

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Marcin Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, seria Monografie Prawnicze, Warszawa 2019, ss. 508, ISBN 978-83-8158-714-3**

Prezentowana monografia stanowi pierwsze na polskim rynku wydawniczym kompleksowe opracowanie dotyczące przedmiotowej sfery działalności organów regulacyjnych w ujęciu modelowym. Zawiera także opis i analizę instrumentów prawnych, dzięki którym organy regulujące ingerują w sytuację zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów. Autor, dokonując przeglądu niezależnych organów regulacyjnych w Polsce działających w sektorach komunikacji elektronicznej, energetyki, transportu kolejowego czy ochrony konkurencji i konsumentów, umożliwia zaznajomienie się z otrzymanymi uprawnieniami oraz nałożonymi ograniczeniami, jakim są poddawani przedsiębiorcy w tym zakresie. Co ważne, pokazane podstawowe konstrukcje prawne ciekawie ujęto w odniesieniu do zjawisk filozoficzno-ekonomicznych i z tego powodu wywody mają wymiar ogólnoteoretyczny oraz *stricte* praktyczny. Pionierski charakter tej książki potwierdza zarówno omówienie „klasycznych” form działania organów administracji publicznej, jak i analiza „swoistych” form działania, których podstaw, trybu zaskarżenia i skutków prawnych z nich wynikających należy szukać w ogólnych konstrukcjach prawa administracyjnego. Treści zawarte w tym opracowaniu naukowym wzbogacają liczne przytoczone w nim przykłady orzecznictwa sądowego oraz poglądy doktryny. Pogłębione badania pozwalają na uzyskanie wiedzy na temat instrumentów prawnych, za pomocą których niezależne organy regulujące mają wpływ na zachowania uczestników rynku.

Całość rozważań składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale zatytułowanym „Wprowadzenie” autor na wstępie stwierdza, że „[a]nalizę form działania niezależnych organów regulujących należy poprzedzić kilkoma uwagami na temat kształtowania się współczesnej wizji państwa i jego roli w funkcjonowaniu systemu gospodarczego. Od ponad ćwierćwiecza w naukach ekonomicznych i prawnych toczy się spór o rolę i miejsce państwa w kształtowaniu mechanizmów rynkowych, w tym stymulowania praw popytu i podaży oraz tworzenia instytucji realizujących określoną wizję państwa i panujących w nim stosunków społecznych” (s. 1). W związku z tym dalszy fragment rozważań stanowi omówienie różnych teorii

filozoficzno-ekonomicznych i na tym tle poglądów ich twórców. Zaprezentowane zostały: (1) teoria tzw. niewidzialnej ręki z 1776 r. – wywodząca się od A. Smitha, (2) stojąca w opozycji do niej (określanej także jako teoria liberalnego systemu ekonomicznego) – koncepcja marksistowska autorstwa K. Marksa, (3) powstałe w wyniku sporu między zwolennikami teorii A. Smitha i K. Marksa, dwa kolejne antagonistyczne modele organizacji rynku i roli państwa w jego funkcjonowaniu, tj.: (a) interwencjonizm gospodarczy – według J.M. Keynesa oraz (b) stojąca w opozycji do niego tzw. austriacka szkoła ekonomii – której współtwórcą był F.A. von Hayek.

Pomysłodawca książki zauważa, że „[w]spółcześnie rozdźwięk pomiędzy wskazanymi koncepcjami ustępuje miejsca pragmatyzmowi ekonomicznemu i realizmowi” (s. 4). Przytaczając dzisiejsze koncepcje dotyczące rynku i państwa, wskazuje przy tym poglądy G. Kołodki, J.E. Stiglitz, D. Begga i P.A. Samuelsona. W monografii uchwycono także związek pomiędzy ekonomią a prawem: „[w]zrost znaczenia działań ukierunkowanych na korektę rynkowych aktywności jednostek, systematyczne zwiększanie się ilości instytucji państwowych odpowiedzialnych za realizowanie funkcji, którą na tym etapie rozważań można nazwać «funkcją regulacyjną» oraz intensyfikacja stopnia oddziaływania przez państwo na rynek, połączona z dyferencjacją prawnych instrumentów działania sprawiają, że tematyka działań regulacyjnych państwa stanowi obszar zainteresowania przedstawicieli zarówno nauk prawnych, jak i ekonomicznych. Świadczy o tym stale rosnąca liczba opracowań dotyczących tematyki gospodarczej, którą można zaobserwować w obydwu gałęziach wiedzy” (s. 6). Skupiając uwagę na aspektach prawnych w tym zakresie, autor wskazuje, że „reprezentanci nauk prawnych analizują ustrojowe, materialnoprawne i procesowe aspekty rynkowej aktywności państwa” (s. 6), zaś „[i]stniejące rozwiązania prawne, które dla jurysty stanowią główny przedmiot analizy badawczej, nakazują poddawanie procesowi egzegezy oraz ocenie zaproponowane i urzeczywistnione przez prawodawcę sposoby organizacji życia gospodarczego” (s. 6).

