

# Koncepcja krajowych organów regulacyjnych w nowych dyrektywach energetycznych i jej skutki dla pozycji prawnej prezesa URE

## Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych osiągnięć legislacyjnych Unii Europejskiej w 2009 roku jest niewątpliwie gruntowna nowelizacja prawa energetycznego w ramach przyjętego tzw. trzeciego pakietu energetycznego. Z wchodzących w jego skład aktów prawnych największe znaczenie mają dwie nowe dyrektywy liberalizacyjne – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i dyrektywa 2009/73/WE zawierająca analogiczną regulację dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego. Zmiany zawarte w wymienionych aktach prawnych są na tyle znaczne i znaczące, że zamiast po prostu zmieniać i uzupełniać dotychczas funkcjonujące dyrektywy, uchylają je<sup>2</sup>.

Trzeci pakiet energetyczny jest wynikiem dokonanych w przeciągu ostatnich 6 lat obserwacji i podsumowań na temat funkcjonowania unijnego rynku energii wyciągniętych z corocznych sprawozdań dotyczących wdrażania poprzednich dyrektyw energetycznych i ich praktycznych rezultatów<sup>3</sup>. W swych komunikatach Komisja Europejska jasno dała do zrozumienia, że dotychczasowe normy prawne nie dają gwarancji spełnienia trzech podstawowych założeń europejskiej polityki energetycznej, którymi są: konkurencyjny i efektywny sektor energetyczny, bezpieczeństwo dostaw oraz zrównoważony rozwój<sup>4</sup>. W swych

<sup>1\*</sup> Maciej Janik jest studentem V roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>2</sup> Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE oraz dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji: „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu”, KOM(2006) 0841, s. 2.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji: „Dochodzenie w ramach art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 w odniesieniu do europejskich sektorów gazu i energii elektrycznej”, KOM(2006) 0851, s. 3.

dochodzeniach Komisja zwróciła uwagę m.in. na znaczące podwyżki cen hurtowych gazu i energii elektrycznej, nie w pełni uzasadnione wyższymi kosztami paliw pierwotnych ani zobowiązaniami w zakresie ochrony środowiska, powtarzające się skargi dotyczące barier wejścia na rynek oraz ograniczone możliwości wyboru, jakie mają odbiorcy<sup>5</sup>.

Chociaż nie można oceniać dotychczasowych rozwiązań jako całkowicie niezadowalających, konieczne zdaje się jednak stwierdzenie, że Unia Europejska wciąż jest daleka od osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie rzeczywistego wewnętrznego rynku energii, na którym wszyscy konsumenci posiadają nie tylko zapisane prawo do wyboru swojego dostawcy energii elektrycznej i gazu spośród wszystkich przedsiębiorstw unijnych, ale także prawo to jest rzeczywiste, skuteczne i łatwe do egzekwowania<sup>6</sup>.

Obecnie Unia Europejska nie jest również w stanie zagwarantować żadnemu unijnemu przedsiębiorstwu prawa do sprzedawania energii elektrycznej i gazu w innym państwie członkowskim na równych prawach z przedsiębiorstwami krajowymi, bez dyskryminacji i występowania ze słabszej pozycji. W szczególności nie istnieje jeszcze niedyskryminacyjny dostęp do sieci ani równie skuteczny nadzór regulacyjny we wszystkich państwach członkowskich<sup>7</sup>. W znacznej mierze brakuje obecnie koordynacji na odpowiednim poziomie między krajowymi sieciami energetycznymi w odniesieniu do standardów technicznych, zasad bilansowania, jakości gazu, systemów kontaktowych i mechanizmów zarządzania w sytuacjach przeciążenia, które są konieczne, by umożliwić efektywne funkcjonowanie handlu transgranicznego.

Najważniejszą przeszkodą dla pełnego sukcesu procesu liberalizacyjnego pozostaje wciąż jednak koncentracja rynku. W wyniku znacznych uchybień i niedostatecznej regulacji dominujące przedsiębiorstwa z sektora elektroenergetycznego i gazowego w większości zachowały pozycję dominującą na „swoich” rynkach krajowych. Doprowadziło to do utrzymania przez państwa członkowskie ścisłej kontroli cen za energię elektryczną i gaz, płaconych przez odbiorców końcowych. Niestety stanowi to często poważne ograniczenie konkurencji. Mimo że Komisja przyznała, iż przypadki zajmowania dominującej pozycji wymagają rozwiązań prawnych i konsumenci mogą potrzebować ochrony przed manipulowaniem cenami, te powszechne limity cenowe uniemożliwiają właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii<sup>8</sup>.

Centralna rola w realizowaniu skutecznej europejskiej polityki energetycznej i urzeczywistnianiu działań liberalizacyjnych na poziomie poszczególnych państw członkowskich przypada niewątpliwie narodowym organom regulacyjnym. W analizach dostrzeżono, że Europie potrzebne jest rzeczywiste wzmocnienie uprawnień organów regulacyjnych oraz wzmocniona europejska koordynacja, przyjmując za podstawę najwyższy, a nie najniższy wspólny mianownik w UE<sup>9</sup>. Zadaniem tych organów musi być nie tylko skuteczne wspieranie rozwoju rynków krajowych, ale także wspomaganie rozwoju unijnego rynku energii. Organy regulacyjne sektora energetycznego nie posiadają bowiem obecnie wystarczających

---

<sup>5</sup> Komunikat KOM(2006) 0851, s. 2.

<sup>6</sup> Komunikat KOM(2006) 0841, s. 7.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>8</sup> Komunikat KOM(2006) 0851, s. 9.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji: „Europejska polityka energetyczna”, KOM(2007) 0001, s. 9.

uprawnień i odpowiedniego stopnia niezależności, by mogły zapewnić wprowadzenie otwartych rynków funkcjonujących w sprawny i niedyskryminacyjny sposób. Istniejące ramy prawne nie pozwalają ponadto na odpowiednie i skuteczne regulowanie kwestii transgranicznych związanych z dostępem do sieci gazowej i elektrycznej.

