

Mateusz Błachucki*

RAZEM CZY OSOBNO? SPECJALIZACJA I INTEGRACJA ORGANÓW ANTYMONOPOLOWYCH, OCHRONY KONSUMENTÓW I REGULACYJNYCH W POLSCE I KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ¹

1. Wprowadzenie

Krajowe systemy administracji publicznej w krajach Unii Europejskiej oferują bogactwo rozwiązań instytucjonalnych. Wynikają one z przyjętych w danym kraju założeń tworzenia i określania jurysdykcji administracyjnej organów administracji publicznej, a także są wynikiem historycznych uwarunkowań oraz wewnętrznych procesów politycznych i decyzji ustawodawcy lub rządu dotyczących określonego ukształtowania ustroju i kompetencji organów administracji publicznej. Można zauważyć pewne typy rozwiązań przyjmowane w wielu krajach, ale z reguły każde krajowe rozwiązanie cechuje się mniej lub bardziej zarysowaną specyfiką.

Dobrym przykładem tej wstępnej obserwacji jest sposób ukształtowania ustroju administracji antymonopolowej² pod kątem jej specjalizacji lub integracji

* Dr Mateusz Błachucki – adiunkt, Zakład Prawa Administracyjnego INP PAN.

¹ Artykuł powstał w ramach badań prowadzonych na podstawie umowy z Narodowym Centrum Nauki nr UMO-2016/23/B/HS5/03605.

² W literaturze przedmiotu można spotkać stanowiska negujące odrębność organu antymonopolowego i traktujące go jako organ regulacyjny, zob. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy*

z administracją konsumencką i regulacyjną³. Zasadniczo brak jest w Polsce dyskusji, jaki powinien być ustroj polskiego organu antymonopolowego i czy zasadny jest istniejący system integracji administracji antymonopolowej i konsumenckiej oraz czy pożądane byłoby jej rozszerzenie na organy regulacyjne. Obranie za przedmiot badań właśnie tych rodzajów organów administracji publicznej jest uzasadnione wskazywanymi często podobieństwami podstaw aksjologicznych interwencji tych organów, zbieżnością przedmiotu regulacji i podobnymi instrumentami administracyjnoprawnego oddziaływania na adresatów norm⁴. Wiele przykładów zagranicznych oraz polskie rozwiązania pokazują, że właśnie w odniesieniu do tych trzech typów organów ustawodawcy krajowi często decydują się na ich integrację i można w tym zakresie znaleźć całą gamę rozwiązań. Zaobserwować można bowiem zarówno rozwiązania oparte na wąskiej specjalizacji i wydzielaniu organów administracji, ale również systemy daleko idącej lub zupełnej integracji tych organów. Dodatkowo wskazać można jeszcze wiele rozwiązań pośrednich lub idących w zupełnie inną stronę np. powierzenia dwóm lub większej ilości organów jurysdykcji antymonopolowej⁵. Podstawowym problemem badawczym, który jest analizowany w artykule jest odpowiedź na pytanie, czy istnieje jedno optymalne dla wszystkich jurysdykcji krajowych rozwiązanie instytucjonalne, czy też choćby rozwiązanie, które byłoby zalecane dla większości krajów. Dodatkowo podjęte badania będą miały na celu zidentyfikowanie przyczyn, dla których właściwa może być specjalizacja albo integracja organów. Te ustalenia zostaną odniesione

regulacyjne [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 307. Nie wydaje się to jednak przekonujące, gdyż zatracą się podstawowa odrębność interwencji regulacyjnej i antymonopolowej. Ta pierwsza ma w dużym stopniu charakter *ex ante*, operuje przede wszystkim metodą nakładania pozytywnych obowiązków adresowanych do przedsiębiorców, dopuszcza szerszą gamę celów, z których różnie pojmowana ochrona bezpieczeństwa ma często pierwszeństwo w stosunku do ochrony konkurencji, a także jest oparta na normach partykularnych (sektorowych). Istotnym wzmocnieniem argumentacji o odrębności administracji antymonopolowej i regulacyjnej są dyskutowane w części pierwszej zagrożenia i korzyści integracji tych organów.

³ Mówiąc o organach regulacyjnych analiza została ograniczona do regulatora energetycznego, telekomunikacyjnego i kolejowego. Wybór ten został dokonany ze względu na to, że właśnie ci regulatorzy są najczęściej integrowani organami antymonopolowymi i konsumenckimi. Ponadto właśnie ci trzej regulatorzy wykazują na gruncie polskim największą zbieżność w zakresie ich pozycji ustrojowej, ukształtowania jurysdykcji administracyjnej. Co także nie bez znaczenia, wszystkie omawiane organy regulacyjne oraz antymonopolowy i konsumencki zostały poddane jurysdykcji tego samego sądu powszechnego, tj. Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁴ T. Skoczny, D. Miąsik [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2010, s. 45.

⁵ Z taką sytuacją mamy do czynienia w USA, gdzie kompetencje w zakresie jurysdykcji antymonopolowej współdzielą Departament Stanu i Federalna Komisja Handlu. Z podobnymi rozwiązaniami można się też było spotkać we Francji lub Wielkiej Brytanii. Szersze rozważania dotyczące zasadności tworzenia konkurencyjnej jurysdykcji antymonopolowej i wielości organów z zadaniami antymonopolowymi leżą poza przedmiotem badań podjętych w tym artykule.

do Polski, szczególnie w kontekście projektowanych dobrych zmian w systemie instytucjonalnym administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej.

Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza z nich identyfikuje argumenty za i przeciw integracji i specjalizacji organów administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej, które może spotkać w teorii oraz praktyce administracyjnej. Następnie zaprezentowany został krótki przegląd rozwiązań krajowych państw Unii Europejskiej. Trzecia część skupia się na ewolucji właściwości Prezesa UOKiK i polskich organów regulacyjnych. Czwarta część prezentuje krótko pomysły dobrych zmian w systemie polskiej administracji publicznej, zmierzających zarówno do specjalizacji, jak i integracji organów administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Artykuł kończą wnioski z przeprowadzonych badań i zostaje przedstawiona odpowiedź na postawiony na wstępie problem badawczy, a także zostają wskazane wnioski w zakresie przyjęcia rozwiązania optymalnego dla polskiej administracji publicznej.

Podjęte badania wpisują się w nurt badawczy ustrojowego prawa administracyjnego, który w ostatnich latach nie jest najbardziej popularny. Widać to również dobrze w odniesieniu do badań instytucjonalnych aspektów polskiej regulacji antymonopolowej⁶. Można mieć nadzieję, że prezentowane wyniki badań będą stanowiły zachętę do bardziej pogłębionych studiów. Jest to tym bardziej uzasadnione, że choć ponad dwadzieścia lat temu zdecydowano się na zintegrowany system administracji antymonopolowej i konsumenckiej, to brak jest aktualnych rozważań dotyczących instytucjonalnego ustroju tej administracji, a przede wszystkim oceny jego efektywności. Należy mieć wszakże świadomość, że przedmiotem badań tej pracy jest jedynie tylko jeden z czynników składających się na złożoną problematykę optymalnego ukształtowania ustroju i jurysdykcji administracji antymonopolowej⁷. W tej sytuacji należy postulować prowadzenie dalszych studiów, a być może i kompleksowych badań. Jest to tym bardziej uzasadnione w obliczu zmian ustroju i jurysdykcji administracyjnej polskiego organu antymonopolowego, które będą skutkiem planowanych reform Europejskiej Sieci Konkurencji

⁶ Światowa literatura jest w tym zakresie bogatsza. Poza cytowanymi w tej pracy licznymi artykułami należy szczególnie wymienić prace D.A. Crane, *The Institutional Structure of Antitrust Enforcement*, OUP, Oxford 2011 oraz A. Ottow, *Market and Competition Authorities. Good Agency Principles*, Oxford 2015.

⁷ W literaturze wskazuje się bowiem, że system instytucjonalny administracji antymonopolowej powinien regulować zestaw kluczowych zagadnień, to jest: 1) niezależność i rozliczalność organu, 2) kolegialność vs. monokratyczność; 3) wyodrębniony organ czy część ministerstwa; 4) koncentracja i dekoncentracja jurysdykcji antymonopolowej; 5) specjalizacja lub integracja z innymi organami; 6) system administracyjny czy sądowy; 7) system inkwizycyjny czy kontradyktoryjny; 8) wewnętrzny podział zadań w urzędzie, zob. W. Kovacic, M. Mariniello. *Competition Agency Design in Globalised Markets*, E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2016.

i Dyrektywy ECN⁸. Zasadność podejmowanych badań wynika również z tego, że właściwa budowa organu administracji publicznej przekłada się w sposób istotny na jego pracę. Ponadto każdy system instytucjonalny powinien być regularnie oceniany, gdyż nie ma rozwiązań ustrojowych w administracji publicznej, które nie poddają się upływowi czasu i zmieniającemu otoczeniu w którym funkcjonują, co także dotyczy administracji antymonopolowej⁹.

2. Argumenty za i przeciw integracji i specjalizacji organów

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele argumentów wskazujących na zasadność specjalizacji lub integracji organów administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej¹⁰. Zostaną one poddane analizie w tej części artykułu. Zwrócić należy uwagę na okoliczność, że punktem wyjścia dla dyskusji o integracji organów jest zawsze organ antymonopolowy. Oznacza to, że rozważane są argumenty za łączeniem administracji antymonopolowej z administracją konsumencką oraz regulacyjną. W toku prowadzonych badań nie udało się wyodrębnić szczególnych argumentów przemawiających za integracją jedynie administracji konsumenckiej i regulacyjnej. Można to tłumaczyć historycznym rozwojem poszczególnych organów, z których organy antymonopolowe wydają się najstarsze, co wynika z faktu, że ustawodawstwo antykartelowe o wiele dekad wyprzedziło ustawodawstwo regulacyjne (we współczesnym rozumieniu regulacji). Ponadto administracja antymonopolowa ma charakter uniwersalny, co umożliwia jej integrację z organami o charakterze partykularnym, tj. konsumenckimi (ich aktywność dotyczy jedynie tych transakcji przedsiębiorców, których stroną są konsumenci) i regulacyjnymi (ich aktywność dotyczy jedynie działalności gospodarczej przedsiębiorców w danym sektorze). Łączenie organów o wąskim zakresie działania powoduje, że praktycznie brak jest wspólnych obszarów działania, co właściwie uniemożliwia im osiągnięcie korzyści z integracji, poza prostymi ograniczeniami

⁸ Zob. propozycja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, COM(2017) 142 final, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_pl.pdf (dostęp: 13.12.2017 r.).

⁹ W. Kovacic, *Achieving Better Practices in the Design of Competition Policy Institutions*, Remarks before the Seoul Competition Forum 2004, Seoul 2004 (www.internationalcompetitionnetwork.org), s. 7.

¹⁰ Pomijam w tym miejscu pierwotne dyskusje dotyczące zasadności tworzenia samych organów antymonopolowych, konsumenckich, a przede wszystkim regulacyjnych. Takie dyskusje miały miejsce przykładowo przy powoływaniu polskiego regulatora telekomunikacyjnego. Zob. A. Szablewski, *Specjalny urząd nie jest potrzebny*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 63.

kosztów administracyjnych. Z podobnych względów, co do zasady, poza zakresem rozważań są zagadnienia łączenia samej administracji regulacyjnej.

2.1. Teoretyczne argumenty za specjalizacją lub integracją organów

W ostatniej dekadzie, szczególnie w Europie, możemy zauważyć, że coraz więcej krajów decyduje się na łączenie administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Z reguły centrum tych połączeń są organy antymonopolowe. Dodatkowo organom antymonopolowym powierza się też coraz to nowe dodatkowe zadania poszerzając ich zakres działania. Prowadzi to do tworzenia z organów „śmietników kompetencyjnych”¹¹. Mówi się czasem o efekcie „zatapiania w Morzu Północnym” na określenie polityki rządów rozwiązywania pojawiających się problemów z alokacją nowych kompetencji poprzez powierzanie tych zadań organom antymonopolowym¹². Jakkolwiek nie wszystkie takie działania rządów mogą być poparte merytorycznym uzasadnieniem, to w literaturze przedmiotu można wskazać wiele argumentów, które można wysunąć za integracją lub specjalizacją organów antymonopolowych, konsumenckich i regulacyjnych. Pierwsza grupa argumentów ma charakter generalny i odnosi się do skutków jakie niesie tworzenie większych organizacji w administracji publicznej w ogóle. Druga grupa argumentów dotyczy specyficznych argumentów dotyczących zmian w ustroju organów antymonopolowych, konsumenckich i regulacyjnych.

Po pierwsze, wskazać można pewne ogólne zagadnienia, które odnoszą się do każdej organizacji, która sprawuje wiele funkcji jednocześnie lub też stawia na specjalizację. Zagadnienia te stanowią istotne okoliczności, które powinny być brane przez decydentów publicznych podejmujących decyzje o specjalizacji lub integracji organów administracji publicznej. Za właściwością jednego lub drugiego wyboru mogą przemawiać następujące okoliczności:

- a. uzupełniające się i przeciwstawne zadania organizacji – tworzenie organizacji wielozadaniowych obarczone jest trudnością takiego określenia celów organizacji, aby się wzajemnie uzupełniały, a nie były konkurencyjne. Efekty synergii możliwe są tylko, kiedy cele organizacji wielozadaniowej mają charakter komplementarny. Złe połączenie może powodować paraliż decyzyjny, albo skutkować degradacją którejś z wykonywanych funkcji. Przykładowo pomiędzy organem antymonopolowym i regulatorem może zaistnieć rozbieżność w ocenie zachowania

¹¹ M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 424.

¹² OECD, Summary Record of the Roundtable on Changes in Institutional Design, Annex to the summary record of the 122nd meeting of the Competition Committee held on 17-18 December 2014, DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/FINAL, s. 2-3.

- rynkowego przedsiębiorcy poddanego regulacji np. czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą na danym rynku regulowanym i czy jej nadużywa. Połączenie organów może pomóc rozwiązać ten problem i ujednoczyć podejście albo może zinternalizować problem i zantagonizować komórki zintegrowanej organizacji¹³;
- b. ustanawianie priorytetów organizacji – organizacje wyspecjalizowane łatwiej wyznaczają priorytety swojego działania i nie ma potrzeby wyważania różnych celów. Organizacje wielozadaniowe przez złe alokowanie środków będące rezultatem niepoprawnego określenia priorytetów ryzykują degradacją jednych zadań i faworyzowaniem innych. Innym zagrożeniem może być to, że poprzez rozproszenie priorytetów zintegrowany organ nie będzie faktycznie skutecznie wypełniał żadnego z nich¹⁴;
 - c. skala operacji – organizacje wielozadaniowe często mogą łatwiej osiągać korzyści ze skali operacji. Są to z reguły większe organizacje o większych zasobach i środkach, które mogą stosować. Mniejsze organizacje mogą nie być traktowane jak równy partner przez większe podmioty;
 - d. dzielenie się informacjami – wielozadaniowe organizacje mogą korzystać z efektów synergii jakie daje pozyskanie jednej informacji i wykorzystanie jej na różnych polach. Należy wszakże pamiętać, że reguły prawne lub organizacja wewnętrzna danej organizacji będą utrudniały lub wstrzymywały przepływ informacji;
 - e. rozliczalność – organizacje wyspecjalizowane są łatwiej rozliczalne, w przypadku organów zintegrowanych trudniej określić w jakim zakresie organ nie wykonuje swojej jurysdykcji administracyjnej poprawnie¹⁵. Dla organów antymonopolowych może to skutkować ograniczeniem wdrażania prawa konkurencji na rzecz innych zadań, przy jednoczesnym utrzymywaniu wrażenie skutecznego organu dzięki sukcesom na innych polach;
 - f. możliwości rozwoju zawodowego i kariery – organizacje o charakterze wielozadaniowym oferują możliwość pracy nad różnymi kategoriami spraw. W zależności od preferencji pracownika może to stanowić o atrakcyjności pracy (dla osób preferujących nowe wyzwania i nastawianych na szybką ścieżkę kariery) lub jej braku (dla osób o wąskiej specjalizacji);
 - g. zarządzanie kadrami – większe i wielozadaniowe organizacje stwarzają większe możliwości rotacji osobowych z korzyścią dla organizacji.

