

Przedmowa

Maria Królikowska-Olczak

Realizacja założeń Strategii „Europa 2020” spowodowała swoiste odrodzenie polityki przemysłowej Unii Europejskiej¹. Działania UE ukierunkowane zostały na podstawowe wyzwania polityki przemysłowej, do których należą groźba deindustrializacji, powiązana ze zjawiskiem delokalizacji produkcji oraz potrzeba reform strukturalnych w wybranych sektorach². W 2014 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego”³, w którym wskazała, że w celu przyciągnięcia nowych inwestycji i stworzenia lepszego otoczenia biznesowego Unia Europejska potrzebuje bardziej spójnej polityki w dziedzinie rynku wewnętrznego i infrastruktury europejskiej, w tym sieci energetycznych, transportowych i informacyjnych. Nowoczesna infrastruktura oraz efektywnie funkcjonujący system transportowy, energetyczny oraz komunikacji elektronicznej, sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, wzmacniają spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną oraz przyczyniają się do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki.

Trudności w sprecyzowaniu polityki gospodarczej, w tym przemysłowej, wynikają z faktu, że na jej treść składają się działania podejmowane w innych obszarach, w szczególności w ramach polityk: konkurencji, handlowej, finansowej, regionalnej, ekologicznej, zamówień publicznych, a także badań i rozwoju. Założeniom Strategii „Europa 2020” towarzyszy koncepcja zrównoważonego rozwoju, rozumiana jako wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów naturalnych, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej⁴. Współczesne wyzwania, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, powodują szereg działań UE i państw członkowskich, które wpływają bezpośrednio na doktrynę prawa gospodarczego publicznego. Wpisują się także w obecnie rozwijającą się koncepcję promowania gospodarki o obiegu zamkniętym, która po-

¹ Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 3.3.2010 r.

² *M. Królikowska-Olczak*, Program Small Business Act dla Europy, Enterprise Europe Network, Biuletyn Informacyjny 2014, Nr 9(110), s. 4–10.

³ KOM (2014), 0014.

⁴ Zasada zrównoważonego rozwoju została również uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

przez unijne akty prawne będzie oddziaływała na kierunek zmian prawa publicznego, regulującego podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej⁵.

Publiczne prawo gospodarcze, w tym prawo gospodarcze UE, zawiera liczne regulacje prawne odnoszące się do konkretnych sektorów gospodarki, wobec których państwo realizuje określone funkcje. Normodawca krajowy i normodawca unijny, przyjmując ustrój gospodarczy oparty na społecznej gospodarce rynkowej, zajmują zbieżne stanowisko. Wyraża się ono w przyjęciu „aktywnej postawy i odpowiedzialności władzy publicznej za stan stosunków gospodarczych”⁶. O specyfice regulacji sektorów infrastrukturalnych przesądza swoistość przedmiotu oddziaływania państwa, charakteryzująca się swoistymi środkami regulacyjnymi, ukierunkowanymi na realizację określonych celów.

Sektory infrastrukturalne to sektory gospodarki, w których prowadzenie działalności gospodarczej jest w immanentny sposób związane z koniecznością istnienia i rozwijania tzw. infrastruktury technicznej, stanowiącej obok infrastruktury społecznej – składnik szerzej rozumianego pojęcia infrastruktury⁷. Infrastrukturę techniczną gospodarki tworzą bowiem te urządzenia i instytucje, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania całości gospodarki i społeczeństwa. W ramach infrastruktury technicznej najistotniejszą rolę ogrywiają sieci infrastrukturalne, do których należą sieci: wodociągowe, energetyczne, gazowe, ciepłownicze, komunikacji elektronicznej, pocztowe, transportowe.

