Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej.

W pierwotnym ujęciu właściwość Prezesa URT nie ograniczała się do telekomunikacji w znaczeniu ścisłym. Rozciągała się na gospodarowanie częstotliwościami radiowymi, kwestie kompatybilności urządzeń elektromagnetycznych w komunikacji elektronicznej oraz na usługi pocztowe. W relacjach zewnętrznych organ odpowiadał za pozyskiwanie dla Polski częstotliwości w międzynarodowej łączności radiowej oraz dostęp do urządzeń orbitalnych (tj. satelitów komunikacyjnych). W 2002 r. dokonano przemianowania URT, tworząc instytucję Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Pod tą nazwą organ funkcjonował do 14 stycznia 2006 r., tj. do powołania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Zadania, które ustawodawca kwalifikował jako „regulacyjne” i jako takie postawił przed Prezesem URT, a następnie (od 2002 r.) – przed Prezesem Urzędu Telekomunikacji i Poczty (URTiP), koncentrowały się na zapewnieniu powszechnego dostępu do sieciowych usług telekomunikacyjnych, radiokomunikacyjnych oraz pocztowych. Paralelnie występował komponent ekonomiczny: gwarantowania warunków dla uczciwej konkurencji między podmiotami występującymi na rynkach usług telekomunikacyjnych i pocztowych. Regulacja ta służyć miała zaprowadzeniu ładu w gospodarowaniu zasobami rynku, zwłaszcza – częstotliwościami elektromagnetycznymi i sferą numeracji telefonicznej.

Obok zadań ściśle regulacyjnych Prezes URTiP inicjował działania na rzecz rozwoju infrastruktury telefonicznej i radiowej oraz dostępu do europejskich i światowych sieci łączności. Po akcesji do UE pilne stało się podjęcie działań na rzecz spójności funkcjonowania radio- i telekomunikacji oraz rynku usług pocztowych w granicach Unii i Wspólnego Obszaru Gospodarczego.

Nowe unormowania (ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne), obowiązujące od 3 września 2004 r. (a więc już po akcesji

do UE), nałożyły na Prezesa URTiP zadania w zakresie postępowań konsolidacyjnych w telekomunikacji. Obligowały go i podległy mu urząd do promowania konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych. W podobnym kierunku ukierunkowano azymuty działań Prezesa URTiP w podsektorze usług pocztowych ustawą – Prawo pocztowe z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2003 Nr 130, poz. 1188 z późn. zm.), obowiązującą do końca 2012 r., tj. do utworzenia Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Znamienne, iż w nazwie przemianowanego w 2012 r. organu nie zostały wyeksponowane jego zadania regulacyjne. Niemniej analiza przepisów ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne i ustawy nowelizującej z 29 grudnia 2005 r. pozwala na traktowanie Prezesa UKE jako krajowego organu regulacyjnego w sferze łączności elektronicznej postrzeganej integralnie (*Perspektywiczne...*, 2008). Zadania regulacyjne wyznaczają profil tego organu, lecz nie wyczerpują katalogu jego zadań.

Zadania regulacyjne zostały także powierzone dwóm wyspecjalizowanym centralnym organom administracji rządowej utworzonym w sektorach transportu: transporcie kolejowym oraz w cywilnym transporcie lotniczym.

W sektorze kolejnictwa ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2003 poz. 1786 z późn. zm.) – wydana w okresie harmonizowania prawa polskiego z prawem UE – wykreowała instytucję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy Prezes UTK jest

centralnym organem administracji rządowej, będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu.

Ujęcie takie przyniosło połączenie w gestii Prezesa UTK trzech typów czynności: a) nadzoru (w tym: kontroli) bezpieczeństwa ruchu i sprawności działania urządzeń kolejowych, b) regulatora rynku przewozów kolejowych, c) organu zarządzającego działaniami na rzecz interoperacyjności infrastruktury kolejowej. Prezes UTK nie był zatem organem tylko „regulacyjnym”. To – w pewnym stopniu – różni jego zakres zadań od Prezesów Urzędów: Regulacji Energetyki, a także – Komunikacji Elektronicznej.

