

MATEUSZ BŁACHUCKI

ORCID: 0000-0001-5805-048X

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
mblachuck@inp.pan.pl

Niezależność organów administracji publicznej na przykładzie ewolucji statusu prawnego Prezesa UOKiK*

Abstrakt: Artykuł analizuje zagadnienie niezależności organów administracji publicznej na przykładzie statusu polskiego organu antymonopolowego. Obejmuje ukazanie ewolucji statusu prawnego organu antymonopolowego i omówienie jego aktualnej pozycji prawnej. Badaniom poddano również dyrektywę ECN+ i obowiązki, jakie nakłada na władze krajowe w zakresie niezależności krajowych organów antymonopolowych. Opracowanie podejmuje także problem faktycznej niezależności organu antymonopolowego oraz niedostatecznych gwarancji rozliczalności tego organu. W konkluzjach wykazano, że formalna niezależność organu antymonopolowego może w polskich warunkach prowadzić do skutków sprzecznych z założeniami dyrektywy ECN+.

Słowa kluczowe: niezależny organ administracji, organ antymonopolowy, rozliczalność.

Wprowadzenie

Zagadnienie niezależności organów administracji publicznej należy do jednego z bardziej dyskutowanych zagadnień z zakresu publicznego prawa gospodarczego, szczególnie w kontekście tak zwanych organów regulacyjnych oraz organu antymonopolowego¹. Niestety w większości prac przeważa dość bezkrytyczne podejście do niezależności organów i brakuje bardziej zniuansowanego stosunku

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

¹ Z polskiej literatury przedmiotu można przykładowo wskazać M. Banasik, *Administracyjno-prawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; czy M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Toruń 2012.
Prawo 329, 2020

do opisywanej instytucji. Co równie istotne, aktualne podejście do niezależnych organów administracji czerpie przede wszystkim z doświadczeń europejskich czy amerykańskich. Polskie wzorce niezależności, na przykład organów kontroli państwowej czy banku centralnego, nie są zasadniczo używane jako podstawa konstruowania koncepcji niezależnego organu. Tymczasem w literaturze przedmiotu wskazuje się, że amerykański model niezależnego organu (agencji) został przez wiele europejskich krajów przeszczepiony bezpośrednio, bez zwracania uwagi na specyficzny kontekst, w którym powstał. Zauważa się bowiem, że wykształcenie się tego modelu w administracji amerykańskiej nie było świadomym wyborem kongresu czy prezydenta, lecz skutkiem opinii Sądu Najwyższego, któremu nie chodziło o polityczną neutralność agencji, ale o zagwarantowanie równowagi dwupartyjnej przy wpływie na obsadę agencji.

Co więcej, nieporozumienie to jest pogłębiane przez niewłaściwe stosowanie niektórych wytycznych teorii nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* — NPM). Jednym z postulatów NPM było tworzenie niezależnych organów (agencji), które miały administrować i wdrażać wybrane programy rządowe, przygotowywane i uchwalane przez rząd ponoszący za nie polityczną i prawną odpowiedzialność. Chodziło zatem o oddzielenie polityki od administracji. Zastosowanie niezależnych organów (agencji) miało dotyczyć administracji świadczącej i dostarczającej usługi obywatelom. Tymczasem w praktyce agencje zaczęły wykonywać funkcje regulacyjne i same zajęły się przygotowywaniem polityk publicznych, nie ponosząc przy tym żadnej odpowiedzialności politycznej. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do europejskich niezależnych organów (agencji)². Co więcej, model ten UE wdraża w odniesieniu do administracji krajowych, zobowiązując kraje członkowskie do ich przekształcania i tworzenia niezależnych organów regulacyjnych czy antymonopolowych.

Biorąc te obserwacje za punkt wyjścia, warto się zastanowić, jak ewoluowała i kształtuje się niezależność polskiego organu antymonopolowego oraz jakie działania w związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy ECN³ zostały już podjęte przez polskiego ustawodawcę. Kolejnym diskutowanym zagadnieniem będzie rozróżnienie na niezależność formalną i faktyczną. Następnie zidentyfikowany zostanie istotny, choć rzadko podnoszony w polskiej literaturze przedmiotu problem, to jest kwestia ukształtowania odpowiedzialności prawnej i rozliczalności (ang. *accountability*) organu administracji.

