

## Próba oceny stopnia niezależności Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego według modelu Fabrizio Gilardi

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Wymiary niezależności organów regulacyjnych
  1. Niezależność organów regulacyjnych
  2. Model operacjonalizacji niezależności organów regulacyjnych
- III. Kwantyfikacja stopnia niezależności Prezesa UTK
- IV. Uwagi końcowe

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest próba oceny stopnia niezależności polskiego organu regulującego rynek kolejowy, czyli Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) z wykorzystaniem modelu Fabrizio Gilardi. Jest ona dokonywana z uwzględnieniem przestrzeni społeczno-prawnej, w której funkcjonuje organ oraz szeregu czynników determinujących jego sytuację prawną. Odbywa się poprzez skwantyfikowanie poszczególnych z nich, a następnie udzielenie odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu polski ustawodawca wywiązuje się z zadania skonstruowania odpowiedniego statusu regulatora rynku kolejowego.

**Słowa kluczowe:** Prezes UTK; niezależność; Minister Transportu; transport kolejowy.

### I. Wprowadzenie

Decydenci polityczni zgadzają się na ograniczenie swojej władzy i tworzenie wyspecjalizowanych instytucji o rozlicznych zadaniach i kompetencjach, także dyskrecjonalnych, które w doktrynie nazywa się niezależnymi organami administracji<sup>1</sup>, organami regulacyjnymi<sup>2</sup> lub wyspecjalizowanymi agencjami rządowymi<sup>3</sup>. Proces ich tworzenia ma już bogatą historię, której bieg rozpoczął się w USA i Wielkiej Brytanii<sup>4</sup>. Zajmują się one m.in. kontrolą wykonywania zadań publicznych przez podmioty do tego wyznaczone, realizacją różnych rodzajów polityki sektorowej wyznaczanych przez rząd, regulacją poszczególnych rynków (zwykle w sposób prokonkurencyjny) i dostarczania usług publicznych przez przedsiębiorstwa na nich funkcjonujące. Ich powiązanie z centralną

\* Mgr Wojciech Pawłuszko – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; e-mail: wojciech.pawluszko@gmail.com

<sup>1</sup> M. Swora, *Niezależne organy administracji*, PWE, Warszawa 2012, s. 9.

<sup>2</sup> Tak np. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, T. 6, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2011, s. 305; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 35.

<sup>3</sup> M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Florence and Maastricht 1999, s. 21.

<sup>4</sup> T. Woś, *Niezależne organy regulacyjne w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo UJ, Kraków 1980, s. 25; W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, s. 13.

administracją rządową jest zróżnicowane zależnie od danego organu. Niezależne organy regulacyjne mają stosunkowo dużą swobodę w kształtowaniu swojej bieżącej działalności, choć są uzależnione od decydentów politycznych ze względu na budżet, który należy właśnie do ich domeny<sup>5</sup>. Wśród zadań tych organów można też wskazać pobór danin publicznych, nakładanie kar, doradztwo na rzecz rządu w procesie ustawodawczym czy szereg uprawnień dyskrecyjnych w regulowanym sektorze<sup>6</sup>. Jednocześnie polski ustawodawca stara się wprowadzić jak najskuteczniejszy model regulacji pozostający w zgodzie z multicyntycznym systemem prawa<sup>7</sup>. Model ten, na straży którego stoją niezależne organy regulacyjne, ma zapewnić osiągnięcie wyznaczonych celów społeczno-gospodarczych.

Jednym z kluczowych zagadnień jest niezależność organów regulacyjnych, którą uznaje się za ustrojową cechę danego podmiotu rozumianą wewnątrzorganizacyjnie i zewnątrznie<sup>8</sup>. Niezależność może być rozpatrywana pod kątem wielu wymiarów decydujących czy dany organ administracyjny jest niezależny w większym bądź mniejszym stopniu. Doktryna prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego nie wypracowała jeszcze bogatej literatury związanej z podnoszonym zagadnieniem, w szczególności w zakresie transportu kolejowego i jego regulatora, stanowiących główny punkt zainteresowania tego artykułu<sup>9</sup>.