Następny element rozdziału pierwszego stanowią formy działania niezależnych organów regulujących, będące przedmiotem pracy badawczej. Autor zwraca uwagę, że „[j]ednym ze sposobów na urzeczywistnienie przez państwo funkcji stymulowania zachowań uczestników rynku oraz jego kontroli (interwencjonizmu) jest tworzenie instytucji prawa pozytywnego. Wśród takich instytucji na szczególne wyodrębnienie zasługują centralne organy władzy państwowej, które zostają ukonstytuowane głównie albo wyłącznie w celu sprawowania przez państwo władzy regulacyjnej, czy też realizowania przyjętego modelu polityki regulacyjnej. Organy te posiadają różnorodną nomenklaturę, zakres działania, przyznane kompetencje i dysponują heterogenicznymi formami działania. Niemniej posiadają pewne cechy rodzajowe, które pozwalają zaliczyć je do zbiorczej kategorii zwanej w literaturze europejskiej «organami regulacyjnymi/regulującymi» lub «regulatorami», w drukach anglosaskich zaś «agencjami»” (s. 6).

Dalej następuje przegląd poglądów z literatury zagranicznej i krajowej, dotyczących państwa regulacyjnego. Warto tu wskazać pewną konkluzję, zgodnie z którą „o statusie organu regulującego przesądza najpierw wyodrębnienie go ze struktury organów administracji publicznej z uwagi na konieczność realizacji określonej polityki regulacyjnej i wyposażenie go w pewne swoiste cechy takie jak niezależność, a dopiero później przypisanie mu odpowiednich instrumentów oddziaływania

na procesy gospodarcze i społeczne” (s. 8). W książce ponadto trafnie się podnosi, że „dotychczasowy model wyróżnienia niezależnych organów administracji przybiera postać typu ustrojowego, determinującego odrębność przez opis cech rodzajowych i relacje z innymi instytucjami aparatu państwowego. W niniejszej monografii podjęta zostanie próba dowiedzenia, że model organu regulacyjnego może być wyodrębniony nie tylko z perspektywy organizacyjno-ustrojowej, ale również z punktu widzenia posiadanych przez organ kompetencji i związanych z nimi form działania” (s. 10).

Kolejne rozważania dotyczą ustalenia relacji pomiędzy funkcjami administracji publicznej a funkcją regulacyjną. Pierwsze z nich są rodzajem „funkcji prawa” *in genere*. Będą one zależeć od przypisanego im pozytywnego elementu wartościowania. Ze względu na ich różnorodny charakter autor omawia rozmaite typy tych funkcji takie jak policja administracyjna, a także obok działalności dotyczącej stosowania różnych form przymusu – administrację niewładczą. Analizuje też podział funkcji administracji publicznej na funkcje: reglamentacyjno-ochronną, świadczącą (gospodarczo-organizatorską), zarządzania majątkiem i wychowawczą. Odnosząc się zaś do funkcji regulacyjnej, stwierdza, że funkcja ta, „podobnie jak inne funkcje administracji publicznej, wyróżniona zostaje przez opis celu, którego osiągnięciu ma służyć. Celem tym jest korygowanie aktywności uczestników rynku dla osiągnięcia rezultatu w maksymalnym stopniu efektywnego ekonomicznie, a jednocześnie realizującego inne wartości uznane za społecznie pożądane, jak chociażby stan uczciwej konkurencji i sprawiedliwego dostępu do różnego rodzaju dóbr i usług. Funkcja regulacyjna jest zatem koniecznym rezultatem służebnej funkcji prawa względem gospodarki” (s. 16). Co więcej, „[f]unkcja ta przejawia się w wielu obszarach prawa administracyjnego i dotyczy różnorodnych grup podmiotów tego prawa, które z punktu widzenia ekonomicznego zakwalifikowane zostają jako uczestnicy rynku, czyli podmioty dokonujące procesów produkcji oraz wymiany dóbr i usług. Realizacja funkcji regulacyjnej wiąże się z określonymi cechami rodzajowymi – specyfiką, jaką doznają tradycyjne, administracyjnoprawne formy działania organów administracji publicznej – w sytuacji gdy stają się instrumentem działania organów regulujących” (s. 19).