¹³ N. Petit, *The Proliferation of National Regulatory Authorities alongside Competition Authorities: A Source of Jurisdictional Confusion*, GCLC Working Paper 02/04, s. 30-31.

¹⁴ A. Ottow, *Erosion or innovation? The institutional design of competition agencies – A Dutch case study*, „Journal of Antitrust Enforcement” 2014, Vol. 2, No. 1, s. 30.

¹⁵ M.J. Trebilcock, E.M. Iacobucci, *Designing Competition Law Institutions: Values, Structure, and Mandate*, 41 Loyola University Chicago Law Journal 455, 2010, s. 465.

Mniejsze i specjalistyczne organizacje są mniej elastyczne w zakresie zarządzania kadrami;

- h. oszczędności kosztów – wielozadaniowe organizacje korzystają często z przewagi jaką dają mniejsze koszty utrzymania. Dotyczy to w szczególności tych działów organizacji, które wspierają jej funkcjonowanie i niekoniecznie odpowiadają za jej podstawową działalność. Połączenie organizacji daje możliwość ograniczenia kosztów administracyjnych i logistycznych, choć sam proces łączenia może być również kosztowny i ni zawsze kończy się sukcesem;
- i. mieszanka kultur organizacyjnych – łączenie różnych organizacji stwarza możliwości łączenia różnych kultur organizacyjnych i prawnych. Może mieć to pozytywne skutki w postaci podniesienia poziomu zarządzania, ujednoczenia płac czy polepszenia systemu podejmowania decyzji. Niestety może to też powodować „równanie w dół” i skutkować powielaniem złych wzorców organizacyjnych;
- j. organizacja wewnętrzna – podmioty wyspecjalizowane i mniejsze mają z reguły bardziej spłaszczoną organizację i są łatwiejsze w zarządzaniu. Podmioty wielozadaniowe stoją przed wyzwaniem poprawnego zbudowania struktury organizacyjnej. Łączenie dużych organizacji jest zawsze obarczone ryzykiem, że połączony podmiot może być zbyt rozbudowany, aby efektywnie nim zarządzać i osiągnąć założone efekty synergii¹⁶.

Po drugie, można wskazać zagadnienia, które mogą przemawiać za połączeniem lub odseparowaniem administracji antymonopolowej i konsumenckiej. Za takim połączeniem mogą przemawiać następujące okoliczności:

- a. połączenie polityki konkurencji i konsumenckiej w jednym organie może stwarzać możliwości spójnego wdrażania celów obydwu polityk, które często mogą być zbieżne;
- b. istnieje szybszy i łatwiejszy przepływ informacji, o tych samych rynkach, na które organ oddziałuje instrumentami polityki ochrony konkurencji oraz ochrony konsumentów;
- c. wspólny i większy organ może być lepiej widocznym uczestnikiem rynku oraz systemu administracji publicznej co pozwala mu lepiej oddziaływać i realizować swoje cele w odniesieniu do uczestników rynku oraz innych organów administracji publicznej¹⁷;
- d. połączenie ochrony konkurencji i konsumentów pozwala lepiej ocenić negatywny wpływ danej praktyki na konsumentów, co często jest

¹⁶ OECD, Key points of the Roundtables on Changes in Institutional Design, Summary Record: Annex to the summary record of the 123rd meeting of the Competition Committee held on 15-19 June 2015, DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL, s. 2-3.

¹⁷ A. Fels, H. Ergas, *Institutional Design of Competition Authorities*, paper drafted as a Background Note for the Competition Committee's session on Changes in Institutional Design, DAF/COMP/WD(2014)85, s. 17.

istotną okolicznością przy ocenie antykonkurencyjnych praktyk rynkowych przedsiębiorców¹⁸.

Jednocześnie połączenie administracji antymonopolowej i konsumenckiej może wiązać się z określonymi kosztami, które mogą przemawiać przeciwko integracji:

- a. wspólny cel polityki konkurencji i konsumenckiej jakim jawi się dobrobyt konsumencki nie przekłada się na wspólne procedury czy instrumenty wdrażania obu polityk. Istotna część regulacji konsumenckich nie ma też nic wspólnego z ochroną konkurencji;
- b. ochrona konsumentów jest bardzo często rozproszona, a więc trudno w ogóle mówić o integracji administracji w tym obszarze. Łączenie administracji antymonopolowej i konsumenckiej nigdy nie jest pełne. Wynika to z charakteru administracji konsumenckiej, która ma często sieciowy i zdecentralizowany, a czasem również zdekoncentrowany charakter. Po pierwsze, w wielu krajach możemy mówić o sieci organów konsumenckich, w skład której wchodzi zarówno organy administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym jak i funkcjonalnym. Po drugie, bardzo często organy ochrony konsumentów znajdują się zarówno na szczeblu centralnym oraz lokalnym lub regionalnym. Po trzecie, w wielu krajach możemy zaobserwować tworzenie wyspecjalizowanych organów ochrony konsumentów, np. w sektorze finansowym, czy energetycznym. Powoduje to, że choć integracji podlegają centralne organy administracji antymonopolowej i konsumenckiej to w istocie taki połączony organ nigdy nie jest tak onnipotentny w dziedzinie publicznoprawnego wdrażania ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jak ma to miejsce w przypadku prawa antymonopolowego;
- c. wdrażanie jednocześnie dwóch różnych polityk może wiązać się z różnym stopniem trudności oraz odmiennym odbiorem społecznym czy politycznym. Ochrona konsumentów w większości przypadków jest o wiele łatwiejszym zestawem reguł do wdrażania, a ponadto o wiele lepiej rezonuje ona w opinii publicznej, czy u polityków. Stwarza to niebezpieczeństwo, że w połączonym organie może ona zdominować politykę konkurencji¹⁹.

Po trzecie, istnieją okoliczności istotne dla zasadności integracji lub specjalizacji organów antymonopolowych i regulacyjnych. Za specjalizacją organów antymonopolowych i regulacyjnych można wskazać następujące argumenty:

¹⁸ K.J. Cseres, *Integrate or separate. Institutional design for the enforcement of competition law and consumer law*, Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2013 – 0143, s. 43.

¹⁹ OECD, Key points of the Roundtables on Changes in Institutional Design, Summary Record: Annex to the summary record of the 123rd meeting of the Competition Committee held on 15-19 June 2015, DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL, s. 4.

- a. cele polityki regulacyjnej oraz polityki konkurencji nie zawsze są zbieżne. Wolna konkurencja nie zawsze prowadzi do ukształtowania takiej struktury rynku lub zachowań podmiotów rynkowych, które są pożądane z punktu widzenia polityki regulacyjnej²⁰;
- b. im bardziej wyspecjalizowana instytucja tym lepiej i dokładniej zdefiniowane są jej cele i zadania²¹;
- c. dzięki ściśle określonym i spójnym zadaniom łatwiej można znaleźć i zatrzymać specjalistów z danej dziedziny;
- d. kierownictwo średniego i wyższego szczebla jest w całości skupione na dziedzinie swojej specjalizacji, co ułatwia zarządzanie, jak i kształtowanie polityki administracyjnej;
- e. wąska specjalizacja umożliwia sprawowanie bardziej skutecznej kontroli przez regulatora nad podmiotami regulowanymi;
- f. unika się problemu „lewarowania regulacyjnego”, czyli sytuacji, kiedy za pomocą środków antymonopolowych osiąga się cele regulacyjne²². Przykładowo organ antymonopolowy może zaakceptować (lub narzucić) warunki w decyzji koncentracyjnej lub zobowiązania w decyzji antymonopolowej, które przede wszystkim „rozwiązują” problemy regulacji rynku, a nie eliminują zagrożeń dla konkurencji;
- g. organy o wąskiej specjalizacji są łatwiej rozliczalne, gdyż odpowiadają ściśle za swoje wąskie zadania i nie mogą ich maskować innymi zadaniami.

Natomiast za integracją organów antymonopolowych i regulacyjnych mogą przemawiać następujące argumenty:

- a. integracja organów umożliwia osiągnięcie ekonomii zasięgu działania. Posiadanie specjalistów stwarza możliwość wykorzystania ich wiedzy na wielu polach i ogranicza koszty ich pozyskiwania, które mogą mieć istotne znaczenie dla organizacji wyspecjalizowanych (np. organu antymonopolowego, w przypadku pozyskiwania specjalistycznej wiedzy o rynkach regulowanych);
- b. wąska specjalizacja organów może skutkować przewagą interesów partykularnych, ze szkodą dla interesu publicznego. Organy zintegrowane, dzięki wykonywaniu wielu funkcji mogą lepiej harmonizować skutki swoich decyzji;

²⁰ Ibidem.

²¹ W. Kovacic, D. Hyman, *Competition Agency Design: What's on the Menu?*, (2012). GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 628, s. 9.

²² W. Kovacic, D. Hyman, *Regulatory Leveraging: Problem or Solution?* (August 22, 2016). GWU Law School Public Law Research Paper No. 2016-41; GWU Legal Studies Research Paper No. 2016-41, s. 2-3.

- c. specjalizacja organów może rodzić koszty związane z procesem koordynacji. Koordynacja oznacza to często opóźnienia wynikające z uzgodnień, a także częściową utratę wpływu na treść za swojej decyzji²³;
- d. organy zintegrowane mogą być w większym stopniu niezależne od podmiotów, których działalność mają regulować²⁴;
- e. istnienie kilku niezależnych organów rodzi często problemy koordynacji działań lub uzgodnienia stanowisk. Z punktu widzenia rządu połączenie w jeden organ administracji antymonopolowej i regulacyjnej może być traktowane jako rozwiązanie problemu koordynacji działań i „zdecentralizowanie” go z poziomu rządu na poziom zintegrowanego organu²⁵.

Analizując wskazane argumenty można stwierdzić, że dotyczą one łączenia administracji antymonopolowej z konsumencką lub antymonopolowej z regulacyjną. W świetle przedstawianej argumentacji trudno uznać, że będą one miały w większym stopniu zastosowanie do łączenia samych organów regulacyjnych. Proste synergie wynikające z redukcji kosztów administracyjnych będą w tym przypadku najpoważniejszym argumentem za taką integracją. Ewentualnie dodatkowym argumentem może być podobny sposób działania regulatorów, gdzie sektorowa wiedza techniczna odgrywa podstawową rolę i jest często podstawą materialną do podejmowania interwencji administracyjnoprawnej na rynku.

Równie rzadko możemy się spotkać z argumentacją przemawiająca za jednoczesnym łączeniem administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. W tym przypadku trudno mówić o jakichś bardziej istotnych synergjach poza administracyjnymi, a jednocześnie na plan pierwszy wysuwają się zagrożenia związane z wielkością takiego organu. Wielkość ta może powodować, że nie tylko pozytywne efekty integracji nie zostaną osiągnięte, ale ujawnią się zagrożenia wynikające z dysfunkcyjności bardzo dużych organizacji, które są szczególnie realne w przypadku dużych organizacji funkcjonujących w ramach administracji publicznej.

Rozważając kwestie integracji administracji antymonopolowej i regulacyjnej należy wziąć pod uwagę jeszcze jedno zagadnienie. Nawet jeżeli uznamy, że taka integracja jest zasadna należy rozważyć dalszą kwestię, z którymi organami regulacyjnymi ta integracja będzie optymalna i jak szeroki zakresu jurysdykcji administracyjnej będziemy chcieli powierzyć jednemu organowi. W literaturze zwraca się bowiem uwagę na problem, że zintegrowanie zbyt wielu zadań w jednym

²³ A. Fels, H. Ergas, *Institutional Design of Competition Authorities*, paper drafted as a Background Note for the Competition Committee's session on Changes in Institutional Design, DAF/COMP/WD(2014)85, s. 29.

²⁴ W. Kovacic, D. Hyman, *Competition Agency Design: What's on the Menu?*, (2012). GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 628, s. 9.

²⁵ K. Yesilkagit, *To merge or not to merge: The institutional re-design of telecoms regulation in the Netherlands*, https://www.researchgate.net/publication/304770068_To_Merge_or_Not_to_Merge_The_Institutional_Re-Design_of_Telecommunications_Regulation_in_the_Netherlands, s. 16-17.

organie nie pozwoli na osiągnięcie żadnych korzyści²⁶. Co więcej, wskazuje się, że cele trudne do osiągnięcia przez organ są wypierane przez realizację celów łatwych do osiągnięcia. Przykładowo zamiast inwestować więcej środków w złożone zadanie wykrywania karteli łatwiej jest badać wzorce umów w poszukiwaniu klauzul abuzywnych i budować na tym obraz zaangażowanego organu wydającego wiele decyzji. Ponadto uwarunkowania historyczne, kultura organizacji, czy presja polityczna mogą powodować, że niektóre zadania zintegrowanego organu będą miały pierwszeństwo przed innymi, nawet jeśli co innego będzie wynikało z wiążących przepisów prawa²⁷.

2.1. Uzasadnienia stosowane przez ustawodawców przy zmianie ustroju organów

Argumenty teoretyczne bez względu jak doniosłe podlegają weryfikacji w praktyce. Warto zatem wskazać w jaki sposób zmiany są uzasadniane przez ustawodawców przeprowadzających integrację lub separację administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Pozwoli to na konfrontację postulatów teoretycznych z praktyką ustawodawczą wybranych krajów Unii Europejskiej.

Świeżym i reprezentatywnym przykładem wydaje się Królestwo Holandii. Utworzenie 1.4.2013 r. ACM, czyli holenderskiego Organu na Rzecz Konsumentów i Rynków stanowiło konsolidację organu antymonopolowego, konsumenckiego i telekomunikacyjnego i pocztowego. Stworzenie tego organu było częścią szerszego programu „Kompaktowego Rządu”, którego założeniem było stworzenie skutecznego i tańszego systemu administracji publicznej. Dodatkowo wskazano również na efekty synergii z połączenia, w tym ułatwienia przepływu wiedzy i zwiększenia skuteczności i siły organu wynikających z jego wielkości. Podkreślano również, że połączone organy będą lepiej odpowiadać na wyzwania globalizacji i zmieniającej gospodarki. W tym kontekście wskazywano, że powołanie połączonego organu wpisuje się w zauważalny w innych krajach trend konsolidacyjny²⁸.

Interesującym przykładem jak szybko mogą przebiegać zmiany instytucjonalne jest Irlandia. Propozycja połączenia organu antymonopolowego i konsumenckiego została sformułowana bez żadnego wcześniejszego studium czy konsultacji przez Ministra Finansów, który nie zajmował się ani polityką konkurencji ani konsumencką. Ogłoszona ona została w ramach planu budżetowego na kolejny rok. Jedynym uzasadnieniem było poszukiwanie oszczędności w sferze publicznej.

²⁶ W. Kovacic, D. Hyman, *Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?*, (2013). GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 631, s. 2.

²⁷ E. Biber, *Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies*, 33 „Harvard Environmental Law Review” 2009, 1, s. 61.

²⁸ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities - Note by the Netherlands, DAF/COMP/WD(2014)100, s. 2, 6-7.