² M. Shapiro, *Deliberative, independent technocracy v. democratic politics. Will the globe echo the E.U.*, „Law & Contemporary Problems” 68, 2004, nr 3–4, s. 352–353.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 roku mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 11 z 14.01.2019, s. 3–33); dalej: dyrektywa ECN+.

Ewolucja statusu ustrojowego organu antymonopolowego

W początkowym okresie status ustrojowy organu antymonopolowego nie wyróżniał się niczym szczególnym na tle innych centralnych organów administracji państwowej. Zgodnie z ustawą z 28 stycznia 1987 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej⁴ organem antymonopolowym został minister finansów. Oznaczało to, że funkcję organu antymonopolowego pełnił członek rządu i minister. Natomiast na podstawie ustawy z 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁵ powołano nowy organ — Urząd Antymonopolowy — będący centralnym organem administracji państwowej. Urząd Antymonopolowy podporządkowany był Radzie Ministrów. Ponadto Prezes Rady Ministrów powoływał i odwoływał piastuna funkcji organu antymonopolowego. We wrześniu 1999 roku zmieniono jednak podporządkowanie organu antymonopolowego, nadzór nad nim powierzając samemu Prezesowi Rady Ministrów⁶. Wprowadzono wtedy przepis uprawniający Prezesa Rady Ministrów do wydawania Prezesowi UOKiK wiążących wytycznych i poleceń, które jednak nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej⁷. Przeprowadzone badania nie wykazały, aby takie wytyczne były kiedykolwiek formalnie wydane przez premiera w stosunku do organu antymonopolowego.

Ustawa antymonopolowa z 1990 roku została zastąpiona ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów z 15 grudnia 2000 roku⁸. Ten akt prawny wprowadzał istotne zmiany w ustroju organu antymonopolowego. Przewidywał chociażby, że Prezes Rady Ministrów powołuje na okres pięciu lat Prezesa Urzędu, wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe (w szczególności z zakresu prawa, ekonomii lub zarządzania) i wyróżniających się wiedzą teoretyczną i doświadczeniem z zakresu gospodarki rynkowej oraz ochrony konkurencji i konsumentów. Ponadto Prezes Urzędu mógł zostać odwołany przez Prezesa Rady Ministrów przed upływem kadencji w wypadku zaistnienia jednej z ustawowych przesłanek z zamkniętego katalogu.

Ustawa antymonopolowa z 2000 roku była kilkakrotnie zmieniana. W 2005 roku nastąpiła zmiana systemowa, w wyniku której Prezes UOKiK znalazł się w grupie urzędów centralnych, którym przyznano takie same gwarancje niezależno-

⁴ Dz.U. z 1987 r. Nr 3, poz. 18.

⁵ Dz.U. z 1990 r. Nr 14, poz. 88.

⁶ Art. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 roku o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 70, poz. 778).

⁷ Art. 33b ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762).

⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.

ści (w aspekcie postępowań konkursowych i gwarancji nieodwołalności). Nie zmieniło to jednak pozycji ustrojowej organu antymonopolowego, a jedynie spowodowało, że odpowiednie przepisy zostały przeniesione z ustaw szczególnych do jednej ustawy zbiorczej⁹. Z kolei wraz z wejściem w życie ustawy z 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych¹⁰ Prezes UOKiK stracił wszystkie osobiste gwarancje niezależności. Co ciekawe, nowa ustawa antymonopolowa z 2007 roku¹¹ przywróciła wszystkie gwarancje osobiste niezależności Prezesa UOKiK, wzorując się na ustawie antymonopolowej z 2000 roku. Zmiany te nie przetrwały jednak długo, bo zaledwie dwa miesiące¹². Kolejna nowelizacja¹³ wskrzesiła rozwiązania wprowadzone przez ustawę o państwowym zasobie kadrowym. Po likwidacji państwowego zasobu kadrowego i nowelizacji ustawy antymonopolowej¹⁴ spetryfikowany został stan, w którym piastun funkcji organu antymonopolowego nie ma żadnej niezależności i w każdym czasie oraz na każdej podstawie może zostać odwołany przez premiera.