Na końcu rozdziału pierwszego (s. 20–26) czytelnik odnajdzie model działania niezależnych organów regulacyjnych z perspektywy specyfiki stosowanych przez nie form działania oraz pięć hipotez badawczych: „(1) obecne rozwiązania prawne i stosowane przez polskie organy regulujące formy działania administracyjnoprawnego pozwalają na wyodrębnienie pewnego modelu realizowania przez państwo funkcji regulacyjnej w płaszczyźnie ustrojowej, materialnoprawnej i procesowej; (2) klasyczne formy działania administracji publicznej w zakresie wykorzystywania przez niezależne organy regulacyjne do wypełniania funkcji regulacyjnej, rozumianej jako korekta sytuacji prawnej uczestników rynku, doznają daleko idącej specyfiki; (3) obok form działania posiadających normatywną podstawę w KPA, organy regulacyjne posługują się również wieloma autonomicznymi formami oddziaływania rynkowego; (4) formy działań regulacyjnych podejmowane przez organy regulujące często wywierają skutki nie tylko w płaszczyźnie bezpośredniego adresata konkretnej formy działania, ale również pośrednio przeobrażają sytuację prawną podmiotów, które nie uczestniczą w jej podejmowaniu; (5) niezależne

organy administracji często działają na podstawie różnorodnych upoważnień ustawowych, w tym ogólnej normy kompetencyjnej, kompetencji szczegółowej lub norm zadaniowych”.

Rozdział drugi „Formy działania administracji publicznej” ma wymiar przede wszystkim teoretyczny. Autor podbudowuje treści w nim objęte przeglądem licznych poglądów doktryny. W pierwszej kolejności omawia problem wyodrębnienia prawa administracyjnego z uwzględnieniem jego genezy i kształtowania, poczynając od starożytności, a na najnowszych stanowiskach literatury przedmiotu kończąc. Zwraca także uwagę na cechy charakterystyczne i istotę prawa administracyjnego z zaznaczeniem, że dominantą norm tego prawa jest jednostronność i władczość; ponadto wskazuje sposób, w jaki dochodzi do realizacji skuteczności tych norm. Omawia też różnice pomiędzy prawem publicznym (administracyjnym) a prywatnym (w szczególności cywilnym).

Kolejną kwestię stanowi analiza etapów działania norm prawa administracyjnego materialnego. Jak podkreśla autor, „[p]rawo administracyjne materialne rzadko kiedy działa w sposób automatyczny. Z faktu, że w porządku prawnym zaczyna obowiązywać nowa norma prawna, nie wynika jeszcze żadna zmiana w obiektywnej rzeczywistości, na regulację której norma ta jest nakierowana” (s. 37). Ażeby normy mogły wywoływać określone skutki w rzeczywistości społecznej, musi bowiem zaistnieć zjawisko składające się z trzech etapów: (1) stanowienia (tworzenia) norm prawa administracyjnego, (2) konkretyzacji norm prawa administracyjnego oraz (3) realizacji norm prawa administracyjnego. W takim układzie są także uporządkowane wywody w monografii.

W rozdziale drugim ujęto również zagadnienie stosunków administracyjnoprawnych. Ich istotą jest to, że są „to stosunki będące przedmiotem prawa administracyjnego, których cechą jest możliwość jednostronnego nakładania obowiązków przez jeden podmiot względem drugiego, przy różnej wartości wzajemnych interesów oraz bezwzględnie obowiązującym charakterze norm, które je regulują – najczęściej ustalonych przepisami ustawowymi” (s. 45). Równie istotne znaczenie z punktu widzenia problematyki podjętej w książce ma pojęcie sprawy administracyjnej, która jest „niepowtarzalnym splotem prawa i faktu, w który uwikłane są dwa podmioty: organ administracyjny i strona” (s. 48). Zdaniem twórcy monografii „[b]ędziemy zatem posługiwać się pojęciem sprawy administracyjnej w tych obszarach, w których niezależne organy regulujące ze względu na zaistniały stan faktyczny (stan rynku rozumiany jako podjęcie/chęć podjęcia przez jego uczestników określonych zachowań lub brak ich podjęcia mimo zaistnienia ku temu prawnej powinności) skorzystają z przypisanych im kompetencji i przez nawiązany stosunek administracyjnoprawny, w sposób autorytatywny i władczy, rozstrzygną aktem stosowania prawa o sytuacji prawnej uczestnika rynku lub ich grupy” (s. 48 i n.).