Stanowiło to też część szerszego planu rządu dość radykalnych cięć budżetowych. Dopiero na późniejszym etapie zaczęto formułować merytoryczne uzasadnienia wskazując, że połączony organ będzie lepszym partnerem dla biznesu i konsumentów oraz pozwoli na poszerzenie analiz o nowe elementy, np. w trakcie badania antykonkurencyjnych porozumień nowy organ może zwracać większą uwagę na skutki porozumienia dla konsumentów. Podkreślono również, że w niektórych sytuacjach jedno postępowanie może być prowadzone w celu zweryfikowania zgodności z regulacjami antymonopolowymi i konsumenckimi²⁹.

Innym przykładem szybkich zmian jest Finlandia. W marcu 2012 r. ogłoszono plan połączenia organu antymonopolowego i konsumenckiego, a już we wrześniu 2012 r. gotowy projekt ustawy trafił do parlamentu³⁰. Projekt ten był jednak konsultowany zarówno z opinią publiczną, jak i zainteresowanymi organami. Podobnie jak w przypadku Irlandii podstawowymi celem reformy była redukcja kosztów funkcjonowania dwóch odrębnych organów. Ponadto reformę uzasadniano tym, że zarówno polityka konkurencji, jak i konsumencka ma na celu stworzenie efektywnego rynku, który jest równie istotny dla przedsiębiorców, jak i konsumentów. Fiński organ antymonopolowy wskazał ponadto, że dzięki połączeniu zwiększono i poprawiono skuteczność prowadzenia sporów przed sądami oraz rozpoczęto działalność badawczą w ramach połączonego organu. Dobre zaplecze analityczne, będące efektem połączenia, stało się kluczowe dla debaty publicznej i skutecznego kierowania organem oraz lepszego uzasadniania decyzji³¹.

Pouczałym przykładem jest brytyjski, gdzie pomimo pozytywnych opinii o funkcjonowaniu administracji antymonopolowej zdecydowano się na zmiany i połączono dwa organy odpowiedzialne za wdrażanie prawa konkurencji w jeden organ. Było to częścią większego programu przekształceń administracji rządowej w Wielkiej Brytanii, mającej na celu jej zmniejszenie i bardziej efektywne wykorzystanie istniejących zasobów.

Ciekawym przykładem reformy administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej jest Estonia. Przeprowadzone w 2007 r. połączenie pięciu organów doprowadziło do stworzenia dwóch organów – Estońskiego Organu Konkurencji i Organu Regulacji Technicznych. Kryterium podziału była kwestia charakteru wykonywanych zadań i wiedzy do tego potrzebnej. Z tego powodu dokonany podział nie był pełny i dlatego organ antymonopolowy odpowiadał w pełni za ochronę konkurencji i regulację energetyczną i pocztową, ale tylko częściowo z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego i transportu kolejowego. Jednakże z czasem taki system okazał się dysfunkcyjny i doszło do transferu większości kompetencji z zakresu telekomunikacji do Organu Regulacji Technicznych,

²⁹ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities - Note by Ireland, DAF/COMP/WD(2014)95, s. 3-4.

³⁰ Nowy organ powstał 1.1.2013 r.

³¹ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities - Note by Finland, DAF/COMP/WD(2014)92, s. 3-4.

a kompetencji z zakresu transportu kolejowego do organu antymonopolowego. Pokazuje to, że głównym motorem zmian była całościowa koncepcja ułożenia na nowo administracji regulacyjnej, a przy okazji osiągnięcie oszczędności. Zmiany te zostały też częściowo wymuszone przez prawo europejskie. Innym uzasadnieniem zmian była chęć osiągnięcia efektów synergii i lepszego wykorzystania wiedzy. Dość ciekawym argumentem za zmianami była chęć uniknięcia konieczności powoływania nowych regulatorów w przyszłości i – gdyby taka potrzeba powstała – możliwości poszerzenia zakresu działania jednego z dwóch istniejących. Ma to szczególne znaczenie dla małego kraju, jakim jest Estonia. Dzięki połączeniu organów zlikwidowano problem sporów kompetencyjnych i nakładania się zakresów działania organów – dotyczyło to przede wszystkim jednoczesnego stosowania regulacji sektorowych i prawa antymonopolowego do tych samych przedsiębiorców³².

Innym przykładem łączenia i dzielenia wielu organów jest Dania. W 2010 r. doszło tam do połączenia organu antymonopolowego oraz organu konsumenckiego. Jednocześnie wcześniej, bo w 2009 r., doszło do połączenia organu antymonopolowego z regulatorem wodnym. Jednakże łącząc organ antymonopolowy i konsumencki wydzielono zeń regulatora energetycznego, który był częścią organu antymonopolowego. Wynikało to z tego, że przepisy europejskie wprowadzały nowe wymogi niezależności organu antymonopolowego, których ten po połączeniu nie spełniał. Uzasadnieniem połączenia organów była chęć osiągnięcia synergii z połączenia dwóch zespołów wysokich specjalistów oraz możliwość kapitalizacji ekonomii skali działania nowego organu. Ponadto miano nadzieję, że nowy większy i silniejszy organ będzie miał lepszą pozycję w stosunku do innych dużych organów administracji publicznej. W odróżnieniu od Irlandii czy Finlandii, dyskusje nad reformą toczyły się w Danii na wiele lat przed jej przeprowadzeniem, co po podjęciu ostatecznej decyzji politycznej pozwoliło na jej szybkie przeprowadzenie (projekt został przygotowany i poddany konsultacjom w ciągu 10 dni). Ciekawą okolicznością świadczącą o wysokiej kulturze politycznej było to, że reforma nie została przeprowadzona po to, aby wyrzucać piastunów organów, ale wykorzystano wcześniejszą rezygnację szefa organu konsumenckiego. Co istotne, w przypadku Danii nie potrzeba było zmian ustawodawczych, ale wystarczyła decyzja rządu, co do zmian ustroju dwóch organów administracji. Połączenie fizyczne dwóch organów nastąpiło ponad rok po połączeniu formalnym. Połączenie w pełni objęło departamenty administracyjne, komunikacji, legislacji i polityki publicznej. Stworzono także wspólny departament analiz. Co ciekawe, połączenie nie dotknęło

³² OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Estonia, DAF/COMP/WD(2014)91, s. 3-4.

departamentów orzeczniczych, co skutkowało separacją orzecznictwa antymonopolowego i konsumenckiego³³.

Należy podkreślić, że stworzenie organu zajmującego się ochroną konkurencji i konsumentów nie musi być równoznaczne z procesem łączenia organów. Ochrona konsumentów, jako późniejszy zestaw regulacji, może być dołączona do funkcjonującego organu antymonopolowego. Dobrym przykładem są tu Włochy. Stopniowy proces przekazywania organowi antymonopolowemu kompetencji z zakresu ochrony konsumentów doprowadził do powstania agencji o dwóch nogach. Zdaniem włoskiego organu antymonopolowego polityki konkurencji i konsumentów są komplementarne. Co więcej, zwiększająca się rola polityki konsumenckiej współgra z rolą polityki konkurencji³⁴. Innym przykładem takiego scenariusza jest Polska.

Oprócz łączenia organów można się spotkać także z sytuacjami dzielenia organów. Japonia jest właśnie przykładem, gdzie wyłączono z zakresu działania organu antymonopolowego ochronę konsumentów i przeniesiono ją do odrębnego organu ochrony konsumentów. Jako uzasadnienie dla takiego rozwiązania wskazywano, że kwestie konsumenckie stały się coraz bardziej skomplikowane, a instrumentarium z zakresu ochrony konkurencji było niedostosowane do ich rozwiązania. Uznając wagę polityki konsumenckiej zdecydowano się ją wydzielić i powierzyć nowemu organowi³⁵. Dzielenie organów nie jest jednak specjalnością krajów azjatyckich. Przykładowo, łącząc organ antymonopolowy i konsumencki w Korei Południowej podkreślono, że przyłączenie polityki konsumenckiej do zakresu działania KFTC nie było prostą reorganizacją, ale miało na celu dostosowanie polityki konsumenckiej i wpisanie jej w kontekst polityki konkurencji³⁶.

Innym przykładem dzielenia organów jest Islandia. Przez dziesięć lat istniał tam jeden organ odpowiedzialny za politykę konkurencji i konsumencką. Jednakże w 2005 r. ustawodawca zdecydował się na wydzielenie samodzielnego organu antymonopolowego. Podstawowym powodem zmian była chęć wzmocnienia ochrony konkurencji i zwiększenia skuteczności organu. Z doświadczeń Islandii wynika, że niezależny i samodzielny organ antymonopolowy lepiej wykonywał swoje zadania. Jeden cel działania, tj. ochrona konkurencji, pozwala organowi na lepsze i spójne działania, a także ułatwi formułowanie jednolitych priorytetów i osiąganie rzeczywistych skutków. Zawężenie zakresu działania poprawiło też proces rekrutacji, a także przyspieszyło wewnętrzne procedury wydawania decyzji.

³³ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Denmark, DAF/COMP/WD(2014)90, s. 2-3.

³⁴ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Italy, DAF/COMP/WD(2014)96, s. 5-6.

³⁵ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Japan, DAF/COMP/WD(2014)97, s. 3-4.

³⁶ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Korea, DAF/COMP/WD(2014)98, s. 3.

Podział organów umożliwił bowiem uproszczenie zarządzania urzędami i sposób wydawania przez nie decyzji³⁷.

Warto dodać, że połączenie lub dzielenie organów nie musi oznaczać trwałości tych zmian. Dobrym przykładem jest Hiszpania. W 2014 r. połączono hiszpański organ antymonopolowy z regulatorem telekomunikacyjnym, audiowizualnym, pocztowym, energetycznym, kolejowym i lotnictwa cywilnego. Łącząc regulatorów w jeden organ – wskazywano na potrzebę obniżenia kosztów w czasie kryzysu, zwiększenie synergii i ekonomii skali, zapewnienie jednolitego podejścia do regulacji we wszystkich przemysłach sieciowych z korzyścią dla konsumentów³⁸. Ponadto oficjalnie wskazywano, że reforma jest potrzebna z uwagi na istotne zmiany w regulowanych sektorach sieciowych (będących głównie skutkiem liberalizacji)³⁹. Wydaje się jednak, że równie istotną rolę odegrały powody polityczne. Świadczyć o tym może choćby bezprawne skrócenie kadencji osób stanowiących kolektywny organ hiszpańskiego regulatora telekomunikacyjnego, co skończyło się przegraną rządu hiszpańskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości (dalej: TSUE)⁴⁰. Jednocześnie te same powody polityczne, już dwa lata później, dały asumpt do stworzenia projektu podziału hiszpańskiego organu na dwa organy: antymonopolowy i regulacyjny.

2.3. Teoretyczne a praktyczne powody zmiany ustroju organów

Omówione formułowane w literaturze argumenty za i przeciw specjalizacji organów antymonopolowych, konsumenckich i regulacyjnych wskazują na ich dwa istotne ograniczenia. Po pierwsze, wszystkie teoretyczne argumenty mają charakter abstrakcyjny i jedynie potencjalny. Wyrażają one pewną prognozę opartą na doświadczeniach płynących z praktyki administracyjnej i ustaleniach teoretycznych. Po drugie, konsekwencją pierwszego ustalenia jest obserwacja, że ten sam argument w zależności od kontekstu może przemawiać za lub przeciwko specjalizacji lub integracji organów. Potencjalność formułowanych wskazań generalnych ujawnia się właśnie w konfrontacji z rzeczywistością danego systemu administracji krajowej.

Konfrontacja argumentów teoretycznych i praktyki pokazuje, że decyzja ustawodawcy lub rządu o integracji lub specjalizacji jest najczęściej motywowana

³⁷ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Iceland, DAF/COMP/WD(2014)94, s. 2-3.

³⁸ I. Pico, J. Rodriguez-Toquero Aymerich, *Towards a higher degree of independence of competition authorities: Lessons learned from Spain's institutional reform*, „European Competition Law Review” 2017, nr 3 (38), s. 115.

³⁹ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Spain, DAF/COMP/WD(2014)103, s. 2.

⁴⁰ Wyrok TSUE z 19.10.2016 r. w sprawie C424/15 *Xabier Ormaetxea Garai i Bernardo Lorenzo Almendros p. Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2016:780.

poszukiwaniem oszczędności i ma w mniejszym lub większym stopniu charakter wyboru politycznego. Te obserwacje potwierdza w dużym stopniu Komisja Europejska w swoim studium rozwiązań instytucjonalnych administracji antymonopolowej i regulacyjnej wskazała, że łączenie tych organów jest często motywowane poszukiwaniem oszczędności wynikających z efektów synergii i korzyści wydajności (ang. *efficiency gains*)⁴¹. W takiej sytuacji argumenty merytoryczne schodzą trochę na plan dalszy, albo służą jako wtórna racjonalizacja podjętej decyzji kierunkowej. Co więcej, w praktyce procesy konsolidacyjne organów, choć przeprowadzone pod egidą osiągnięcia słuszych celów, niekoniecznie prowadzą do pożądaných skutków⁴².

3. Rozwiązania instytucjonalne występujące w krajach UE

3.1. Prawo europejskie a kształt krajowych administracji państw UE

Przystępując do krótkiej analizy rozwiązań instytucjonalnych w badanym zakresie, funkcjonujących w poszczególnych krajach Unii Europejskiej warto najpierw wskazać, w jaki sposób prawo europejskie i instytucje unijne podchodzą do zagadnienia specjalizacji i integracji administracji antymonopolowej i regulacyjnej (w istotnie mniejszym zakresie wypowiedzi te dotyczą integracji z administracją konsumencką), i czy w jakiś sposób przesądzają o kształcie administracji krajowych. TSUE wypowiadał się w tym zakresie kilkakrotnie (szczególnie odpowiadając na pytania prejudycjalne dotyczące tzw. Dyrektywy Ramowej⁴³) wskazując, że państwowemu członkowskemu przysługuje w owej dziedzinie niezależność instytucjonalna w zakresie organizacji i struktury ich krajowych organów regulacyjnych, można z niej jednak korzystać jedynie przy pełnym poszanowaniu wyznaczonych w tej dyrektywie celów i obowiązków⁴⁴. Podobnie w innym orzeczeniu TSUE wskazał, że „prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może

⁴¹ Commission Staff Working Document – *Enhancing competition enforcement by the Member States' competition authorities: institutional and procedural issues*, SWD(2014) 231/2, pkt 26.

⁴² A. Piszcz, *NCRAs zamiast NRAs i NCAs? Krótki przegląd dotyczący „superregulatorów” w Hiszpanii, Estonii i Holandii*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3), s. 105.

⁴³ Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz.Urz.WE 2002 Nr L 108/1.

⁴⁴ Tak wyroki TSUE z 6.3.2008 r. w sprawie C82/07 *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones p. Administración del Estado* EU:C:2008:143, oraz z 6.10.2010 r. w sprawie C-389/08 *Base i in. p. Ministerraad* EU:C:2010:584.

przewidzieć, iż obowiązek taryfowy na podstawie art. 28 dyrektywy o usłudze powszechnej – taki jak ten będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym – może zostać nałożony przez organ krajowy inny niż krajowy organ regulacyjny, z zastrzeżeniem, że organ ten spełnia przewidziane w dyrektywie ramowej wymogi dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości oraz że od decyzji, które on podejmuje, przysługują skuteczne środki odwoławcze do organu niezależnego od zainteresowanych stron, przy czym do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy taka sytuacja ma miejsce w danym przypadku”⁴⁵. Podsumowując, to TSUE podkreślił, że „dyrektywę ramową należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które dokonują połączenia krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu tej dyrektywy z innymi krajowymi organami regulacji, takimi jak organ ds. konkurencji, ds. sektora pocztowego i sektora energii elektrycznej, w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za zadania przydzielone krajowemu organowi regulacyjnemu w rozumieniu wspomnianej dyrektywy, z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu tych zadań organ ten spełnia warunki dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości, przewidziane w tej dyrektywie i że wydawane przez niego decyzje mogą być przedmiotem skutecznych środków odwoławczych do organu niezależnego od zainteresowanych stron”⁴⁶.