Aktualny status ustrojowy organu antymonopolowego

W obowiązującym porządku prawnym organem antymonopolowym w Polsce jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. W wykonywaniu swoich kompetencji jest formalnie niezależny, a nadzór nad jego działalnością sprawuje Prezes Rady Ministrów. Ustawa *de facto* nie określa kompetencji merytorycznych kandydata, przez co nie daje żadnych wstępnych gwarancji, że osoby startujące do konkursu będą odpowiednie na to stanowisko. Warto dodać, że doświadczenia ostatnich lat wskazują, że nawet tak liberalne i minimalistyczne wymogi są jeszcze relatywizowane w trakcie postępowań rekrutacyjnych.

⁹ Zob. ustawę z dnia 27 lipca 2005 roku o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz.U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1362).

¹⁰ Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217.

¹¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (wersja pierwotna: Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331).

¹² Ustawa antymonopolowa weszła w życie 21 kwietnia 2007 roku, a przepisy ustanawiające niezależność organu antymonopolowego utraciły moc obowiązującą 20 czerwca tego samego roku.

¹³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 99, poz. 660).

¹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97).

Pewne pozory obiektywizmu stwarza sposób wyłaniania Prezesa UOKiK. Prezes Rady Ministrów powołuje bowiem Prezesa UOKiK spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Należy tu podkreślić, że postępowanie rekrutacyjne nie ma charakteru konkursowego — ustawa gwarantuje jedynie otwartość postępowania i możliwość przedstawienia konkurencyjnych ofert. Nie jest to jednak konkurs, zatem do sprawowania funkcji piastuna organu antymonopolowego może zostać powołany kandydat nie najlepszy, ale ten, który uzyska rzeczywiste uznanie i poparcie premiera. Również ukształtowanie postępowania rekrutacyjnego potwierdza, że nie ma ono charakteru konkursu, a wybrany kandydat nie musi mieć najwyższych kwalifikacji.

Ustrój organu antymonopolowego w świetle dyrektywy ECN+ i pierwsze próby jej implementacji w polskim prawie

Ustrój Prezesa UOKiK może się istotnie zmienić pod wpływem dyrektywy ECN+. Uzasadniając jej przyjęcie, Komisja wskazała, że „istnieje niewykorzystany potencjał w zakresie jeszcze skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji UE przez krajowe organy ochrony konkurencji”¹⁵. Zdaniem Komisji uwolnienie tego potencjału jest uzależnione między innymi od wprowadzenia gwarancji niezależności krajowych organów antymonopolowych i zabezpieczenia ich działania bez „przyjmowania instrukcji od podmiotów publicznych lub prywatnych”. Wszystkie krajowe organy antymonopolowe powinny mieć gwarancje posiadania odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych. Ich brak może bowiem skutkować negatywnymi zjawiskami, na przykład niemożnością „przeprowadzenia jednoczesnej kontroli wszystkich członków domniemanego kartelu, co daje członkom kartelu cenny czas na zniszczenie dowodów i uniknięcie wykrycia”, lub brakiem „odpowiednich narzędzi z zakresu informatyki śledczej, które pozwalałyby na gromadzenie dowodów naruszeń”.

Na podstawie tych założeń art. 4 ust. 1 dyrektywy ECN+ nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania niezależności krajowym organom ochrony konkurencji przy stosowaniu art. 101 i 102 TFUE. Jednocześnie przepis ten określa, że niezależność powinna być skorelowana z rozliczalnością. Najbardziej interesującą częścią tego przepisu jest stwierdzenie, że niezależność

¹⁵ Uzasadnienie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, COM(2017) 142 final, s. 3, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_pl.pdf (dostęp: 17.09.2019).