W dalszym fragmencie uwagę poświęcono prawnym formom działania administracji publicznej. Czytelnika bez wątpienia zainteresują licznie przytoczone definicje tego pojęcia, przy czym dla wywodów zawartych w monografii zwłaszcza jedna ma duże znaczenie. Zgodnie z nią prawna forma działania administracji „jest to prawem określony typ konkretnej czynności organu administracji, niezależny od takich elementów jak zakres spraw, w jakim czynności te są stosowane” (s. 53 i n.).

Rozdział drugi uwieńczono przeglądem wybranych form działania administracji publicznej, w ramach którego omówiono: decyzję administracyjną, ugodę administracyjną, postanowienie administracyjne, akty generalne, akty planowania, akty kontroli, akty współdziałania i akty informacji, czynności materialno-techniczne oraz umowę administracyjną i porozumienie administracyjne.

Rozdział trzeci „Regulacja – próba definicji” w założeniu jest próbą definicji pojęcia regulacja. Po pierwsze, autor czyni starania w ustaleniu definicji terminu „regulacja” na gruncie ekonomii i zarządzania. Po zbadaniu wielu poglądów stwierdza, że zjawisko to „opisać można jako ciąg konkretnych w aspekcie miejsca i czasu, trwale potencjalnych zachowań z zakresu organizacji gospodarowania i konsumpcji, podejmowanych przez ustalone podmioty i według znanych zasad, wyposażonych w konkretną treść, zmierzających do osiągnięcia długofalowych celów ogólnogospodarczych, uwzględniających kompleksowo skutki tych działań we wszystkich obszarach rynku, realizowanych w systemie społeczno-politycznym opartym na demokracji, gospodarce rynkowej i swobodach obywatelskich, wspierających lub wywołujących procesy wolnorynkowe” (s. 81 i n.). Po drugie, twórca monografii podejmuje się zdefiniowania terminu „regulacja” jako zjawiska prawnego. Przy czym od razu zaznacza, że „[p]ojęcie «regulacja» nie doczekało się jak dotąd ustawowej definicji na gruncie prawa polskiego. Co prawda, ustawodawca w aktach prawnych różnej rangi wybiórczo posługuje się tym terminem w celu zakreślenia obszaru aktywności poszczególnych organów administracji publicznej lub zasięgu instytucji prawnych, niemniej czyni to w sposób niezamierzony lub dalece niekonsekwentny” (s. 87).

Z tego też względu pojęcie regulacji analizuje w kontekście wybranych tekstów prawnych i wniosków płynących z doktryny prawnej oraz rozpatruje w ujęciu szerokim i wąskim. Zwłaszcza to drugie ujęcie pozwala na otrzymanie definicji „regulacji jako heterogenicznego zjawiska prawnego, obejmującego zestaw instytucji prawnych (i związanych z nimi sposobów ich realizacji), posiadających konkretną treść ukierunkowaną na korektę rynkowych zachowań podmiotów regulowanych, zmierzających w sposób metodyczny do osiągnięcia określonych celów ogólnospołecznych, związanych z funkcjonowaniem ekonomicznie rozumianego rynku, przedsięwziętych przez wyróżnioną, specyficzną część aparatu administracji publicznej za pomocą instrumentów prawnych, które posiadają pewne cechy swoiste. Właśnie to wąskie i jednocześnie kompleksowe znaczenie regulacji jako zbioru specyficznych instytucji prawnych stanowić będzie oś dalszych naukowych dociekań” (s. 99).