Połączenie w gestii Prezesa UTK działań o charakterze regulacyjnym z czynnościami kontrolno-nadzorczymi w sferze bezpieczeństwa ruchu kolejowego było już przedmiotem krytycznych uwag w polskim piśmiennictwie. Trzeba w tym miejscu przywołać opinię Eryka Kosińskiego, który stwierdził, że odciążenie UTK od powinności nadzorczych i administracyjnych w sferze bezpieczeństwa ruchu kolejowego wpłynęłoby korzystnie na kompleksowość analiz poprzedzających czynności regulacyjne organu (Kosiński, 2008). Również lektura postanowień art. 10 ust. 1 i 1a ustawy o transporcie kolejowym prowadzi do wątpliwości: czy obie funkcje Prezesa UTK – regulacja rynku kolejowego i nadzór nad bezpieczeństwem w ruchu kolejowym i przestrzeganiem praw pasażerów – dadzą się spełniać równolegle bez szkody dla funkcji regulacyjnej? Werbalizacja unormowań tych funkcji nasuwa spostrzeżenie o silniejszym natężeniu elementu władczości w wykonywaniu przez Prezesa UTK funkcji krajowej „władzy bezpieczeństwa” ruchu kolejowego (poza – może – licencjonowaniem przewoźników kolejowych i maszynistów oraz działaniami na rzecz interoperatywności transportu kolejowego) w porównaniu z jego zadaniami w sferze regulowania rynku przewozów kolejowych.

W transporcie lotniczym, po zniesieniu monopolu PLL LOT, jego przekształceniu w spółkę Skarbu Państwa, powołaniu szeregu spółek prawa handlowego (obejmujących porty lotnicze i urządzenia naziemne) oraz dopuszczeniu na polski rynek lotniczy linii zagranicznych, nastąpiła pluralizacja strukturalna i własnościowa tego sektora. Na mocy ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2002 nr 130 poz. 1112 z późn. zm., dalej: pr. l.) na bazie Głównego Inspektoratu Lotnictwa Cywilnego oraz Departamentu Lotnictwa Cywilnego, wydzielonego z Ministerstwa Infrastruktury, powołany został Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) z Prezesem ULC jako monokratycznym centralnym organem administracji rządowej.

Polska – parafując 31 stycznia 2003 r. umowę o Wspólnym Europejskim Obszarze Lotniczym – przyjęła na siebie zobowiązanie liberalizacji krajowego rynku lotniczego (z okresem przejściowym do 31 stycznia 2003 r.). Po tej dacie każda z firm lotniczych zarejestrowana w państwie członkowskim UE lub kandydującym do członkostwa, w Norwegii oraz Islandii mogła uruchomić połączenia lotnicze z i do Polski oraz na terenie Polski. Rynek przewozów lotniczych został

otwarty na przewoźników zewnętrznych o zróżnicowanym statusie własnościowym i pozycji na rynku lotniczym.

Nowe uwarunkowania funkcjonowania rynku lotniczego w Polsce rzutowały na unormowania ustawy – Prawo lotnicze z 2002 r. dotyczące administrowania polskim lotnictwem cywilnym i nadzoru nad rynkiem lotniczym. Art. 16 ust. 1 pr. 1. ustanawiał w tym zakresie właściwość ministra ds. transportu (aktualnie: ministra ds. infrastruktury). Do pomocy w wykonywaniu zadań ustawa powołała organ typu regulacyjnego – Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) wraz z kierowanym Urzędem, poddany – głównie organizacyjnie – nadzorowi ministra ds. transportu (infrastruktury).

Odnotowując brak klarownej delimitacji zakresów działania i kompetencji ministra ds. transportu i Prezesa ULC, dotyczących „spraw lotnictwa cywilnego”, warto zwrócić uwagę, że nazwa Urzędu nie eksponuje jego zadań o charakterze regulacyjnym. Wgląd w kompetencje Prezesa ULC przekonuje, że uprawnienia regulacyjne zostały „przemieszane” z kompetencjami typu nadzorczego oraz kontrolnego.

Trudności w wyznaczeniu relacji uprawnień ministra ds. transportu (infrastruktury) i kompetencji Prezesa ULC generują pytania o zakres związania Prezesa ULC uchwałami Rady Ministrów, aktami premiera oraz właściwego ministra (wobec ustawowego nadania Prezesowi ULC statusu „centralnego organu administracji rządowej”) oraz pytania o wymiar jego niezależności i jej gwarancji ustrojowych (jak: wyodrębnienie poza strukturą ministerstwa, powoływanie Prezesa ULC w trybie merytorycznego naboru, z obligatoryjnym uwzględnieniem fachowości i doświadczenia zawodowego kandydatów) i funkcjonalnych (jak: ustawowe przypisanie Prezesowi ULC własnych zadań i kompetencji oraz autonomii w podejmowaniu decyzji).