krajowej administracji antymonopolowej nie może wpływać negatywnie na ścisłą współpracę między organami ochrony konkurencji w ramach europejskiej sieci konkurencji. Uszczegółowienie wymogu niezależności organów krajowych zawarte jest w art. 4 ust. 2, który zakłada, że podczas stosowania art. 101 i 102 TFUE między innymi:

— pracownicy i piastuni funkcji organu będą wykonywać swoje obowiązki i uprawnienia niezależnie od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych;

— pracownicy i piastuni funkcji organu nie będą się zwracali o instrukcje do żadnego rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego, a także nie będą przyjmowali od nich żadnych instrukcji;

— piastuni funkcji organu otrzymają osobiste gwarancje niezależności w postaci zamkniętej listy podstaw odwołania określonej w prawie krajowym i ograniczonej do poważnych uchybień, a stosowanie przez nich art. 101 i 102 TFUE nie będzie mogło stanowić przesłanki odwołania;

— będą mogli określać priorytety swojego działania, które potem będą mogły być podstawą do odmowy wszczynania postępowań.

Założenia dyrektywy ECN+ są co najmniej kontrowersyjne. Przedstawione przez Komisję uzasadnienie charakteryzuje się dość dużym stopniem ogólności. Również towarzysząca projektowi ocena skutków regulacji nie zawiera żadnych empirycznych dowodów na to, że w rzeczywistych sprawach zidentyfikowane rozbieżności w zakresie krajowych reguł konkurencji doprowadziły do ubezszkudnienia stosowania reguł europejskich¹⁶. Przeciwnie, wszystkie przykłady mają charakter potencjalny lub odnoszą się do spraw o wymiarze krajowym. Dodatkowo Komisja ma skuteczne instrumenty, aby wymusić legalność i spójność decyzji wszystkich krajowych organów antymonopolowych. Należy bowiem pamiętać, że organy krajowe mają obowiązek informować Komisję o wszelkich sprawach, które prowadzą na podstawie przepisów traktowych, a także muszą uzgadniać z nią projekt rozstrzygnięcia. Co zaś najważniejsze, Komisja zawsze może skorzystać z „opcji atomowej” i zgodnie z art. 11 ust. 6 rozporządzenia 1/2003 przejąć każdą sprawę prowadzoną na podstawie traktatowej. Interesujące jest to, że wskazane przez Komisję rozbieżności w zakresie ustroju organów krajowych istniały już w momencie uchwalania rozporządzenia 1/2003 (a nawet były jeszcze głębsze), lecz wówczas nie były uznawane za przeszkodę decentralizacji stosowania traktatowych reguł konkurencji. Oznacza to, że wprowadzenie formalnych gwarancji niezależności było w pierwszej kolejności politycznym wyborem Komisji.

¹⁶ Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_report_en.pdf (dostęp: 17.09.2019).

Polski organ antymonopolowy podjął pierwszą próbę implementacji dyrektywy ECN+¹⁷. Powołując się na projekt dyrektywy, zaproponowano projekt przywrócenia kadencyjności Prezesa UOKiK oraz wprowadzenia osobistych gwarancji nieodwołalności (art. 2 projektu ustawy). Połączono go jednak ze zmianami w postaci likwidacji quasi-konkursów, przez co zaproponowana wersja niezależności organu antymonopolowego stała się w istocie karykaturą koncepcji niezależnego organu administracji publicznej. Jej przyjęcie mogło skutkować zapewnieniem nieusuwalności politycznego nominata premiera, który dzięki poszerzeniu poza granice przyzwoitości długości kadencji (sześć lat) będzie mógł przetrwać ewentualne zmiany polityczne i „przeczekać” kadencję kolejnego parlamentu (cztery lata). Choć ostatecznie Sejm nie przyjął tych propozycji, to promowanie takich pomysłów przez Prezesa UOKiK nie doprowadzi do stworzenia w Polsce rzeczywiście niezależnego organu antymonopolowego, lecz może jedynie pogłębić przekonanie o polityzacji tego urzędu.