Następny fragment rozdziału trzeciego poświęcono adresatom instrumentów regulacyjnych. Autor podejmuje się tu: (1) umiejscowienia w strukturze rzeczywistości normatywnej adresatów przedsięwziętych instrumentów regulacyjnych (nie są oni usytuowani w systemie organów administracji rządowej i samorządowej) względem niezależnych organów administracji publicznej, (2) ustalenia rzeczywistego beneficjenta konkretnego instrumentu regulacyjnego i (3) określenia podmiotowego zasięgu skutków prawnych powodowanych przez organ regulacyjny. Ostatnią kwestią tu omówioną jest sprawa regulacyjna, która jest nową kategorią pojęciową, często ujawniającą cechy sprawy cywilnej i sprawy administracyjnej. Z tej przyczyny w książce dokonano, uwzględniając analizę poglądów doktryny oraz przepisów prawnych i orzecznictwa, rekonstrukcji instytucji sprawy administracyjnej i sprawy

cywilnej. Skupiając zaś uwagę na sprawie regulacyjnej w prawie administracyjnym, przyjęto podział na sprawę regulacyjną w ujęciu wąskim (*sensu stricto*) i w ujęciu szerokim (*sensu largo*): „sprawa regulacyjna *sensu stricto* odpowiadać będzie pojęciu sprawy administracyjnej jako przedmiotu działania organu administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wąskie ujęcie sprawy regulacyjnej w zasadzie definiuje ją przez nałożenie na klasyczną definicję sprawy administracyjnej filtru w postaci katalogu spraw, w których działania podejmują regulatorzy. Każda sprawa administracyjna dotycząca korekty w drodze decyzji administracyjnej zachowań uczestników rynku lub jego sektora będzie więc sprawą regulacyjną *sensu stricto*. [...] O wiele bardziej różnorodny będzie natomiast *definiens* sprawy regulacyjnej w ujęciu szerokim. Sprawą tą nazwiemy bowiem każdą przewidzianą w przepisach administracyjnego prawa materialnego, ustrojowego i procesowego możliwość podejmowania przez niezależne organy regulacyjne zewnętrznych form działania administracyjnoprawnego w celu osiągnięcia celu regulacji, tj. skorygowania zachowań uczestników życia gospodarczego dokonujących procesów produkcji, konsumpcji i wymiany towarów i usług oraz realizacji innych zadań, wynikających ze spetryfikowanych celów politycznych w dziedzinie regulacji, jako odpowiedzi na nowe zjawiska ekonomiczne” (s. 108 i n).

Rozdział czwarty zgodnie ze swoim tytułem stanowi omówienie niezależnych organów regulujących. Wywody otwierają zebrane poglądy literatury amerykańskiej i europejskiej na temat początków i motywów powstania niezależnych organów regulujących. Rodowód tych ostatnich, „jako instytucji wyłączających publiczne sterowanie stosunkami gospodarczymi przez «tradycyjne organy administracyjne», związany jest z przemianami gospodarczymi w Stanach Zjednoczonych i składa się na niego cały splot przyczyn o charakterze historycznym, organizacyjnoprawnym, politycznym i celowościowym. [...] W doktrynie prawniczej często przyjmuje się, że instytucje posiadające cechy regulatorów pojawiły się w Europie w drodze recepcji rozwiązań zaproponowanych za oceanem” (s. 117 i n.). Następnie w monografii odniesiono się do genezy polskich regulatorów. Autor zauważa, że „[i]stotnym etapem tworzenia instytucji polskich organów regulujących była akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej i poprzedzający ją proces przyjęcia dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, czyli tzw. *acquis communautaire*” (s. 122). Dlatego czytelnika zaciekawi wiele przytoczonych uregulowań prawa europejskiego dotyczących wspólnego rynku i wspólnej polityki gospodarczej oraz liczne zmiany w polskich obowiązujących ustawach, powołujących tym samym do życia nowe kategorie organów, które w przeobrażonej postaci funkcjonują dzisiaj jako niezależne organy regulujące.

Kolejne zagadnienie to organy regulacyjne w kontekście zasady podziału władzy. Twórca opracowania sięga do zasady trójpodziału władzy po raz pierwszy sformułowanej przez Monteskiusza, a następnie do podziału władzy wynikającego z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. także ustanawiającej organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Z rozważań wynika, że „[i]lościowe porównanie prawnych środków działania organów regulacyjnych podejmowanych w celu wypełnienia każdej z powierzonych funkcji (tj. prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) uprawnia do stwierdzenia, że przeważająca część zadań i kompetencji organów regulujących oraz form działania, w których

kompetencje te się materializują, pozostawać będzie w obszarze realizacji funkcji wykonawczej, tworząc tzw. minimum kompetencyjne organu, jako elementu władzy wykonawczej. Realizacja pozostałych funkcji przez organy regulacyjne ma charakter poboczny, niemniej z punktu widzenia realizowanej funkcji, tj. wpływu za pomocą administracyjnoprawnych form działania na zachowania uczestników rynku – również doniosły” (s. 130–137).