Wspólną cechą sektorów infrastrukturalnych, określanych też mianem sektorów sieciowych lub gospodarek sieciowych, jest niezbędność dostępu do określonej infrastruktury technicznej dla podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zauważać należy, że w poszczególnych sektorach infrastrukturalnych, ze względu na podobne uwarunkowania techniczne i ekonomiczne, stosowane są podobne rozwiązania prawne⁸. Rozwiązania te dotyczą podobnych zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (publicznoprawne obowiązki przedsiębiorców), jak i podobnego zakresu kompetencji właściwych organów – organów regulacyjnych⁹. Do tej kategorii organów zaliczamy: Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Warto podnieść, że status prawny organu regulacyjnego określa zakres i prawne gwarancje jego niezależności przede wszystkim obejmujący jego stosunki z administracją rządową, a także jego

⁵ Komunikat z 25.9.2014 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy” (COM/2014/0398). Zob. *J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar Fijałkowski* (red.), *Prawo ochrony środowiska*; *J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski* (red.), *Gospodarcze prawo*.

⁶ *K. Kiczka*, *Funkcje administracji*, s. 59.

⁷ *M. Szydło*, *Regulacja sektorów*, s. 53.

⁸ *P. Lissoń*, *Reglamentacja*, s. 262.

⁹ Na temat określenia organy regulacyjne, zob. m.in. *W. Hoff*, *Recepcja pojęcia*, s. 37 i n.; *tenże*, *Prawny model*, s. 36 i n.

stosunek do Komisji Europejskiej oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Niezbywalną cechą regulacji „jest jednoczesność występowania uwarunkowań materialnoprawnych oraz niezależności. Tworzą one parę pojęć, gdyż regulacja jest pojęciem złożonym, w skład którego wchodzi, obok specyficznej podstawy prawnej regulacji także niezależność organu regulacyjnego”¹⁰. Przytoczenia też wymaga treść pojęcia regulacji, poprzez wskazanie jej elementów takich jak: niezależność organu regulacyjnego, władcze działania tego organu w celu stworzenia konkurencji (regulacja na rzecz konkurencji) i zabezpieczenie celów społecznych oraz metodę działania *ex ante* w oparciu o szeroką władzę dyskrecyjną. Podkreślenia wymaga związek regulacji z postępem technologicznym w takich dziedzinach jak kolej, lotnictwo, budowa i eksploatacja autostrad, energetyka, telekomunikacja, który doprowadził do powstania przedsiębiorstw dysponujących ogromnym potencjałem ekonomicznym z rozbudowaną infrastrukturą tworzącą monopole naturalne¹¹.

Wyeksponowania wymaga też koncepcja polegająca na rozróżnieniu regulacji sektorowej, zwanej regulacją gospodarczą, jako systemu interwencji państwa na rynku, ograniczającego rolę konkurencji od regulacji nowego typu, regulacji na rzecz konkurencji. Regulacja prokonkurencyjna ma za zadanie stymulowanie konkurencji w sektorach gospodarki do niedawna stanowiących monopole państwowe. Zadaniem regulacji sektorowej staje się zagwarantowanie pewności, jakości i regularności wytwarzania dóbr i usług oraz gwarancja dostępu do infrastruktury sieciowej¹². Pojawienie się regulacji sektorowej o charakterze prokonkurencyjnym stanowi następstwo przemian społeczno-gospodarczych wywołanych przez demonopolizację, liberalizację oraz prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zmierzając do rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych i jej ochrony przed przyszłymi praktykami antykonkurencyjnymi.

Sektory infrastrukturalne można grupować i analizować według różnych kryteriów. Jednym z najważniejszych, najczęściej stosowanych jest infrastrukturalny charakter działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w tym sektorze, mające z reguły charakter usługowy. Infrastrukturalny charakter tych sektorów wyraża się, z jednej strony, w tym, że działalność przedsiębiorstw takiego sektora jest konieczna dla funkcjonowania innych sektorów gospodarki (tak jak w przypadku transportu, energetyki, komunikacji elektronicznej, poczty), z drugiej strony natomiast, w tym, że usługi te są świadczone tylko z wykorzystaniem specjalnej infrastruktury – naturalnej lub stworzonej przez człowieka (technicznej). Dodatkowym kryterium stosowanym zarówno w prawie krajowym, jak i prawie unijnym, jest istnienie szczególnej regulacji warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w tych sektorach.