Formalna a faktyczna niezależność organu antymonopolowego

Zasadniczą kwestią, która wymaga rozważenia, jest zagadnienie formalnej i faktycznej niezależności organów antymonopolowych. Dotychczasowe rozważania skupiały się na formalnych gwarancjach niezależności organów. Zapewne niewypowiedzianym założeniem koncepcji formalnych gwarancji niezależności jest to, że będą one respektowane. Tymczasem może się okazać, że jest to założenie bardzo optymistyczne, jeśli nie nierealistyczne. Główne organy antymonopolowe w Europie, na przykład Komisja Europejska czy organ niemiecki, nie mają formalnych gwarancji niezależności, ale jednocześnie nie ulega wątpliwości, że cieszą się znaczną niezależnością faktyczną. Podstawą tej niezależności jest kultura prawna i polityczna, zakładająca, że organy administracji działają w granicach i na podstawie prawa, a jednocześnie inne organy, na przykład naczelne organy administracji, formalnie lub nieformalnie nie ingerują w sprawowanie przez nie jurysdykcji administracyjnej. Dzięki tym nieformalnym regułom realnie niezależne organy antymonopolowe gwarantują bezstronność i odpolitycznienie podejmowanych decyzji, przewidywalność opartą na prawie oraz trwałość polityki administracyjnej.

Opisany wcześniej projekt nowelizacji ustawy antymonopolowej dobitnie pokazuje, że skupienie na formalnych gwarancjach niezależności może rzeczywiście

¹⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw z 26 października 2018 roku, UC140, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317508> (dostęp: 17.09.2019).

prowadzić do pełnej polityzacji organu, a sama formalna niezależność może w istocie służyć zabezpieczeniu politycznych synekur i uniezależnieniu od zmian większości parlamentarnej. Co równie istotne, formalne gwarancje niezależności nie immunizują organu antymonopolowego od nieformalnych wpływów politycznych. Ponadto można założyć, że jeżeli piastunem funkcji niezależnego organu antymonopolowego jest polityczny nominat partii rządzącej bez specjalnego przygotowania merytorycznego, to trudno zasadnie oczekiwać, że jego faktyczna niezależność będzie duża. Co na równi ważne, można zauważyć, że historia polskiego organu antymonopolowego nie daje jednoznacznych podstaw do upatrywania w formalnych gwarancjach niezależności remedium na odpolityzowanie orzecznictwa antymonopolowego.

Przykładem może być tutaj orzecznictwo z zakresu kontroli koncentracji. Z jednej strony można wskazać, że większość (sześć na dziewięć) decyzji wydanych na podstawie testu interesu publicznego przez Prezesa UOKiK miało miejsce w okresie, kiedy organ antymonopolowy korzystał z gwarancji niezależności, ale z drugiej — najbardziej znany zakaz koncentracji przedsiębiorców kontrolowanych przez Skarb Państwa połączony z odrzuceniem przez Prezesa UOKiK politycznych argumentów opartych na interesie publicznym miał miejsce, gdy Prezes UOKiK był pozbawiony tych formalnych gwarancji¹⁸. Wskazuje to, że formalne gwarancje niezależności nie są barierą uwzględniania argumentów politycznych przy sprawowaniu jurysdykcji antymonopolowej, a jednocześnie brak tych gwarancji nie jest barierą przed odrzuceniem argumentów politycznych przy rozstrzygnięciu spraw antymonopolowych.

Skupienie się przez twórców dyrektywy ECN+ na formalnych gwarancjach niezależności organów antymonopolowych jasno ukazuje ich daleko idącą naiwność oderwaną od realiów sprawowania jurysdykcji antymonopolowej przez wiele organów krajowych. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy ECN+ uszczegółowia pojęcie niezależności krajowej administracji antymonopolowej, zakazując między innymi wydawania instrukcji piastunowi oraz pracownikom urzędu. Próby wywierania wpływu politycznego na organy administracji publicznej z natury nie mają charakteru formalnego, a już z pewnością nie przybierają formy instrukcji. Natomiast próby wywierania wpływu na działalność organu administracji publicznej przez przedsiębiorców lub inne podmioty trzecie w formach pozaprawnych, na przykład nacisków lub instrukcji, traktowane są jak korupcja i ścigane na podstawie przepisów karnych. Warto też dodać, że obecnie obowiązujące w Polsce regulacje przewidują nawet dale idące gwarancje apolityczności urzędników służby cywilnej¹⁹.