Niniejszy referat stawia sobie przede wszystkim za cel analizę, jak nowelizacja prawa energetycznego kształtuje pozycję prawną narodowych organów regulacyjnych, koncentrując się przede wszystkim na tym, jak w nowych przepisach zrealizowano zamierzone wzmocnienie niezależności regulatorów od interesów podmiotów rynku energetycznego i rządów państw członkowskich. Jak problematyczny i niepożądany jest wymóg zapewnienia przez państwa członkowskie niezależności organom regulacyjnym, najlepiej ilustruje kwestia autonomii prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, czyli polskiego regulatora energetyki. W Polsce w ostatnich latach dokonano bowiem działań znacznie ograniczających niezależność tego organu i nawet niedawna nowelizacja prawa energetycznego, mająca zwiększyć zgodność krajowego prawodawstwa z przepisami unijnymi, nie usuwa fundamentalnych ograniczeń niezależności regulatora wynikających z instytucjonalnej i ustrojowej pozycji urzędu. W mojej pracy analiza nowych dyrektyw opiera się przede wszystkim na treści dyrektywy 2009/72/WE, która w zakresie poruszonym przez referat jest w zasadzie tożsama z odpowiadającą jej nową dyrektywą gazową.

### Koncepcja organów regulacyjnych w nowych dyrektywach energetycznych

Regulacja jako jedno z administracyjnych zadań państwa pojawiła się na tle procesu liberalizacji tzw. infrastrukturalnych sektorów gospodarki (takich jak: energetyka sieciowa, telekomunikacja, kolejnictwo czy poczta), która polega na szczególnej odpowiedzialności państwa za zapewnienie utrzymania konkurencji oraz zaspokojenie potrzeb bytowych mieszkańców przez zapewnienie im usług publicznych. Funkcjonowanie tych sektorów opiera się na kapitałochłonnej infrastrukturze sieciowej przynależnej z natury rzeczy do ograniczonej liczby przedsiębiorstw, co stawia szczególne wyzwania regulacji administracyjno-prawnej<sup>10</sup>. Nadrzędnym celem jest tu budowanie i wzmacnianie sił konkurencji lub wyrównywanie metodami administracyjnymi ich nieskuteczności, gdyż otwarcie dotąd zamkniętych sektorów na wolną konkurencję jest niezbędnym wymogiem realizacji projektu budowy europejskiego rynku wewnętrznego w sektorze energii. Program liberalizacji, tj. demonopolizacji sektorów infrastrukturalnych, wymagającej rezygnacji z regulacji własnościowej sektorów infrastrukturalnych na rzecz ich pełnej prywatyzacji, zakłada bowiem z samej definicji istnienia autonomicznej instytucji dającej gwarancję wypośrodkowania interesów publicznych i prywatnych przedsiębiorców rynku energetycznego oraz konsumentów<sup>11</sup>. Ze względu na przyjęte w prawie unijnym podmiotowe podejście do zagadnienia regulacji,

---

<sup>10</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa organów regulacyjnych w świetle projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej dla energetyki sieciowej*, PUG 2009, nr 7, s. 9.

<sup>11</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo Gospodarcze Publiczne*, Warszawa 2003, s. 157.

niezależność urasta do rangi fundamentalnej i definiującej cechy nie tylko organu regulacyjnego, ale i samej regulacji<sup>12</sup>.

Pozycja prawna narodowych organów regulacyjnych w nowych dyrektywach została uregulowana w sposób zdecydowanie szerszy i bardziej szczegółowy<sup>13</sup>. Prawodawca daje w ten sposób do zrozumienia, że podejście charakteryzujące poprzednie dyrektywy energetyczne okazało się niewystarczające. Postanowienia dotyczące organu regulacyjnego zamykały się dotąd w jednym przepisie (art. 23 i 25 odpowiednio dyrektywy 2003/54/WE i 2003/55/WE), co zostawiało państwom członkowskim wiele swobody w kształtowaniu statusu regulatorów. W zasadzie z wyjątkiem wymogu neutralności prawo wspólnotowe nie narzucało żadnego określonego modelu organizacyjnego regulacji<sup>14</sup>. Ta swoboda doprowadziła jednak do ogromnych dysproporcji między poszczególnymi państwami unijnymi, umożliwiając, by w mającym tak wielkie znaczenie gospodarcze sektorze funkcjonowały równolegle instytucje dobrze przygotowane do realizowania swych zadań w zakresie regulacyjnym, jak i takie, które roli swej pełnić nie mogły<sup>15</sup>.

Pierwszą bardzo istotną zmianą wprowadzoną w nowej dyrektywie jest koncentracja zadań regulacyjnych i wymóg powołania tylko jednego organu regulacyjnego przez każde z państw członkowskich na poziomie krajowym. W początkowych projektach obowiązek ten miał charakter bezwzględny, ale ostatecznie uwzględniono istnienie w niektórych państwach organów regulacyjnych na szczeblu regionalnym czy federalnym, a także małych, odseparowanych systemów energetycznych, z zastrzeżeniem jednak niepodzielnej reprezentacji na szczeblu unijnym<sup>16</sup>. Bezpośrednim skutkiem tego wymogu będzie konieczność zrewidowania rozkładu kompetencji regulacyjnych pomiędzy organami krajowymi.

W Polsce może więc przykładowo pojawić się konflikt na tle uprawnień do ustalania wysokości i metodologii obliczania taryf. Według nowej dyrektywy obowiązek zatwierdzenia lub ustalania taryf przesyłowych spoczywa wyłącznie na organach regulacyjnych<sup>17</sup>. Nowelizacja przewiduje wyłączenie kompetencji innych organów władzy w sprawach regulacyjnych, co podkreśla wzmocnioną koncentrację funkcji regulacyjnych. Zrezygnowano więc z możliwości przedkładania przez regulatorów taryf lub metod do ich ustalenia lub zatwierdzenia innym jednostkom w państwie członkowskim (co było wyraźnie dozwolone w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2003/54/WE), przyjmując, że warunki dostępu do systemów sieciowych i usług zapewniających bilansowanie sieci pozostają w wyłącznej gestii organu regulacyjnego<sup>18</sup>. W Polsce uprawnienie do ustalania wysokości i metodologii obliczania taryf przysługuje obecnie w zasadzie tylko ministrowi właściwemu do spraw gospodarki,

---

<sup>12</sup> W. Hoff, *Prawny Model Regulacji Sektorowej*, Warszawa 2008, s. 40.

<sup>13</sup> Nowe dyrektywy zawierają już cały rozdział (po pięć artykułów w każdej z nich) określający minimalne wymagania dotyczące statusu prawnego organów regulacyjnych.