Osią dalszych rozważań są cechy organów regulujących, które podzielono na cechy klasyczne i szczególne. Cechy klasyczne wskazują, że organy regulujące: (1) są podkategorią organów administracji publicznej – to organy administracji rządowej, (2) są prawnie wyodrębnione z całości aparatu administracji państwowej, (3) sprawują zwierzchnią władzę przysługującą państwu, a ponadto (4) istnieje ustalony prawem zakres działania organów regulacyjnych oraz przyznanych im kompetencji. Z kolei do cech szczególnych organów regulujących zaliczono: (1) niezależność: (a) względem innych organów władz publicznych, (b) ze względu na brak powiązań z adresatami działań, z podmiotami spoza struktury administracji publicznej, tj. bezstronność, (c) ze względu na aspekt personalny, tj. dobór kadr administracyjnych – kierowniczych, (d) jako podstawę odpowiedzialności publicznej organów regulacyjnych, (e) jako przejaw decentralizacji funkcjonalnej, (f) ze względu na samodzielność finansową, (g) w kontekście korzystania z niezależnych ciał konsultacyjnych; (2) specjalizację, „na którą składa się funkcjonowanie w konkretnej sferze rynku oraz ekspercki poziom merytorycznego przygotowania do realizacji zadań” (s. 148 i n.), przez organ regulacyjny w danym sektorze rynku znajdującego się w obszarze działania norm prawa administracyjnego; (3) kryterium ilościowe – ze względu na liczbę przyznanych organom regulacyjnym kompetencji i na stopień intensywności oddziaływania na rynek; (4) zasadę podwójnego ograniczenia, która oznacza, że „działalność niezależnych organów regulacyjnych podyktowana jest specyfiką dwojakiego rodzaju limitacji organizacyjnoprawnej” (s. 151 i n.), tj. (a) realizując instrumenty organizacyjne, organy regulacyjne ograniczają swobodę podejmowania przez uczestników rynku różnych decyzji oraz (b) kreując konkretne rozwiązania instytucjonalne, ograniczają swobodę podejmowanej działalności regulacyjnej.

Kończąc rozważania rozdziału czwartego autor weryfikuje występujące w polskim porządku prawnym organy regulacyjne według zaproponowanych cech niezależnego organu regulacyjnego i dokonuje ich przeglądu. W tym zakresie omawia status prawny wyspecjalizowanych organów administracji publicznej będących centralnymi organami administracji rządowej, takich jak: (1) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) – jako organ regulacyjny w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, (2) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) – realizujący zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji, (3) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK) – tj. krajowy regulator transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego, właściwy m.in. w sprawach regulacji rynku transportu kolejowego, (4) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK) – czyli antymonopolowy organ regulacyjny właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Szczegółowa analiza i opis wskazanych organów regulacyjnych bez wątplenia wzbogacają całość podjętych w tym zakresie wywodów.

Rozdział piąty „Formy działalności regulacyjnej” jest najbardziej rozbudowany, a jednocześnie stanowi fundament rozważań zawartych w monografii. Autor, przedzierając się przez gąszcz niezwykle dużej liczby regulacji prawnych, dokonuje skrupulatnej analizy różnych prawnych form działania poszczególnych niezależnych regulacyjnych organów administracji publicznej. Bezsprzecznie trud podjęty przez autora pokazuje jego wiedzę i przekłada się na nowatorski charakter jego pracy. Ze względu na to, że treści zawarte w rozdziale piątym są bardzo rozbudowane, w tym miejscu należy odesłać czytelnika do poszczególnych jego składowych. W pierwszej kolejności badaniom poddano decyzję administracyjną, która jest „[p]odstawowym instrumentem prawnym wykorzystywanym przez niezależne organy administracji w działalności regulacyjnej” (s. 179). Kolejno, korzystając z poglądów doktryny, orzecznictwa i wybranych przepisów prawnych normujących obszary działalności Prezesa UKE, Prezesa URE, Prezesa UTK oraz Prezesa UOKiK, gruntownie przeanalizowano poszczególne jej typy, wskazując decyzje: (1) ustalające dostęp do dóbr i usług, (2) taryfowe, (3) inne decyzje reglamentacyjne, (4) wyznaczające oraz (5) dotyczące kar pieniężnych. Co więcej, mając na celu ukazanie pewnej specyfiki decyzji regulacyjnych, autor skrótkowo przedstawił osobliwe zagadnienia proceduralne towarzyszące podejmowaniu tego rodzaju aktów. W tym zakresie zbadano takie składowe ogólne postępowania administracyjnego, jak: (1) wszczęcie postępowania, (2) terminy, z uwzględnieniem ich modyfikacji ze względu na skomplikowany prawnie charakter spraw rozstrzyganych przez organy regulacyjne, (3) odmienne tryby weryfikacyjne na decyzje wydawane przez regulatory, (4) specyficzny rygor natychmiastowej wykonalności oraz (5) instytucję władzy dyskrecjonalnej (nawiązującej do luzu decyzyjnego, wykładni pojęć niedookreślonych i uznania administracyjnego jako trzech elementów stosowania prawa). Następnie dokonano wyczerpującej charakterystyki innych form działalności regulacyjnej, w ramach których omówiono: (1) postanowienie administracyjne z podziałem na (a) postanowienie samoistne, (b) postanowienie niesamoistne i (c) uzgodnienie, dalsze analizy dotyczyły zaś (2) ugody administracyjnej, (3) aktu generalnego, (4) aktu planowania, (5) aktu kontroli, (6) aktu informacji, (7) umowy administracyjnej oraz (8) czynności materialno-technicznych.

