

Katarzyna Kokocińska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: katarzyna.kokocinska@amu.edu.pl

**POLITYKA REGULACYJNA
A REGULACJA TELEKOMUNIKACYJNA –
O WYZNACZANIU RELACJI POMIĘDZY ORGANAMI
ADMINISTRACJI TELEKOMUNIKACJI**

**REGULATORY POLICY VS. TELECOMMUNICATIONS
REGULATIONS – ON ESTABLISHING RELATIONS
BETWEEN TELECOMMUNICATIONS
ADMINISTRATION AUTHORITIES**

DOI: 10.15611/pn.2017.495.07

Streszczenie: Przepisy prawa ustrojowego, kształtują zakres działania organów władzy publicznej w sposób, który powinien zapewnić odpowiednią strukturalizację działań. Oznacza to, że o wprowadzaniu nowych zadań i sposobie ich wykonywania decydować powinny określone przesłanki. W przypadku obowiązku współdziałania za wprowadzeniem tej formuły współpracy przemawia potrzeba wspólnego rozstrzygnięcia problemów przez organy władzy publicznej. Ma to też szerszy kontekst – efektywność działań w określonej sferze aktywności administracji publicznej. Przyjęto, że współdziałanie jest prawnym obowiązkiem administracji telekomunikacyjnej, a jej organy pozostają w ścisłych związkach ze względu na realizację wspólnych celów. Swoistość relacji pomiędzy tymi organami, wynikająca ze sposobu organizacji działań w obszarze prowadzenia polityki, powinna opierać się na normatywnej konstrukcji kwalifikowanej formy współpracy – na działaniach wzajemnie powiązanych, a konstrukcja dogmatyczna, którą można zastosować przy strukturalizowaniu działań, to konstrukcja „publicznoprawnych działań powiązanych”.

Słowa kluczowe: polityka regulacyjna, telekomunikacja, relacje publiczne, współdziałanie.

Summary: In defining mutual relations between public authorities, regulations of constitutional law shape the scope of their activities in a way that should ensure adequate structuring of activities. It means that the introduction of new tasks and the way of implementing them should be determined based on a number of specific conditions. In the case of an obligation to cooperate, a need to jointly decide on and solve common problems by public authorities justifies introduction of this formula of cooperation. Introduction of the obligation of cooperation of public administration authorities has a wider context. It is assumed that cooperation is a legal duty of the telecommunications administration. The specificity of relations between telecommunications administration authorities resulting

from the way of organizing activities in the area of conducting policy should be based on the normative construction of a qualified form of cooperation and a construction of “public-law related activities” is the dogmatic construction to be applied in structuring activities.

Keywords: regulatory policy, telecommunications, public relations, cooperation.

1. Zakres współdziałania administracji telekomunikacji

Punktem wyjścia podjętych rozważań jest wprowadzony nowelizacją ustawy z dnia 16 lipca 2004 Prawo telekomunikacyjne¹ i obowiązujący od stycznia 2016 roku przepis art. 1 ust. 1 pkt 12, nakładający na administrację telekomunikacji obowiązek współdziałania z innymi organami krajowymi i instytucjami Unii Europejskiej w obszarze określanym jako „regulacja telekomunikacji”.

Konstrukcja analizowanego przepisu opiera się na pojęciach: „administracja telekomunikacji”, „współdziałanie” oraz „regulacja telekomunikacyjna”, do których poza przywołanym przepisem brak jest ustawowego odniesienia. Konieczność ustalenia zakresu znaczeniowego użytych pojęć wynika z charakteru nałożonych zadań publicznych oraz sposobu ich realizacji, jakim jest współdziałanie. Zagadnienie to bowiem należy rozpatrywać w szerszym kontekście, a mianowicie we wzajemnych (zgodnie ze wskazanym przepisem) relacjach pomiędzy organami administracji telekomunikacji a innymi organami krajowymi oraz instytucjami unijnymi, a także, co istotne, w relacjach zachodzących pomiędzy organami administracji telekomunikacji² zobowiązanymi do współdziałania. Takie ujęcie powinności publicznej wymaga uściśleń nie tylko definicyjnych, ale także teoretyczno-prawnych.