<sup>14</sup> Jak Komisja stwierdziła w Raplocie dla Rady oraz Parlamentu Europejskiego o stanie liberalizacji rynków energii, „wspólnota nie może narzucać państwom członkowskim sztywnego systemu, lecz zamiast tego powinna stworzyć ramy, które państwa będą mogły wypełnić treścią najlepiej dostosowaną do ich lokalnych uwarunkowań”, Komunikat KOM(1998) 212 *final*.

<sup>15</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 153.

<sup>16</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 10.

<sup>17</sup> Art 37 ust. 1 lit. a dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>18</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 12.

który szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf określa w rozporządzeniu. Rola prezesa URE zostaje przy tym ograniczona jedynie do wydania opinii, która – jak się zdaje – nie wiąże ministra<sup>19</sup>. Minister urasta więc w tym zakresie do rangi współregulatora sektora energetycznego<sup>20</sup>. Prezes URE musi zatem zatwierdzać taryfy według metod, na które nie ma żadnego realnego wpływu, a których ostateczny kształt ustala organ reprezentujący przede wszystkim ekonomiczne interesy państwa członkowskiego, nie zawsze, jak wiadomo, zbieżne z unijnym projektem liberalizacyjnym.

Najważniejszą zmianą są jednakże przewidziane nowymi dyrektywami znacznie dalej idące gwarancje niezależności organów regulacyjnych. Krajowe organy regulacyjne mają uzyskać gwarancje bezstronnego i przejrzystego wykonywania zadań regulacyjnych poprzez prawną odrębność i funkcjonalną niezależność od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego<sup>21</sup>. W kwestii stosunków między organami regulacyjnymi a regulowanym rynkiem uszczegółowiono, że pracownicy i inne osoby odpowiedzialne za zarządzanie organem regulacyjnym mają działać w sposób niezależny od wszelkich interesów rynkowych i nie mogą przy realizacji zadań regulacyjnych zwracać się o udzielenie ani przyjmować instrukcji ze strony jakiegokolwiek rządowego albo innego publicznego bądź prywatnego podmiotu<sup>22</sup>. Rygorystyczne podejście do tego wymogu może oznaczać, że państwa członkowskie będą musiały wprowadzić takie warunki zatrudniania w urzędach regulacyjnych na stanowiskach decyzyjnych, które w ogóle wyłącza możliwość ubiegania się o stanowisko osobom wywodzącym się z przemysłu energetycznego, pochodzącym z przedsiębiorstw prywatnych bądź publicznych<sup>23</sup>.

Szczególnie dużo wątpliwości wzbudza jednak wymóg niezależności organu regulacyjnego w ramach aparatu administracji publicznej. Dyrektywy mówią o prawnej odrębności i funkcjonalnej niezależności krajowego organu regulacyjnego od jakiegokolwiek innego „podmiotu publicznego” przy wykonywaniu zadań regulacyjnych, w czym z konieczności szerokiego rozumienia tego pojęcia mieści się ogół organów władzy państwowej<sup>24</sup>. W projektach doprecyzowano, że tak rozumiana niezależność obejmuje samodzielność organu regulacyjnego w formie zakazu otrzymywania bezpośrednich instrukcji czy poleceń od rządu (administracji rządowej) oraz innych podmiotów publicznych lub prywatnych oraz możliwość podejmowania niezależnych, suwerennych decyzji, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych<sup>25</sup>. Trzeba przy tym zaznaczyć, że tak rozumiana niezależność dotyczy wykonywania zadań regulacyjnych w zakresie wynikającym z prawa unijnego, a więc nie obejmuje ona innych zadań administracyjnych, które również mogą być powierzone organowi regulacyjnemu. Ta niezależność nie wyłącza obowiązku ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, z innymi organami krajowymi, a także podporządkowania się ogólnym wytycznym polityki rządu, o ile tylko nie będą miały bezpośredniego przełożenia

---

<sup>19</sup> Art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U.1997 Nr 54, poz. 348 ze zm.).

<sup>20</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 545.

<sup>21</sup> Art. 35 ust. 4 lit. a dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>22</sup> Art. 35 ust. 4 lit. b. pkt ii, *ibidem*.

<sup>23</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 10.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>25</sup> Art 35 ust. 5 lit. b dyrektywy 2009/72/WE.

na uprawnienia i obowiązki regulacyjne wymienione w dyrektywach, naruszając ich niezależność i szczególne, wyłączne kompetencje<sup>26</sup>. Następuje więc wyłączenie wpływu polityki rządu na ściśle regulacyjną działalność organu regulacyjnego.

Tak zakrojona niezależność organu regulacyjnego wymaga powołania zdecentralizowanego podmiotu władzy o ściśle określonym zakresie zadań i kompetencji, w żaden sposób nie zaangażowanego w działalność ekonomiczną na regulowanym rynku, nad którym nadzór będzie mógł mieć jedynie charakter weryfikacyjny i będzie koncentrował się na kryterium zgodności z prawem. Nie ma tu miejsca na obecne w ustrojach większości państw członkowskich hierarchiczne podporządkowanie nowego organu regulacyjnego w ramach aparatu administracji. Wydaje się więc, że wymóg prawnej odrębności od innych podmiotów publicznych wiązać należy właśnie ze stworzeniem gwarancji prawnych w tym zakresie, to znaczy z prawnie chronioną samodzielnością działania organu regulacyjnego w sprawach regulacyjnych<sup>27</sup>. Tak rozumiana niezależność organu regulacyjnego obejmuje też zakaz ingerencji w sferę jego zadań również w drodze stanowienia aktów normatywnych. Koncentracja funkcji regulacyjnych ma bowiem nastąpić w jednej strukturze, a z celami działań i kompetencjami organu regulacyjnego określonymi w dyrektywach<sup>28</sup> musi się liczyć również ustawodawca krajowy<sup>29</sup>.