Drobiazgowo rozważania kończą wywody dotyczące relacji pomiędzy formami działania a doktryną New Public Management (oznaczającej nowe zarządzanie publiczne), która „opiera się na co najmniej czterech modelach reprezentujących kierunki rozbieżne z modelami tradycyjnej administracji publicznej, a mianowicie orientacji na wydajność, ograniczeniu wpływu państwa i decentralizacji, poszukiwaniu doskonałości w zarządzaniu i koncentracji na usługach o charakterze publicznym” (s. 450 i n.).

Ostatni, szósty rozdział jest podsumowaniem całej monografii. Autor zwraca w nim uwagę, iż „[s]korelowanie sfery realizacji norm prawa administracyjnego z prawem cywilnym sprawia, że «klasyczne» instytucje prawa administracyjnego doznają pewnej specyfiki w domenie regulacyjnej, niemniej nie zatracają swojej istoty, pozwalającej ujmować je w kategoriach regulacji publicznoprawnych. Pozostaje zatem na podstawie poczynionych rozważań podjąć próbę nakreślenia głównych cech administracyjnoprawnego modelu oddziaływania na procesy

gospodarcze przez rodzimą kategorię niezależnych organów administracji publicznej” (s. 459).

W rozdziale tym ujęto także próbę modelowania. Warto w tym zakresie wskazać kilka zdań z monografii: „[p]rzyglądając się zadaniom i kompetencjom współczesnego aparatu administracyjnego, sformułować można wniosek o ukonstytuowaniu się nowej funkcji administracji publicznej, a mianowicie funkcji regulacyjnej. Funkcję tę charakteryzuje kompleksowość i perspektywność działań, w wymiarze treściowym zaś stanowi wypadkową różnych, tradycyjnie wyróżnianych funkcji administracji publicznej, w tym zwłaszcza funkcji reglamentacyjnej, organizacyjnej, ochronnej, planistycznej, kontrolnej i informacyjnej. [...] «Model regulacji» jako ogólny schemat i sposób działania ujmować można więc z perspektywy typowo ustrojowej, wskazując na cechy podmiotów realizujących funkcję regulacyjną, lub z perspektywy materialno-procesowej, tj. szukając elementów wspólnych pomiędzy stosowanymi formami działania regulacyjnego. Dopiero obydwie modele dają kompleksowy obraz złożonego zjawiska prawnego, jakim jest «regulacja». [...] Model form działania i ich stosowania doznaje pewnych modyfikacji w stosunku do płaszczyzny aktywności poszczególnych organów, stąd też zachowany może być w różnym stopniu przez instrumentarium regulacyjne każdego z tych podmiotów. Podział zaprezentowanych w niniejszej monografii form działania oparty jest na mechanizmie typologicznym, co sprawia, że pomiędzy zakresami poszczególnych form zachodzą relacje krzyżowania. Współ z cechami rodzajowymi organów regulacyjnych, przedmiotowy opis i limitacja form działania potwierdzają tezę o systemowym uwikłaniu organów regulacyjnych w konstrukcje ustrojowe, materialne i proceduralne” (s. 460–466).