## II. Wymiary niezależności organów regulacyjnych

### 1. Niezależność organów regulacyjnych

Nie można stwierdzić, że organ jest całkowicie niezależny – jest niezależny w większym lub mniejszym stopniu, ponieważ pełna niezależność sama w sobie jest tylko postulatem. Prawodawca unijny wskazuje na cechy niezależnego organu regulującego rynek kolejowy w poszczególnych państwach członkowskich w art. 55 ust. 1 i 3 dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego<sup>10</sup>. Organ ten ma być niezależny, odrębny prawnie i niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Ma być też niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Dodatkowo, organ ma zachowywać funkcjonalną niezależność od wszelkich właściwych organów uczestniczących w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych. Państwa członkowskie mają zapewnić, aby personel organu regulacyjnego i zarządzanie tym organem gwarantowały jego niezależność, co można rozumieć jako zapobieganie zjawisku tzw. obrotowych drzwi (*revolving doors*)<sup>11</sup>, czyli przechodzenia osób pracujących w organach regulacyjnych do przedsiębiorstw sektorowych.

<sup>5</sup> K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid (red.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan 2012, s. 3.

<sup>6</sup> A. Schick, *Agencies in Search of Principles*, „OECD Journal on Budgeting” 2003. Pobrano z: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43506602.pdf>, s. 3 (08.08.2014).

<sup>7</sup> E. Łętowska, „Multicyntyczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 1129–1138.

<sup>8</sup> M. Swora, *Niezależne organy administracji...*, s. 56.

<sup>9</sup> Można wskazać na opracowanie, które lakonicznie odnosi się do kwestii niezależności Prezesa UTK. Patrz: P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 216–237.

<sup>10</sup> Dyrektywa PE i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2012 L 343/32).

<sup>11</sup> Y.K. Che, *Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion*, „RAND Journal of Economics” 1995, Vol. 26, No. 3, Autumn, s. 378–379. Pobrano z: <http://www.columbia.edu/~yc2271/files/papers/Revolve.pdf>, (08.08.2014 r.).

By ocenić czy Prezes UTK, którego status prawny został określony w ustawie o transporcie kolejowym (dalej: utk)<sup>12</sup>, cechuje się powyższą niezależnością, można oprzeć się na określonych wskaźnikach. Aby tego dokonać, należy wyszczególnić formalne obszary dotyczące ustroju, struktury i decyzyjności polskiego organu, które umożliwią zbadanie, jaki stopień niezależności udało się uzyskać. Chodzi o tzw. operacjonalizację, której model zaproponował F. Gilardi<sup>13</sup>. Wyszczególnił poszczególne wymiary niezależności (*dimensions*), które następnie są oceniane za pomocą wskaźników (*indicators*). W obszarze każdego wskaźnika wymienionych jest natomiast kilka wariantów czy też sytuacji, którym przypisuje się wartości numeryczne (*numerical coding*) opisujące stopień niezależności konkretnego organu regulacyjnego. Im wyższa ostateczna wartość, tym większy jest ów stopień. Model zostanie zastosowany do oceny polskiego regulatora sektora kolejowego. W polskiej literaturze jedynie o nim wspomniano, ale w stosunku do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki<sup>14</sup>. Niemniej, nie dokonano skwantyfikowania wskaźników i nie ukazano ostatecznego stopnia niezależności wspomnianego organu.

## 2. Model operacjonalizacji niezależności organów regulacyjnych

Model operacjonalizacji niezależności organów regulacyjnych zostanie przedstawiony w tabeli poniżej.

| WYMIAR<br>NIEZALEŻNOŚCI<br>(dimension) | WSKAŹNIK (indicator)   | WARTOŚĆ<br>(numerical code) |
|--|--|-----------------------------|
| A. Status<br>kierującego<br>organem    | <b>1) kadencja</b>   |                             |
|  | powyżej 8 lat  | 1.00                        |
|  | między 6 a 8 lat   | 0.80                        |
|  | 5 lat  | 0.50                        |
|  | 4 lata   | 0.40                        |
|  | okres ustalony poniżej 4 lat albo pozostający we władzy dyskrecjonalnej mianującej kierującego organem | 0.20                        |
|  | brak ustalonego okresu kadencji  | 0.00                        |
|  | <b>2) powołujący kierującego organem</b>   |                             |
|  | członkowie rady zarządzającej organem  | 1.00                        |
|  | członkowie egzekutywy i legislatywy  | 0.75                        |
|  | członkowie legislatywy   | 0.50                        |
|  | członkowie egzekutywy kolektywnie  | 0.25                        |
|  | jeden lub dwóch ministrów  | 0.00                        |
|  | <b>3) dymisjonowanie kierującego organem</b>   |                             |
|  | odwołanie nie jest możliwe   | 1.00                        |
|  | odwołanie jest możliwe, ale tylko z powodów niezwiązanych z polityką                                   | 0.67                        |

<sup>12</sup> Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1594, ze zm.).

