

**Marek Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 383**

Książka Marka Szydły, znanego i cenionego prawnika, badacza specjalizującego się w prawie administracyjnym, administracyjnym gospodarczym oraz wspólnotowym, dotyczy ingerencji państwa w działalność sektorów infrastrukturalnych nazywanych również sieciowymi. Autor zalicza do nich następujące sektory: telekomunikacyjny, pocztowy, energetyczny oraz transportu kolejowego. Świadczenie usług w tych dziedzinach wymaga stałej infrastruktury (np. linii kolejowych, sieci telekomunikacyjnych, sieci elektrycznych). Szczególne znaczenie sektorów infrastrukturalnych wynika z faktu, iż świadczone w nich usługi służą zaspokajaniu podstawowych potrzeb społeczeństwa oraz stanowią podstawę działania przedsiębiorstw w różnych gałęziach gospodarki. Ponadto problematyka ta jest interesująca za względu na zmiany zachodzące w sferze infrastruktury. Bardzo długo dominowały w sektorach sieciowych w Europie monopole państwowe. Natomiast przez ostatnie dziesięciolecia dokonano liberalizacji, która umożliwiła wchodzenie na poszczególne rynki w sektorach infrastrukturalnych nowych przedsiębiorstw.

W ostatnich latach obserwuje się wzrost zainteresowania prawnymi zagadnieniami związanymi z regulacją sektorów infrastrukturalnych. Można tu np. wymienić ogólne i bardziej szczegółowe opracowania na temat polskiego i wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego autorstwa S. Piątka, D. Adamskiego albo współautorów pracy zbiorowej W. Gromskiego, J. Kolasy, A. Kozłowskiego i K. Wojtowicza, czy też publikacje dotyczące prawa energetycznego autorstwa A. Walaszek-Pyziół, S. Gronowskiego. Publikacje te dotyczą jednak zagadnień prawnych związanych z poszczególnymi sektorami infrastrukturalnymi. Wynika to z pewnością z faktu, iż między tymi gałęziami gospodarki występują znaczne odrębności i w przypadku każdej z nich mają zastosowanie różnego rodzaju procesy i mechanizmy prawne. Wyjątkiem są artykuły T. Skoczego na temat prawnych aspektów działalności regulacyjnej władz publicznych w dziedzinie infrastruktury. Tym bardziej zasługuje na uwagę za-

warta w recenzowanej książce próba opisania, uporządkowania i usystematyzowania różnorodnych działań, które podejmuje państwo w sektorach infrastrukturalnych. M. Szydło nie pomija przy tym odrębności występujących między poszczególnymi sektorami, co pozwala mu wskazać pewne modelowe cechy regulacji sektorowej i odnaleźć jej miejsce w teorii funkcji i zadań administracji publicznej.

Książka ma przejrzysty układ. Składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów i zakończenia. Rozdział pierwszy poświęcony został ustaleniu pojęcia funkcji państwa oraz zaprezentowaniu innych (poza regulacją) jego funkcji wobec gospodarki. Na szczególną uwagę zasługuje rozdział drugi poświęcony poszukiwaniu znaczenia terminu „regulacja”. Autor definiuje regulację jako funkcję państwa, której istotą jest podejmowanie określonych działań w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych, polegających na stanowieniu norm prawnych oraz na władczym stosowaniu tychże norm w określonych przypadkach. Wszystkie służą, zadaniem M. Szydły, realizacji ściśle określonych celów: stworzeniu, ochronie i rozwojowi konkurencji, zapewnieniu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz rozwojowi wspólnotowego rynku wewnętrznego. Kolejne rozdziały, jak zaznaczono na s. 10 wprowadzenia do książki, „są konsekwencją przyjętej definicji regulacji sektorów infrastrukturalnych i poświęcone są analizie poszczególnych elementów konstrukcyjnych tej definicji”.