Kolejną gwarancją jest zasada kadencyjności. Zgodnie z dyrektywami naczelny zarząd organu regulacyjnego ma być powoływany na kadencję trwającą od pięciu do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia, i może podlegać zwolnieniu z pełnienia funkcji jedynie wtedy, gdy nie spełni warunków niezależności bądź też dopuści się poważnego uchybienia w rozumieniu prawa krajowego<sup>30</sup>. Organy regulacyjne mają też dysponować przyznawanymi corocznie odrębnymi środkami budżetowymi odpowiednimi do wykonywania swoich obowiązków i posiadać niezależność w wykonywaniu swojego budżetu<sup>31</sup>. Ma to na celu zapewnienie niezależności finansowej organu regulacyjnego, która postrzegana jest jako jeden z filarów autonomii podmiotu publicznego<sup>32</sup>. Taka niezależność osiągnięta jest zwykle dzięki opłatom pobieranym za dokonywanie czynności takich jak wydawanie koncesji i innych aktów urzędowych, gwarantującym niezależność budżetową od rządu. Polski model zakłada finansowanie organów regulacyjnych z budżetu państwa, a nie ze środków uzyskanych z opłat. Samo w sobie nie jest to rozwiązanie naganne, jeśli środki te wystarczą na wykonywanie zadań regulacyjnych<sup>33</sup>. Dyrektywa zresztą wyraźnie dopuszcza taką formę finansowania jako niesprzeczną z wymogami dyrektywy<sup>34</sup>. Taki

---

<sup>26</sup> Art. 35 ust. 4 lit. b. pkt ii, *ibidem*.

<sup>27</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>28</sup> Art. 36 i 37 dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>29</sup> I tak na przykład w sprawie C-227/07 *Komisja v. Rzeczpospolita Polska* ETS uznał ostatecznie uchybienie Polski we wdrożeniu telekomunikacyjnej dyrektywy dostępowej w związku z wprowadzeniem ustawowego obowiązku prowadzenia negocjacji zawarcia umowy o dostępie telekomunikacyjnym z naruszeniem kompetencji organu regulacyjnego.

<sup>30</sup> Art. 35 ust. 5 lit. b dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>31</sup> Art. 35 ust. 5 lit. a, *ibidem*.

<sup>32</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 214.

<sup>33</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>34</sup> Pkt 34 preambuły dyrektywy 2009/72/WE: „Zatwierdzenie budżetu organu regulacyjnego przez krajowego prawodawcę nie stanowi przeszkody dla autonomii budżetowej. Przepisy dotyczące

sposób finansowania może jednak, zdaniem W. Hoffa, stać się instrumentem ubezwłasnowolnienia organów regulacyjnych<sup>35</sup>.

Drugi aspekt niezależności finansowej wyraża się w niezależności finansowej pracowników, zarówno samego organu regulacyjnego, jak i jego zastępców oraz aparatu pomocniczego. Dla niezależności organu regulacyjnego ważne jest to, aby jego pracownicy byli wynagradzani odpowiednio wysoko, przynajmniej na poziomie odpowiadającym średniej sektora podlegającego regulacji. Dyrektywy formułują wprost wymaganie, aby organy regulacyjne dysponowały odpowiednimi do realizowanych zadań zasobami kadrowymi<sup>36</sup>, przy czym uznać trzeba, że o doborze tych zasobów musi decydować sam organ regulacyjny, skoro na nim spoczywa odpowiedzialność za realizację zadań regulacyjnych.

Takie zasady wynagradzania wprowadzono początkowo w polskim systemie regulacyjnym. Odrębny charakter organów regulacyjnych był bowiem wyraźnie podkreślony w pierwszej wersji prawa energetycznego, która stanowiła, że do pracowników URE nie stosuje się przepisów o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej<sup>37</sup>. Płace pracowników URE zostały zatem dostosowane do płac innych pracowników sektora energetycznego, co miało nie tylko stanowić czynnik przeciwdziałający korupcji i wszelkim naciskom zewnętrznym, ale też być sposobem na przyciągnięcie osób z najwyższymi kwalifikacjami. Same wynagrodzenia dla pracowników Urzędu ustalane były rozporządzeniem prezesa RM, ale jego swoboda była w tym zakresie ustawowo ograniczona. Z prawa energetycznego usunięto jednak wyłączenie pracowników URE ze sfery budżetowej, podając ich zasadom ogólnym<sup>38</sup>. Z punktu widzenia prawnych gwarancji niezależności prezesa URE zlikwidowano ustawową gwarancję niezależności finansowej jego aparatu wykonawczego. Nawet gdyby warunki finansowe zatrudniania pracowników URE były bardzo korzystne, to w tym zakresie są oni całkowicie uzależnieni od prezesa RM, który określa je w rozporządzeniu<sup>39</sup>. Nie mniej istotne jest bowiem także to, kto wynagradza pracowników administracji regulacyjnej. Taki system grozi przekształceniem się w premiowanie za posłuszeństwo, co naruszałoby sformułowany w dyrektywie wymóg zapewnienia niezależności także i pracowników organów regulacyjnych<sup>40</sup>.

Nowe dyrektywy dokonują też bardzo wyraźnego i wyczerpującego wyliczenia celów, jakie stawia się organowi regulacyjnemu oraz wynikających z nich obowiązków i uprawnień. Ta konkretyzacja, ale też i rozszerzenie katalogu zadań i kompetencji organów regulacyjnych mają na celu osiągnięcie dalszego stopnia harmonizacji<sup>41</sup>. W swych komunikatach Komisja wielokrotnie wskazywała, że organy regulacyjne są wyposażone w niewystarczające środki regulacji w takich kluczowych sprawach, jak: dostęp do sieci i magazynów gazu, rozdział

---

autonomii w wykonywaniu budżetu przyznanego organowi regulacyjnemu powinny być wdrożone w ramach określonych przez krajowe ustawy i zasady budżetowe”.

<sup>35</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 214.

<sup>36</sup> Art. 35 ust. 5 lit. a dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>37</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. 1997 Nr 54, poz. 348).

<sup>38</sup> Art. 23 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1999 Nr 110, poz. 1255).

<sup>39</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 215.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 215.

<sup>41</sup> Pkt 33 preambuły dyrektywy 2009/72/WE.

działalności operatorskiej i polityka inwestycyjna operatorów systemów energetycznych, ochrona konsumentów, transgraniczny przesył<sup>42</sup>. W dyrektywie 2009/72/WE pojawia się teraz niemający swego odpowiednika w poprzednich aktach prawnych art. 36, gdzie wyliczone zostają ogólne, nadrzędne cele, jakie nowe prawo stawia przed regulatorami krajowymi. Sformułowane w postaci generalnych, ogólnikowych zasad cele mają zapewne służyć jako podstawa wykładni i interpretacji wyliczonych w art. 37 dyrektywy obowiązków i uprawnień. Stanowią one również wytyczne dla wszystkich państw członkowskich, które powinny być wzięte pod uwagę podczas implementacji nowego prawa energetycznego. Ma to zapewnić wyrównanie standardów regulacji w różnych państwach członkowskich, gdyż różnice w regulacji w poszczególnych krajach prowadzą do segmentacji sprzecznej z ideą rynku wewnętrznego.