<sup>13</sup> F. Gilardi, *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, No. 6, s. 881–883.

<sup>14</sup> M. Swora, *Niezależne organy administracji...*, s. 64–66 i podana tam literatura.

| WYMIAR<br>NIEZALEŻNOŚCI<br>(dimension)                                | WSKAŹNIK (indicator)  | WARTOŚĆ<br>(numerical code) |
|---|---|-----------------------------|
| A. Status<br>kierującego<br>organem (cd.)                             | brak szczegółowych przepisów dotyczących dymisji  | 0.33                        |
|   | dymisja leży w gestii powołującego kierującego organem  | 0.00                        |
|   | <b>4) czy kierujący organem może piastować inne stanowiska w rządzie?</b>                               |                             |
|   | nie   | 1.00                        |
|   | tak, ale tylko za pozwoleniem egzekutywy  | 0.50                        |
|   | brak szczegółowych przepisów w tej kwestii  | 0.00                        |
|   | <b>5) czy mandat kierującego organem jest odnawialny?</b>   |                             |
|   | nie   | 1.00                        |
|   | tak, jednokrotnie   | 0.50                        |
|   | tak, więcej niż raz   | 0.00                        |
|   | <b>6) czy niezależność jest formalnym wymogiem przy mianowaniu na stanowisko kierującego organem?</b>   |                             |
|   | tak   | 1.00                        |
|   | nie   | 0.00                        |
| B. Status członków rady zarządzającej organem                         | <b>7) kadencja</b>  |                             |
|   | powyżej 8 lat   | 1.00                        |
|   | pomiędzy 6 a 8 lat  | 0.80                        |
|   | 5 lat   | 0.50                        |
|   | 4 lata  | 0.40                        |
|   | okres ustalony poniżej 4 lat albo pozostający we władzy dyskrecjonalnej mianującego kierującego organem | 0.20                        |
|   | brak ustalonego okresu kadencji   | 0.00                        |
|   | <b>8) powołujący członków rady zarządzającej organem</b>  |                             |
|   | kierujący organem   | 1.00                        |
|   | członkowie egzekutywy i legislatywy   | 0.75                        |
|   | członkowie legislatywy  | 0.50                        |
|   | członkowie egzekutywy kolektywnie   | 0.25                        |
|   | jeden lub dwóch ministrów   | 0.00                        |
|   | <b>9) dymisjonowanie członka rady zarządzającej organem</b>   |                             |
|   | odwołanie nie jest możliwe  | 1.00                        |
|   | odwołanie jest możliwe, ale tylko z powodów niezwiązanych z polityką                                    | 0.67                        |
|   | brak szczegółowych przepisów dotyczących dymisji  | 0.33                        |
| dymisja leży w gestii powołującego członka rady zarządzającej organem | 0.00  |                             |

| WYMIAR<br>NIEZALEŻNOŚCI<br>(dimension)  | WSKAŹNIK (indicator)  | WARTOŚĆ<br>(numerical code)                                    |
|---|---|--|
| <b>B. Status członków rady zarządzającej organem (cd.)</b>  | <b>10) czy członek rady zarządzającej organem może piastować inne stanowiska w rządzie?</b>                           |  |
|   | nie   | 1.00   |
|   | tak, ale tylko za pozwoleniem egzekutywy  | 0.50   |
|   | brak szczegółowych przepisów w tej kwestii  | 0.00   |
|   | <b>11) czy mandat członka rady zarządzającej organem jest odnawialny?</b>   |  |
|   | nie   | 1.00   |
|   | tak, jednokrotnie   | 0.50   |
|   | tak, więcej niż raz   | 0.00   |
|   | <b>12) czy niezależność jest formalnym wymogiem przy mianowaniu na stanowisko członka rady zarządzającej organem?</b> |  |
|   | tak   | 1.00   |
|   | nie   | 0.00   |
|   | <b>C. Relacje z rządem i parlamentem</b>  | <b>13) czy niezależność organu jest formalnie ustanowiona?</b> |
| tak   |   | 1.00   |
| nie   |   | 0.00   |
| <b>14) jakie są formalne zobowiązania organu względem rządu?</b>                                    |   |  |
| brak formalnych zobowiązań  |   | 1.00   |
| raz do roku prezentacja raportu jedynie w celach informacyjnych                                     |   | 0.67   |
| raz do roku prezentacja raportu, który musi zostać zatwierdzony                                     |   | 0.33   |
| pełna odpowiedzialność (accountability)   |   | 0.00   |
| <b>15) jakie są formalne zobowiązania organu względem parlamentu?</b>                               |   |  |
| brak formalnych zobowiązań  |   | 1.00   |
| raz do roku prezentacja raportu jedynie w celach informacyjnych                                     |   | 0.67   |
| raz do roku prezentacja raportu, który musi zostać zatwierdzony                                     |   | 0.33   |
| pełna odpowiedzialność (accountability)   |   | 0.00   |
| <b>16) kto, poza sądem, może zweryfikować decyzję organu w obszarze jego wyłącznej kompetencji?</b> |   |  |
| żaden inny organ czy instytucja   |   | 1.00   |
| wyspecjalizowany organ  |   | 0.67   |
| rząd na podstawie określonych przesłanek  |   | 0.33   |
| rząd dyskrejonalnie   |   | 0.00   |