Podobnie Komisja Europejska wyraźnie przyznała, że decyzja o połączeniu organów leży w sferze władzy dyskrecjonalnej państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednocześnie Komisja wskazała, że połączenie wielu kompetencji różnych organów nie powinno prowadzić do osłabienia ochrony konkurencji, czy nakładania dodatkowych niezwiązanych z tą ochroną kompetencji, ani do zmniejszenia środków przeznaczanych na ochronę konkurencji⁴⁷.

Należy wreszcie wspomnieć, że również ustawodawca europejski wypowiedział się za swobodą krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie łączenia lub specjalizacji administracji antymonopolowej i regulacyjnej. W Dyrektywie Kolejowej w art. 55 ust. 2 wyraźnie bowiem wskazał, że państwa członkowskie mogą powoływać organy regulacyjne dla kilku sektorów podlegających regulacji, jeśli takie zintegrowane organy regulacyjne spełniają wymogi w zakresie niezależności określone w art. 55 ust. 1 dyrektywy kolejowej: „Organ regulacyjny dla sektora kolejowego może być także organizacyjnie połączony z krajowym organem ochrony konkurencji, o którym mowa w art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 101 i 102 Traktatu lub władzą bezpieczeństwa ustanowioną na

⁴⁵ Wyrok TSUE z 17.9.2015 r. w sprawie C-85/14 *KPN p. Autoriteit Consument en Markt* EU:C:2015:610.

⁴⁶ Wyrok TSUE z 19.10.2016 r. w sprawie C424/15 *Xabier Ormaetxea Garai i Bernardo Lorenzo Almendros p. Administración del Estado* ECLI:EU:C:2016:780.

⁴⁷ Commission Staff Working Document – *Enhancing competition enforcement by the Member States' competition authorities: institutional and procedural issues*, SWD(2014) 231/2, pkt 26.

mocy dyrektywy Rady 2004/49/WE z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych, lub z organem wydającym licencje, o którym mowa w rozdziale III niniejszej dyrektywy, jeżeli taki połączony organ spełnia wymogi niezależności określone w ust. 1 niniejszego artykułu”⁴⁸.

Z regulacji europejskich wynika zatem, że ustawodawca krajowy ma swobodę w zakresie łączenia lub separacji organów antymonopolowych, konsumenckich i regulacyjnych. Jednakże łącząc organy każdy ustawodawca krajowy ma obowiązek zapewnić, że nowy połączony organ będzie spełniał wymogi przewidziane dlań przez prawo europejskie. Będzie to skutkowało tym, że nowy połączony organ będzie musiał gwarantować przede wszystkim spełnienie wymogów w zakresie niezależności przewidzianych dla choćby jednego z łączących się organów. Ma to o tyle znaczenie, że Dyrektywa Elektryczna czy Dyrektywa Ramowa wprowadzają daleko idące gwarancje niezależności krajowych regulatorów, podczas gdy brak jest podobnych wymogów w prawie europejskim dla organów antymonopolowych. Dystynkcja ta może wkrótce mieć znaczenie li tylko historyczne wobec planów przyjęcia Dyrektywy ECN+, która wprowadza podobne wymogi niezależności dla krajowych organów antymonopolowych. Zagadnienie to wymaga uwagi, gdyż ustawodawca europejski nie stosuje jednakowych gwarancji niezależności dla wszystkich regulatorów⁴⁹, co może mieć istotne znaczenie przy określaniu ustroju zintegrowanego organu. Pokazuje to również, że prawo europejskie w coraz większym stopniu determinuje ustrój administracji regulacyjnej i wkrótce antymonopolowej limitując swobodę krajów Unii Europejskiej do swobodnego określania ustroju i jurysdykcji administracji wielu kluczowych organów administracji gospodarczej⁵⁰.

3.2. Porównanie krajowych administracji państw UE

W toku prowadzonych badań przeanalizowano jurysdykcję administracyjną wszystkich organów antymonopolowych krajów Unii Europejskiej. Z powodów wskazanych wcześniej takie podejście badawcze było najbardziej odpowiednie do analizy, czy poszczególne kraje Unii Europejskiej decydują się na specjalizację, czy też integrację organów antymonopolowych, konsumenckich i regulacyjnych. Podsumowanie ilościowe tych badań zawarte jest w tabeli 1 (na końcu artykułu).

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.Urz.UE 2012 Nr L 343/32.

⁴⁹ A. Ottow, *The Different Levels of Protection of National Supervisors' Independence in the European Landscape* [w:] S. Comtois, & K.J. de Graaf (red.), *On Judicial and Quasi-Judicial Independence*, (Governance & Recht; No. 7), Eleven International Publishing. Den Haag 2013, s. 154-155.

⁵⁰ K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit. On the Enforcement of Union Law by National Regulatory*, <http://reinforce.rebo.uu.nl/wp-content/uploads/2013/12/ThesisKoendeWeersFINALVERSION2.pdf> (dostęp: 13.12.2017 r.).

Uzupełniając przeprowadzono również analizę, w których krajach Unii Europejskiej stosuje się model zintegrowanego regulatora sektorów sieciowych (niezależnego od organu antymonopolowego). Podsumowanie tych badań zawarte jest w tabeli 2 (na końcu artykułu). W przypadku niektórych krajów występują podwójne wpisy, jeżeli występuje dwóch zintegrowanych regulatorów.

Przedstawione ilościowe podsumowanie badań wskazuje, że obecnie mniejszość krajów polega na wąskiej specjalizacji organów antymonopolowych. Ma to miejsce w przypadku Belgii, Chorwacji, Cypru, Francji, Grecji, Luksemburga, Łotwy, Portugalii, Słowacji i Słowenii. Warto jednak dodać, że w przypadku Słowenii, Łotwy i Belgii regulacje krajowe uzupełniają zakres działania o pewne dodatkowe kompetencje (ale nie wchodzące w zakres ochrony konsumentów czy administracji regulacyjnej). Rozkład geograficzny wyżej wymienionych dziesięciu krajów wskazuje, że trudno tu mówić o regionalnych rozwiązaniach. Podobnie śledząc historyczne przekształcenia administracji antymonopolowych w tych krajach nie sposób dostrzec jakiś trendów regulacyjnych. Wydaje się, że rządy krajowe i legislatorzy po powołaniu organów antymonopolowych w tych krajach nie znaleźli przekonujących powodów do przeprowadzenia zmian instytucjonalnych. Przykładem tego myślenia jest Francja, która pomimo przeprowadzenia istotnej reformy instytucjonalnej administracji antymonopolowej w 2008 r. nie zdecydowała się na połączenie jej z innymi organami, ale zlikwidowano dualizm organów odpowiedzialnych za stosowanie prawa konkurencji. Podobnie Zjednoczone Królestwo w 2014 r. zintegrowało swoje dwa organy odpowiedzialne za wdrażanie prawa konkurencji.

Pozostałe 18 krajów zdecydowało się na integrację administracji antymonopolowej z konsumentką i/lub regulacyjną.

Można wskazać, że stosunkowo najwięcej krajów zdecydowało się na integrację administracji antymonopolowej i konsumentkiej. Są to Austria, Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Malta, Niemcy, Polska, Węgry, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Szczególnie w ostatnim okresie tych połączeń było stosunkowo wiele – Finlandia (2012), Holandia (2013), Irlandia (2014) i Niemcy (2017). Spośród tego grona jedenastu państw jedynie w jednym przypadku – Holandii możemy zaobserwować równocześnie integrację administracji antymonopolowej, konsumentkiej i regulacyjnej. Może to potwierdzać obawy przed tworzeniem zbyt dużych organizacji o charakterze wielozadaniowym, które niekoniecznie będą w stanie osiągnąć zakładane pozytywne skutki integracji.

Natomiast z integracją organu antymonopolowego z organami regulacyjnymi mamy do czynienia w Estonii, Hiszpanii, Holandii i Rumunii. Można dodać jeszcze, że duński organ pełni funkcję regulatora wodnego, zaś organ maltański pełni funkcję regulatora w zakresie standaryzacji technicznej i metrologii. Spośród wymienionych krajów jedynie Holandia (2013) i Hiszpania (2013) zdecydowały się na integrację organów w ostatnim czasie, zaś w przypadku Estonii i Rumunii nastąpiło to przed dekadą. Taka relatywnie mała liczba krajów, które wybrały model

integracji administracji antymonopolowej i regulacyjnej pokazuje, że ewentualne korzyści z takiej integracji nie są uznawane za przekonujące w większości krajów Unii Europejskiej. Co więcej, można się zastanawiać nad oceną tych ostatnich połączeń. W szczególności przykład hiszpański wydaje się być bardzo pouczający. Już w 2016 r. (a więc po trzech latach od reformy) pojawiły się projekty podziału CNMC i wydzielenia organu ochrony konkurencji odpowiedzialnego za wdrażanie prawa konkurencji i organu regulacyjnego odpowiedzialnego za sektory podane regulacji⁵¹. Wydaje się to wskazywać na to, że tak decyzja o połączeniu, jak i decyzja o podziale ma bardziej charakter polityczny niż merytoryczny. Można też dodać, że w 2014 r. Estonia zdecydowała się na wydzielenie większości zadań regulatora telekomunikacyjnego z organu antymonopolowego i przekazanie ich na rzecz na rzecz estońskiego Organu Regulacji Technicznych.

Dla dopełnienia obrazu w jaki sposób państwa członkowskie mogą poszerzać zakres działania organów antymonopolowych warto wskazać, że najczęściej dotyczy to wdrażania przepisów o zamówieniach publicznych (tak w przypadku Bułgarii, Czech, Danii, Finlandii, Litwy, Niemiec i Szwecji), wykonywaniu zadań z zakresu nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów (tak w przypadku Irlandii, Malty, Polski i Węgier) oraz nadzorowaniu pomocy publicznej (tak w przypadku Czech, Polski i Rumunii). W ostatnim okresie także wiele krajów powierzyło organom antymonopolowym obowiązki przeciwdziałania nadużywaniu siły rynkowej w sektorze rolno-spożywczym, w tym szczególnie przez sieci sklepów detalicznych (tak w przypadku Bułgarii, Czech, Irlandii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowenii i Węgier). Ponadto można wskazać, że wielu krajowych ustawodawców powierza organom antymonopolowym bardzo różne zadania, tj. monitoring cen (Belgia i Rumunia), nadzór nad koncesjami (Bułgaria), przeciwdziałanie katastrofom wodnym (Dania), zapewnienie jednolitości rynku (Hiszpania), prowadzenie rejestru pośredników kredytowych i certyfikacja podmiotów oferujących ADR (Irlandia), nadzorowanie stosowania ustawy o konflikcie interesów i certyfikacja przedsiębiorców działających zgodnie z prawem (Włochy), nadzorowanie przestrzegania prawa reklamy (Litwa i Łotwa), ściganie czynów nieuczciwej konkurencji (Litwa) czy przestrzeganie ustawy o języku narodowym (Polska).

Jakkolwiek intuicyjnie można by zakładać, że integracja organów może być charakterystyczna dla mniejszych państw, to przeprowadzone badania nie potwierdzają tej tezy. Wręcz przeciwnie większość (osiem na dziesięć) z krajów, które utrzymały wyspecjalizowane organy antymonopolowe to właśnie mniejsze i bardzo małe kraje. Jednocześnie taka sama liczba mniejszych i bardzo małych krajów Unii Europejskiej zdecydowała się na jakiś wariant integracji organów.

⁵¹ I. Pico, J. Rodriguez-Toquero Aymerich, *Towards a higher degree of independence of competition authorities: Lessons learned from Spain's institutional reform*, „European Competition Law Review” 2017, nr 3 (38), s. 118.

Powoduje to, że trudno uznać wielkość kraju za czynnik determinujący wybór specjalizacji lub integracji organów.

Przeprowadzone badania pokazały również, że poszerzenie zakresu działania organu antymonopolowego przez powierzanie mu ochrony konsumentów lub innych zadań nie musi się wiązać z rzeczywistym łączeniem organów, ale może być wynikiem przyjęcia nowych regulacji prawnych i nałożenia na administrację publiczną nowych obowiązków, które są przekazywane organowi antymonopolowemu.

4. Ewolucja ustroju i jurysdykcji administracyjnej polskiej administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej

4.1. Ewolucja administracji antymonopolowej i konsumenckiej⁵²

Współczesne polskie prawo antymonopolowe pojawiło się w schyłkowym okresie tzw. Polski Ludowej wraz z uchwaleniem 28.01.1987 r. ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej⁵³. Organem antymonopolowym został Minister Finansów, zaś sądem właściwym do rozpatrywania spraw antymonopolowych stał się Naczelny Sąd Administracyjny. Rozwiązanie to nie było kontynuowane po zmianie ustrojowej.

Nowa ustawa z 24.02.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁵⁴ powołała nowy organ – Urząd Antymonopolowy będący centralnym organem administracji państwowej. Urząd Antymonopolowy podporządkowany był Radzie Ministrów, która powoływała i odwoływała jego prezesa (art. 17). Organ ten był typowym dla tego okresu organem administracji publicznej bez żadnych gwarancji niezależności. Zadania Urzędu Antymonopolowego obejmowały m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, badanie kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji, prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych posiadających pozycję monopolistyczną na rynku krajowym, czy prowadzenie badań stanu koncentracji gospodarki oraz przedstawienie zainteresowanym podmiotom wniosków w sprawie działań zmierzających do zrównoważenia rynku.

⁵² Administracja antymonopolowa i konsumencka omawiane są łącznie, gdyż ich rozwój we współczesnej formie jest od początku złączony, a próby odrębnego omawiania byłyby w dużym stopniu redundantne.

⁵³ Dz.U. Nr 3, poz. 18.

⁵⁴ Dz.U. Nr 14, poz. 88.

Ustawa antymonopolowa z 1990 r. była wielokrotnie nowelizowana. Bardzo istotne zmiany miały miejsce w 1996 r., kiedy to uchwalono ustawę z dnia 8.08.1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej⁵⁵. Ustawa ta poszerzyła kompetencje organu antymonopolowego, w szczególności powierzając mu funkcję ochrony interesów konsumentów, co znalazło swój formalny wyraz w nowej nazwie organu, tj. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK). Doszło w ten sposób do powierzenia organowi antymonopolowemu funkcji organu ochrony konsumentów. Trudno w tym przypadku mówić o integracji, gdyż wcześniej taki organ ochrony konsumentów nie istniał. Wzmacniając tę ochronę w 2004 Prezesowi UOKiK powierzono do rozpoznawania sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone⁵⁶.

Ustawa antymonopolowa z 1990 r. została zastąpiona przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15.12.2000 r.⁵⁷. Ustawa ta wzorem poprzedniczki łączyła ochronę konkurencji i konsumentów i powierzała ją jednemu organowi Prezesowi UOKiK. W pierwotnym brzmieniu ustawa antymonopolowa z 2000 r. wprowadzała szerokie gwarancje niezależności tego organu w postaci konkursu na to stanowisko, kadencyjności i gwarancji nieodwołalności. Wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁵⁸ Prezes UOKiK stracił te gwarancje. W zakresie zmian warto dodać, że organ antymonopolowy stał się właściwy w sprawach z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁵⁹, a także wydawania decyzji organu nadzorującego nakładającej karę pieniężną w postępowaniu z zakresu pomocy publicznej⁶⁰.