Inną bardzo istotną zmianą, którą przyniósł trzeci pakiet energetyczny, jest próba stworzenia spójnej i jednolitej polityki energetycznej na płaszczyźnie unijnej. Wspólny rynek wymusza zinstytucjonalizowanie współpracy krajowych organów regulacyjnych, ale także poddanie ich zależności funkcjonalnej od organów Unii Europejskiej<sup>43</sup>. Aby umożliwić efektywną współpracę krajowym organom regulacyjnym oraz współpracę tych organów z Komisją, ustanowiono tak zwane grupy (sieci) organów. Dla sektora energetyczno-gazowego była to Europejska Grupa Organów Regulacyjnych dla Energii Elektrycznej i Gazu Ziarnego<sup>44</sup>. Powołane grupy miały ułatwić konsultacje, koordynację i współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi oraz między tymi organami a Komisją w związku z potrzebą konsolidacji rynków wewnętrznych. ERGEG nie posiada jednak statusu europejskiego regulatora ani też konkretnego katalogu zadań do wykonania. Nie można też powiedzieć, że wpływa w jakiegokolwiek formie na działalność krajowych organów regulacyjnych, głównie dlatego, że nie ma uprawnień do podejmowania wiążących decyzji<sup>45</sup>.

Nowelizacja przewidziała jednak znacznie silniejsze przesunięcie kompetencji regulacyjnych na szczebel unijny, a przy tym wzmocnienie współpracy ponadnarodowej organów regulacyjnych. Konieczna stała się bowiem harmonizacja norm technicznych niezbędnych do skutecznego funkcjonowania handlu transgranicznego. Większość stosownych norm technicznych i często również decyzji podejmowanych przez organy regulacyjne różni się w poszczególnych państwach członkowskich, co utrudnia, a często nawet uniemożliwia handel transgraniczny. Dlatego kładzie się szczególny nacisk na ujednoczenie praktyki rozwiązywania zagadnień technicznych związanych z transgranicznymi dostawami energii elektrycznej i gazu<sup>46</sup>.

By to osiągnąć, rozporządzeniem 713/2009<sup>47</sup> powołana została Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki<sup>48</sup> (przy czym sama Agencja zaczęła w pełni funkcjonować

---

<sup>42</sup> Komunikat KOM(2006) 0841, s. 13.

<sup>43</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>44</sup> *European Regulators' Group for Electricity and Gas*: ERGEG.

<sup>45</sup> M. Przybylska, *Wspólnotowy projekt powołania agencji regulacyjnych: przykład sektorów energetyczno-gazowego i telekomunikacyjnego*, PUG 2009, nr 1, s. 10.

<sup>46</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

<sup>48</sup> *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*: ACER.



dopiero od marca 2011 roku). Celem Agencji jest wspieranie organów regulacyjnych w wykonywaniu na poziomie unijnym zadań regulacyjnych, które wykonują one w państwach członkowskich, oraz koordynacja, w razie potrzeby, działań tych organów. Agencja jest organem Unii i posiada osobowość prawną ze wszystkimi implikacjami tego faktu (nabywanie majątku we własnym imieniu, branie udziału w postępowaniach sądowych jako strona)<sup>49</sup>. W skład Agencji wchodzi: rada administracyjna, dyrektor, komisja odwoławcza, a także rada organów regulacyjnych składająca się z reprezentantów każdego krajowego organu regulacyjnego oraz jednego reprezentanta Komisji bez prawa głosu w obradach<sup>50</sup>. Organy regulacyjne mają ze sobą ściśle współpracować, wzajemnie się konsultować oraz dostarczać sobie nawzajem i Agencji wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań zgodnie z dyrektywami. Dyrektywy wprowadzają też obowiązek przestrzegania i wdrażanie wszelkich stosownych prawnie wiążących decyzji Agencji<sup>51</sup>. Ta nowa ściślejsza współpraca spotkała się jednak z pewną krytyką ze strony doktryny, gdyż zinterpretowano ją jako próbę rozszerzenia kompetencji Komisji wbrew prawu pierwotnemu, jako że przekazanie kompetencji Agencji nastąpi kosztem krajowych organów regulacyjnych<sup>52</sup>. Obawy te mogą się jednak okazać nieuzasadnione, samo rozporządzenie 713/2009 przyjęło bowiem silniejszą i bardziej niezależną pozycję Agencji nie tylko względem państw członkowskich, ale także Komisji<sup>53</sup>.

Agencja pełnić ma funkcję doradczą i opiniodawczą wobec Komisji, krajowych regulatorów oraz operatorów systemów przesyłowych, zapewnia ramy dla współpracy krajowych organów regulacyjnych, przez co wspierać będzie współpracę pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi oraz między organami regulacyjnymi na poziomie regionalnym i unijnym, a rezultaty tej współpracy będą należycie uwzględnione przy opracowywaniu opinii, zaleceń i decyzji. Jeżeli Agencja uzna, że niezbędne są wiążące przepisy dotyczące takiej współpracy, przedkłada Komisji odpowiednie zalecenia<sup>54</sup>. Na wniosek organu regulacyjnego lub Komisji, opierając się na faktach, przedstawi ona opinię w sprawie zgodności decyzji podjętej przez organ regulacyjny z wytycznymi zawartymi w nowelizacji prawa energetycznego<sup>55</sup>.