| WYMIAR<br>NIEZALEŻNOŚCI<br>(dimension)        | WSKAŹNIK (indicator)  | WARTOŚĆ<br>(numerical code) |
|---|---|-----------------------------|
| <b>D. Autonomia finansowa i organizacyjna</b> | <b>17) z jakiego źródła pochodzi budżet organu?</b>                 |                             |
|   | finansowanie zewnętrzne   | 1.00                        |
|   | finansowanie ze strony rządu oraz zewnętrzne                        | 0.50                        |
|   | finansowanie ze strony rządu  | 0.00                        |
|   | <b>18) w jaki sposób budżet organu jest kontrolowany?</b>           |                             |
|   | przez sam organ   | 1.00                        |
|   | przez instytucję rachunkową lub przez sąd                           | 0.67                        |
|   | zarówno przez rząd, jak i sam organ                                 | 0.33                        |
|   | przez rząd  | 0.00                        |
|   | <b>19) kto decyduje o wewnętrznych sprawach organu?</b>             |                             |
|   | sam organ   | 1.00                        |
|   | rząd oraz sam organ   | 0.50                        |
|   | rząd  | 0.00                        |
|   | <b>20) kto jest odpowiedzialny za politykę zatrudnienia organu?</b> |                             |
|   | sam organ   | 1.00                        |
|   | zarówno organ, jak i rząd   | 0.50                        |
| rząd  | 0.00  |                             |
| <b>E. Kompetencje regulacyjne</b>             | <b>21) kto jest odpowiedzialny za regulację w sektorze?</b>         |                             |
|   | wyłącznie organ   | 1.00                        |
|   | organ i inna niezależna instytucja                                  | 0.67                        |
|   | organ wraz z parlamentem  | 0.50                        |
|   | organ wraz z rządem   | 0.25                        |
| organ odgrywa jedynie rolę konsultacyjną      | 0.00  |                             |

Źródło: F. Gilardi, *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, No. 6, s. 881–883.

### III. Kwantyfikacja stopnia niezależności Prezesa UTK

Na początku należy przyjrzeć się pierwszemu z wymiarów niezależności, czyli statusowi kierującego organem, Prezesa UTK. W utk nie ma ustalonego okresu kadencji dla Prezesa UTK, co oznacza, że w przypadku pierwszego wskaźnika należy ustalić wartość numeryczną na 0.00.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 utk Prezesa UTK powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego ds. transportu. Należy przychylić się do modelowej opcji wskazującej na członków egzekutywy, działających kolektywnie w przypadku powołania Prezesa UTK, czyli przydzielić wartość numeryczną 0.25.

Kwestia jego dymisji również została uregulowana w art. 11 ust. 1 utk. Ustawa lakonicznie mówi, że Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa UTK. Nie ma żadnego zamkniętego katalogu zawierającego konkretne przesłanki merytoryczne uzależniające jego dymisję od określonych sytuacji, co ograniczałoby zakres dyskrecjonalności egzekutywy w tym zakresie. Wobec tego należy przypisać wartość numeryczną o wartości 0.00.