Ustawa antymonopolowa z 2000 r. została zastąpiona przez obecnie obowiązującą ustawę z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶¹. Ustawa antymonopolowa nie wprowadziła żadnych zmian w systemie instytucjonalnym wdrażania prawa konkurencji. Organem odpowiedzialnym za publicznoprawne wdrażanie prawa antymonopolowego pozostał Prezes UOKiK. Kompetencje organu antymonopolowego nie uległy zmianie. Jest to centralny organ administracji rządowej, który działa przy pomocy swojego aparatu pomocniczego. W wykonywaniu swoich kompetencji jest formalnie niezależny, a nadzór nad jego działalnością

⁵⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 496.

⁵⁶ Art. 19 ustawy z 2.3.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. Nr 22, poz. 271.

⁵⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.

⁵⁸ Dz.U. Nr 170 poz. 1217.

⁵⁹ Art. 1 ustawy z 5.7.2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. Nr 129, poz. 1102.

⁶⁰ Art. 48 ust. 1 ustawy z 27.7.2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. Nr 141, poz. 1177.

⁶¹ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

sprawuje Prezes Rady Ministrów. Należy podkreślić, że niezależność organu antymonopolowego jest w dużym stopniu iluzoryczna, szczególnie w porównaniu do rozwiązań, jakie były zawarte w pierwotnym tekście ustawy antymonopolowej z 2000 r. Brak dwóch podstawowych atrybutów niezależności, tj. kadencyjności oraz ustawowych gwarancji nieodwołalności. W istocie obecna ustawa antymonopolowa, nawet po likwidacji państwowego zasobu kadrowego i nowelizacji ustawy antymonopolowej⁶², petryfikuje stan, w którym piastun funkcji organu antymonopolowego nie ma żadnej niezależności i może być w każdym czasie oraz na każdej podstawie odwołany przez premiera.

Pewne pozory niezależności stwarza sposób wyłaniania Prezesa UOKiK. Zgodnie z art. 29 ust. 3 Prezes Rady Ministrów powołuje Prezesa UOKiK spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Należy podkreślić, że postępowanie rekrutacyjne nie ma charakteru konkursowego, a więc to wcale nie najlepszy kandydat może być powołany do sprawowania funkcji organu antymonopolowego.

Prezes UOKiK wykonuje wiele zadań, z których część nie ma nic wspólnego z polityką antymonopolową. W szczególności dotyczy to funkcji z zakresu nadzoru rynku, kontroli implementacji dyrektyw nowego podejścia, czy realizacji zadań z zakresu poprawności języka polskiego. Należy też dodać, że Prezes UOKiK jest odpowiedzialny za zadania związane z udzielaniem pomocy publicznej w Polsce, a w 2017 r. powierzono mu przeciwdziałanie nadużywaniu przewagi kontraktowanej w przemyśle rolno-spożywcym. Analizując zakres działania organu antymonopolowego, można dojść do wniosku, że w poważny sposób została zachwiana równowaga pomiędzy ochroną konkurencji i ochroną konsumentów⁶³. W szczególności stało się to wraz z likwidacją Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej i przejściem jego kompetencji przez Prezesa UOKiK⁶⁴. Takie zaburzenie proporcji może prowadzić do zmiany w prowadzonej polityce antymonopolowej i przewagi polityki ochrony konsumentów. Należy podkreślić, że Prezes UOKiK pełni istotne funkcje w zakresie współpracy we wdrażaniu prawa unijnego na mocy rozporządzeń nr 1/2003 oraz nr 2006/2004.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że rozbudowa zakresu działania Prezesa UOKiK, dotycząca zadań nowych i ubocznych, nie idzie w parze z wyposażeniem tego organu w kompetencje niezbędne dla właściwego wykonywania jego funkcji podstawowej. W szczególności jest to widoczne w sferze międzynarodowej. Prezes UOKiK stanowi istotne ogniwo europejskiego i międzynarodowego systemu ochrony konkurencji, nie ma to jednak odzwierciedlenia w jego kompetencjach.

⁶² Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97.

⁶³ Podobnie M. Król-Bogomilska, *Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 6, s. 11.

⁶⁴ Ustawa z 10.7.2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 157, poz. 976.

Dotyczy to takich kwestii jak wymiana informacji i dowodów czy udzielanie pomocy prawnej.

Przeprowadzone badania wykazały, że z biegiem lat ochrona konsumentów zaczęła dominować w działaniach organu antymonopolowego. W początkowym okresie, po stworzeniu UOKiK w miejsce wyspecjalizowanego organu antymonopolowego, ochrona konsumentów była traktowana „po macoszemu”, a głównym przedmiotem aktywności organu była ochrona konkurencji. Świadczą o tym sprawozdania z działalności organu za lata 1995-2017. Niestety wraz z poszerzaniem kompetencji organu oraz kolejnymi nowelizacjami ustawy antymonopolowej ochrona konsumenta zaczęła dominować. Widać to wyraźnie w zauważalnym spadku wydawanych decyzji z zakresu ochrony konkurencji⁶⁵, do którego odwrotnie proporcjonalny jest wzrost decyzji wydawanych z zakresu ochrony konsumentów. Podobnie, następuje bardzo istotne zwiększenie nakładów finansowych na ochronę konsumentów, co przekłada się również na bardzo duży wzrost osobowy komórek wewnętrznych zajmujących się ochroną zbiorowych interesów konsumentów. Warto też wskazać na symboliczną zmianę. Od 2014 r. w kolejnych sprawozdaniach z działalności Prezesa UOKiK pierwsze miejsce zajęło omówienie ochrony konsumentów, a potem dopiero ochrony konkurencji⁶⁶. Wskazuje to wyraźnie, że integracja ochrony konkurencji i ochrony konsumentów doprowadziła do obniżenia skuteczności wdrażania przepisów antymonopolowych.

Co ciekawe, Prezes UOKiK oficjalnie broni tezy o pozytywnych skutkach połączenia dwóch funkcji i istnieniu efektów synergii w swojej działalności. Ponadto stawia on tezę, że trudniej byłoby wdrażać skuteczną politykę konkurencji bez silnego oparcia w polityce ochrony konsumentów⁶⁷. Należy to uznać za bardzo osobliwe twierdzenie w kontekście radykalnego spadku decyzji z zakresu antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców przy równie dynamicznym wzroście decyzji w dziedzinie ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Empiria przeczy zatem oficjalnym twierdzeniom i udowadnia tezę przeciwną do oficjalnego stanowiska organu antymonopolowego. Co ważne, wydaje się również, że Prezes UOKiK nie rozumie czym mogą być efekty synergii płynące z integracji administracji antymonopolowej i konsumenckiej. Świadczy o tym fakt, że jako przykłady rzekomej synergii wskazuje on sytuacje, kiedy decyzje z zakresu ochrony konkurencji mogą wywoływać pozytywne skutki dla konsumentów, a także, że liberalizacja rynków będąca również działaniem prokonkurencyjnych organu zwiększa zapotrzebowanie

⁶⁵ Z wyłączeniem decyzji z zakresu kontroli koncentracji, gdyż postępowania te mają charakter wnioskowy, a ich liczba nie zależy od sprawnego wykonywania jurysdykcji administracyjnej przez organ antymonopolowy.

⁶⁶ Należy to uznać za znamienne, ale też zupełnie zrozumiałe, gdyż w zakresie ochrony konsumentów organ antymonopolowy mógł wskazać istotne osiągnięcia, których nie stało przy opisie zaangażowania w ochronę konkurencji.

⁶⁷ OECD, Roundtable on changes in institutional design of competition authorities – Note by Poland, DAF/COMP/WD(2014)90, s. 4.

na aktywną politykę ochrony zbiorowych interesów konsumentów⁶⁸. Jednakże wskazane przykłady nie udowadniają tezy o synergii, ale jedynie o niezrozumieniu tego pojęcia przez polski organ antymonopolowy. Pozytywne dla konsumentów skutki decyzji z zakresu praktyk ograniczających konkurencję oraz konieczność zwiększenia zaangażowania w politykę ochrony konsumentów po liberalizacji rynków nie mają istotnego związku z integracją organów, bo zaistniałyby również w przypadku ich separacji. Pokazuje to niestety, że Prezes UOKiK stał się zakładnikiem istniejącego rozwiązania instytucjonalnego i nie chce oficjalnie dostrzegać jego dysfunkcyjności, ale przeciwnie broni tego systemu jak „okopów Świętej Trójcy”.

Stanowisko Prezesa UOKiK jest do pewnego stopnia zrozumiałe i jego wytłumaczenie możemy znaleźć w literaturze przedmiotu. Jak wskazuje się bowiem w doktrynie, pierwsze określenie ustroju organu administracji publicznej ma fundamentalne znaczenie, gdyż jest bazowym rozwiązaniem ustrojowym dla budowanego na nim systemu. Zmiana tego rozwiązania ma znaczenie niejako rewolucyjne, gdyż za zmianą ustroju idą kolejne zmiany przepisów procesowych i materialnych⁶⁹. W polskim przypadku takim bazowym rozwiązaniem było połączenie administracji antymonopolowej i konsumenckiej. Oznacza to, że integracja ochrony konkurencji i konsumentów jest niejako obciążona historycznie stanowiąc swoisty „grzech pierworodny” istniejących rozwiązań. Nie może to jednak stanowić bariery przed krytyczną oceną tego rozwiązania, które choć być może uzasadnione w 1995 r., obecnie przynosi jedynie negatywne skutki. Dlatego postulat rozdzielania ochrony konkurencji i konsumentów należy uznać za jeden z kluczowych wniosków przeprowadzonych badań.

4.2. Przekształcenia ustroju i jurysdykcji regulatora energetycznego

Funkcję organu regulacyjnego z zakresu energetyki pełni w Polsce Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE), który jest centralnym organem administracji rządowej powołanym na mocy ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne⁷⁰, do realizacji zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Prezes URE zastąpił działające na podstawie ustawy z 6.04.1984 r. o gospodarce energetycznej⁷¹ dotychczasowe organy odpowiadające za gospodarkę energetyczną, tj. Głównego i Okręgowe Inspektoraty Gospodarki Energetycznej. Organów tych nie można uznać za organy regulacyjne,

⁶⁸ Ibidem, s. 2-3.

⁶⁹ E.M. Fox, *Antitrust and Institutions: Design and Change*, 41 Loyola University Chicago Law Journal 473, 2010, s. 474.

⁷⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.

⁷¹ Dz.U. Nr 21 poz. 96 ze zm.

gdyż nie były one niezależne i nie prowadziły samodzielnej polityki, ale były typowymi inspekcjami państwowymi wykonywującymi zadanie powierzone przez rząd i Ministra Gospodarki.

Status ustrojowy Prezesa URE przechodził znamiennej ewolucję. Został on początkowo ukształtowany jak typowy organ regulacyjny o dużej dozie niezależności, łącznie z gwarancjami osobistymi dla piastuna funkcji organu w postaci kadencyjności i nieodwołalności poza ściśle określonymi sytuacjami. Następnie w 2002 r.⁷² powierzono ministrowi gospodarki, zamiast Rady Ministrów, wpływ na powołanie i funkcjonowanie Prezesa URE. Kolejne zmiany z lat 2005⁷³ i 2006⁷⁴ doprowadziły do likwidacji gwarancji nieodwołalności, a następnie kadencyjności i konkursu na stanowisko i zastąpienie go powołaniem spośród osób należących do Państwowego Zasobu Kadrowego. Zmiany te zostały jedynie częściowo odwrócone w 2009 r., kiedy przywrócono postępowanie konkursowe⁷⁵. Ostatnia istotna zmiana miała miejsce w 2013 r., kiedy przywrócono kadencyjność Prezesa URE i osobiste gwarancje nieodwołalności, a także przywrócono wpływ Prezesa Rady Ministrów, zamiast ministra gospodarki na powołanie i funkcjonowanie Prezesa URE⁷⁶. Wszystkie omawiane zmiany były w dużej mierze pochodną politycznych interesów aktualnego rządu, z wyjątkiem zmian z 2013 r. zostały wymuszone przez wymogi prawa europejskiego.

W zakresie ewolucji jurysdykcji administracyjnej Prezesa URE zmiany te nie były tak zasadnicze. Jego właściwość, aczkolwiek też podlegająca przekształceniom, zawsze mieściła się w sferze regulacji rynków energii.

4.3. Przekształcenia ustroju i jurysdykcji regulatora telekomunikacyjnego i pocztowego⁷⁷

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) jest organem regulacyjnym z zakresu telekomunikacji i poczty. Prezes UKE jest także organem regulacyjnym w zakresie gospodarki zasobami częstotliwości oraz kontroli

⁷² Art. 24 ustawy z 21.12.2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 154, poz.1800.

⁷³ Art. 25 ustawy z 27.7.2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych, Dz.U. Nr 163, poz. 1362.

⁷⁴ Art. 48 ustawy z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. Nr 170, poz. 1217.

⁷⁵ Art. 155 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1889.

⁷⁶ Art. 1 ustawy z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 984.

⁷⁷ Administracja telekomunikacyjna i pocztowa omawiane są łącznie, gdyż ich rozwój we współczesnej formie jest od początku złączony, a próby odrębnego omawiania byłyby w dużym stopniu redundantny.

spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej. Jest także organem wyspecjalizowanym w zakresie kontroli wyrobów emitujących lub podatnych na emisję pola elektromagnetycznego, w tym urządzeń wprowadzonych do obrotu handlowego w Rzeczypospolitej. Prezes UKE jest też organem centralnym, ale nie naczelnym w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁷⁸.

Polski organ telekomunikacyjny ma szczególnie bogatą historię przekształceń instytucjonalnych. UKE powstało 14.01.2006 r.⁷⁹ UKE jest następcą Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (działał w latach 2002-2006), którego poprzednikiem był Urząd Regulacji Telekomunikacji (działał w latach 2000-2002). URT, który był próbą stworzenia pierwszego polskiego regulatora zastąpił działające do 2000 r. Państwową Agencję Radiokomunikacyjną oraz Państwową Inspekcję Telekomunikacyjną i Poczтовую. Zarówno PAR jak i PITiP nie były organami regulacyjnymi, a były jedynie typowymi inspekcjami kontrolnymi podporządkowanymi Ministrowi Łączności.

Zmianom instytucjonalnym towarzyszyły również zmiany statusu ustrojowego regulatora telekomunikacyjnego i pocztowego. W pierwotnym brzmieniu prawa telekomunikacyjnego z 2000 r.⁸⁰ określono, że Prezes UTK jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na 5-letnią kadencję i nie może być odwołany poza ściśle określonymi sytuacjami. Jednocześnie ustawa nie stawiała żadnych wymogów kandydatom na Prezesa URT. W 2002 r. wprowadzono wpływ Ministra Łączności na Prezesa URT dając mu kompetencje do proponowania kandydata na Prezesa URT i powoływania jego zastępców⁸¹. Po przekształceniu URT w URTiP jedyną zmianą było dodanie pewnych ograniczonych wymogów, którym odpowiadać miał kandydat na Prezesa URTiP⁸². W 2005 r. wprowadzono obowiązek przeprowadzenia konkursu na stanowisko Prezesa URTiP oraz ograniczono katalog powodów jego odwołania⁸³. Następnie w 2006 r. po przekształceniu URTiP w UKE zlikwidowano konkurs, a uprawnienia Ministra Łączności przejęła KRRiTV.

⁷⁸ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 190.

⁷⁹ Art. 3 ustawy z 29.12.2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz.U. Nr 267, poz. 2258.

⁸⁰ Art. 190 ustawy z 21.7.2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. Nr 73, poz. 852.

⁸¹ Art. 34 ustawy z 21.12.2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 154, poz. 1800.

⁸² Art. 56 ustawy z 1.3.2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 25, poz. 253.

⁸³ Art. 46 ustawy z 27.7.2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych, Dz.U. Nr 163, poz. 1362.