Wprowadzone przez ustawodawcę pojęcie administracji telekomunikacji oznacza, że grupę adresatów współdziałania zawęzić należy do organów właściwych w sprawach telekomunikacji i ich administracji. Zgodnie z art. 189 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne krajowymi organami właściwymi w sprawach telekomunikacji są minister właściwy do spraw informatyzacji, w którego zakresie działania pozostaje dział informatyzacji, w tym telekomunikacja, oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej³. Orany te zobowiązane zostały do współdziałania w obszarze regulacji telekomunikacyjnej z innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi. Ze względu na szeroki katalog tych podmiotów (organów administracji publicznej i instytucji unijnych), a co za tym idzie zróżnicowany ich status prawny, a także ich kompetencje i zadania, co przekłada się bezpośrednio na charakter więzi

¹ T.j. z dnia 10 stycznia 2014, Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

² Wcześniej określane jako organy administracji łączności, stosowano także pojęcie administracji telekomunikacyjnej. Przepis art. 189 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne wśród organów telekomunikacji nie wymienia KRRiT ani jej przewodniczącego, jednak zadania i kompetencje tych organów mieszczą się w ramach administracji telekomunikacyjnej. Na ten temat zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

³ Dalej określane jako Prezes UKE.

występujących pomiędzy współdziałającymi, dalsza analiza będzie miała charakter ogólny i odnosiła się będzie wyłącznie do wybranych aspektów.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy kluczowe jest ustalenie, czy nie jest wbrew przyjętej zasadzie niezależności organu regulacyjnego ustawowe zobowiązanie go do współdziałania, czy wręcz przeciwnie – ze względu na jego niezależność ta szczególna formuła współpracy jest jedyną właściwą formą, służącą wyznaczaniu relacji pomiędzy organami administracji telekomunikacji a innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi. W ramach tych ogólnych ustaleń istotne jest wskazanie zakresu niezależności Prezesa UKE współdziałającego z innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi w obszarze regulacji telekomunikacyjnej w kontekście relacji pomiędzy organem regulacyjnym a sprawującym nad nim nadzór ministrem do spraw informatyzacji. To normatywnie ukształtowane relacje pomiędzy ministrem właściwym do spraw informatyzacji a Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej decydowały będą o dopuszczalnym zakresie i stopniu jego współdziałania z innymi organami i instytucjami, z tym zastrzeżeniem, że badania będą się koncertowały na wybranym aspekcie ich aktywności, jakim jest prowadzenie polityki regulacyjnej.

Podstawowe znaczenie w wyznaczaniu statusu Prezesa UKE ma art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej⁴, wskazujący kompetencje nadzorcze ministra właściwego do spraw informatyzacji nad Prezesem UKE jako niezależnym organem regulacyjnym.

Niezależność organu regulacyjnego, przewidziana zarówno w unijnej dyrektywie 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)⁵, jak i przepisach krajowych, traktuje się obok niezależności od regulowanych przedsiębiorstw także jako niezależność od innych władz publicznych w państwie. M. Szydło wskazuje modelowe ujęcie „niezależności od innych władz publicznych” jako niezależność organizacyjną⁶, niezależność finansową⁷, niezależność w zakresie wewnętrznego zarządzania⁸ oraz kluczową, z punktu widzenia prowadzonych badań, niezależność decyzyjną⁹. Autor uznaje, że wszystkie te wymiary niezależności organu regulacyjnego od innych władz publicznych są realizowane

⁴ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 543 ze zm.

⁵ Dz.U. z 24 kwietnia 2002 r. Dz.U. UE L.2009.337.37.

⁶ Polegająca na strukturalnej separacji organów regulacyjnych od innych podmiotów władzy, zob. szerzej: M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 91 i n.

⁷ „(...) która polega na posiadaniu przez organ regulacyjny specjalnie dedykowanego, bezpiecznego i adekwatnie wysokiego źródła finansowania, bez konieczności dodatkowego zasilania działalności tego organu przez inne podmioty władzy lub struktury administracyjne”, za: *ibidem*, s. 91.

⁸ Co oznacza przede wszystkim posiadanie przez organ regulacyjny autonomii w zakresie administrowania sprawami wewnętrznymi tego organu, za: *ibidem*, s. 91.

⁹ Oznaczającą samodzielność przy rozstrzyganiu, wydawaniu decyzji regulacyjnych, za: *ibidem*, s. 92.

w sektorze łączności elektronicznej, z tym zastrzeżeniem, że w najslabszy sposób gwarantowana jest przez prawo unijne niezależność organizacyjna. W dyrektywach dotyczących sektora łączności brak jest bowiem przepisu, który wprowadzałby nakaz takiego kształtowania organizacyjnego i strukturalnego organów regulacyjnych w sektorze łączności elektronicznej, pozwalającego na ich odrębność prawną i organizacyjną od innych władz publicznych. Oznacza to, że ustawodawca krajowy ma dość znaczną samodzielność w wyznaczaniu organów regulacyjnych sektora łączności elektronicznej, o ile nie zostaną naruszone w ten sposób pozostałe aspekty niezależności, w tym w szczególności niezależność decyzyjna¹⁰.