W kwestii tego czy Prezes UTK może piastować dodatkowo inne stanowiska w rządzie, należy stwierdzić, że polskie ustawodawstwo nie zawiera szczegółowych przepisów w tej materii. W praktyce zapewne nie doszłoby do takiej sytuacji z uwagi na nadzór ministra właściwego ds. transportu nad Prezesem UTK, który byłby problematyczny w przypadku, gdyby dana osoba pełniła jednocześnie funkcję Prezesa UTK i członka rządu. Zakres zadań i kompetencji kierującego organem regulacyjnym także powoduje, że z praktycznego, prakseologicznego czy też choćby politycznego punktu widzenia byłaby to sytuacja nie do przyjęcia. Omawiany wskaźnik otrzyma wartość numeryczną 0.00, gdyż nie ma formalnego zakazu pełnienia przez Prezesa UTK funkcji w polskim rządzie, np. pełnomocnika rządu do określonej sprawy, choć jak wskazano, prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji jest mniej niż znikome.

Wskaźnik określający czy mandat kierującego organem jest odnawialny zostanie pominięty z uwagi na fakt, że Prezes UTK nie jest powoływany na określoną kadencję, która mogłaby być potencjalnie odnawiana jedno- lub wielokrotnie.

Z kolei zagadnienie niezależności jako formalnego wymogu przy mianowaniu na stanowisko Prezesa UTK należy rozstrzygnąć negatywnie, gdyż art. 11 ust. 4 utk nie wymienia wśród przymiotów, którymi ma charakteryzować osoba zajmująca stanowisko. Może to zatem być osoba związana dotychczas z rządem, nadzorowanym przedsiębiorstwem kolejowym czy zarządcą infrastruktury. Komentowany wskaźnik otrzymuje zatem wartość 0.00.

Drugi wymiar niezależności odnosi się do statusu członków rady zarządzającej organem, a więc członków kierownictwa UTK i składa się z analogicznych wskaźników, co wobec Prezesa UTK. Na gruncie polskich regulacji chodzi o wiceprezesów UTK oraz Dyrektora Generalnego UTK, który jako pracownik służby cywilnej (zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej<sup>15</sup>) jest zaliczany do kierownictwa UTK zgodnie z § 5 pkt 1 oraz § 7 regulaminu organizacyjnego UTK (który zostanie jednak pominięty w dalszych rozważaniach z uwagi na pozostawanie w służbie cywilnej)<sup>16</sup>. Podobnie jak Prezes, wiceprezesi nie są powoływani na określoną kadencję, wobec czego wartość numeryczna dla tego pierwszego wskaźnika wynosi 0.00. Zgodnie z art. 11 ust. 3 utk minister właściwy ds. transportu powołuje na wniosek Prezesa UTK dwóch wiceprezesów UTK spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zgodnie z art. 11 ust. 14 i 15 w zw. z art. 11 ust. 7 utk nabór na stanowisko wiceprezesa UTK prowadzi zespół powołany przez Prezesa UTK, liczący co najmniej 3 osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Prezes zatem może powołać do wskazanego zespołu takie osoby, które wybiorą osoby spełniające jego wymagania, ponieważ zgodnie z art. 11 ust. 10 utk w toku naboru zespół wyłania nie więcej niż 3 kandydatów, których przedstawia ministrowi właściwemu ds. transportu. Pojawia się jednak pewna wątpliwość. Ustawa nie przewiduje, w jakim terminie od przedstawienia ministrowi kandydatów ma dojść do powołania danej osoby

<sup>15</sup> Ustawa z 28.11.2008 r. o służbie cywilnej (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1111).

<sup>16</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 20 Prezesa UTK z 23.10.2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego UTK. Pobrano z: <http://www.utk.gov.pl/pl/urzed/statut-urzedu/regulamin-organizacyjny/841,Regulamin-organizacyjny.html,Regulamin-organizacyjny.html> (08.08.2014).

na stanowisko wiceprezesa UTK, co należy ocenić negatywnie. Prowadzi to do przypisania temu wskaźnikowi wartości 0.00.

W kwestii dymisjonowania członków kierownictwa UTK ustawa lakonicznie stanowi w art. 11 ust. 3, że minister właściwy ds. transportu odwołuje wiceprezesów UTK, na wniosek Prezesa UTK. Ustawa nie wskazuje żadnego zamkniętego katalogu zawierającego konkretne przesłanki merytoryczne uzależniające dymisję członków kierownictwa od określonych sytuacji, co ograniczałoby zakres dyskrecjonalności egzekutywy w tym zakresie działającej na wniosek Prezesa UTK. Minister może zwlekać z odwołaniem określonego wiceprezesa UTK, gdyż ustawa również w tym przypadku nie wyznacza mu żadnego konkretnego terminu na samo odwołanie, co może utrudnić Prezesowi UTK sprawowanie swoich obowiązków i kohabitację z członkiem kierownictwa, który nie spełnia jego oczekiwań, a dalej pozostaje czynny w UTK. Taki kształt przepisów przesądza o przypisaniu omawianemu wskaźnikowi wartości 0.00.