Jednocześnie powrócono do wcześniejszego katalogu przesłanek odwołania⁸⁴. Kolejna zmiana z 2006⁸⁵ r. doprowadziła do likwidacji kadencji oraz konkursu na stanowisko i zastąpienie go powołaniem spośród osób należących do Państwowego Zasobu Kadrowego. Najdalej idąca zmiana statusu regulatora telekomunikacyjnego i pocztowego nastąpiła w 2009 r.⁸⁶ Wprowadzono wtedy specjalną procedurę powoływania i odwoływania Prezesa UKE przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Rady Ministrów. Przywrócono kadencyjność organu i gwarancje nieodwołalności. Wprowadzono również konkursy na zastępców Prezesa UKE. Wszystkie omawiane zmiany były w dużej mierze pochodną politycznych interesów aktualnego rządu i są znakomicie skorelowane z kolejnymi wymianami ekip rządowych. Jedynie zmiana z 2009 r. została wymuszona przez wymogi prawa europejskiego.

W zakresie ewolucji jurysdykcji administracyjnej regulatora telekomunikacyjnego i pocztowego zmiany te nie były tak zasadnicze. Regulator ten zawsze odpowiadał za telekomunikację i pocztę, nawet jeśli nie było to wprost odzwierciedlone w jego nazwie, co wynikało z zaszłości historycznej i faktycznej unifikacji tej administracji w działalności PITiP. Jego właściwość, aczkolwiek też podlegająca poszerzeniu, zawsze mieściła się w sferze regulacji rynków telekomunikacyjnego i pocztowego. Jednocześnie wskazuje się, że Prezes UKE oprócz podstawowych funkcji regulacyjnych pełni funkcje reglamentacyjne i kontrolne⁸⁷. Na zakończenie warto dodać, że oprócz Prezesa UKE również minister właściwy ds. łączności wykonuje pewne zadania z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego, ale jego pozycja ustrojowa nie pozwala na uznanie go za regulatora⁸⁸.

4.4. Przekształcenia ustroju i jurysdykcji regulatora transportu kolejowego

Organem regulacyjnym w dziedzinie transportu kolejowego jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK). Jest on centralnym organem administracji rządowej. Prezes UTK jest krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii

⁸⁴ Art. 13 ustawy z 29.12.2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz.U. Nr 267, poz. 2258.

⁸⁵ Art. 75 ustawy z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. Nr 170, poz. 1217.

⁸⁶ Art. 1 ustawy z 24.4.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 85, poz. 716.

⁸⁷ B. Popowska, *Zadania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wobec operatorów pocztowych, środki i prawne formy ich realizacji – ile „regulacji” w działaniach regulatora?* [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku*, red. M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz, Warszawa 2017, s. 561-562.

⁸⁸ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2005, s. 299-300.

Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa. Ponadto Prezes UTK jest także organem właściwym w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym.

UTK został utworzony 1.06.2003 r. w drodze przekształcenia Głównego Inspektoratu Kolejnictwa⁸⁹. GIK nie był organem regulacyjnym, gdyż był typową państwową inspekcją o ograniczonej samodzielności podporządkowaną Ministrowi Transportu.

Status ustrojowy Prezesa UTK przechodził znamiennej ewolucję. Początkowo jego status ustrojowy niewiele różnił się od GIK. W pierwotnym brzmieniu prawa kolejowego określono, że Prezes UTK jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Zmiana nastąpiła w 2005 r., kiedy Prezes UTK został wyposażony w kadencyjność, ale bez gwarancji nieodwołalności⁹⁰. Jego powołanie musiało być poprzedzone konkursem. Kolejna zmiana z 2006⁹¹ r. doprowadziła do likwidacji kadencji, a następnie konkursu na stanowisko i zastąpienie go powołaniem spośród osób należących do Państwowego Zasobu Kadrowego. Zmiany te zostały jedynie częściowo odwrócone w 2009 r., kiedy przywrócono postępowanie konkursowe⁹². Natomiast dodano wtedy wymogi dla kandydatów na Prezesa UTK. Ostatnia istotna zmiana miała miejsce w 2016 r., kiedy przywrócono kadencyjność Prezesa UTK i osobiste gwarancje nieodwołalności⁹³. Ponadto wprowadzono gwarancje bezstronności w postaci zakazu konkurencji, czy zakazu przynależności do partii politycznych. Wszystkie omawiane zmiany były w dużej mierze pochodną politycznych interesów aktualnego rządu, z wyjątkiem zmian z 2016 r. zostały wymuszone przez wymogi prawa europejskiego.

W zakresie ewolucji jurysdykcji administracyjnej Prezesa UTK zmiany te nie były tak zasadnicze. Jego właściwość aczkolwiek też podlegająca poszerzeniu zawsze mieściła się w sferze regulacji rynku transportu kolejowego. Niektórzy autorzy kwestionują charakter Prezesa UTK wskazując, że w jego funkcjach przeważają te reglamentacyjne⁹⁴. Do 2016 r. stanowisko to wspierały argumenty o braku niezależności Prezesa UTK, co uznawano za kluczowe dla statusu regulatora⁹⁵. Wydaje

⁸⁹ Art. 74 ustawy z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. Nr 86, poz. 789.

⁹⁰ Art. 39 ustawy z dnia 27.07.2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych, Dz. U. Nr 163, poz. 1362.

⁹¹ Art. 68 ustawy z dnia 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

⁹² Art. 177 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1889.

⁹³ Art. 1 ustawy z dnia 26.07.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 1923.

⁹⁴ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 136.

⁹⁵ J. Gola, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 368, Wrocław 2014, s. 42-43.

się, że obecnie po zmianach ustrojowych i stopniowym poszerzaniu kompetencji Prezesa UTK, brak jest obecnie podstaw do kwestionowania jego charakteru jako organu regulacyjnego.

4.5. Czy integracja polskiej administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej jest zasadna?

Odnosząc ustalenia z części pierwszej artykułu do ustaleń w zakresie ewolucji ustroju i jurysdykcji polskiej administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej należy stwierdzić, że brak jest obecnie uzasadnienia dla podejmowania działań integracyjnych. O ile Prezes UKE jest dobrym przykładem integracji regulatora telekomunikacyjnego i pocztowego to Prezes UOKiK dostarcza wyłącznie argumentów przeciwko integracji. Przypadek organu antymonopolowego jest dobrą ilustracją tego, jak formułowane na gruncie teoretycznym zagrożenia wynikające z integracji organów objawiają się z całą mocą w praktyce. Przesłonięcie polityki konkurencji przez politykę konsumencką i skupienie się przede wszystkim na tym odcinku zakresu działania Prezesa UOKiK doprowadziło do postępującej atrofii polityki konkurencji w Polsce. Prowadzi to do kolejnego ustalenia, że opisana wcześniej dysfunkcjonalność obecnego systemu integracji administracji antymonopolowej i konsumenckiej jest bardzo ważkim argumentem za potrzebą ich rozdzielnia i specjalizacji. Jednakże z przyczyn pozamerytorycznych szanse na realizację tej rekomendacji są znikome. W tej sytuacji połączenie organu antymonopolowego z organami regulacyjnymi jeszcze bardziej wzmocniłoby tę negatywną tendencję, gdyż cele regulacyjne najprawdopodobniej tym mocniej zepchnęłyby ochronę konkurencji na margines. Nie należy przy okazji zapominać, że w obecnym systemie politycznym taka zmiana byłaby odczytywana jednoznacznie jako zamach na niezależność administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej, czego dotychczasowymi najlepszymi przykładami był sposób obsadzania piastunów funkcji tych organów oraz traktowanie tych piastunów, którzy nie dali się usunąć. Niejako przy okazji integracja taka byłaby niezmiernie trudna do przeprowadzenia, biorąc pod uwagę gwarancje personalne dla piastunów funkcji organów zawarte w przepisach europejskich.

Należy też dodać, że stosunki pomiędzy organem antymonopolowym i regulatorem energetycznym i telekomunikacyjnym pozostawiały często wiele do życzenia. Można wskazać wiele sytuacji, kiedy objawiały się różnice tych organów przy ocenie zachowań przedsiębiorców, a szczególnie ich koncentracji. Ujawniało to odmienną perspektywę regulatorów i organu antymonopolowego oraz chęć regulatorów realizowania swoich celów przy okazji kontroli koncentracji dokonywanej przez Prezesa UOKiK. Z perspektywy organów regulacyjnych koncentracje stanowią możliwość modyfikacji struktury rynku zgodnie z ich wizją tych rynków. Tymczasem taka interwencjonistyczna polityka jest często nie do pogodzenia z przesłankami antymonopolowej kontroli koncentracji, która ogranicza się do

zbadań wpływu koncentracji na rynek, a ewentualna interwencja Prezesa UOKiK może dotyczyć jedynie okoliczności bezpośrednio związanych z samą koncentracją, a nie ogólną sytuacją rynkową. Dobrymi przykładami takich rozbieżnych ocen są szczególnie koncentracje PGE/Energa⁹⁶ czy PGE/EDF⁹⁷ (w zakresie relacji Prezesów UOKiK i URE) oraz koncentracje UPC/Aster⁹⁸ czy UPC/Multimedia⁹⁹ (w zakresie relacji Prezesów UOKiK i UKE). Pokazuje to, że w polskich warunkach ryzyko „lewarowania regulacyjnego” w przypadku integracji antymonopolowej i regulacyjnej jest realnym zagrożeniem. Co więcej, najbardziej jaskrawym przykładem rozbieżności ocen Prezesów UOKiK i UKE było stanowisko UOKiK¹⁰⁰ i reakcja na nie ze strony UKE¹⁰¹ w sprawie w związku z prowadzonym przez Prezesa UKE postępowaniem konsultacyjnym w sprawie rynku świadczenia hurtowych usług dostępu szerokopasmowego.

Klamrą spinającą tę część artykułu jest kolejna obserwacja wynikająca z przeprowadzonych badań, że tak naprawdę, poza jednym przypadkiem, nie było żadnych projektów ani oficjalnych dyskusji o zasadności pogłębionej integracji administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Jedynym wyjątkiem była propozycja sformułowana w *expose* premiera Kazimierza Marcinkiewicza w 2005 r. Stwierdził on wtedy, że „sprawne państwo może być państwem tanim, to znaczy kosztującym podatników tylko tyle, ile dobrze zorganizowane państwo kosztować musi. Chodzi o stworzenie taniej, efektywnej i przyjaznej dla obywateli administracji. Oznacza to konieczność uproszczenia struktury, wyeliminowania dublujących się kompetencji i zadań, likwidacji instytucji o zbliżonych celach połączenie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w jeden Urząd Antymonopolowy, a także konsolidacje wielu urzędów i inspekcji państwowych w bardziej sprawne instytucje”¹⁰². Co jednak istotne, za tą deklaracją nie poszły żadne prace koncepcyjne ani legislacyjne. Pomysł integracji nie został rozwinięty na żadnym forum rządowym, a dla samych zainteresowanych organów był kompletnym zaskoczeniem. Jedynym pomysłem integracji organów administracji publicznej, który ówczesny rząd przeprowadził, była konsolidacja nadzoru nad rynkiem finansowym.

⁹⁶ Decyzja Prezesa UOKiK Nr DKK 1/2011 z 13.01.2011 r.

⁹⁷ Decyzja Prezesa UOKiK Nr DKK 156/2017 z 4.10.2017 r.

⁹⁸ Decyzja Prezesa UOKiK Nr DKK 101/2011 z 5.09.2011 r.

⁹⁹ U. Zielińska, *UKE pisze w sprawie UPC i Multimedia: Megafuzja kabłówek na włosku*, „Rzeczpospolita” z 05.11.2017.

¹⁰⁰ https://uokik.gov.pl/komentarze_wyjasnienia_i_stanowiska.php (dostęp: 13.12.2017 r.).

¹⁰¹ <https://bip.uke.gov.pl/> (dostęp: 13.12.2017 r.).

¹⁰² <http://www.marcinkiewicz.org/expose> (dostęp: 13.12.2017 r.).

4.6. Ani specjalizacja, ani integracja tylko współdziałanie?

Przeprowadzone badania mogą sugerować jeszcze jeden sposób rozwiązania problemu optymalnej organizacji administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Jakikolwiek zmiany organizacyjne w administracji publicznej zawsze obarczone są ryzykiem. Po pierwsze, są one poprzedzone, nieprzewidywalnym ze swej natury, polskim procesem politycznym. Po drugie, optymalne ukształtowanie organów i jurysdykcji organów administracji publicznej jest zawsze trudnym i złożonym zadaniem. Po trzecie, trudno znaleźć przekonujący przykład skutecznego połączenia wielu organów w ramach polskiej administracji publicznej¹⁰³.

Z tych powodów należy zastanowić się nad tym, czy zamiast zmian organizacyjnych, łatwiejszym sposobem osiągnięcia pozytywnych skutków łączenia potencjałów odrębnych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej nie jest rozwinięcie zakresu współdziałania w polskim prawie administracyjnym. O wzrastającym znaczeniu współdziałania świadczą ostatnie zmiany k.p.a.¹⁰⁴. Jak wskazano wcześniej, przepisy ustawy antymonopolowej oraz ustaw regulacyjnych zawierają pewne regulacje dotyczące współdziałania i współpracy¹⁰⁵. Warto by się jednak zastawić nad kompleksowym uregulowaniu tego zagadnienia jednolicie we wszystkich tych ustawach. Co jednak istotniejsze, należałoby to poprzedzić analizą w jakich sferach i sprawach współdziałanie administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej jest pożądane i w jakie instrumenty i procedury należy wyposażyć te organy administracji publicznej. Być może stworzyłyby to szanse na bardziej spójną politykę państwa w obszarach, za które odpowiedzialne są te organy administracji publicznej. Należałoby jednak zastanowić się też nad tym, jak uniknąć najpoważniejszych kosztów współdziałania, to jest przeciągania rozstrzygnięcia praw, rozmycia odpowiedzialności za podjętą decyzję oraz rozwiązywania konfliktów.

Formułując te propozycje należy mieć świadomość, że najpoważniejszy problem na drodze do skutecznego współdziałania kryje się w czynniku ludzkim. Gorszący miejscami poziom dyskusji pomiędzy Prezesami UKE i UOKiK przy okazji postępowania związanego ze świadczeniem hurtowych usług dostępu szerokopasmowego pokazuje niestety, że nawet najlepsze przepisy nie zastąpią chęci do współdziałania po stronie osób je stosujących. Dodatkowo instrumentalne

¹⁰³ W tym kontekście casus KNF wskazuje, że takie połączenie może rodzić więcej wątpliwości niż pozytywnych skutków.

¹⁰⁴ Szerzej zob. M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji KPA*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, Nr 2(11), s. 33-55.

¹⁰⁵ Na rozróżnienie współdziałania i współpracy Prezesa UOKiK i Prezesa UKE zwraca uwagę M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013, s. 132-133.

traktowanie przez rząd administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej może powodować, że jakiegokolwiek współdziałanie jest bezcelowe, skoro i tak rzekomo niezależne organy regulacyjne czy antymonopolowe wykonują polityczne dyspozycje rządu, a nie prowadzą politykę administracyjną zgodną z ich zakresem właściwości.

5. „Dobra zmiana” w polskiej administracji publicznej

Przed przejściem do podsumowania przeprowadzonych badań należy wspomnieć o najnowszych polskich projektach legislacyjnych, będących implementacją założeń „dobrej zmiany” w odniesieniu do polskiej administracji antymonopolowej i regulacyjnej. Po pierwsze, projektowana ustawa o jawności życia społecznego¹⁰⁶ zakłada powierzenie Prezesowi UOKiK zadań w zakresie walki z korupcją. Po drugie, projektowana nowelizacja prawa energetycznego¹⁰⁷ zakłada powołanie super-regulatora energetycznego i pozbawienie wszelkich kompetencji w sektorze energetycznym organu antymonopolowego.