Tematyka monografii obejmuje zagadnienia ważne dla funkcjonowania wszystkich sektorów infrastrukturalnych, będące przedmiotem publicznego prawa gospodarczego

¹⁰ W. Hoff, Prawny model, s. 54.

¹¹ A. Szafranski, Publiczne prawo, s. 253; zob. też E. Kosiński, Regulacja sektorowa, s. 97 i n.; K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze, s. 159 i n.

¹² E. Kosiński, Regulacja sektorowa, s. 109 i n.

oraz wywody odnoszące się do poszczególnych sektorów, zawarte w sześciu częściach: **reguły konkurencji i pomoc publiczna** (część I); **sektor energetyczny** (część II); **sektor komunikacji elektronicznej i sektor pocztowy** (część III); **sektor transportowy** (część IV); **zamówienia publiczne** (część V) **oraz fundusze europejskie na rzecz sektorów infrastrukturalnych** (część VI).

Każda część została podzielona na rozdziały, które odnoszą się do zagadnień aktualnych, często dyskusyjnych. Zwłaszcza aktualność regulacji prawnych, w wyjątkowo szybko zmieniającym się systemie prawa, stanowi wyzwanie dla sektorów infrastrukturalnych. Większość prezentowanej problematyki dotyczy kwestii mało znanych, rzadko podejmowanych w takim ujęciu przez doktrynę publicznego prawa gospodarczego czy wręcz kontrowersyjnych. Dobór zagadnień wybranych do analizy charakteryzuje ich duże znaczenie praktyczne. Chodzi przede wszystkim o skutki wprowadzenia regulacji do polskiego systemu prawa oraz pojawienie się wewnątrz organów administracji rządowej nowego typu organów – niezależnych organów regulacyjnych.

Zarówno podział monografii, jak i przyporządkowanie tekstów do poszczególnych części, ma charakter umowy. Porusza wiele aspektów prawnych, z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, ekologicznych, z zakresu nowych technologii, co stanowi o specyfice tej pozycji literatury.

Realizacja celów książki opiera się przede wszystkim na analizie nowych rozwiązań prawnych obejmujących sektory infrastrukturalne, wpisanych we współczesne wyzwania – stworzenia konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. Trzeba też zauważyć, że państwa członkowskie dostosowują obecnie prawo i politykę również do nowej strategii politycznej i gospodarczej, zwanej „Europa 2020”. Wzrost konkurencyjności gospodarki ma służyć w szczególności wzmocnieniu rynku wewnętrznego poprzez zapewnienie skuteczności prawa UE, prawidłowo implementowanego do porządków prawnych państw członkowskich. W polityce UE nastąpiło bowiem przesunięcie ciężkości z realizacji celu integracji na realizację celu konkurencji. Współczesne wyzwania, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, powodują szereg działań UE i państw członkowskich bezpośrednio wpływających na ograniczenia wolności gospodarczej. Mając na uwadze te uwarunkowania, punktem wyjściowym monografii jest koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym, która dzisiaj staje się doktrynalną podwaliną prac UE, szczególnie wobec zmian publicznego prawa gospodarczego (*T. Bojar-Fijałkowski*). Pozwala to wpisać rozważania dotyczące miejsca prawa regulacji w system prawa (*K. Strzyczkowski*) oraz uwzględnić koordynację działań organów właściwych w sektorach infrastrukturalnych w kontekście badań obejmujących zintegrowane podejście w prowadzeniu polityki, której realizacji służą przyjmowane rozwiązania normatywne. Zauważyć należy, że przepisy różnych polskich ustaw publicznego prawa gospodarczego, w szczególności prawa regulacji sektorowej często używają pojęcia „niezależność”, niemniej nigdy nie definiują wprost treści tego pojęcia. Rozważania nad kryteriami czy standardami niezależności organu regulacyjnego, określenie podstawowych obszarów takiej niezależności pozwala na określenie przymiotu niezależności, charakteryzujący krajowy organ regulacyjny, związany z koniecznością oddzielenia regulatora od podmiotów pod-

danych regulacji, a także od sfery bieżącej polityki rządu (*Eryk Kosiński*). Sieciową strukturę tworzą bowiem podmioty pozostające w różnych układach organizacyjnych. Regulacje normatywne, wyznaczając zachodzące pomiędzy nimi związki organizacyjne i funkcjonalne, kształtują wzajemne relacje w taki sposób, aby tworzyły wspólną całość. Dlatego administrację sieciową należy traktować jako administrację współpracującą (*K. Kokocińska*).