Do zadań regulacyjnych Prezesa ULC należy zaliczyć: wydawanie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej przewożu lotniczego, certyfikację podmiotów prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego, wydawanie licencji przewoźnika lotniczego, zatwierdzanie programów ochrony lotnisk oraz ochrony przedsiębiorstw wykonujących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego. W powiązaniu z działalnością regulacyjną – w sferze wyznaczania kręgu podmiotów funkcjonujących na rynku przewozów

lotniczych – pozostaje prowadzenie rejestrów statków powietrznych, lotnisk, lotniczych urządzeń naziemnych, personelu lotniczego, lądowisk oraz podmiotów prowadzących szkolenia w dziedzinie ruchu lotniczego oraz weryfikacja tych rejestrów. Komponent „regulacyjny” występuje też w działaniach polegających na wydawaniu wytycznych i instrukcji służących stosowaniu przepisów o ruchu i przewozach lotniczych.

Ustawa Prawo lotnicze przypisała Prezesowi ULC, obok zadań regulacyjnych, powinności w sferze nadzoru oraz kontroli bezpieczeństwa ruchu lotniczego: wydawanie zaleceń profilaktycznych dotyczących bezpieczeństwa lotów, sprawdzanie zdolności sprzętu lotniczego do lotów, wydawanie czasowych zakazów wykonywania operacji lotniczych w polskiej przestrzeni powietrznej, a nadto – sprawdzanie kwalifikacji personelu lotniczego (Grzybowski, 2021, 49–50).

FACHOWOŚĆ I NIEZALEŻNOŚĆ USTROJOWA I FUNKCJONALNA JAKO ATRYBUTY KRAJOWYCH ORGANÓW REGULACYJNYCH; W KIERUNKU FORMOWANIA „WŁADZY MERYTORYCZNEJ”

Ukształtowanie w sektorach infrastrukturalnych kategorii organów administracji rządowej, wykonujących jako zasadnicze – choć równoczesne z innymi zadaniami – funkcje regulacyjne, skłania do refleksji nad motywami wykreowania tego typu organów oraz ich ustrojowym usytuowaniem, cechami wyróżniającymi czy specyfiką funkcjonowania.

Problematyka ta była – choć tylko częściowo, gdy idzie o kwestie ustrojowe – przedmiotem szeregu opracowań. Dominują wśród nich opracowania odnoszące się do istoty działań regulacyjnych oraz kierunków funkcjonowania poszczególnych organów (zwłaszcza prace: Adamski 2005; Grzybowski, 2021; Hoff, 2008; Jurkowska & Skoczny, 2010; Kawka, 2006; Kosiński, 2008; *Perspektywiczne...*, 2008; Kopycińska, 2006; Swora, 2012; Szablewski, 2016; Szydło, 2005; Taylor & Ciechański, 2017).

Samo utworzenie tego typu organów oraz cechy szczególne ich statusu ustrojowego (w systemie organów „krajowych” i w systemie

instytucjonalnym UE) nie były przedmiotem wystarczającej uwagi. Skłania to do dalszych analiz w płaszczyźnie jurydycznej oraz – co warto szczególnie eksponować – polityczno-ustrojowej.

Pierwsza grupa pytań odnosi się do ważnego ustrojowo dylematu: czy tworzenie „niezależnych” centralnych organów administracji rządowej z „funkcją regulacyjną”, realizowaną jako wiodąca lub równoległa z funkcjami nadzorczo-kontrolnymi, wyznacza kierunek przeobrażeń aparatu administracyjnego w państwach współczesnych, realizujących model gospodarki rynkowej? Czy występuje wyłącznie (lub przede wszystkim) w sektorach gospodarki, w których państwo – mimo gwarantowania wolności działalności gospodarczej i otwarcia na rynkowy jej model – zachowuje ze względów społecznych *sui generis* „monitoring”, wyznacza ramy i treść elementów gry rynkowej oraz podstawowe reguły kształtowania relacji między podmiotami – dostawcami dóbr i usług, pośrednikami w obrocie i odbiorcami finalnymi?