Rozdział trzeci poświęcony jest więc celom, którym ma służyć regulacja. W rozdziale czwartym przedstawiono rodzaje działań regulacyjnych podejmowanych przez państwo w sektorach infrastrukturalnych. Są nimi działania związane z podejmowaniem działalności gospodarczej, polegające na ustanawianiu praw wyłącznych i specjalnych w sektorach infrastrukturalnych, odnoszące się do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, zapewniające przedsiębiorstwom dostęp do sieci w sektorach infrastrukturalnych, odnoszące się do kształtowania cen, dotyczące prowadzenia rachunkowości oraz chroniące dobra policyjne. W związku z tym, że regulacja jest funkcją państwa, na którą wpływ ma prawo wspólnotowe, autor uwzględnia to prawo, opisując w swojej monografii rodzaje działań regulacyjnych. W przypadku sektorów infrastrukturalnych przepisy wydawane na poziomie wspólnotowym mają głównie formę dyrektyw, pozostawiających organom krajowym wybór form i środków, za pomocą których rezultat przez nie określony ma zostać osiągnięty. Prawidłowa implementacja dyrektywy powinna prowadzić więc do sytuacji, w której cele stawiane przez prawo wspólnotowe będą realizowane w ustawodawstwie krajowym bez potrzeby powoływania się na normy ponadnarodowe. Szkoda więc, że autor, opisując działania regulacyjne podejmowane w sektorach infrastrukturalnych, rzadko przedstawia przykładowe rozwiązania prawne funkcjonujące na poziomie krajowym, których celem jest wdrażanie prawa wspólnotowego.

Rozdział piąty poświęcony został krajowym organom regulacyjnym. Autor przedstawia w nim genezę oraz ogólną koncepcję krajowych organów regulacyjnych i skupia się przede wszystkim na organach funkcjonujących w polskim porządku prawnym, nie analizując rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto bardzo interesująco omawia relacje między tymi organami a innymi podmiotami występującymi w sektorach infrastrukturalnych oraz relacje

między krajowymi organami regulacyjnymi a organami ochrony konkurencji. Przedstawiając ten problem, nie wyjaśnia niestety stosunku regulacji sektorowej do prawa konkurencji, a także różnic i podobieństw między tymi dwoma rodzajami interwencji publicznej w działalność gospodarczą.

Rozdział piąty zawiera również analizę typów działań podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne. Autor charakteryzuje typy działań regulacyjnych jako sposoby (metody) rozstrzygnięcia konkretnych zagadnień regulacyjnych i wymienia działania polegające na nakładaniu sankcji, rozstrzygnięciu sporów między operatorami i działania niewładcze krajowych organów regulacyjnych. O ile wyróżnienie działań niewładczych ze względu na kryterium metody regulacji wydaje się słuszne, to zarówno nakładanie sankcji, jak i rozstrzygnięcie sporów należałoby zaliczyć raczej do rodzajów działań prowadzonych przez krajowe organy regulacyjne i omówić w rozdziale czwartym. Są one bowiem charakterystyczne ze względu na przedmiot podejmowanego rozstrzygnięcia, a nie sposób jego podejmowania. Wprowadzając podział działań realizowanych przez krajowe organy regulacyjne ze względu na zastosowaną metodę, należałoby raczej wymienić, obok działań niewładczych, działania władcze polegające na stanowieniu aktów normatywnych (kompetencja nie przysługuje polskim organom regulacyjnym, ale niektórym z organów działających w państwach członkowskich, np. w dziedzinie łączności elektronicznej we Francji – ARCEP i w Wielkiej Brytanii – OFCOM) oraz aktów administracyjnych indywidualnych.

Na uwagę zasługuje wykorzystanie w książce bogatej literatury polskiej i zagranicznej, zwłaszcza anglojęzycznej i niemieckojęzycznej, i to zarówno książek, prac zbiorowych, jak i artykułów w czasopiśmie naukowych i fachowych. Warto zauważyć, że są to publikacje poświęcone szerokiemu spektrum zagadnień, a więc nie tylko z dziedziny prawa dotyczącego sektorów infrastrukturalnych, ale także prawa wspólnotowego, administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego. Szeroko również wykorzystane zostało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Na pewno wzbogaciłoby recenzowaną monografię zamieszczenie wykorzystanych przez autora listy aktów prawnych i orzeczeń ETS.

Należy podkreślić, iż recenzowana praca jest udaną próbą umiejscowienia zjawiska regulacji sektorów infrastrukturalnych w systemie pojęć już funkcjonujących w polskim prawie i literaturze prawniczej. Wartość publikacji podnosi fakt, iż przeznaczona jest ona nie tylko dla specjalistów, ale również podmiotów gospodarczych działających w sektorach infrastrukturalnych oraz administracji regulacyjnej.

Inga Kawka