¹⁸ Wykaz decyzji zob. M. Błachucki, *Public interest considerations in merger control assessment*, „European Competition Law Review” 2014, nr 8 (35), s. 386–387.

¹⁹ Zob. art. 76 i 78 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889), a także zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

Problem niezależności politycznej w rzeczywistości dotyczy kultury politycznej panującej w danym kraju, a nie regulacji prawnych. Istotne znaczenie ma w tej kwestii faktyczna niezależność organu antymonopolowego wynikająca z funkcjonujących w danym społeczeństwie zasad społecznych, wobec czego wpisanie tak brzmiących norm do przepisów prawa krajowego niczego nie zmieni (pomijając już, że nawet w świetle obecnie obowiązujących polskich przepisów normy te należy uznać za implementowane). W polskim kontekście jest to ewidentne, gdyż politycy nie szanują nawet niezależności władzy sądowniczej, nie mówiąc już o organach administracji. Natomiast deklaracja o niezależności od polityków i innych wpływów zewnętrznych, po wprowadzeniu jej do ustawy antymonopolowej, może mieć wydźwięk publicystyczny. I ewentualnie w tym kontekście należy oceniać jej zasadność.

Niezależność a odpowiedzialność prawna i rozliczalność organu antymonopolowego

Rewersem niezależności jest rozliczalność²⁰. W debacie o niezależności wątek ten często nie jest jednak należycie eksponowany, podczas gdy należy traktować go jako dopełnienie regulacji niezależności organu antymonopolowego. Istota rozliczalności sprowadza się do obowiązku wy tłumaczenia i uzasadnienia swojego działania²¹. Może być ona rozumiana jako relacja między podmiotem i forum, w ramach którego wypełnia on ten obowiązek. Każdy członek forum może zadawać pytania oraz wydawać sądy, podmiot zaś może ponieść z tego powodu konsekwencje²². Rozliczalność to zatem pojęcie szersze od samej odpowiedzialności, które może dotyczyć różnych form kontroli oraz odmiennych reakcji i sankcji. Z tego powodu rozliczalność lepiej oddaje istotę relacji i kontroli niezależnego organu oraz jego otoczenia.

Problemem niezależnych organów antymonopolowych bywa brak kontroli nad ich działalnością, zarówno ze strony innych organów, jak i opinii publicznej. Rządowe środki oddziaływania na organy antymonopolowe niekoniecznie służą bowiem wywieraniu wpływu politycznego — równie istotną ich rolą jest nadzór nad działalnością organu i ocena poprawności jego funkcjonowania. Z tego powodu ustawodawca lub rząd, decydując się na wyposażenie organu antymonopo-

²⁰ Tymczasem zaskakuje prawie zupełne pomijanie tego zagadnienia przy analizie niezależnych organów. Dobrą ilustracją tej obserwacji jest tutaj monografia M. Swory, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, w której na blisko 180 stron tekstu rozliczalności poświęcono niecałe dwie.

²¹ M. Bovens, *Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework*, „European Governance Papers” 2006, nr 1, s. 9.

²² *Ibidem*.

lowego w niezależność, powinni rozstrzygnąć, czy ma ona obejmować wszystkie aspekty jego działalności, czy może w niektórych obszarach, na przykład budżetu, warto zachować środki nadzoru. Gwarantując niezależność organu antymonopolowego, ustawodawca lub rząd mogą nałożyć na piastuna funkcji organu i/lub urzędników przezeń zatrudnianych wymogi wysokich kwalifikacji oraz dodatkowe gwarancje zapobiegania konfliktowi interesów. Środkiem kontroli społecznej może być natomiast szeroki obowiązek regularnego informowania o swoich działaniach i wdrożenie dodatkowych zasad przejrzystości działania. Niezależność organu antymonopolowego nie immunizuje go przed kontrolą ze strony innych państwowych instytucji kontroli — w wypadku Polski: NIK-u, PIP-u czy komisji dyscypliny finansów publicznych.