Co do pozostałych wskaźników (formalna możliwość piastowania innego stanowiska w rządzie oraz formalny wymóg niezależności przy mianowaniu na stanowisko wiceprezesa UTK), mamy do czynienia z analogiczną sytuacją, jak wobec Prezesa UTK, czyli należy pominąć kwestię czy mandat członka rady zarządzającej organem jest odnawialny oraz przypisać pozostałym dwóm wartość 0.00.

Kolejny wymiar niezależności jest związany z relacjami Prezesa UTK z rządem i parlamentem. Jeśli chodzi o formalnie ustanowioną niezależność Prezesa UTK, w polskim prawie nie ma przepisów, które odnoszą się do tego zagadnienia. Organ jest nadzorowany przez ministra właściwego ds. transportu, więc trudno jest mówić o jego formalnie nawet ustanowionej niezależności. Zatem ten wskaźnik otrzymuje wartość 0.00.

Zgodnie z art. 13 ust. 7 utk Prezes UTK przedstawia corocznie, w terminie do końca lipca, ministrowi właściwemu ds. transportu ocenę funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Raport ten ma charakter informacyjny, a jego nieprzedstawienie nie pociąga za sobą żadnych formalnie określonych sankcji. Można także wspomnieć, że roczny raport w sprawie bezpieczeństwa jest również przekazywany Europejskiej Agencji Kolejowej. Wskaźnik dotyczący formalnych zobowiązań względem rządu zostanie zatem określony na 0.67. Z kolei w stosunku do parlamentu Prezes UTK nie musi przedkładać żadnych raportów ani nie ma żadnych innych formalnych obowiązków, co pozwala przyznać temu wskaźnikowi wartość 1.00.

W kwestii weryfikacji decyzji Prezesa UTK w obszarze jego wyłącznych kompetencji istotną rolę odgrywa art. 14 ust. 4–7 utk. Zasadniczo do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>17</sup> (dalej: k.p.a.). Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 tej ustawy Prezes UTK jako kierownik centralnego urzędu administracji rządowej nadzorowany przez ministra właściwego ds. transportu jest rozumiany jako minister. Art. 127 § 3 k.p.a. stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Istnieje też szereg spraw, w których od decyzji wydanych przez Prezesa UTK przysługuje odwołanie do SOKiK. Wobec tego to sądy administracyjne (następczo po zakończeniu postępowania administracyjnego, jeśli decyzja zostanie zaskarżona zgodnie z przepisami prawa o postępowaniu

<sup>17</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.).



przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup>) i powszechnie weryfikują decyzje Prezesa UTK. Oznacza to przyznanie komentowanemu wskaźnikowi wartości numerycznej 1.00.

Przedostatni wymiar niezależności dotyczy autonomii finansowej i organizacyjnej Prezesa UTK. W kwestii pochodzenia budżetu organu należy wskazać, że zgodnie z ustawą budżetową na rok 2013<sup>19</sup>, część 71, UTK otrzymał 26 mln 610 tys. zł. W 2014 roku ma to być kwota rządu 26 mln zł 869 tys. zł<sup>20</sup>. Czynności, które wykonuje Prezes UTK, a które są odpłatne, jak wpisy określonych danych do rejestrów i list, opłaty za przeprowadzone badania, przyznanie otwartego dostępu, nakładane kary pieniężne i in. stanowią dochód budżetu państwa, a nie samego UTK. Budżet UTK leży w gestii ministra właściwego ds. transportu, który ustala część budżetu państwa w zakresie działu administracji rządowej powierzonej mu przez Prezesa Rady Ministrów. Finansowanie działań Prezesa UTK pochodzi całkowicie z budżetu państwa, co było przedmiotem kontrowersji<sup>21</sup>. Autonomia finansowa jest zatem bardzo ograniczona. Oznacza to, że wskaźnik ten zgodnie z przyjętym modelem ma wartość 0.00.