Przepisy prawa ustrojowego, regulując ustrój organów publicznych, wyznaczając wzajemne relacje pomiędzy organami władzy publicznej, kształtują zakres ich działania w sposób, który powinien zapewnić odpowiednią strukturalizację działań, to znaczy jasną i bezkolizyjną. Wskazując zakres działania jednego organu, jednocześnie wskazują zakres jego oddziaływania na inne organy. Ma to zapewnić optymalizację działań struktur administracji publicznej. Oznacza to, że o wprowadzaniu nowych zadań, a także o sposobie ich wykonywania decydować powinny określone przesłanki. W przypadku obowiązku współdziałania za uzasadnieniem wprowadzenia tej formuły współpracy przemawia potrzeba wspólnego rozstrzygnięcia, rozwiązywania wspólnych problemów dla określonych organów władzy publicznej. Wspólny zakres spraw stanowi wynik normatywnie ukształtowanego zakresu ich działania w następstwie występujących pomiędzy nimi więzi organizacyjnych bądź związków o charakterze funkcjonalnym.

Wprowadzenie obowiązku współdziałania organów administracji publicznej ma też szerszy kontekst, jest nim efektywność działań w określonej sferze aktywności administracji publicznej. Współdziałanie służyć może lepszemu wykonywaniu zadań publicznych, przy uwzględnieniu różnych stanowisk współpracujących organów publicznych, wynikających z różnorodnych potrzeb społeczno-gospodarczych. Tę właśnie przesłankę upatrywać należy jako zasadniczą dla współdziałania organów administracji telekomunikacji, ministra informatyzacji oraz Prezesa UKE.

Podjmując próbę scharakteryzowania formuły współpracy organów administracji telekomunikacji w celu realizacji wprowadzonego obowiązku ich współdziałania z innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi, uwzględniając strukturę organizacyjną i ich zakres kompetencyjny, można przyjąć następujące założenia: po pierwsze, współdziałanie jest prawnym obowiązkiem administracji telekomunikacyjnej, po drugie, organy administracji telekomunikacyjnej pozostają we wzajemnych ścisłych związkach ze względu na realizację wspólnych celów. Nadto, co istotne, obowiązek współpracy wynika z zakresu wspólnych spraw, stąd potrzeba wspólnego rozwiązywania problemów (rozwiązywanie problemów nie mieści się w zakresie działania jednego podmiotu), a współpraca powinna doprowadzić do jednolitości stanowisk organów współpracujących.

¹⁰ Zob. *ibidem*, s. 92-93.

W świetle powyższego można przyjąć, że ustawodawca, wprowadzając przepis art. 1 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo telekomunikacyjne nakładający na administrację telekomunikacji obowiązek współdziałania z innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi, wyraził postulat, aby organy administracji telekomunikacji przy wykonywaniu zadań z zakresu regulacji telekomunikacji opierały wzajemne relacje na formule współpracy.

W tym kontekście należy postawić pytanie: czy formuła współpracy w sprawach regulacji telekomunikacyjnej wyznacza również relacje pomiędzy ministrem właściwym do spraw informatyzacji a Prezesem UKE jako niezależnym organem regulacyjnym? Przy czym problem ten należy rozstrzygać nie tylko w kontekście sprawowanego przez ministra właściwego do spraw informatyzacji nadzoru nad Prezesem UKE (co, jak wielokrotnie było podnoszone w literaturze przedmiotu, nie pozostaje bez wpływu na samodzielność rozstrzygnięć organu regulacyjnego), ale właśnie w wyniku nałożonego obowiązku, jakim jest współdziałanie w zakresie regulacji telekomunikacyjnej.