Wśród praprzyczyn sięgnięcia po „regulacyjne” narzędzia oddziaływania państwa na podmioty gospodarcze w sektorach infrastrukturalnych – w miejsce zarządu właścicielskiego bądź zweryfikowanych jako gospodarczo i społecznie nieefektywne instrumentów scentralizowanego planowania dyrektywnego – szczególnie wskazać trzeba na zmianę statusu własnościowego szerokiego kręgu podmiotów gospodarczych, rozwijających działalność w tych sektorach. Odejście od monopolu czy dominacji podmiotów państwowych spowodowało odesłanie do lamusa wielu administracyjnych i planistycznych narzędzi oddziaływania na gospodarkę, stosowanych w okresie „przedtransformacyjnym”.

Zróźnicowanie własnościowe „dostawców” sieciowych usług infrastrukturalnych pozostaje pierwotną i sytuacyjnie najistotniejszą przesłanką sięgnięcia pod instrumenty „niewłaścicielskiego oddziaływania ukierunkowanego”, stanowiące rdzeń „działań regulacyjnych” (Szablewski, 1996, s. 17 i nast.).

Kolejną przesłanką było założenie, iż w relacjach między podmiotami gospodarczymi, świadczącymi usługi sieciowe o charakterze infrastrukturalnym, gra rynkowa nie może się odbywać w warunkach nieskrępowanej rywalizacji (uzasadnianej aksjomatem w pełni swobodnego korzystania z wolności gospodarczej), opierając się jedynie na swobodnym wykorzystaniu potencjału ekonomicznego

i sprawności organizacyjno-funkcjonalnej uczestników rynku, w tym: pozycji dominującej niektórych z nich. Rozstrzygało uzależnienie pozostałych dziedzin gospodarki, a także ochrony zdrowia, oświaty i kultury od dostępu do: nośników energii, paliw, energii cieplnej, a także do łączności radiowej, telefonicznej i pocztowej czy transportu publicznego oraz uwarunkowanie dostępem do nich zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych i cywilizacyjnych ludności.

Wskazane względy ekonomiczne oraz społeczne zadecydowały o „dopełnieniu” rynkowych zasad działania podmiotów świadczących usługi infrastrukturalne ustalaniem przez organy regulacji sektorowej reguł funkcjonowania rynku, kręgu jego uczestników i objęcie ich weryfikowanym przez wyspecjalizowany organ państwowy rejestrem, a także – ustanowienie zasady niedyskryminacyjnego dostępu uczestników rynku do sieci urządzeń pozwalających na wykonywanie sieciowych usług infrastrukturalnych.

Warunkiem efektywności oddziaływań regulacyjnych jest kompleksowość postrzegania działań podmiotów poddanych oddziaływaniu regulacyjnemu w układzie sieciowym. Wymaga to zasobu aktualizowanej na bieżąco wiedzy, łączącej komponenty: ekonomiczny, techniczny, finansowy i społeczny. Wymóg fachowości i doświadczenia odnosi się m.in. do piastunów funkcji krajowych organów regulacyjnych w poszczególnych sektorach, osób z grona ścisłego kierownictwa organów regulacyjnych i całego „merytorycznego” personelu kierowanych przez te osoby urzędów. Profesjonalizm winien uzyskać priorytet nad dyspozycyjnością personelu, charakterystyczną dla struktur zarządzania, opartych na zasadzie hierarchicznego podporządkowania.

W płaszczyźnie funkcjonalnej nieodzowne staje się zagwarantowanie organom pełniącym funkcje regulacyjne niezależności ustrojowo-organizacyjnej w ramach wydzielonego dla nich ustawowo zespołu zadań i służących ich realizacji uprawnień oraz odpowiedniego pola autonomii funkcjonalnej. Tylko taka autonomia pozwala na uwzględnienie rezultatów fachowej (nie zaś: politycznej) oceny sytuacji na rynku sektorowym i na zastosowanie profesjonalnie dobranych środków regulacyjnych (profilaktycznych lub korygujących zaburzenia rynkowe, niwelujących negatywnie odczuwane przez odbiorców usług sytuacje zaistniałe na rynkach poszczególnych sektorów). Warunki te, z dopuszczeniem pewnych zróżnicowań