Podjęcie w kolejnym rozdziale badań nad obecnym prawem działalności gospodarczej i podmiotów tej działalności przez pryzmat projektu prawa przedsiębiorców, który eksponuje ich wolność gospodarczą i samodzielność w podejmowaniu, wykonywaniu i zakończeniu działalności, stanowi kontynuację sygnalizowanych we wcześniejszych rozdziałach problemów (*A. Powalowski*). Odnosi się to do określenia modelu współdziałania przedsiębiorców i administracji oraz wskazania na sposoby oddziaływania tych organów na gospodarkę w celu zrównoważenia potrzeb (interesów) gospodarki rynkowej i interesu społecznego, co jest obowiązkiem ustawodawcy w związku z konstytucyjną zasadą społecznej gospodarki rynkowej.

Wyeksponowanie nowych obowiązków informacyjnych w prawie publicznym powoduje, że procesy gospodarcze są bardziej przejrzyste, służą prawu do informacji gospodarczej, bezpieczeństwu w prowadzeniu działalności gospodarczej, rozwojowi gospodarczemu (*J. Olszewski*).

Dla podmiotów działających również w sektorach infrastrukturalnych istotne znaczenie ma reforma ochrony danych osobowych¹³, w której ustosunkowano się do zasad ochrony danych osobowych, wprowadzono odpowiedzialność administracyjną i cywilną za złamanie przepisów RODO oraz wprowadzono obowiązek prowadzenia wielu dokumentów (*J. Rzymowski*).

Analizując problematykę sektorów infrastrukturalnych nie sposób nie odnieść się do instytucji prawnej licencji jako aktu administracyjnego w działalności gospodarczej, która stanowi formę reglamentacji gospodarczej (*K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małcki*). W sferze prawa publicznego ustawodawca posługuje się pojęciem licencji nie tylko dla oznaczenia administracyjnych aktów kwalifikujących, stwierdzających uprawnienia do wykonywania pewnych zawodów, lecz także dla określenia form reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej, funkcjonujących obok koncesji, zezwoleń i zgód.

W istotę prawa publicznego wpisane jest również administracyjne postępowanie egzekucyjne, które stanowi swego rodzaju dopełnienie rozwiązań przyjętych w przepisach prawa materialnego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne może być bowiem konsekwencją pewnych aspektów podejmowanej czy prowadzonej działalności gospodarczej – w sytuacji, gdy wiąże się ona z wynikającą z przepisów prawa koniecz-

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie swobodnego przepływu osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016 r., s. 1).

nością nawiązania relacji między podmiotami gospodarczymi a organami publicznymi (J. Wyporska-Frankiewicz).

Część I monografii, obejmująca pięć rozdziałów, wprowadza w problematykę konkurencji, która jest zjawiskiem charakteryzującym prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów gospodarki rynkowej. Konkurencja jest postrzegana jako swoista wartość gospodarcza, której dochowanie jest uważane za powinność państwa i zarazem treść interesu publicznego¹⁴. Wartość ta jest przy tym na tyle istotna, że jej normatywną ochronę uznaje się za zasadę publicznego prawa gospodarczego. Ochrona konkurencji ma na celu zagwarantowanie uczciwego funkcjonowania na rynku wszystkich jego uczestników. Instrumentem, który temu służy, jest prawo ochrony konkurencji, zakazujące działań mogących zakłócić reguły uczciwej konkurencji na rynku. W tym świetle antymonopolowe implikacje projektu gazociągu Nord Stream 2, jednego z największych i najbardziej kontrowersyjnych energetycznych projektów infrastrukturalnych naszych czasów, wskazują na szereg zagrożeń idei europejskiej unii energetycznej (R. Molski). Projekt ten pociąga za sobą szereg poważnych problemów natury geopolitycznej, środowiskowej i prawnej, w tym prawa międzynarodowego, prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza prawa energetycznego. Wiodącym motywem dyskusji w kwestii statusu prawnego NS2 jest sporne zagadnienie jego podległości unijnemu prawu energetycznemu, a w szczególności przyjętej w ramach tzw. trzeciego pakietu energetycznego dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13.7.2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE¹⁵, co jest zrozumiałe w świetle regulacji sektorowych w kształtowaniu ładu konkurencyjnego w sektorach infrastrukturalnych.