Niestety dyrektywa ECN+ lakonicznie traktuje zasady rozliczalności organów. Punktem zaczepienia w tym zakresie może być jedynie motyw 16 preambuły dyrektywy, zgodnie z którym niezależności organu antymonopolowego nie zagraża kontrola sądowa oraz nadzór parlamentarny, o ile prawo krajowe je przewiduje. Natomiast kwestia samych sposobów rozliczania jest nad wyraz ograniczona. Po pierwsze, w dyrektywie mowa jest o obowiązku sporządzania przez krajowe organy antymonopolowe okresowych sprawozdań z ich działalności i przedstawiania ich organowi rządowemu lub parlamentarnemu. Po drugie, krajowe organy antymonopolowe mogą być objęte kontrolą lub monitorowaniem ich wydatków, pod warunkiem że nie ma to negatywnego wpływu na ich niezależność. Wydaje się, że środki te są dalece niewystarczające i w praktyce mogą oznaczać brak jakiegokolwiek rzeczywistej kontroli społecznej czy instytucjonalnej nad działalnością organów antymonopolowych.

Wnioski

Przepisy o niezależności Prezesa UOKiK były jedną z najbardziej kontrowersyjnych i zmienianych regulacji w polskim współczesnym ustawodawstwie antymonopolowym. Obecnie nie ma jakichkolwiek personalnych gwarancji niezależności w zakresie funkcji pełnionych przez Prezesa UOKiK. Zagadnienie to stało się znów aktualne po uchwaleniu dyrektywy ECN+, która zakłada wzmocnienie niezależności organów antymonopolowych krajów UE. Jednocześnie od początku widoczne jest, w jak karykaturalny sposób podejmowane są próby implementacji tych przepisów w polskim porządku prawnym. Wskazany projekt nowelizacji ustawy antymonopolowej pokazuje niestety, że propozycja dyrektywy ECN+ w zakresie wprowadzenia gwarancji personalnych dla piastunów funkcji organów antymonopolowych nie bierze pod uwagę specyfiki poszczególnych krajów UE i wyjątkowo niskiego poziomu kultury prawnej niektórych z nich, a także tego, w jak prosty sposób może zostać wykorzystana do osiągnięcia celów z nią

sprzecznych²³. Nie dziwi w tym kontekście również to, że proponowanym zmianom w zakresie wprowadzenia formalnych gwarancji niezależności polskiego organu antymonopolowego nie towarzyszyły żadne równoległe gwarancje zwiększenia jego rozliczalności.

W literaturze podkreśla się, że niezależność organów antymonopolowych stała się swoistą obsesją władz publicznych²⁴. System formalnie niezależnych organów antymonopolowych jest w Europie powszechny. Poza Komisją Europejską, Niemcami, Polską i Estonią właściwie wszędzie w UE można spotkać się z tym modelem. Jednocześnie widoczne jest, że formalne gwarancje niezależności nie są niezbędne do osiągnięcia niezależności jurysdykcyjnej przez krajowe organy ani też nie dają pewności, że wszystkie decyzje organów krajowych będą wolne od politycznych wpływów.

Wprowadzenie do dyrektywy ECN+ wymogu niezależności krajowej administracji antymonopolowej wynika z politycznej agendy Komisji Europejskiej i nie ma obiektywnego uzasadnienia w bezpośrednim stosowaniu art. 101 i 102 TFUE. Paradoxem nowych rozwiązań jest bowiem to, że sama Komisja nie spełnia wymogów, które zostały narzucone administracji krajowej. Kolejnym kuriozum jest to, że wprowadzane gwarancje niezależności krajowych organów administracji antymonopolowej zwiększają ich niezależność, ale jedynie w odniesieniu do administracji krajowej, za to pogłębiają jej zależność od administracji europejskiej²⁵. Trudno tego nie uznać za wysoce kontrowersyjne rozwiązanie.