Zgodnie z przyjętym wcześniej założeniem, że punktem odniesienia dla działań Prezesa UKE w obszarze współdziałania z innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi jest odpowiednio ukształtowana, przyjęta i realizowana na poziomie krajowym polityka telekomunikacyjna, należy zaznaczyć, że polityka ta stanowi element polityki rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Współdziałanie organów administracji telekomunikacji z innymi organami krajowymi i instytucjami unijnymi to przede wszystkim dążenie do osiągnięcia wspólnych celów w sektorze łączności elektronicznej, stanowiących wynik przyjętej spójnej polityki regulacyjnej. Dlatego w prowadzonych rozważaniach zasady i sposób kształtowania polityki publicznej ma podstawowe znaczenie dla prowadzonych badań. Do tej kategorii można zaliczyć także prowadzenie spójnej polityki telekomunikacyjnej (zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym), a w konsekwencji kształtowanie rynku sektora komunikacji elektronicznej, w tym wpływ polityki na rozstrzygnięcia organów administracji telekomunikacji (także w kontekście niezależności decyzyjnej Prezesa UKE). Stąd w ramach prowadzonych rozważań istotne jest ustalenie, czy regulacja telekomunikacji to także prowadzenie polityki regulacyjnej, a w konsekwencji, czy również w tym obszarze wzajemne związki pomiędzy organami władzy publicznej – organami właściwymi w sprawach telekomunikacji, opierają się na obowiązku współdziałania.

2. Polityka regulacyjna a niezależność Prezesa UKE jako organu regulacyjnego

Odwołując się do wcześniejszych rozważań, analizując obowiązek współpracy administracji telekomunikacji w obszarze regulacji telekomunikacji, konieczne jest wskazanie stosunku polityki regulacyjnej do regulacji telekomunikacji. Odpowiedź twierdząca na pytanie, czy regulacja telekomunikacji, o której mowa w art. 1 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo telekomunikacyjne, to także (w związku z brzmieniem przepisu art. 189 te samej ustawy) prowadzenie polityki regulacyjnej, oznaczałoby objęcie jej obowiązkiem współpracy administracji telekomunikacji.

S. Piątek przyjmuje rozumienie regulacji jako „działania władz publicznych skierowane do przedsiębiorców mające charakter sektorowy, wykonawczy i wyprzedzający, nastawione głównie na osiągnięcie celów prokonkurencyjnych”¹¹. Regulacja traktowana jest często w naukach prawnych jako funkcja państwa, której specyfika wynika z „obszaru jej oddziaływania”, jaki stanowią sektory infrastrukturalne¹². Funkcja ta jest szczególną funkcją interwencji państwa w gospodarkę rynkową, której zasadniczym celem jest wspieranie konkurencji oraz gwarantowanie obywatelom podstawowych usług, traktowana jest w doktrynie publicznego prawa gospodarczego jako „zbiór norm prawnych oraz zindywidualizowanych aktów stosowania i egzekwowania, które ograniczają wolność gospodarczą przedsiębiorców działających w sektorach infrastrukturalnych”¹³. Podnosi się, że funkcja regulacyjna to wykonawcza faza określania warunków działalności przedsiębiorców przez organy regulacyjne, które mają służyć osiągnięciu ściśle określonych celów¹⁴. Cele te wyznaczane są w fazie legislacyjnej. Regulacja sektorowa, zdaniem większości autorów, nie obejmuje funkcji stanowienia prawa, w wyniku czego dochodzi do wyznaczenia podstaw działalności regulacyjnej. Inaczej, bo w sposób rozszerzający, regulację traktuje M. Szydło, wskazując na możliwość desygnowania krajowego parlamentu krajowym organem regulacyjnym, powierzając im takie zadania i kompetencje, które dyrektywy unijne przypisują ogólnie państwom członkowskim¹⁵.

W ramach tego dominującego poglądu o wykonawczym charakterze funkcji regulacyjnej, a regulacji jako działalności wykonawczej, „w ramach której regulator, działając na podstawie rozstrzygnięć legislacyjnych, w sposób niezależny od

¹¹ S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, seria: Podręczniki i Monografie, Warszawa 2011, s. 20.

¹² Na ten temat zob. m.in.: T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, Problemy Zarządzania 2004, nr 3, s. 7-34; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008; S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe...*, s. 20.

¹³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 160.

¹⁴ Tak np. W. Hoff, *op. cit.*, s. 239; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Katowice, s. 305, K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 160.

¹⁵ M. Szydło, *op. cit.*, s. 370.

innych ogniw władzy publicznej, realizuje ściśle określone cele i zadania regulacyjne (prokonkurencyjne, ochronne, społeczne) posługując się zamkniętym zestawem instrumentów regulacyjnych, zapewniających wyjątkowy zakres uznania¹⁶, pomija się także fazę kształtowania (programowania) i prowadzenia polityki telekomunikacyjnej.