W odróżnieniu od wspomnianych wcześniej grup współpracy Agencja została wyposażona w zdolność podejmowania wiążących decyzji jak choćby w przypadku decyzji podejmowanych w sprawie warunków dostępu do infrastruktury transgranicznej, czyli infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej łączącej co najmniej dwa państwa członkowskie oraz w sprawie warunków jej bezpieczeństwa eksploatacyjnego. Taka decyzja podejmowana będzie jedynie, gdy właściwe krajowe organy regulacyjne nie były w stanie osiągnąć

---

<sup>49</sup> Art. 2 rozporządzenia nr 713/2009.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Art. 37 ust. 1 dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>52</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>53</sup> Takie ukształtowanie przepisów nastąpiło wbrew propozycji Komisji, która uznała, że konieczne jest zabezpieczenie jej pozycji jako „strażnika Traktatu” i dlatego wyszła od założenia o ograniczonych kompetencjach decyzyjnych Agencji w zakresie szczegółowych spraw technicznych, jak również sobie przypisała prawo oceny działalności Agencji.

<sup>54</sup> Art. 5 rozporządzenia nr 713/2009.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

porozumienia w terminie sześciu miesięcy od przedłożenia sprawy ostatniemu z tych organów lub gdy właściwe krajowe organy regulacyjne wspólnie o to wniosą<sup>56</sup>. Agencja podejmować będzie również w ostateczności decyzje w sprawie zwolnień nowych połączeń międzysystemowych oraz nowej infrastruktury gazowej spod ogólnego reżimu regulacyjnego. Bardzo istotny jest też zakładany udział Agencji w opracowywaniu kodeksów sieci.

Charakterystyczne jest również, że dyrektywy wymagają, aby decyzje podjęte przez organy regulacyjne były umotywowane i uzasadnione, tak żeby możliwa była kontrola sądowa<sup>57</sup>. Wyłącza to, jak się zdaje, nadzór instancyjny w postępowaniu administracyjnym na rzecz sądowej kontroli decyzji regulacyjnych, zwłaszcza że kolejne przepisy dyrektyw zakładają prawo wniesienia skargi od decyzji organu regulacyjnego do niezależnego od stron sporu organu, z czego wynika, że w postępowaniu kontrolnym mają wystąpić dwie równorzędne strony – skarżący oraz organ regulacyjny<sup>58</sup>. Nowością jest również wymóg wyposażenia organu regulacyjnego w uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w sprawie funkcjonowania rynków energii elektrycznej<sup>59</sup>, skutecznego uzyskiwania informacji istotnych dla wykonania jego zadań, w tym uzasadnienia każdej odmowy udzielenia dostępu stronom trzecim, a także nakładania skutecznych, proporcjonalnych, ale też i odstrasżających sankcji wobec przedsiębiorstw energetycznych za wszelkie uchybienia w realizowaniu prawnie nałożonych obowiązków<sup>60</sup>.

### Pozycja prawna polskiego organu regulacyjnego w świetle wymogów nowych dyrektyw

Ustawodawstwo polskie na przestrzeni ostatnich lat obrało kierunek zupełnie odwrotny od tego, jaki prawodawstwo unijne przyjęło po publikacji sprawozdań i projektów Komisji odnośnie sektora energetycznego. Obecny stan prawny zakłada bowiem drastyczne ograniczenie niezależności prezesa URE, nie tylko w stosunku do unijnych standardów regulacji ustanowionych przez nowelizację, ale również do pierwotnego unormowania pozycji prawnej urzędu w prawie polskim. Prawo energetyczne początkowo zakładało bowiem, że prezes URE powoływany był na okres pięciu lat przez prezesa Rady Ministrów, a przesłanki jego odwołania przed upływem pięcioletniej kadencji były wyraźnie wyliczone. Możliwe było to w przypadku: choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań, rażącego naruszenia swoich obowiązków, popełnienia przestępstwa stwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu lub rezygnacji<sup>61</sup>. Takie sformułowanie przez ustawodawcę procedury powoływania prezesa URE, kadencyjność, określenie ewentualnych powodów odwołania go, a także samo przyznanie mu pozycji centralnego organu administracji rządowej i usytuowanie

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, art. 8.

<sup>57</sup> Art. 37 ust. 16 dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>58</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>59</sup> Art. 37 ust. 4 dyrektywy 2009/72/WE.

<sup>60</sup> Dyrektywa ustala wysokość takiej potencjalnej kary dla operatora systemu przesyłowego i przedsiębiorstwa zintegrowanego na maksymalnie 10% ich rocznych obrotów. Dokonuje w ten sposób ujednolicenia standardów karania z tymi przewidzianymi przez unijne prawo konkurencji.

<sup>61</sup> Art. 21 ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. 1997 Nr 54, poz. 348).

go poza Radą Ministrów miało zapewnić mu niezależność od ośrodków politycznych oraz zagwarantować uniknięcie konfliktów z Ministrem Skarbu Państwa wykonującym nadzór właścicielski, co zostało podniesione w uzasadnieniu prawa energetycznego<sup>62</sup>.

Zmiany, jakie zaszły w następnych latach w zakresie przepisów stanowiących o niezależności prezesa URE, spotkały się z powszechną negatywną oceną doktryny. Dokonywane były one etapowo. W pierwszej kolejności usunięto ściśle określone przesłanki umożliwiające odwołanie prezesa URE, wskutek czego mógł *de facto* zostać odwołany w każdej chwili bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia<sup>63</sup>. Tym samym otworzyło się pole dla politycznych nacisków ze strony rządu<sup>64</sup>. Następnie dokonano dalszego ograniczenia jego niezależności, likwidując ustawową gwarancję kadencyjności urzędu, wyznaczanie prezesa URE zaś zostało ograniczone do osób należących do zasobu kadrowego<sup>65</sup>. Tym samym prezes Rady Ministrów powoływał prezesa URE na wniosek Ministra Gospodarki i mógł też w każdej chwili odwołać każdego z prezesów również ze względów politycznych<sup>66</sup>. Waldemar Hoff nazwał tę sytuację „upadkiem niezależnej regulacji sektorowej”<sup>67</sup>.