Zgodnie z pierwszym z projektów na przedsiębiorców zostaje nałożony obowiązek stworzenia i stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych. Jeżeli przedsiębiorca ich nie stosuje lub pozoruje ich stosowanie, ewentualnie stosuje je bezskutecznie i przedstawiono mu zarzuty popełnienia przestępstwa korupcyjnego to będzie podlegał karze pieniężnej (art. 85 ust. 1). Jeżeli prokurator postawił zarzuty popełnienia tego przestępstwa, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego wszczyna kontrolę tego przedsiębiorcy w zakresie stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych. W przypadku, gdy kontrola wykaże, iż przedsiębiorca nie stosował wewnętrznych procedur antykorupcyjnych lub stosowane procedury były pozorne bądź nieskuteczne, Szef CBA sporządza wniosek o ukaranie, w którym określa wysokość wnioskowanej kary i informuje o tym przedsiębiorcę. Szef CBA kieruje do Prezesa UOKiK wnioski o ukaranie po upływie 30 dni od dnia poinformowania przedsiębiorcy, o ile przedsiębiorca w tym terminie nie uiszczy na rzecz Skarbu Państwa kwoty wnioskowanej kary. Karę wymierza Prezes UOKiK uwzględniając w szczególności wagę nieprawidłowości, rozmiar korzyści uzyskanej przez przedsiębiorcę, sytuację majątkową przedsiębiorcy oraz społeczne następstwa ukarania. Prezes UOKiK może też odstąpić od ukarania przedsiębiorcy w określonych w ustawie okolicznościach. Do postępowania przed UOKiK w sprawie nałożenia kary ma się stosować odpowiednio ogólne przepisy

¹⁰⁶ Projekt ustawy o jawności życia publicznego (wersja 12.12.2017 r.) – UD314, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465413/12465414/dokument321352.pdf> (dostęp: 13.12.2017 r.).

¹⁰⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw – UD320, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r7492459151291,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Prawo-energetyczne-oraz-niektorych-innych-ustaw.html> (dostęp: 13.12.2017 r.).

proceduralne ustawy antymonopolowej¹⁰⁸. Od decyzji Prezesa UOKiK będzie przysługiwało odwołanie do SOKiK w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia. Projekt nie przewiduje żadnego wzmocnienia kadrowego ani nowych środków dla organu antymonopolowego na wykonywanie nowych zadań.

Projektodawca nie przedstawił faktycznie żadnego uzasadnienia dla tej propozycji. Uzasadnienie projektu relacjonuje jedynie przepisy, ale nie oferuje żadnego wytłumaczenia dla przyjęcia tak osobliwej konstrukcji wymierzania kar z centralną rolą organu antymonopolowego¹⁰⁹. Śledząc artykuły prasowe i zawarte w nich wypowiedzi projektodawcy¹¹⁰ można było wyczytać, że rozwiązanie to bazuje na wzorcach amerykańskich oraz że Prezes UOKiK ma doświadczenie w zwalczaniu zmów cenowych, więc poradzi sobie z sankcjonowaniem braku lub nieskutecznością procedur antykorupcyjnych przedsiębiorców¹¹¹. Poszukując wytłumaczenia proponowanych rozwiązań można jedynie przypuszczać, że prawdziwym celem zmian jest przerzucenie przez Szefa CBA na inny organ obowiązku karania za brak procedur antykorupcyjnych i obrony tych decyzji przed sądami. Z braku lepszych pomysłów projektodawca uznał, że tym organem może być Prezes UOKiK.

Prezes UOKiK krytycznie odniósł się do tych propozycji. W swoim stanowisku wyrażonym w ramach konsultacji resortowych wyraźnie wskazał, że nowe zadania pozostają bez związku z jego podstawowym zakresem działania, a ponadto wskazał na wiele wątpliwości w zakresie samej procedury zasadnie podkreślając instrumentalne traktowanie organu antymonopolowego w tej procedurze przez Szefa CBA¹¹².

Analizując ten projekt i właściwie brak jakiegokolwiek wytłumaczenia proponowanego rozszerzenia zakresu działania organu antymonopolowego należy go ocenić jednoznacznie negatywnie. Ściganie korupcji nie ma zasadniczo nic wspólnego z administracyjnoprawną ochroną konkurencji. Twierdzenie, że ściganie karteli w postaci zmów cenowych jest zasadniczo tożsame z sankcjonowaniem braku wewnętrznych procedur antykorupcyjnych świadczy o zupełnej ignorancji projektodawcy co do wdrażania prawa konkurencji. Przyjęty model wymierzania kar sprowadza się zasadniczo do pozbawienia samodzielności jurysdykcyjnej organu antymonopolowego. To Szef CBA będzie wszczynał kontrolę, przeprowadzał postępowanie dowodowe i miarkował karę pieniężną. Prezes UOKiK w zasadzie

¹⁰⁸ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2017 r. poz. 229.

¹⁰⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465401/12465402/dokument313365.pdf>, s. 28 (dostęp: 13.12.2017 r.).

¹¹⁰ W szczególności zastępcy koordynatora ds. służb specjalnych Marka Wąsika, który koordynuje proces legislacyjny z ramienia projektodawcy.

¹¹¹ P. Słowik, J. Styczyński, *Z korupcją ma walczyć UOKiK*, „Gazeta Prawna” z 19.12.2017 r., http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1092640,uokik-do-walki-z-korupcja.html,komentarze-najnowsze,1?test_login=prod (dostęp: 13.12.2017 r.).

¹¹² Stanowisko UOKiK, dostępne na <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465401#12465401>, s. 11-13 (dostęp: 13.12.2017 r.).

będzie jedynie zatwierdzał wnioski i wydawał decyzję. Przewidziane pozorne instrumenty miarkowania kary przez organ antymonopolowy mają wszelkie szanse pozostania pustymi normami. Projekt stoi w jawnej sprzeczności nie tylko z projektowaną Dyrektywą ECN+, ale nawet z ostatnimi pozorami niezależności zawartymi w ustawie antymonopolowej. Nie trzeba również dodawać, że w takim kształcie rozwiązanie to jest niespotykane gdziekolwiek na świecie.

Drugi z projektów pozostaje wciąż na etapie założeń, ale znajduje się już w oficjalnym wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Projektowana nowelizacja prawa energetycznego wskazuje, że celem projektu ustawy jest przyczynienie się do dalszego rozwoju rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz skutecznego wykonywania uprawnień przez regulatora. Podstawowa zmiana zakłada zastąpienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezesa URE) 3-osobową Komisją Nadzoru Rynku Energii (Komisją NRE). Komisja NRE ma przejąć uprawnienia Prezesa UOKiK przewidziane w ustawie antymonopolowej wobec przedsiębiorstw energetycznych w zakresie praktyk ograniczających konkurencję, nadużywania pozycji dominującej, kontroli koncentracji, stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umownych oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zdaniem projektodawcy „rozwiązanie takie pozostaje w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, a wręcz jest tożsame z rozwiązaniem przyjętym w wielu innych państwach Unii Europejskiej. Skupienie w jednym organie – który na co dzień zajmuje się zagadnieniami z obszaru energetyki – zadań polegających na przeciwdziałaniu praktykom ograniczającym konkurencję pozwoli na sprawniejsze przeprowadzenie postępowania i wydanie decyzji uwzględniającej całokształt okoliczności”¹¹³.

W pierwszych komentarzach do przedstawionej propozycji wskazuje się, że podstawowym celem nowelizacji prawa energetycznego jest pozbawienie niezależności regulatora energetycznego i stworzenie spolegliwego organu kolegialnego, w ramach którego obecny piastun funkcji Prezesa URE będzie pozostawał w mniejszości¹¹⁴. Pozostałe propozycje zmian służą *de facto* przykryciu tego podstawowego celu poprzez wprowadzenie różnych osobliwych rozwiązań, na których skupić się może analiza i krytyka innych organów i podmiotów zainteresowanych.

Proponowana nowelizacja zawiera niespotykane nigdzie indziej rozwiązania, które w przypadku wprowadzenia doprowadzą do dalszego osłabienia pozycji Prezesa UOKiK. Jednocześnie cały kluczowy sektor gospodarki, to jest energetyka zostanie podporządkowany jednemu super-nadzorcy. Będzie to również faktycznie oznaczało podporządkowanie ochrony konkurencji celom regulacyjnym, a przede wszystkim bieżącej polityce rządu. Nietrudno przewidzieć poważne problemy

¹¹³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

¹¹⁴ Nowa komisja zamiast prezesa URE? Ministerstwo już wie jak zastąpić Bando, <http://biznesalert.pl/komisja-zamiast-ure/> (dostęp: 13.12.2017 r.); B. Derski, R. Zasuń, J. Piszczatowska, *Zaostrza się spór między Ministerstwem Energii i URE*, <http://wysokienapiecie.pl/rynek/2532-zaostrza-sie-spor-miedzy-ministerstwem-energii-i-ure.html#dalej> (dostęp: 13.12.2017 r.); I. Sudak, *Chaos, monopol i droższy prąd*, „Gazeta Wyborcza” z 14.11.2017 r.

w zakresie rozdziału jurysdykcji organu antymonopolowego i nowego regulatora energetycznego¹¹⁵ oraz stosowania przepisów antymonopolowych przez regulatora¹¹⁶. Truizmem będzie w tym momencie stwierdzenie, że proponowane zmiany są nie do pogodzenia z wymogami niezależności regulatora energetycznego przewidzianych w Dyrektywie Elektrycznej i Dyrektywie Gazowej i pozostają w jawnej sprzeczności z założeniami Dyrektywy ECN+. Co jednak najgroźniejsze w omawianym projekcie, to realna możliwość wprowadzenia wątpliwych i nieprzemyślanych zmian systemowych jedynie w celu przeprowadzenia doraźnych zmian kadrowych.

Wskazane złożenia „dobrych zmian” w administracji antymonopolowej i regulacyjnej nie są żadną spójną koncepcją, ale wynikają z realizowania partykularnych celów politycznych przez rząd i niejako „przy okazji” zmieniają pozycję ustrojową i jurysdykcję organu antymonopolowego i regulatora energetycznego. Wskazywane uzasadnienia nie wytrzymują krytyki i jedynie nieudolnie próbują przykrywać prawdziwe polityczne cele przyświecające ich pomysłodawcom. Należy je ocenić jednoznacznie negatywnie. Polityczna instrumentalizacja rzekomo niezależnych organów administracji może się okazać dewastująca dla tworzenia jakiegokolwiek kultury prawnej i jest jednoznacznym sygnałem dla uczestników rynku oraz organów unijnych i zagranicznych organów administracji, że polski organ antymonopolowy oraz regulator energetyczny w pełni realizują polityczne zlecenia rządu, a nie wynikające z polskich i unijnych przepisów kompetencje i obowiązki. W tym kształcie przepisy te trudno uznać za zgodne z założeniami wskazanych obowiązujących i projektowanych dyrektyw europejskich. Na koniec należy też dodać, że projektowane zmiany w żaden sposób nie znajdują oparcia w ustaleniach teoretycznych, dotyczących optymalnego ukształtowania ustroju i jurysdykcji administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej.

6. Wnioski

Przeprowadzone badania wykazały, że istnieje wiele teoretycznych argumentów, zarówno za jak i przeciw integracji administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Jakkolwiek przekonywujące wydawałyby się jedno i drugie, to należy pamiętać, że wyrażają one jedynie potencjalne korzyści wynikające z przyjęcia konkretnego rozwiązania. Powoduje to, że trudno o jednoznaczne i uniwersalne wskazania teoretyczne w zakresie konstruowania ustroju organów

¹¹⁵ Przykładowo problematyczne może być określenie właściwości organu w przypadku koncentracji z udziałem przedsiębiorców z sektora energetycznego – trudno w tym zakresie wskazać jasne kryterium, który organ powinien je rozpatrywać i w zależności od jakich okoliczności.

¹¹⁶ Pomijając brak merytorycznego przygotowania do stosowania polskich przepisów antymonopolowych to nowy super-regulator będzie musiał przejąć stosowanie europejskiego prawa konkurencji w sektorze energetycznym. Można się też zastanawiać jak ustawodawca zamierza zapewnić jednolitość stosowania ustawy antymonopolowej przez dwa formalnie niezależne organy.

administracji publicznej. Niektórzy podkreślają nawet, że tworzenie trwałych instytucji i optymalne ukształtowanie ustroju organu antymonopolowego ma w sobie więcej ze sztuki niż nauki¹¹⁷. Co istotne, przykłady wielu krajów wskazują, że ustawodawcy decydując się na integrację tych organów kierują się często przede wszystkim względami oszczędności i lepszego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia założonych celów, w tym przede wszystkim ochrony konsumenta.

Podstawowym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań jest stwierdzenie, że nie ma jednego idealnego systemu instytucjonalnego administracji publicznej, ani nawet systemu, który mógłby być rekomendowany większości krajów. Każda decyzja ustawodawcy albo rządu krajowego o specjalizacji lub integracji administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej musi być dostosowana do istniejącego systemu prawnego, w tym funkcjonującego systemu administracji publicznej i kultury prawnej oraz stosunków w gospodarce narodowej. Z tego punktu widzenia należy też oceniać zasadność specjalizacji i integracji tych organów w danym kraju.

W ostatnim okresie można było zaobserwować tendencję do łączenia organów antymonopolowych i ochrony konsumentów (Finlandia, Holandia, Irlandia, Niemcy, Zjednoczone Królestwo), a w dwóch przypadkach również do łączenia organów regulacyjnych (Hiszpania i Holandia). Trudno jednak w tym względzie mówić o jakimś trendzie szczególnie, że już pojawiły się projekty dezintegracji połączonych organów (Hiszpania). Co równie warte zauważenia, to fakt powierzania organom antymonopolowym jeszcze innych dodatkowych zadań, bardzo często niezwiązanych z publicznoprawną ochroną konkurencji. Powoduje to, że w bardzo niewielu krajach (siedem na dwadzieścia osiem zbadanych) organy ochrony konkurencji wykonują jeszcze wyłącznie zadania z tego zakresu.

Polska na tle innych krajów wydaje się pionierem w zakresie integracji administracji antymonopolowej i konsumenckiej. Co istotne, ochrona konsumentów traktowana jest wielopoziomowo i obejmuje zarówno przeciwdziałanie naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów, ale również nadzór rynku, czy kontrolę Inspekcji Handlowej. Dodatkowo Prezesowi UOKiK powierzano sukcesywnie coraz to nowe zadania, to jest nadzór pomocy publicznej i przeciwdziałanie nadużywaniu przewagi kontraktowej w sektorze rolno-spożywczym. Spowodowało to, że zakres działania polskiego organu antymonopolowego stał się „śmietnikiem kompetencyjnym”, do którego każdy kolejny rząd dorzucał nowe zadania, których żaden inny organ administracji nie był skłonny wykonywać.