Zważywszy na powyższe poglądy, przyjmując, że regulacja telekomunikacyjna nie obejmuje polityki regulacyjnej¹⁷, podkreślenia wymaga to, że zarówno faza legislacyjna, jak i działania w obszarze wykonawczej funkcji regulacji telekomunikacyjnej służą urzeczywistnieniu polityki publicznej. Rozpatrując relacje między prawem a polityką, trzeba zaznaczyć, że prawo z jednej strony wyznacza granice jej prowadzenia, z drugiej strony stanowi instrument polityki publicznej w tym sensie, że w większości normatywnie określonych przypadków akty planowania i programowania (szerzej akty polityki) nie mogą stanowić samodzielnej podstawy działania administracji publicznej. Do realizowania strategii, planów bądź programów konieczne są instrumenty prawne wynikające z aktów prawodawczych, które służą urzeczywistnieniu stawianych celów polityki publicznej¹⁸ poprzez aktywność organów władzy wykonawczej (tu: organów właściwych w sprawach telekomunikacji).

Na mocy przepisu art. 189 Prawa telekomunikacyjnego ustawodawca nałożył na organy właściwe w sprawach telekomunikacji (ministra właściwego do spraw łączności i Prezesa UKE) obowiązek prowadzenia polityki regulacyjnej. Polityka ta została zdefiniowana poprzez wskazanie celów jej prowadzenia, nawiązujących do celów określonych w dyrektywie ramowej, do których urzeczywistniania zobowiązane są państwa członkowskie. Z punktu widzenia prowadzonych badań podkreślenia wymaga fakt, że cele polityki unijnej w sektorze telekomunikacji (cele regulacyjne) stanowią jedną z zasadniczych podstaw oceny rozstrzygnięć regulacyjnych w stosunkach pomiędzy władzami regulacyjnymi a organami i instytucjami Unii Europejskiej, a także w stosunkach pomiędzy władzami regulacyjnymi różnych państw członkowskich. Związanie działalności regulacyjnej normatywnie ustalonymi celami ma swoje źródło w przepisie art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej, na mocy którego państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia, że władze regulacyjne przy wykonywaniu zadań przewidzianych dyrektywami podejmą wszelkie uzasadnione i proporcjonalne środki dla osiągnięcia celów określonych w dyrektywie. Krajowe władze regulacyjne zobligowane są, aby w najwyższym stopniu uwzględniać cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej. I tak odpowiednio,

¹⁶ Za: S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe...*, s. 21.

¹⁷ Założenie to przyjęte zostało wyłącznie na potrzeby dalszych badań jako konsekwencja dominującego stanowiska doktryny, jednocześnie zaznaczono, że każdorazowo decyduje o tym sposób ujęcia regulacji, zakresienia jej obszarów, a także sposób ujęcia polityki regulacyjnej. Autorka w dalszej części wskazuje na silne związki polityki regulacyjnej z działalnością organów regulacyjnych i opowiada się za szerokim traktowaniem regulacji.

¹⁸ Szerzej na ten temat: K. Kokocińska, *Istota aktów programowania rozwoju jako instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę*, [w:] A. Jurkowska-Gomułka (red.), *Administracja a strategię i polityki publiczne*, Difin, Warszawa 2016.

dokonując transpozycji regulacji dyrektywy, na mocy przepisu art. 189 Prawa telekomunikacyjnego, organy właściwe w sprawach telekomunikacji prowadzą politykę regulacyjną, mając na celu przede wszystkim wspieranie konkurencji, przyczynianie się do rozwoju rynku wewnętrznego oraz wspieranie interesów obywateli Unii Europejskiej¹⁹. Każdy z tych celów regulacyjnych został uszczegółowiony poprzez wskazanie zadań organów władzy publicznej, które mają w ustawowo wskazany sposób lub przy pomocy określonych działań zmierzać do ich osiągnięcia²⁰.

