

# Szanowni Państwo

„Kolegialnemu podejmowaniu decyzji właściwe są konieczność kompromisu między różnymi opiniami i zmieniające się większości, co przesądza o wyższości zarządzania monokratycznego nad kolegialnym.”  
Max Weber (1864-1920)

“A camel is a horse designed by a committee “  
Frank Lloyd Wright (1867-1959)

W tym roku, trochę jakby przed kampanią wyborczą, trochę jakby na marginesie decyzji Prezes UOKiK wstrzymującej fuzję PGE i Energi, *Pracodawcy RP* (dawniej *Konfederacja Pracodawców Polskich*) rozpoczęli ostrą dyskusję na temat działania organów regulacyjnych w Polsce. W ocenie *Pracodawców RP* należy odejść od jednoosobowych organów regulacyjnych na rzecz organów kolegialnych. Mimo ponawianych wielokrotnie przez Prezydenta *Pracodawców RP* Andrzeja Malinowskiego (w kilku artykułach prasowych) oraz eksperta *Pracodawców RP* Piotra Rogowieckiego zapewnień, że nie chodzi o krytykę działania regulatorów, ale o podniesienie trafności ich decyzji, odnieść można wrażenia, że doszli oni do wniosku, że decyzja UOKiK w sprawie przejścia przez PGE grupy Energa była negatywna, mimo że połączenie firm państwowych popierało Ministerstwo Skarbu Państwa i rząd, tylko dlatego, że była to decyzja jednoosobowa. „*Gdyby to był urząd kolegialny, gdzie decyzję podejmowałoby kilka osób, to decyzje byłyby bardziej wyważone, ponieważ pod uwagę brano by więcej argumentów.*”<sup>1)</sup>

Wydaje się, że w związku z takimi opiniami warto przypomnieć o tym, że współcześnie potrzeba regulacji, czyli ingerencji państwa w sferę działalności gospodarczej, została niejako wymuszona potrzebami wynikającymi z liberalizacji sektorów infrastrukturalnych. Wprawdzie podstawową ideą gospodarki wolnorynkowej jest konkurencja między sobą podmiotów oraz dostarczanie konsumentom towarów wysokiej jakości i takichże usług, to jednak droga do pełnej liberalizacji jest jeszcze długa, a regulacja jest swoistą protezą zastępującą konkurencję w gałęziach zmonopolizowanych, a także umożliwiającą prowadzenie działalności w obszarach zdominowanych przez dawnych monopolistów.

W gospodarce istnieją jednak prawie zawsze tendencje do utrzymywania czy też pojawiania się powtórnej monopolizacji, jako że firmy nie chcą tracić korzyści, jakie mogłyby osiągnąć w wyniku koncentracji czy realizacji rządowych celów politycznych.

Niezależne organy regulacyjne to centralne organy administracji o szczególnym statusie, których szefowie nie wchodzi w skład Rady Ministrów. Charakteryzują się one znacznym stopniem niezależności od rządu oraz ograniczonymi możliwościami odwoływania z zajmowanego stanowiska. Sprawujący nadzór nad danym organem Prezes Rady Ministrów lub minister ma bardzo ograniczone uprawnienia nadzorcze, praktycznie nie mając wpływu na decyzje wydawane przez ten organ. Ponadto, są one wyposażone w bardzo szerokie kompetencje, przekraczające uprawnienia typowych organów administracji. Przykładowo, mają prawo nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców i osoby fizyczne. Te szerokie kompetencje do działania umożliwiają im samodzielne kształtowanie i egzekwowanie polityki państwa w dziedzinie objętej ich zadaniami. Celem powołania niezależnych organów decyzyjnych jest uniezależnienie ich decyzji od aktualnych wpływów politycznych, a tym samym od rządu i Prezesa Rady Ministrów. Wzorce takich niezależnych organów zostały zaczerpnięte ze Stanów Zjednoczonych. Do niezależnych organów regulacyjnych należą w Polsce, między innymi:

- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Podmioty te podejmują wprowadzanie decyzje jednoosobowo, a nie kolegialnie, mają jednak do dyspozycji sztab współpracowników i ekspertów przygotowujących merytorycznie decyzje. Jednocześnie istnieje możliwość odwołania się od podjętej decyzji do odpowiedniego sądu. Wspomniane postępowanie nie wyklucza więc stosowania metody działania kolegialnego, co zachodzić może w przypadku, kiedy organ jednoosobowy przed wydaniem rozstrzygnięcia zasięgnie opinii innych, kompletnych osób.

Spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, co oznaczać by mogło wprowadzenie kolegialności, jako określonej struktury wspomnianych organów. Regulator stałby się wówczas organem, czy radą lub komitetem, składającym się z wielu osób, mających równe prawa i obowiązki, powołanych do łącznego podejmowania decyzji. Jest to organ, w którym „tylko cały zespół, jeśli się zbierze określone quorum jest uprawniony do działania i na zewnątrz liczy się działanie całego zespołu, a nie poszczególnych osób wchodzących w skład zespołu”. Byłoby to więc coś w rodzaju komisji wielostronnej, w skład której wchodziłoby z pewnością przedstawiciele: pracodawców i ich związków, Rady Ministrów, może i związków zawodowych, federacji konsumentów. Do zalet organów kolegialnych zalicza się:

- stworzenie odpowiednich warunków wypracowania decyzji uwzględniających wielość i różnorodność poglądów na rozstrzygane problemy, większe prawdopodobieństwo wyboru optymalnych rozwiązań, zabezpieczenie - poprzez dyskusje i konfrontacje różnych punktów widzenia - przed rutyną i jednostronnym ujmowaniem zmieniających zagadnień i spraw;
- istnienie (w ramach organu) kontroli wewnętrznej, eliminację subiektywnego podejścia do rozpatrywanych problemów poprzez kontrolę i korygowanie poglądów oraz stanowisk przedstawianych podczas dyskusji przez członków organu;
- możliwość połączenia w jednym organie reprezentacji wielu środowisk wg przyjętego klucza.

Mają one także cechy ujemne, zalicza się do nich między innymi:

- powolność działania skutkującego wydaniem decyzji czy opinii,
- starcie się poglądów wielu osób na jedną sprawę, uzgodnienie kompromisowego stanowiska musi zająć więcej czasu niż podjęcie decyzji przez jedną osobę,
- dyskusyjne jest też czy decyzje podjęte przez organ kolegialny, jako gruntownie przemyślane i bliższe optymalnym rozwiązaniom, zapewniają nowoczesność i śmiałość rozwiązań i blokują podtrzymywanie rozwiązań konserwatywnych,
- wątpliwa niezależność od aktualnej polityki rządu,
- trudność w ustaleniu odpowiedzialności poszczególnych członków organu za decyzje podjęte kolegialnie.

Konsekwencją kolegialnego trybu podejmowania działań musi być kolegialna odpowiedzialność, której sankcję powinno stanowić odwołanie całego organu.

Wspominając o niezależności regulatorów warto zacytować na koniec fragmenty kuriozalnej wypowiedzi w sprawie decyzji UOKiK na temat przejścia Energi przez PGE dra Filipa M. Elżanowskiego, reprezentującego Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu (FOEEIG)<sup>2)</sup>. Wspomniał on mianowicie: „...obecny rząd nigdy nie krył swojej aprobaty dla przeprowadzenia połączenia spółek PGE i Energa. W związku z opisaną procedurą i możliwością „autokorekty” decyzji przez prezesa UOKiK, istnieje możliwość dokonania w najbliższym czasie zmian personalnych na tym stanowisku. Należy zauważyć, że w przeszłości zdarzały się już rotacje personalne na szczeblu kierownictwa urzędów centralnych, po czym następowała zmiana kontrowersyjnych decyzji wydanych przez poprzednika.”

Odpowiedź na pytania, czyje interesy reprezentuje i pod czym adresem kieruje groźby przedstawiciel Forum Odbiorców pozostawiamy Szanownym Czytelnikom.

Tomasz E. Kołakowski

<sup>1)</sup> www.wnp.pl (Dariusz Ciepela) 29-07-2011 Rozmowa z Piotrem Rogowieckim

<sup>2)</sup> www.wnp.pl (Dariusz Ciepela) - 17-01-2011