Doceniając pionierski charakter wysiłków integracyjnych administracji antymonopolowej i konsumenckiej w Polsce z perspektywy ponad dwóch dekad widać wyraźnie, że integracja okazała się złym rozwiązaniem, gdyż publicznoprawna

¹¹⁷ F. Jenny, *The institutional design of Competition Authorities: Debates and Trends*, <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/100755/Frederic%20Jenny%20The%20institutional%20design%20of%20Competition%20Authorities.pdf> (dostęp: 13.12.2017 r.).

ochrona konsumentów zajęła główne miejsce w działaniach Prezesa UOKiK i zmarginalizowała ochronę konkurencji. Jest to również dowód na tezę formułowaną w literaturze przedmiotu, że ustroj organu kształtuje sposób wykonywania przezeń jurysdykcji administracyjnej¹¹⁸. W przypadku polskiego organu antymonopolowego zła decyzja o utrzymaniu integracji ochrony konkurencji i konsumentów przełożyła się na negatywne skutki dla wdrażania prawa konkurencji w Polsce.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że jakiegokolwiek próby połączenia administracji antymonopolowej i konsumenckiej z organami regulacyjnymi tylko pogłębią istniejące problemy, a zapewne stworzą też i nowe. Należy więc postulować utrzymanie, a nawet pogłębienie separacji i specjalizacji administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Skoro integracja administracji konsumenckiej antymonopolowej nie tylko nie wywołała żadnych efektów synergii, ale wręcz skutkowała kanibalizacją pionu antymonopolowego przez pion konsumencki to trudno oczekiwać, że integracja z trzema organami regulacyjnymi nie wywoła podobnych skutków. Co równie istotne, nie ma obecnie żadnych projektów politycznych, ani też głosów doktryny, które byłyby adwokatami podobnych zmian.

W tym kontekście ciekawym rozwiązaniem z teoretycznego punktu widzenia byłoby połączenie innych regulatorów. Korzystając z obcych doświadczeń najbardziej naturalnym mogłoby być połączenie regulatorów transportowych, regulatora telekomunikacyjnego z regulatorem mediów, czy integracja regulatora energetycznego z regulatorem wodnym. Jednakże w polskich warunkach, szczególnie tych istniejących A.D. 2019, byłoby to wysoce ryzykowne i bardzo obciążone politycznie. Co więcej, ostatecznie przekształcenia administracji wodnej¹¹⁹ i powołanie zintegrowanego regulatora wodnego (zresztą w bardzo osobliwej formie prawnej jako Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie) łączącego regulację cen z transportem wodnym świadczy o tym, że polski ustawodawca zdecydował się na własną drogę rozwoju administracji regulacyjnej¹²⁰.

Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na pewne ruchy w kierunku podziału zintegrowanych regulatorów. Dotyczy to przede wszystkim Komisji Nadzoru Finansowego. Przeprowadzona w 2006 r. integracja regulatora bankowego, giełdowego, ubezpieczeniowego i emerytalnego od początku budziła kontrowersje. Nic więc dziwnego, że co jakiś czas powracają pomysły dezintegracji tego regulatora, w szczególności poprzez wydzielenie nadzoru bankowego i przeniesienie go z powrotem pod skrzydła Narodowego Banku Polskiego. Pierwsze takie pomysły

¹¹⁸ W. Kovacic, *The Institutions of Antitrust Law: How Structure Shapes Substance*, 110 „Michigan Law Review” 1019, 2012, s. 12. Uzmysławia to również konieczność prowadzenia dalszych badań z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, które w ostatnich dwóch dekadach zostały mocno ograniczone.

¹¹⁹ Na mocy art. 525 ust. 2 ustawy z 20.07.2017 – Prawo Wodne, Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.

¹²⁰ Sprawą zasadniczą jest także, czy można jeszcze traktować ten nowy podmiot jako regulatora, skoro jego podstawowym zadaniem będzie zarządzanie wodami publicznymi i państwową infrastrukturą wodną, a jedynie przy okazji będzie on także określał taryfy wodne.

pojawiły się zaledwie dwa lata po powstaniu KNF¹²¹, a od 2016 r. są oficjalnie podnoszone przez aktualnego prezesa NBP¹²². Można mieć zasadne wątpliwości, czy integracja regulatorów w ramach KNF rzeczywiście spełniła zakładane cele, ale to co istotniejsze, to płynąca z tego studium przypadku obserwacja, że integracja organów nigdy nie jest prostym procesem, a argumenty merytoryczne często ustępują politycznym, gdy dochodzi do decyzji ustawodawcy w tej kwestii.

W tej sytuacji należy poważnie zastanowić się, czy w polskich warunkach zamiast koncentrować się na dylematach budowy organów, co jest szczególnie obciążone wątkiem kadrowym i politycznym, lepszym rozwiązaniem nie będzie stworzenie optymalnych prawnych rozwiązań umożliwiających współdziałanie organów. Współdziałanie może pozwolić na osiągnięcie pewnych synergii, bez kosztów i problemów łączenia różnych organów. Jednocześnie sukces współdziałania może być ważnym argumentem za ewentualnym połączeniem lub pozostawieniem osobno organów. Obecnie przepisy dotyczące współdziałania są w miarę rozwinięte, ale można się zastanowić nad bardziej systemowymi rozwiązaniami. Niestety stosunki pomiędzy organem antymonopolowym a innymi organami regulacyjnymi były często dalekie od ideału, co może stanowić kluczową przeszkodę przy rozwoju skutecznego współdziałania. Jest to jednak problem bardziej praktyczny, tj. poprawnej polityki kadrowej rządu, aniżeli problem naukowy i wykracza poza zakres przeprowadzonych badań.

Podsumowując przeprowadzone badania można wskazać, że choć argumenty teoretyczne mogą wydawać się doniosłe, to nie wydaje się, aby wobec istotnych ograniczeń systemowych i praktycznych połączenie administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej w polskich warunkach było uzasadnioną zmianą. Co więcej, w świetle przeprowadzonych analiz oczywistym wnioskiem jest, że zwiększenie wzajemnej niezależności dwóch pionów (tj. ochrony konsumentów i ochrony konkurencji) UOKiK lub wręcz ich separacja mogłaby być dobrym rozwiązaniem. Towarzyszyć temu powinno pozbycie się niezwiązanych z publiczno-prawną ochroną konkurencji kompetencji organu antymonopolowego. Co za tym idzie, wszelkie projekty pogłębiające istniejący „śmietnik kompetencyjny” jakim stał się zakres działania UOKiK należy uznać za wzmocnienie dysfunkcyjności istniejących rozwiązań. Jeszcze bardziej negatywne konsekwencje może mieć jednak proponowana nowelizacja prawa energetycznego, która do istniejących problemów doda jeszcze spory kompetencyjne i istnienie podwójnych standardów przy stosowaniu ustawy antymonopolowej. Projektowane zmiany ujawniają także bardzo niebezpieczne zjawisko braku jakiegokolwiek refleksji systemowej po stronie polskich władz publicznych i traktowanie administracji publicznej w sposób

¹²¹ M.A. Dudek, *Mija 5 lat od powołania KNF*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Mija-5-lat-od-powolania-KNF-2361712.html> (dostęp: 13.12.2017 r.).

¹²² M. Samcik, *Nadzór nad bankami z powrotem do NBP? Dużo znaków zapytania*, „Gazeta Wyborcza” z 28.10.2016 r.; P. Łasak, *Czy należy odwrócić reformę nadzoru bankowego?*, <http://cakj.pl/2016/08/01/czy-nalezy-odwrocic-reforme-nadzoru-bankowego/> (dostęp: 13.12.2017 r.).

instrumentalny. Nie wróży to niestety dobrze przyszłości polskiej administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej.

Tabela 1. Jurysdykcja administracyjna organów antymonopolowych w krajach Unii Europejskiej

Kraj UE	Ochrona konkurencji	Ochrona konsumentów	Regulator energetyczny	Regulator telekomunikacyjny	Regulator pocztowy	Regulator kolejowy	Zamówienia publiczne	Pomoc publiczna	Nadzór rynku	Inne
AUT	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
BEL	+	-	-	-	-	-	-	-	-	Monitoring cen
BUL	+	-	-	-	-	-	+	-	-	Przeciwdziałanie czynnom nieuczciwej konkurencji oraz nadużywaniu siły przetargowej i nadzór nad koncesjami
CRO	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CYP	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CZ	+	-	-	-	-	-	+	+	-	Przeciwdziałanie nadużywaniu siły rynkowej w sektorze spożywczym
DEN	+	+	-	-	-	-	+	-	-	Regulator wodny, przeciwdziałanie katastrofom wodnym
EE	+	-	+	-	+	+	-	-	-	Regulator wodny
ESP	+	-	+	+	+	+	-	-	-	Zapewnienie jednolitości rynku Hiszpanii, regulator mediów, regulator transportu lotniczego
FIN	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-
FRA	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GER	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-
GRE	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HUN	+	+	-	-	-	-	-	-	+	Przeciwdziałanie nadużywaniu siły przetargowej
IRE	+	+	-	-	-	-	-	-	+	Nadzorowanie przestrzegania przepisów o sprzedaży detalicznej, rejestr pośredników kredytowych, certyfikacja podmiotów oferujących ADR

Kraj UE	Ochrona konkurencji konsumentów	Ochrona konkurencji konsumentów	Regulator energetyczny	Regulator telekomunikacyjny	Regulator pocztowy	Regulator kolejowy	Zamówienia publiczne	Pomoc publiczna	Nadzór rynku	Inne
ITA	+	+	-	-	-	-	-	-	-	Nadzorowanie stosowania ustawy o konflikcie interesów, certyfikacja przedsiębiorców działających zgodnie z prawem
LAT	+	-	-	-	-	-	-	-	-	Przeciwdziałanie nadużywaniu siły rynkowej przez sieci detaliczne, nadzorowanie przestrzegania prawa reklamy
LIT	+	-	-	-	-	-	-	+	-	Przeciwdziałanie nadużywaniu siły rynkowej przez sieci detaliczne, kontrola reklam, nadzór nad podmiotami publicznymi z punktu widzenia ochrony konkurencji, przeciwdziałanie czynom nieuczciwej konkurencji
LUX	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MAL	+	+	-	-	-	-	-	-	+	Wdrażanie standardyzacja technicznej i krajowych zasad metrologii
NED	+	+	+	+	+	+	-	-	-	Zespół ds. Opieki zdrowotnej
PL	+	+	-	-	-	-	-	+	+	Przeciwdziałanie nadużywaniu siły rynkowej w sektorze rolno-spożywczym, przestrzeganie ustawy o języku polskim
PT	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ROM	+	-	-	-	-	+	-	+	-	Monitoring cen produktów spożywczych
SVK	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SVN	+	-	-	-	-	-	-	-	-	Przeciwdziałanie nadużywaniu siły rynkowej w sektorze spożywczym
SWE	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-
UK	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-

**Tabela nr 2: Jurysdykcja administracyjna organów regulacyjnych
w krajach Unii Europejskiej**

Kraj UE	Regulator energe- tyczny	Regulator teleko- munika- cyjny	Regu- lator pocz- towy	Regu- lator kole- jowy	Regula- tor trans- portu lotni- czego	Regu- lator trans- portu drogo- wego	Regula- tor trans- portu wodnego	Regulator wodny	Regulator mediów
AUT	-	+	-	-	-	-	-	-	+
BEL	-	nd.	nd.	+	+	-	-	-	-
BEL	-	+	+	nd.	nd.	-	-	-	-
BUL	+	-	-	-	-	-	-	+	-
CRO	-	+	+	-	-	-	-	-	-
CYP	+	+	-	-	-	-	-	-	-
CZ	-	-	-	+	+	+	-	-	-
CZ	-	+	+	-	-	-	-	-	-
DEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EE	-	+	-	-	+	+	-	-	-
ESP	+	+	+	+	+	-	-	-	+
FIN	-	nd.	nd.	+	+	+	+	-	nd.
FIN	-	+	+	nd.	nd.	nd.	nd.	-	+
FRA	+	+	-	-	-	-	-	-	-
GER	+	+	+	+	-	-	-	-	-
GRE	+	+	-	-	-	-	-	-	-
HUN	+	-	-	-	-	-	-	+	-
IRE	+	-	-	-	-	-	-	+	-
ITA	-	nd.	nd.	+	-	+	+	-	-
ITA	-	+	+	nd.	-	nd.	nd.	-	+
LAT	+	+	+	-	-	-	-	+	-
LIT	+	-	-	+	-	+	-	+	-
LUX	+	+	+	+	+	-	-	-	-
MAL	+	-	-	-	-	-	-	+	-
NED	+	+	+	+	+	+	+	-	-
PL	+	+	-	-	-	-	-	-	-
PT	-	nd.	nd.	+	-	+	+	-	-
PT	-	+	+	nd.	+	nd.	nd.	+	+
ROM	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SVK	+	-	-	-	-	-	-	+	-
SVN	-	+	+	+	-	-	-	-	+
SWE	-	nd.	nd.	+	+	+	+	-	-
SWE	-	+	+	nd.	nd.	nd.	nd.	-	-
UK	-	+	+	-	-	-	-	-	+

Źródło: opracowanie autora

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie ukształtowania ustroju administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. W szczególności badaniami objęto problem, czy organ antymonopolowy powinien być wyspecjalizowany czy też zintegrowany i odpowiadać również za ochronę konsumentów i regulację sektorową. Podstawowym zagadnieniem badawczym, które jest analizowane w artykule jest odpowiedź na pytanie, czy istnieje jedno optymalne dla wszystkich jurysdykcji krajowych rozwiązanie instytucjonalne, czy też choćby rozwiązanie, które byłoby zalecane dla większości krajów. Dodatkowo podjęte badania miały na celu zidentyfikowanie przyczyn, dla których właściwa może być specjalizacja albo integracja organów. Te ustalenia zostaną odniesione do Polski, szczególnie w kontekście projektowanych dobrych zmian w systemie instytucjonalnym administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza z nich identyfikuje argumenty za i przeciw integracji i specjalizacji organów administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej, które można spotkać w teorii oraz praktyce administracyjnej. Następnie zaprezentowany został krótki przegląd rozwiązań krajowych państw Unii Europejskiej. Trzecia część skupia się na ewolucji właściwości Prezesa UOKiK i polskich organów regulacyjnych. Czwarta część prezentuje krótko pomysły dobrych zmian w systemie polskiej administracji publicznej, zmierzających zarówno do specjalizacji, jak i integracji organów administracji antymonopolowej, konsumenckiej i regulacyjnej. Artykuł kończą wnioski z przeprowadzonych badań i zostaje przedstawiona odpowiedź na postawiony na wstępie problem badawczy, a także zostają wskazane wnioski w zakresie przyjęcia rozwiązania optymalnego dla polskiej administracji publicznej. Przeprowadzone badania wykazały, że nie istnieje jedno rozwiązanie instytucjonalne odpowiadające wszystkim krajom. Każdorazowo decyzja o specjalizacji lub integracji organów powinna być podjęta na podstawie analizy krajowego otoczenia instytucjonalnego i prawnego. Dokonana analiza pozwala stwierdzić, że obecny system integracji ochrony konkurencji i konsumentów jest dysfunkcyjny i wpływa negatywnie na ochronę konkurencji. Powoduje to, że zasadnym jest rozdzielenie w Polsce ochrony konkurencji i konsumentów.

Summary

Together or Alone? Specialization and Integration of Competition Agencies, Consumer Authorities and Regulators in the European Union and Poland. The article aims at analyzing what is the optimal institutional design of competition agency. The main research problem concerned whether competition agencies should be solely responsible for the competition enforcement or should be multi-purpose agencies combining competition and consumer protection together with sectoral regulation. Firstly, theoretical arguments has been discussed. This

allowed for identification of benefits and costs of both institutional designs. It has been followed by the analysis of actual institutional reforms that has taken place in various countries with a special attention given to justification of these reforms. Furthermore, the comparative analysis has been undertaken in order to show the institutional landscape of competition authorities in the EU countries. It was confronted with the presentation and the discussion of the Polish regulations of competition, consumer and regulatory authorities. It has been accompanied with a short presentation of the current legislative proposals regarding the institutional design of the Polish competition authority and regulators. In conclusion it has been established that there is no optimal institutional design of the competition agency that may be applicable across various jurisdiction. All arguments in favor of separation and integration should be carefully analyzes against existing institutional and legal environment. Finally, the undertaken research proved that the Polish integration of competition and consumer protection within a single authority is detrimental to competition protection. Therefore, the fundamental changes to the design and the jurisdiction of the Polish competition authority are more than welcomed.