Na mocy art. 189 Prawa telekomunikacyjnego ustawodawca zdecydował się na normatywne zobowiązanie organów władzy publicznej do prowadzenia polityki w danej dziedzinie społeczno-gospodarczej – polityki telekomunikacyjnej. Oznacza to zobowiązanie organów właściwych w sprawach telekomunikacji – zarówno ministra właściwego w sprawach informatyzacji, jak i Prezesa UKE – do analizowania, diagnozowania, oceny stanu spraw publicznych w tej dziedzinie, a w konsekwencji sformułowania programu realizującego określone na poziomie unijnym i krajowym cele oraz środki i metody ich osiągnięcia. Cele polityki regulacyjnej realizowane są zarówno w fazie legislacyjnej, stanowiąc szczególny typ „wytycznych” dla projektowanych aktów normatywnych, jak i w fazie regulacyjnej, stanowiąc jeden z elementów rozstrzygnięć regulacyjnych.

Ta różnorodność celów publicznych oraz działań służących ich osiągnięciu, a także wielość organów prowadzenia polityki wymaga systematyzowania, to znaczy budowanie wspólnego, niesprzecznego, koherentnego systemu wartości, a w dalszej kolejności wprowadzenia prawnego mechanizmu porządkującego działania w różnych obszarach prowadzenia polityki publicznej.

W kontekście prowadzonych badań, traktując politykę regulacyjną jako element polityki publicznej, przyjęto, że taką funkcję pełnić może mechanizm prowadzenia polityki rozwoju, którego normatywna konstrukcja określona została w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²¹. O systemowym charakterze tej regulacji normatywnej względem innych sfer aktywności organów władzy publicznej świadczy sposób jej ujęcia zarówno od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej. Polityka rozwoju oznacza „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i reali-

¹⁹ Przepis art. 7 ust. 1 dyrektywy ramowej.

²⁰ Przykładowo organy właściwe w sprawach telekomunikacji prowadzą politykę regulacyjną, mając na celu w szczególności wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług, zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym), efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promocję technologii innowacyjnych. W zakresie wspierania rozwoju rynku wewnętrznego zobligowane zostały między innymi do usuwania istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej, wspierania tworzenia i rozwoju transeuropejskich sieci oraz interoperacyjności usług ogólnoeuropejskich czy do współpracy z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich, BEREC i Komisją Europejską, w celu spójnego wdrażania i stosowania przepisów.

²¹ T.j. Dz.U. 2014, poz. 1649, Dz.U. 2015, poz. 349, 1240, 1358 (dalej: ustawa o zppr).

zowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej²². Podmiotami prowadzenia polityki rozwoju są Rada Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego i odpowiednio administracja rządowa i samorządowa. Podkreślany wcześniej charakter polityki regulacyjnej oraz normatywnie przyjęta spójność celów polityki regulacyjnej w sektorze telekomunikacji z celami polityki Unii Europejskiej w różnorodnych obszarach (rynek wewnętrzny, konkurencja i ochrona konsumenta, zatrudnienie, ochrona środowiska, spójność społeczna i gospodarcza) oznacza, że z punktu widzenia krajowych regulacji polityka regulacyjna stanowi element systemowej polityki, jaką jest polityka rozwoju.

Kluczowym elementem regulacji prawa prowadzenia polityki rozwoju jest normatywnie określona organizacja struktur administracji publicznej i sposób ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy organami władzy publicznej²³. Ze względu na okoliczność, że w ramach rozważań na temat organizacji prowadzenia polityki regulacyjnej w sektorze telekomunikacji kwestią zasadniczą jest ustalenie wzajemnego odniesienia, wzajemnych stosunków publicznoprawnych podmiotów ją prowadzących, prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju ma dla tego sektora charakter wyjściowy i jednocześnie wzorcowy, mający odniesienie do działań organów administracji telekomunikacji – ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz Prezesa UKE.

3. Zasady prowadzenia polityki regulacyjnej

Prowadzenie polityki regulacyjnej przez organy właściwe w sprawach telekomunikacji, które na mocy Prawa telekomunikacyjnego zobowiązane zostały do współpracy, wymaga uporządkowanego, prawnego mechanizmu. Jest to konieczne również ze względu na normatywnie ukształtowane ustrojowe relacje pomiędzy ministrem właściwym do spraw informatyzacji a Prezesem UKE.

Zasady prowadzenia polityki regulacyjnej nie zostały uregulowane w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Nie oznacza to jednak, że organy te zobowiązane do jej prowadzenia nie są jednocześnie związane ustawowymi regulacjami²⁴. W świetle przedstawionych wcześniej spostrzeżeń należy przyjąć, że reguły te określa usta-

²² Art. 2 ustawy o zppr.

²³ K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, s. 135-180.