„międzysektorowych”, zostały w stopniu satysfakcjonującym spełnione w odniesieniu do wskazywanych czterech krajowych organów regulacyjnych. Jedynie w przypadku Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Prezesa Urzędu brak jest istotnych gwarancji samodzielności decyzyjnej. Nie została bowiem ustawowo zagwarantowana stabilność pełnienia funkcji Prezesa Urzędu: brak ustawowego określenia czasokresu gwarantowanej kadencji, Ustawa – Prawo lotnicze nie formułuje zamkniętego katalogu przesłanek odwołania ze stanowiska Prezesa. Nie zostały także precyzyjnie rozgraniczone pola kompetencji i władczego wpływu ministra ds. transportu (infrastruktury) i właściwości decyzyjnej Prezesa ULC jako profesjonalnego, wyspecjalizowanego organu administracji rządowej pełniącego funkcje regulacyjne i nadzorcze.

Dla porównawczego zobrazowania ustrojowo-organizacyjnej i funkcjonalnej niezależności krajowych organów regulacyjnych, granic ustawowo wyznaczonych zakresów ich zadań, adekwatnych kompetencji oraz autonomii decyzyjnej warto posłużyć się zestawieniem tabelarycznym.

W zestawieniu (tab. 1) uwzględniono parametry samodzielności organizacyjnej i ustrojowej kierowania sektorowymi organami regulacyjnymi: nadanie im statusu odrębnego organu wyspecjalizowanej centralnej administracji rządowej z usytuowaniem poza strukturą „właściwego” ministerstwa oraz tryb naboru na stanowiska kierownicze (w tym: stanowisko Prezesa Urzędu). Samo powołanie osoby na urząd krajowego organu regulacyjnego powierzone zostało Prezesowi Rady Ministrów (za wyjątkiem Prezesa UKE – powiązanie piastowania funkcji Prezesa Urzędu z wrażliwą politycznie kwestią jego wpływu na podział częstotliwości dla radia i telewizji sprawiło, iż Prezesa UKE wybiera pluralistyczny politycznie organ przedstawicielski, tj. Sejm).

Cechą krajowych organów regulacyjnych jest nadanie im formy organu monokratycznego – Prezesa Urzędu. Wiceprezesi nie dysponują uprawnieniami własnymi, wykonując zadania i kompetencje Prezesa powierzone im statutowo lub aktami dyspozycji *ad hoc*, wydawanymi przez Prezesa Urzędu, w wymiarze i czasie przez niego wyznaczonym. Prezesi zostali wyposażeni w prawo kierowania do Prezesa Rady Ministrów wniosku o powołanie i odwołanie wiceprezesów; przy naborze na stanowiska wiceprezesów

ma zastosowanie konkursowa procedura naboru. Newralgiczne znaczenie w procedurach naboru mają kryteria wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego, a w przypadku stanowisk kierowniczych – wymóg wieloletniego (przeważnie: sześciocioletniego) stażu na stanowisku kierowniczym (np. art. 11b ust. 7 ustawy o transporcie kolejowym; §2 statutu URE). Profesjonalizm kierownictwa i kadry, oparcie działań i decyzji na kryteriach substancjalnych i autonomia decyzyjna nadaje tym organom atrybuty „władzy merytorycznej”. Czyżby władzy „nowego rodzaju”: „czwartej władzy”?

Tabela 1. Ustrojowe i funkcjonalne wyznaczniki niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorach: energetyki, komunikacji elektronicznej, transportu kolejowego i transportu lotniczego

	Regulowany sektor infrastruktury i nazwa krajowego organu regulacyjnego			
Główne wyznaczniki niezależności ustrojowo-funkcjonalnej organu regulacyjnego	ENERGETYKA	KOMUNIKACJA ELEKTRONICZNA	TRANSPORT KOLEJOWY	TRANSPORT LOTNICZY
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
I. Ustrojowo-organizacyjne				
1. wyodrębnienie instytucjonalne i usytuowanie poza strukturą ministerstwa	ds. energetyki	ds. łączności (infrastruktury)	ds. transportu (infrastruktury)	ds. transportu (infrastruktury)
2. powołanie na podstawie kryteriów profesjonalizmu; ustawowo określone w przejrzystej procedurze naboru (quasikonkursowej)	przez Prezesa Rady Ministrów spośród 3 kandydatów wyselekcjonowanych przez profesjonalnie sprofilowany zespół ds. naboru powołany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyselekcjonowanych przez zespół ds. naboru	przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyselekcjonowanych przez zespół ds. naboru	przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyselekcjonowanych przez zespół ds. naboru
3. kadencja	5-letnia	5-letnia	5-letnia	kadencja czasowo nieokreślona