W przypadku kontroli budżetu UTK na wstępie należy wskazać na art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji RP, który stanowi, że w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu. Natomiast sam proces kontroli został uregulowany w ustawie o kontroli w administracji rządowej<sup>22</sup>. Ustawa ta zgodnie z art. 1 pkt 1 określa zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy. Kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, na co wskazuje art. 4. Prezes UTK jest kontrolowany przez ministra właściwego ds. transportu zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 1 wskazanej ustawy z uwagi fakt, że Prezes UTK jest przez niego nadzorowany. Na poziomie UTK za kwestię budżetową odpowiada Biuro Administracyjno-Finansowe, które zgodnie z § 31 Regulaminu Organizacyjnego m.in. planuje roczne, kwartalne i comiesięczne wydatki UTK, nadzoruje prawidłowe wydatkowanie środków budżetowych w ramach działalności bieżącej i inwestycyjnej, prowadzi sprawozdawczość wynikającą z przepisów prawa w zakresie wykonania budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym czy też dokonuje oceny prawidłowości operacji finansowych polegającej na weryfikacji ich zgodności z prawem, zasadami gospodarności, rzetelności oraz kompletności rachunkowo-finansowej. Prowadzi również ewidencję dochodów budżetowych oraz odpowiada za ich terminowe przekazywanie do budżetu państwa. W związku z tym można stwierdzić, że zarówno rząd, jak i sam organ kontrolują budżet UTK, co oznacza przyznanie zgodnie z modelem wartości 0.33.

W kwestii decydowania o wewnętrznych sprawach organu najważniejszą rolę odgrywa regulamin organizacyjny, którego opracowanie leży w gestii Prezesa UTK. Zgodnie z art. 12 ust. 4 utk regulamin określa szczegółową organizację oraz podział zadań w UTK i w jego oddziałach

<sup>18</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa budżetowa z 25.01.2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169).

<sup>20</sup> Dane za: T. Budzyński, T. Lubińska, *Opinie o ustawie budżetowej na rok 2014*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2013. Pobrano z: [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2413/plik/oe\\_212\\_.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2413/plik/oe_212_.pdf) (08.08.2014).

<sup>21</sup> Próba zwiększenia w 2012 r. budżetu UTK przez Prezesa K. Jaroszyńskiego doprowadziła do jego odwołania; zob. [http://logistyka.wnp.pl/novak-odwolany-prezesa-utk-pomijal-droge-sluzbowa,159463\\_1\\_0\\_0.html](http://logistyka.wnp.pl/novak-odwolany-prezesa-utk-pomijal-droge-sluzbowa,159463_1_0_0.html) (08.08.2014).

<sup>22</sup> Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

terenowych. W § 6 ust. 2 można znaleźć stwierdzenie, że Prezes UTK kieruje urzędem poprzez zarządzenia, wytyczne i polecenia służbowe. Natomiast § 6 ust. 3 stanowi, że organizację i tryb działania UTK reguluje szereg dokumentów, m.in. statut UTK.

Statut UTK jest nadawany w drodze zarządzenia przez ministra właściwego ds. transportu. W § 1 ust. 2 wyraźnie stwierdza, że UTK działa pod bezpośrednim kierownictwem Prezesa UTK. Minister nie ingeruje w wewnętrzne sprawy organu. Prezes zgodnie z § 2 statutu kieruje UTK przy pomocy: dwóch wiceprezesów, Dyrektora Generalnego, dyrektorów komórek organizacyjnych oraz dyrektorów oddziałów terenowych. Każda z tych osób może zostać upoważniona do podejmowania decyzji w określonych sprawach w imieniu Prezesa. Zakres czynności wiceprezesów jest również ustalany przez Prezesa. Zgodnie z § 5 może on powoływać zespoły opiniodawcze lub doradcze o charakterze stałym lub doraźnym, określając cel powołania, nazwę, skład osobowy oraz zakres i tryb ich działania, co jest następnie rozwinięte w § 10 regulaminu organizacyjnego.

Prezes UTK może swobodnie zarządzać podległym sobie Urzędem. Ma ku temu odpowiednie instrumenty pozwalające na otaczanie się zaufanymi pracownikami, sięganie po ekspertów, którzy mają odpowiednią wiedzę w interesujących go dziedzinach (zespoły doradcze), kształtowanie zakresu zadań współpracowników. Pozwala to na przyznanie opisywanemu wskaźnikowi wartości 1.00.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność za politykę zatrudnienia organu, należy wskazać na § 8 ust. 2 pkt 4 regulaminu organizacyjnego, który stanowi, że zastrzega się do podpisu Prezesa UTK akty mianowania, powołania i inne, dotyczące nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy na stanowiskach ustawowo zastrzeżonych do właściwości Prezesa UTK. Na stanowiska związane ze służbą cywilną konkursy przeprowadza Dyrektor Generalny. Organ zasadniczo sam odpowiada za politykę zatrudnienia w UTK i przyznać temu wskaźnikowi wartość 1.00.