²⁴ Zgodnie z zasadami przyjętymi w ustawie o zppr Strategia regulacyjna do 2015, przyjęta przez Prezesa UKE w 2012, uwzględnia między innymi takie dokumenty programowe, jak: Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, Europejska Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2007-2013.

wa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obejmująca zakresem stosowania aktywność administracji publicznej, o ile celem jej działań jest spójność społeczno-gospodarcza oraz rozwój w powiązaniu z ustawami regulującymi ustroj organów właściwych w sprawach telekomunikacji.

Ustawa o działach administracji rządowej wskazuje, że minister kierujący określonym działem administracji rządowej zobowiązany jest do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów, założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniach Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów²⁵. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane²⁶. Na podstawie przepisu art. 190 Prawo telekomunikacyjne Prezes UKE zobowiązany jest do składania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji oraz ministrowi właściwemu do spraw łączności, w celu zaopiniowania, corocznego sprawozdania ze swojej działalności regulacyjnej oraz realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej.

Zgodnie z ustawą o zppr polityka prowadzona jest na podstawie strategii rozwoju przy pomocy programów, zakładając jednocześnie oprócz spójności działań podmiotów ją prowadzących²⁷, zgodność polityki Rady Ministrów. Obok podstawowych strategii rozwoju kraju – długo- i średniookresowej strategii rozwoju przyjmowanych przez Radę Ministrów²⁸, polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie strategii sektorowych określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów. Strategie te, zgodnie z przepisem art. 13 ustawy o zppr, muszą być spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Projekt strategii rozwoju opracowywany jest i uzgadniany przez właściwego ministra, z własnej inicjatywy lub w wykonaniu zobowiązania nałożonego przez Radę Ministrów, który przedkłada go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

²⁵ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013, poz. 979.

²⁶ Art. 34, rozdział 3: Zadania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej.

²⁷ K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014, s. 196 i n.

²⁸ Zgodnie z przepisami art. 9 strategiami rozwoju są: 1) długookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat, 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4-10 lat, realizowany przez strategie rozwoju oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej; 3) inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych.

Przyjmując, w świetle powyższego, zasadę zgodności aktów polityki (w tym aktów programowania w zakresie rozwoju²⁹) Prezesa UKE z polityką ministra właściwego do spraw informatyzacji, konieczne jest rozstrzygnięcie o typie relacji publicznoprawnych pomiędzy organami właściwymi w sprawach telekomunikacji, na które to organy ustawa Prawo telekomunikacyjne nakłada obowiązek prowadzenia polityki regulacyjnej. Ustaleniu wzajemnych relacji posłużyć mogą zasady obejmujące prowadzenie polityki rozwoju jako regulacji ramowej dla działań administracji publicznej w sferze spójności i rozwoju kraju. Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne jest, że ustawa o zppr wprowadza szczególnie kwalifikowany charakter współpracy, bo wyrażony formułą „zespołu wzajemnie powiązanych działań”. Dlatego podkreślić należy, że w wyznaczaniu wzajemnych związków zasadniczą rolę odgrywają wielopoziomowe relacje wynikające z powiązań organizacyjno-kompetencyjnych i funkcjonalnych w strukturach organów władzy centralnej.

Takie ujęcie prawnego obowiązku współpracy uzasadnia podjęcie badań nad zasadami prowadzenia polityki telekomunikacyjnej oraz jej instrumentami (ze szczególnym uwzględnieniem aktów polityki – strategii i programów) w ramach mechanizmu prowadzenia działań na rzecz rozwoju jako działań wzajemnie powiązanych w kontekście normatywnie kształtowanej niezależności Prezesa UKE.

4. O kierunkach dalszych badań. Podsumowanie

W analizowanym przypadku mamy do czynienia ze szczególnie złożonym układem powiązanych organizacyjnie i funkcjonalnie organów prowadzących politykę regulacyjną, powiązań występujących pomiędzy ministrem właściwym do spraw informatyzacji a Prezesem UKE jako niezależnym organem regulacyjnym. Stąd kluczowe pytanie o sposób ułożenia wzajemnych relacji organów administracji telekomunikacji zobowiązanych do współpracy w obszarze prowadzenia polityki regulacyjnej.