Pewne pozytywne zmiany w zakresie niezależności prezesa URE zapewniła dopiero przyjęta przez parlament ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>68</sup>, która weszła w życie 24 marca 2009 r. Wprowadza ona zmiany do prawa energetycznego w zakresie powoływania prezesa URE. Zmiany te wynikają w szczególności z likwidacji państwowego zasobu kadrowego, zmian w zakresie funkcjonowania służby cywilnej oraz powoływania na wysokie stanowiska państwowe. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy jest to wyraz dążenia do pełniejszego dostosowania służby publicznej w Polsce do standardów obowiązujących w innych państwach europejskich, które zostały sformułowane w rekomendacji Komitetu Rady Europy nr R/2000/6 przyjętej 24 lutego 2000 roku. Do najważniejszych z nich należą zalecenia dotyczące jawności procedur rekrutacyjnych i związana z tym zasada równego dostępu do stanowisk publicznych, dopuszczalności wprowadzenia pewnych ograniczeń praw i wolności obywatelskich uzasadnionych pełnieniem funkcji publicznych wśród pracowników publicznych wyłącznie ze względu na wykonywane funkcje i zakres odpowiedzialności. Artykuł 155 przyjętej ustawy dokonuje zmiany w tym zakresie, że prezes URE powoływany jest obecnie znów w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki<sup>69</sup>. Bez zmian pozostaje jednak

---

<sup>62</sup> M. Nowacki, *Zakres niezależności Prezesa URE. Uwagi de lege lata i de lege ferenda w świetle wspólnotowych i polskich regulacji prawnych*, „Biuletyn URE” 2009, nr 1, s. 63.

<sup>63</sup> Art. 25 pkt 3 ustawy z 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz. U. 2005 Nr 163, poz. 1362).

<sup>64</sup> M. Nowacki, *Zakres niezależności...*, *op. cit.*, s. 63.

<sup>65</sup> Art. 48 pkt 1 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. 2006 Nr 170, poz. 1217).

<sup>66</sup> Kwestia znikomej niezależności prezesa URE była przedmiotem szerokiej dyskusji w związku z decyzją A. Szafrąńskiego, ówczesnego prezesa, z 31 października 2007 r. o zwolnieniu z obowiązku zatwierdzania taryf w obrocie energią elektryczną. W następstwie tej decyzji prezes URE został odwołany ze stanowiska. Podjęta decyzja została zmieniona w połowie listopada 2007 r. przez kolejnego prezesa URE.

<sup>67</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 202.

<sup>68</sup> Dz. U. 2008 Nr 227, poz. 1505.

<sup>69</sup> Nabór przeprowadza zespół powołany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, liczący co

kompetencja prezesa Rady Ministrów do odwołania prezesa URE bez podania jakichkolwiek przyczyn. Nie przywrócono również kadencyjności urzędu<sup>70</sup>.

Zaproponowane zmiany nie gwarantują jednak prawdziwej autonomii urzędu i zgodności prawa polskiego z wymaganiami regulacji unijnych. Już w świetle poprzednich dyrektyw liberalizacyjnych przepisy te nie zapewniały wystarczającego poziomu niezależności od interesów przemysłu energetycznego, który w kraju o niewielkiej ilości pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw energetycznych ze znacznym udziałem Skarbu Państwa bywa często zbieżny z interesami rządu. Na tle wymagań nowych dyrektyw liberalizacyjnych niewystarczalność aktualnych unormowań statusu prawnego prezesa URE staje się jeszcze bardziej widoczna. Nowe przepisy wymagają bowiem zapewnienia znacznie silniejszej i wyraźniejszej niezależności organów regulacyjnych. Być może Polska i inne kraje z podobnymi rozwiązaniami prawnymi stanie przed koniecznością całkowitego przekształcenia pozycji ustrojowej organu regulacyjnego, a nawet i dokonania zmian w ustawie zasadniczej. Jak już bowiem wspominałem, w doktrynie podnosi się, że sam fakt zaliczenia organów regulacyjnych do centralnych organów administracji rządowej stanowi istotne ograniczenie ich niezależności oraz przeszkodę w realizowaniu ich podstawowych zadań<sup>71</sup>.

Prawo energetyczne jednoznacznie określa prezesa URE jako centralny organ administracji rządowej. Organy centralne to zbiorcza kategoria służąca do określania centralnych organów administracji nieposiadających statusu organów naczelnych. Pomimo zróżnicowania urzędy centralne mają tę wspólną cechę, że posiadają pozycję prawną samodzielnych organów administracji państwowej, wyposażonych we własne, prawem przypisane kompetencje. Wydzielenie organów centralnych z pewnością zwiększa elastyczność organizacyjną aparatu państwowego, ponieważ pozwala na tworzenie nowych, mniej schematycznych niż ministerstwa struktur pozostających pod wpływem rządu<sup>72</sup>.

Samodzielności tych organów nie należy jednak brać dosłownie, z punktu widzenia hierarchii organy centralne tworzą bowiem szczebel bezpośrednio niższy w stosunku do organów naczelnych. Wpisane są one w struktury resortów administracyjnych (ale wyłączone ze struktury ministerstw) bądź też zajmują pozycję organów wyodrębnionych z ram resortowych, podlegając bezpośrednio organom szczebla rządowego, czyli Radzie Ministrów, a przede wszystkim prezesowi Rady Ministrów. Wszystkie urzędy centralne są jednak zawsze w jakiś sposób podporządkowane organom naczelnym. Taki stan rzeczy musi prowadzić do istotnych pytań dotyczących niebezpieczeństw wynikających dla organów regulacyjnych z posiadania takiego statusu<sup>73</sup>.

---

najmniej trzy osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Każdorazowo wyłania się nie więcej niż trzech najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze, podając również uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niewyłonienia kandydata. Kandydaci przedstawiani są następnie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, a ten dokonuje wyboru jednego, który zostanie też rekomendowany prezesowi Rady Ministrów. Premier po rozpatrzeniu wniosku ministra gospodarki powołuje proponowanego kandydata na prezesa URE.

<sup>70</sup> M. Nowacki, *Zakres niezależności...*, *op. cit.*, s. 64.

<sup>71</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 190.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 189.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 190.

Prezes URE zostaje więc poddany nadzorowi ministra właściwego ds. gospodarki<sup>74</sup>, co odróżnia go od np. Urzędu Dozoru Technicznego, który „podlega” ministrowi, a więc bez ograniczenia wpływu kierowniczego. Prawo wyraźnie rozróżnia podporządkowanie, które należy rozumieć jako odpowiednik kierowania, tj. prawa do wydawania poleceń służbowych, i nadzór, przy którym nie występuje domniemanie prawa do wydawania poleceń, lecz na odwrót – domniemanie niezależności podmiotu podporządkowanego<sup>75</sup>. Nadzór oferuje ograniczoną możliwość wpływania na postępowanie organu podporządkowanego. Przede wszystkim należy przyjąć, że skoro prawodawca używa terminu nadzór, to dopuszczalne są tylko te środki nadzorcze, które zostały wyliczone w ustawie i tylko takie, które odpowiadają pojęciu nadzoru, np. obowiązek uzgadniania decyzji organu podporządkowanego lub rozpatrywanie odwołań od decyzji organu niższej instancji<sup>76</sup>.