Ostatni wymiar niezależności dotyczy kompetencji regulacyjnych Prezesa UTK. Jest on charakteryzowany tylko przez jeden wskaźnik odnoszący się do odpowiedzialności za regulację w sektorze kolejowym. Na podstawie dotychczasowych rozważań oraz poglądów doktryny można stwierdzić, że polskie prawo obdarza kompetencjami regulacyjnymi Prezesa UTK oraz ministra właściwego ds. transportu<sup>23</sup>. Stwierdzenie to jest jak najbardziej uprawnione z racji kompetencji ministra do wydawania rozporządzeń wykonawczych do utk. Wynika to również z art. 87 Konstytucji RP, który nie wskazuje centralnego organu administracji rządowej jako władnego do ich wydawania. Warto wspomnieć, że w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju funkcjonują dwa departamenty odpowiedzialne za transport kolejowy. Wśród zadań departamentu transportu kolejowego znajduje się nadzór nad Prezesem UTK.

Za regulację w sektorze kolejowym odpowiada zatem organ wraz z rządem, co pozwala na przyznanie temu wskaźnikowi wartości 0.25.

Na podstawie proponowanego modelu operacjonalizacji formalnej niezależności organu regulacji rynku kolejowego do uzyskania było maksymalnie 19 pkt (z racji braku kadencyjności organu ocena odnawialności mandatu Prezesa i wiceprezesów została pominięta). Stopień niezależności Prezesa UTK wynosi 5.50 pkt w skali 19.00 pkt, czyli ~28.95%. Najbardziej niezależny pozostaje on w wymiarze relacji z rządem i parlamentem oraz w wymiarze autonomii finansowej

<sup>23</sup> R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 3, s. 36.

i organizacyjnej. Najgorzej wypada wymiar statusu członków rady zarządzającej organem. Niewiele lepiej jest w sferze statusu kierującego organem oraz kompetencji regulacyjnych.

#### IV. Uwagi końcowe

Podsumowując, stopień niezależności organu regulacji rynku kolejowego w Polsce jest ograniczony. Prezes UTK ma słabą pozycję względem rządu, który może w dużym stopniu za pomocą formalnych instrumentów wpływać na jego poczynania. Prezes Rady Ministrów nie ma prawa do ingerowania w decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa UTK w indywidualnych sprawach, ale może go zdymisjonować bez podania konkretnej przyczyny, a minister właściwy ds. transportu może utrudniać powołanie lub odwołanie wiceprezesów UTK, ograniczanie budżetu UTK czy powołanie na stanowisko Prezesa UTK osoby powiązanej z sektorem kolejowym, przez co łatwiej będzie można na nią wpływać w sposób nieformalny. Rząd ma wiele narzędzi by sprawić, aby regulacja rynku kolejowego w Polsce odpowiadała jego zamierzeniom i bieżącym interesom. Opracowuje m.in. strategię dla sektora kolejowego czy też reguluje przepisy dotyczące określania stawek dostępu do torów dla poszczególnych typów pociągów. Zasluguje to na krytyczną ocenę, gdyż powoduje częściowe „ubezwłasnowolnienie” organu w swobodzie podejmowania działań regulacyjnych. Musi się ciągle liczyć z możliwą ingerencją i naciskami z strony rządu w realizację ustawowych zadań, ponieważ dymisja może nastąpić bez podania określonych powodów. Przesłanki określone w art. 55 ust. 1 i 3 dyrektywy 2012/34/UE nie są w całości spełnione. Na gruncie polskiego prawa nie ma regulacji, które stanowią, że Prezes UTK ma być formalnie niezależnym organem. Podobnie jest w zakresie np. niezależności funkcjonalnej od podmiotów publicznych i prywatnych, Prezesem UTK i członkami kierownictwa UTK mogą zostać bowiem osoby związane z takimi właśnie podmiotami. Ustawa tego nie wyklucza, przez co ustawodawca nie wyklucza zjawiska tzw. obrotowych drzwi. Wraz z implementacją dyrektywy, polski ustawodawca będzie musiał dostosować przepisy utk do jej zapisów i wzmocnić pozycję Prezesa UTK.