4. zamknięty ustawowo katalog przesłanek odwołania przed upływem kadencji	katalog ujęty enumeratywnie (art. 21 ust. 2a ustawy – Prawo energetyczne)	przesłanką odwołania z art. 199 ust. 42c ustawy – Prawo telekomunikacyjne „wyłączenie w przypadku zaprzestania spełniania warunków, które wymagane są przy naborze...”	katalog ujęty enumeratywnie (choć nieco ogólniej); jedną z przesłanek odwołania ujawnienie <i>ex post</i> , że „nie spełnia wymogów powołania na określone stanowisko w art. 11 ust. 2 o transporcie kolejowym”	brak zamkniętego katalogu przesłanek odwołania
II. Funkcjonalne				
1) samodzielność decydowania w sprawach:	udzielania i cofania koncesji na: a) wytwarzanie; b) przesył; c) obrót energią elektryczną udzielanie i cofanie licencji na: a) wydobywanie; b) import; c) przesył; d) dystrybucję gazu ziemnego określanie wskaźników dla procesu kształtowania taryf przesyłowych	rezerwowanie (przydzielanie) częstotliwości radiowych określanie kryteriów i okresów dostępu telekomunikacyjnego wyznaczanie przedsiębiorstw do świadczenia usługi powszechnej decydowanie w przedmiocie wpisu do rejestru przedsiębiorstw prowadzących działalność telekomunikacyjną nadawanie statusu przedsiębiorstw o pozycji dominującej decydowanie o wpisie do rejestru usług pocztowych	wydawanie i cofanie licencji na wykonywanie przewozów kolejowych ustanawianie warunków (równego) dostępu licencjonowanych przewoźników do infrastruktury kolejowej zatwierdzanie opłat (podstawowych i dodatkowych) na korzystanie z infrastruktury kolejowej	wydawanie koncesji na wykonywanie działalności gosp. w zakresie przewozu lotniczego; ich zmiana oraz zawieszanie wydawanie licencji przewoźnika lotniczego prowadzenie rejestrów statków powietrznych i urządzeń naziemnych, ich weryfikacja zatwierdzanie programu ochrony lotnisk

Źródło: oprac. własne.

UWAGI KOŃCOWE

W czterech sektorach infrastrukturalnych (energetyce, komunikacji elektronicznej i pocztowej, transporcie kolejowym, transporcie lotniczym) ukształtowały się w Polsce wyspecjalizowane profesjonalnie organy centralnej administracji państwowej, usytuowane strukturalnie poza urzędami właściwych rzeczowo ministrów – ministerstwami w resortach gospodarczych. Organy te cechuje ustawowo gwarantowany własny zakres działania, kompetencji i pól decyzji. Właściwe ustawy krajowe nadały im postać organów monokratycznych (jednoosobowych), stawiając piastunów ich funkcji na czele wyodrębnionych strukturalnie, usytuowanych poza obrębem ministerstw urzędów. Konkursowy tryb naboru do wskazanych organów (obejmujący również stanowiska w ścisłym kierownictwie urzędów), ustawowo określona kadencja (utrudniająca odwołanie z piastowanych stanowisk) oraz enumeracja przesłanek przedterminowego odwołania ze stanowiska immunizuje te organy i ich kierownictwo w relacji do oddziaływań zewnętrznych Rady Ministrów, jej Prezesa i właściwych resortowo ministrów w sensie strukturalnym i osobowym. Własne, ustawowo sprecyzowane zakresy działania i pola decydowania, a także ustawowo gwarantowane kompetencje „autonomizują” wskazane tu organy w płaszczyźnie funkcjonalnej względem Rady Ministrów i wobec ministrów kierujących właściwymi resortami. Autonomia funkcjonalna objęła w szczególności samodzielne, oparte na własnej profesjonalnej ocenie, kształtowanie reguł funkcjonowania podmiotów działających na poszczególnych rynkach sektorowych. Regulacja rynków sektorowych pozostawiona została samodzielnej gestii wskazanych tu krajowych organów regulacyjnych, przy uwzględnieniu powinności wdrażania dyrektyw ujednolicających politykę Unii Europejskiej w poszczególnych sektorach infrastrukturalnych.