Spójność koncepcji nadzoru jest jednak trudna do utrzymania w świetle innych przepisów ustrojowych. Art. 146 ust. 3 Konstytucji powierza RM kierowanie administracją rządową, co pozwala mówić o domniemaniu jej kompetencji we wszelkich sprawach mieszczących się w pojęciu „władza wykonawcza”. Ustawy mogą więc ograniczyć wpływ ministrów, lecz nie premiera, który na podstawie art. 148 pkt 7 Konstytucji RP jest zwierzchnikiem służbowym „pracowników administracji rządowej”<sup>77</sup>. Treść tego przepisu podaje w wątpliwość konstytucyjność przepisów zawierających ustawowe gwarancje niezależności organów regulacyjnych, a jednocześnie każe zadać pytanie, czy nie jest on przeszkodą w implementacji dyrektyw nakazujących wyposażenie tych organów w niezależność. Przepisy te są tym groźniejsze dla niezależności, że tam, gdzie konstytucja chce wyposażyć określone podmioty w niezależność, czyni to wyraźnie. Takie ograniczenie znajdujemy w art. 171 ust. 1 ograniczającym nadzór nad samorządem lokalnym ds. zgodności z prawem<sup>78</sup>. Językowa wykładnia art. 146 ust. 3 nie daje podstaw do rozwarstwienia kierownictwa na szczegółowe i ogólne, gdzie wpływ RM byłby ograniczony do ustalania „zasad jednolitej polityki działania”.

Pozycję organów centralnych osłabia też model stosunków między organami administracji rządowej przyjęty w ustawie o Radzie Ministrów z 1996 roku<sup>79</sup>. Art. 34a ust. 1 ww. ustawy podważa zgodność statusu polskich organów regulacyjnych z wymogiem niezależności stawianym w dyrektywach, ponieważ zezwala na to, aby właściwi ministrowie wydawali kierownikom urzędów centralnych wiążące wytyczne i polecenia. Zwrot „i polecenia” czyni przepisy ust. 1 i 2 wewnątrznie sprzecznymi. Zachowanie ogólności wpływu ministrów wynikającego ze sprawowanego przez nich nadzoru i kierowanie do adresatów poleceń, z natury konkretnych, wzajemnie się wykluczają. Ponadto stawia to w wątpliwym świetle szczerą intencję prawodawcy co do ogólności przewidzianych przez niego aktów kierowania i sprawia, że mogą one odgrywać rolę swego rodzaju zasłony wobec

---

<sup>74</sup> Art. 9, ust. 3 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 Nr 141, poz. 943).

<sup>75</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 191.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 192.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 192.

<sup>78</sup> W. Hoff, *Polish Energy Regulation in its European Setting*, Warszawa 2007, s. 76.

<sup>79</sup> Dz. U. 2003 Nr 24, poz. 199.

procesu ograniczania niezależności organów regulacyjnych<sup>80</sup>. W sytuacji, gdy obowiązujące prawo umieszcza organy centralne w sferze oddziaływań rządu, to przede wszystkim sam minister będzie organem decydującym o zakresie, w jakim zechce ingerować w działania organu regulacyjnego.

Z punktu widzenia jednolitości polityki gospodarczej państwa status organów administracji rządowej wydaje się o tyle pożądanym, że nie istnieją we współczesnym polskim prawie inne skuteczne instrumenty pogodzenia polityki gospodarczej rządu z niezależnością organów regulacyjnych. Przeniesienie stosunków między organami regulacyjnymi a rządem na płaszczyznę pełnej ustrojowej niezależności, jak to ma miejsce w stosunkach rządu z samorządami lokalnymi, bez zapewnienia jakiejś innej formy wpływu rządu, spowodowałoby dwie negatywne konsekwencje: wyłączenie z polityki gospodarczej rządu znacznych obszarów sektora energetyki oraz osłabienie legitymacji demokratycznej władzy organów regulacyjnych<sup>81</sup>.

Problem legitymacji władzy jest istotny ze względu na ograniczenie wpływu rządów na gospodarkę w sektorach regulowanych. W państwie demokratycznym wszelkie władze administracyjne nie tylko powinny pochodzić, przynajmniej pośrednio, z wyborów stanowiących źródło legitymacji, ale i ponosić odpowiedzialność przed nimi<sup>82</sup>. Jednakże podobnie jak w innych kwestiach tak i tu pojawienie się nowej kategorii prawnej każe widzieć w innym świetle pojęcia już utrwalone w doktrynie i praktyce. Dlatego rozpatrując problem legitymacji władzy, trzeba też wziąć pod uwagę społeczną i gospodarczą funkcję, jaką spełnia niezależność, i sposób, w jaki przyczynia się do ograniczania tendencji korupcyjnych w administracji.

## Podsumowanie

---

Prawo unijne wymaga utworzenia nowego rodzaju organów administracji o wyraźnie innej pozycji ustrojowej oraz zakresie i sposobie realizowania swoich zadań. Powinno to wpływać na sposób interpretacji prawa ustrojowego. Niezależność organów regulacyjnych powinna przy tym być postrzegana nie jako deficyt demokracji, lecz, podobnie jak niezależność sędziów, jako niezbędna gwarancja bezstronności w podejmowaniu decyzji koniecznych do dokończenia liberalizacji sektora energetycznego<sup>83</sup>. Akty prawne w ramach tzw. trzeciego pakietu legislacyjnego tworzą więc nowy reżim regulacyjny, w ramach którego wzmocniona zostaje pozycja krajowych organów regulacyjnych. Pewne wątpliwości budzić może wprowadzenie silniejszej zależności funkcjonalnej od Komisji Europejskiej<sup>84</sup>. Takie ukształtowanie pozycji prawnej regulatorów wydaje się jednak niezbędne na tym etapie wprowadzenia rynku wewnętrznego w sektorze gazu i energii.

---

<sup>80</sup> W. Hoff, *Prawny Model...*, *op. cit.*, s. 194.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 197.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 198.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> T. Długosz, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, s. 13.