Warto wreszcie się zastanowić, czy w obecnym stanie prawnym nadanie Prezesowi UOKiK szerokich gwarancji niezależności ma merytoryczne uzasadnienie. Wskazać należy, że uniezależnienie Prezesa UOKiK może łatwo prowadzić do izolowania się organu antymonopolowego od aparatu administracyjnego państwa, zmniejszenia wpływu organu na politykę rządu²⁶ i innych organów administracji czy legislację przy jednoczesnych szczątkowych jedynie gwarancjach rozliczalności tego organu. Należy ponadto pamiętać, że Prezes UOKiK wypełnia obecnie wiele innych zadań, dla których przymiot niezależności nie jest kluczowy ani zasadny, nie mówiąc już o specjalnym statusie organizacyjnym i prawnym.

²³ Wskazane problemy stanowią znakomite poparcie dla tezy, że kluczowe znaczenie istnienia rzeczywiście niezależnego organu mają zwyczaje prawne (określane jako „konwencje” w krajach *common law*), a nie formalne regulacje prawne; zob. A. Vermeule, *Conventions of agency independence*, „Columbia Law Review” 113, 2013, s. 1231–1232.

²⁴ J. Gersen, *Designing agencies. Public choice and public law*, [w:] *Research Handbook in Public Law and Public Choice*, red. D. Farber, A. O’Connell, Cheltenham-Northampton 2010, s. 346 n.

²⁵ Szerzej zob. M. Błachucki, *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny (na przykładzie ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji)*, Warszawa 2019, s. 395 n.

²⁶ Należy pamiętać, że nawet politykę konkurencji przyjmuje Rada Ministrów.

Przeprowadzone rozważania pozwalają uznać za uzasadnioną tezę, że dla krajów i organizacji ponadnarodowych o wysokiej kulturze prawnej i politycznej formalna niezależność organów nie jest niezbędna do prawidłowego wykonywania przez nich funkcji, dla krajów zaś o niskiej kulturze prawnej formalna niezależność organów może stać się własną karykaturą i prowadzić do polityzacji działania organów antymonopolowych. Jednocześnie nie należy tego odczytywać jako zupełnego odrzucenia zasadności wprowadzania formalnych gwarancji niezależności dla organu antymonopolowego. Wskazana teza skłania raczej do wniosku, że wprowadzanie formalnych gwarancji niezależności dla danych organów administracji winno być poprzedzone rzeczową dyskusją i koniecznością merytorycznego wykazania ich zasadności w danym porządku krajowym. Wbrew założeniom europejskiego legislatora w zakresie budowy krajowej administracji publicznej brakuje uniwersalnych rozwiązań, a każde z nich powinno być dostosowane do stanu i potrzeb krajowej administracji publicznej.

Bibliografia

- Banasik M., *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Błachucki M., *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny (na przykładzie ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji)*, Warszawa 2019.
- Błachucki M., *Public interest considerations in merger control assessment*, „European Competition Law Review” 2014, nr 8 (35).
- Bovens M., *Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework*, „European Governance Papers” 2006, nr 1.
- Gersen J., *Designing agencies. Public choice and public law*, [w:] *Research Handbook in Public Law and Public Choice*, red. D. Farber, A. O’Connell, Cheltenham-Northampton 2010.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Przybylska M., *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Toruń 2012.
- Shapiro M., *Deliberative, independent technocracy v. democratic politics. Will the globe echo the U.S.*, „Law & Contemporary Problems” 68, 2004, nr 3–4.
- Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
- Vermeule A., *Conventions of agency independence*, „Columbia Law Review” 113, 2013.

Independence of public administration authorities in the example of evolution of the legal status of President of the Office for Competition and Consumer Protection

Summary

The article analyzes the issue of independence of public administration authorities. This analysis is based on the example of the Polish antimonopoly authority. It includes presenting the evolution of the legal status of an antimonopoly authority and discussing its current legal regime. The presented research also covered the ECN+ Directive and the obligations it imposes on national governments in relation to the independence of national antitrust authorities. The article also addresses the problem of the actual independence of the antimonopoly authority and the insufficient guarantees of its accountability. The conclusions show that the formal independence of the antimonopoly authority may in Polish conditions lead to effects contrary to the assumptions of the ECN+ Directive.

Keywords: independent public authorities, antimonopoly authority, accountability.