Ostatni rozdział zawiera ponadto propozycje postulatów *de lege ferenda* adresowanych do polskiego prawodawcy w zakresie uporządkowania krajowego modelu wykonywania działalności regulacyjnej przez niezależne organy administracji publicznej. Przedstawione przez autora (w liczbie piętnastu) zmiany legislacyjne unaoczniają niedoskonałości normatywne powstałe wskutek studiów nad materią regulacyjną. Są one tym ważniejsze, że zostały stworzone „[w] celu ujednoczenia procedur oraz dostosowania rozwiązań szczegółowych do postulowanych wymogów niezależności regulatorów, a także uporządkowania form działania, ujednoczenia trybu ich kontroli i zapewnienia przejrzystości aktów normatywnych” (s. 466 i n.). W ostatnim zdaniu twórca monografii podkreśla, że „[w] konsekwencji sfera działalności organów regulacyjnych stanowi pole coraz to nowszych problemów badawczych oraz niewyczerpane źródło inspiracji do poddawania rewizji klasycznych instytucji prawa administracyjnego”. Pozwala to stwierdzić, że książka jest skierowana do szerokiego grona czytelników zainteresowanych tą materią.

Monografia zawiera pokaźny wykaz skrótów, na który składają się: (1) akty prawne, (2) czasopisma i inne publikatory, (3) sądy, organy administracji publicznej i inne podmioty oraz (4) pozostałe skróty. Poza tym ujęto w niej bogatą bibliografię, którą tworzą: (1) literatura polska i zagraniczna, (2) inne dokumenty, np. (a) porozumienia i decyzje Prezesa URE czy UOKiK, (b) kontrole NIK, (c) komunikaty Prezesa URE, Prezesa UTK, GUS, (d) pisma, sprawozdania, stanowiska Prezesa

UKE czy Prezesa UOKiK, (e) wystąpienia pokontrolne, wytyczne, zarządzenia oraz zestawienie organów regulacyjnych w wybranych krajach UE, a także (3) orzecznictwo, w tym (a) uchwały SN i NSA, (b) wyroki SN, TK, NSA, WSA, SOKiK, Sądu Antymonopolowego, (c) postanowienia NSA, WSA, SOKiK, Sądu Antymonopolowego, (d) wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych.

Paulina Jachimowicz-Jankowska\*  
DOI: 10.14746/spp.2020.4.32.7

## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

**Mark Patrick Nevitt, *On Environmental Law, Climate Change, & National Security Law* (O prawie ochrony środowiska, zmianach klimatu i bezpieczeństwie narodowym), „Harvard Environmental Law Review” 2020, vol. 44, no. 2, s. 322–365, ISSN 0147-8257, LCCN 77641876, OCLC no. 03231039**

Artykuł przedstawia nowy sposób myślenia o zmianach klimatycznych i uregulowaniach prawnych w tym zakresie w prawie ochrony środowiska. Dokumenty międzynarodowe takie jak sprawozdanie specjalne Międzyrządowego Zespołu Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu w sprawie zmian klimatycznych wyraźnie podkreślają wieloaspektowe zagrożenia bezpieczeństwa narodowego związane ze zmianami klimatycznymi. Zmiany klimatyczne nie są tylko problemem środowiskowym, przyspieszają również istniejące zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i wpływają na prawo publiczne międzynarodowe. Nasilone zmiany klimatyczne, w tym intensywność i częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych, zagrażają terytorialnie narodom, ich integralności i suwerenności, np. poprzez podnoszenie się poziomu mórz. Takim problemem dotknięta jest Republika Kiribati. Podnoszący się poziom Pacyfiku zagraża Kiribati – jednemu z najniżej położonych państw świata. Wyspa powoli znikną pod falami Oceanu Spokojnego, a jej mieszkańcy nie mają gdzie uciekać. Wszystko przez globalne ocieplenie.

Zmiany klimatu powodują ruchy migracyjne – zarówno przemieszczanie wewnątrz państwa, jak i na zewnątrz. Problematykę związku między klimatem a bezpieczeństwem narodowym łączą dwie historycznie odrębne dziedziny prawa: prawo ochrony środowiska i prawa administracyjne w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Ponieważ zmiany klimatyczne stanowią realne zagrożenie dla bezpieczeństwa, prawo ochrony środowiska i regulacje dotyczące bezpieczeństwa narodowego są uważane przez autora artykułu za pozostające w konflikcie.

Prawo ochrony środowiska i zmian klimatycznych w dużej mierze ceni ochronę i zachowanie środowiska naturalnego poprzez federalistyczny model

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.