Potrzeba prawnego porządkowania prowadzenia polityki regulacyjnej od strony organizacji struktur i organizacji działań wynika ze specyfiki tej sfery aktywności władzy wykonawczej, a także z charakteru związków organów ją prowadzących. Dlatego przyjęto, że prawną organizację współpracy organów administracji telekomunikacji w obszarze prowadzenia polityki, obok ustawy Prawo telekomunikacyjne i regulacji ustrojowych, wyznacza ustawa o zppr. W konsekwencji założono, że ta swoistość relacji pomiędzy organami administracji telekomunikacji, wynikająca ze sposobu organizacji działań w obszarze prowadzenia polityki, powinna opierać się na normatywnej konstrukcji kwalifikowanej formy współpracy – na działaniach wzajemnie powiązanych. Tak określony model współpracy zapewnia harmonizację poszczególnych warstw regulacji, wyznaczając publicznoprawne relacje pomiędzy podmiotami prowadzenia polityki.

²⁹ Zob. na ten temat: K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 123-153.

Kryterium oceny prawidłowości funkcjonowania struktur aparatu państwa w obszarze prowadzenia polityki w układzie centralnych organów administracji publicznej jest osiągnięcie zgodności ich działań (prowadzenie polityki Rady Ministrów), a także spójności z polityką instytucji unijnych. Zapewnić je może wyłącznie odpowiednio skonstruowany normatywny mechanizm, który należy rozpatrywać w określonym porządku ustrojowym, z uwzględnieniem specyfiki zadań i charakteru organów (w tym niezależności organu regulacyjnego) na rynkach regulowanych.

Konstrukcja normatywna, którą można zastosować przy strukturalizowaniu działań, to konstrukcja „publicznoprawnych działań powiązanych”, dla której mechanizmem wyjściowym jest prowadzenie polityki opartej na zespole wzajemnie powiązanych działań. Publicznoprawne działania powiązane tworzy szereg elementów. Przede wszystkim działania te podejmowane są przez podmioty pozostające w szczególnych układach strukturalnych, dotyczą zadań publicznych realizujących normatywnie określony cel publiczny, podejmowanych w ustawowo określonych formach i przy zachowaniu określonych prawnie procedur. Podkreślić przy tym należy, że istota „publicznoprawnych działań powiązanych” zasadza się przede wszystkim na wzajemnym stosunku organów podejmujących działania oraz na charakterze prawnym związków zachodzących pomiędzy nimi, związków o charakterze ustrojowym. „Pojęcie »publicznoprawnych działań powiązanych« wyprowadzone zostało z postanowień ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i dotyczy określonych w tej ustawie stosunków. Jednakże ten układ, to powiązanie różnych stosunków może występować w innych działach funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Problematyka współpracy podmiotów publicznych ma bowiem szerszy kontekst. Jest nim poprawa efektywności działań aparatu administracji, stanowiąca jeden z fundamentów nowoczesnego systemu zarządzania sprawami publicznymi”³⁰.

Dlatego stawiając pytanie, czy nie jest wbrew przyjętej zasadzie niezależności organu regulacyjnego zobowiązanie go do współpracy, należy odpowiedzieć, że ze względu na jego niezależność współpraca jest jedyną właściwą formułą wyznaczenia relacji pomiędzy organami administracji telekomunikacji w zakresie prowadzenia polityki. Konstrukcja współpracy organów administracji telekomunikacji powinna odbywać się z zachowaniem wskazanych powyżej zasad jej prowadzenia jako działań wzajemnie powiązanych, działań niesprzecznych, kompleksowych i ściśle ze sobą skoordynowanych. Istotne jest także, aby uwzględniając fakt, że polityka publiczna determinuje działania niezależnego organu regulacyjnego, jakim jest Prezes UKE, zasady jej kształtowania i prowadzenia przez inne organy krajowe, w tym ministra właściwego do spraw informatyzacji, a także instytucje unijne, były skonstruowane bez ryzyka naruszenia gwarantowanej normatywnie niezależności decyzyjnej Prezesa UKE.

³⁰ *Ibidem*, s. 260.

Literatura

- Hoff W., 2008, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa.
- Kokocińska K., 2009, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Kokocińska K., 2014, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Kokocińska K., 2016, *Istota aktów programowania rozwoju jako instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę*, [w:] A. Jurkowska-Gomułka (red.), *Administracja a strategię i polityki publiczne*, Difin, Warszawa.
- Piątek S., 2011, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, seria: Podręczniki i Monografie, Warszawa.
- Piątek S., 2013, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Skoczny T., 2004, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, Problemy Zarządzania, nr 3.
- Stasikowski R., 2009, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice.
- Strzyckowski K., 2011, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Szydło M., 2013, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.