Stosowane przez krajowe organy regulacyjne instrumenty oddziaływania na podmioty gospodarcze funkcjonujące na czterech sektorowych rynkach usług infrastrukturalnych stanowią konglomerat działań równego typu: ustanawiania reguł funkcjonowania w sektorze (analogicznie do działań prawodawczych), monitorowania procesu wdrażania tych reguł oraz działań nadzorczych, kontrolnych i – w pewnym zakresie – zarządczych. Uwarunkowania techniczne

i ekonomiczne kojarzone są z profesjonalnie rozpoznawanymi i wdrażanymi uwarunkowaniami „sieciowego” zespalania różnych elementów, zaś potrzeba zachowania mechanizmów rynkowych i reguł uczciwej konkurencji (bez względu na status organizacyjny i własnościowy) z racjami o charakterze wybitnie społecznym: potrzebami zapewnienia powszechnego i niedyskryminacyjnego dostępu do podstawowych usług o charakterze infrastrukturalnym.

Względy natury politycznej, w obsadzie personalnej organów regulacyjnych czy w wyznaczaniu priorytetów ich działania pozostawione zostały na odległym planie: tak w doborze kadr, jak i w kształtowaniu treści działań typu regulacyjnego. Ma to miejsce nawet wówczas, gdy w konkursowym doborze kadr kierowniczych uczestniczą organy sprofilowane politycznie: premier, szef jego kancelarii, ministrowie resortowi – czy – w przypadku obsady stanowiska Prezesa UKE – Sejm. W wysoce spolityzowanym systemie organów władzy ustawodawczej (regulującej) i wykonawczej krajowe organy regulacyjne postrzegane być winny jako przyczółek immunizowany na bezpośrednie oddziaływania partyjno-polityczne. Przyczółek „władzy merytorycznej”, merytokracji.

BIBLIOGRAFIA

- Adamski, D. (2005). *Europejskie prawo łączności elektronicznej. Telefony, telewizja, internet*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Antonowicz, M. (2008). Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego. *Problemy Zarządzania*, 1(19), 38–54.
- Grzybowski, M. (2021). *Krajowe organy regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych w świetle polskich ustaw sektorowych*. Białystok: Temida 2.
- Hoff, W. (2008). *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Jurkowska, A., & Skoczny, T. (Red.) (2010). *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Kawka, I. (2006). *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*. Kraków: „Zakamycze”.
- Kopycińska, D. (Red.) (2006). *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*. Szczecin: Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński.

- Kosiński, E. (2008). Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej sektora kolejowego. *Problemy Zarządzania*, 1(19), 125–150.
- Kubasik, J. (2008). Regulacja cen detalicznych w telekomunikacji. *Problemy Zarządzania*, 1(19), 151–168.
- Perspektywiczne aspekty regulacji w sektorze komunikacji elektronicznej* (2008). Warszawa: Instytut Łączności, Państwowy Instytut Badawczy, Zakład Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych.
- Raczyński, M. (2006). *Reformy sektora telekomunikacji w Polsce*. W D. Kopycińska (Red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce* (s. 297–304). Szczecin: Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/index.php?a=f41f28> (dostęp: 14.12.2023).
- Sienkiewicz, M. (2014). Bezpieczeństwo rynku gazu ziemnego w Polsce – aspekt formalno-prawny. *Wiadomości*, 4(192), 17–22.
- Skrzydło, W. (2013). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (wyd. 7). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Swora, M. (2012). *Niezależne organy administracji*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szablewski, A.T. (Red.) (1996). *Mechanizmy rynkowe w energetyce i telekomunikacji*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Zydzło, M. (2005). *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Warszawa: Wydawnictwo: Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Taylor, Z., & Ciechański, A. (2017). *Deregulacja i przekształcenia przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego.
- Wasilewski, A. (1989). Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych). *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 3, 75–81.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>