Podjęcie tematyki ochrony konkurencji na rynku finansowym (K. Nizioł) przybliża, z jednej strony, kwestie mechanizmu, który będzie gwarantował ochronę konsumentowi korzystającemu z usług finansowych, m.in. przez dostęp do rzetelnej informacji o usługach finansowych, ich reklamie, a także ryzyku ekonomicznym; z drugiej strony, unormowania powinny gwarantować, że instytucjonalny system ochrony zapewni przeciwdziałanie dominującej pozycji rynkowej podmiotów świadczących usługi finansowe.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa ochrony konkurencji w pełni odzwierciedlają dorobek prawa i orzecznictwa UE, co jest naturalną konsekwencją członkostwa Polski w UE. Określenie treści przesłanki interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych rzutuje bezpośrednio na zakres przedmiotowy pojęcia pomocy państwa oraz na zakres stosowania art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 26.10.2012 r.¹⁶ Z tych względów poszukiwanie granic pomocy państwa przez pryzmat najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Ł. Grzej-

¹⁴ A. Chelmoński, w: L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, s. 61; M. Królikowska-Olczak, *Zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję*, s. 713 i n.; T. Skoczny (red.), *Ustawa*.

¹⁵ Dz.Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 94.

¹⁶ Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47.

dziak) przyczynia się do doprecyzowania sposobu rozumienia pojęcia pomocy państwa. Uzupełnienie stanowi prezentacja pomocy publicznej w kontekście środków z funduszy unijnych (A. Piwowarczyk). Problematyka pomocy publicznej w ramach wdrażania polityki spójności ma bowiem doniosłe znaczenie w perspektywie finansowej 2014–2020. Warto też odnotować refleksję nad ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz postępowaniem przed organami będącymi regulatorami rynku (M. Salmonowicz). Rozważania w tej materii zostały prowadzone w płaszczyźnie dyrektywy Parlamentu i Rady (UE) 2016/943 w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem¹⁷.

Energetyka jest sektorem (Część II) nie tylko ważnym dla istnienia każdej gospodarki, w tym w wymiarze bezpieczeństwa dostaw i wpływu na klimat, lecz także szczególnie, ponieważ jej produkty: energia elektryczna, gazowa i ciepła nie mogą być inaczej dystrybuowane niż przy użyciu sieci i urządzeń technicznych. Nawet jeżeli do dostaw energii mają zastosowanie reguły swobodnego przepływu towarów (art. 28–37 TFUE), to regulacja prawna warunków świadczenia usług przesyłowych i dystrybucyjnych oraz dostępu do infrastruktury ma decydujące znaczenie w zakresie liberalizacji i otwarcia na konkurencję w tym sektorze.

Przedsiębiorstwa energetyczne poprzez przedmiot działalności realizują funkcje bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności i przez to zyskują przymiot przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W obszarze działalności przedsiębiorstw sektora energetycznego występują koncentracje, zmierzające do zintegrowania środków i infrastruktury, z zastrzeżeniem kwestii stosowania instytucji *unbundlingu*, która nakazuje rozwiązania odwrotne do konsolidacyjnych działań. Powiązania, jakie występują pomiędzy celami prawa konkurencji oraz celami prawa energetycznego, kwalifikują do łącznego traktowania tych zagadnień. Prawo energetyczne wprowadza odpowiednie instrumenty prawne, jak m.in. obowiązkowy rozdział działalności (*unbundling*), czy zasadę dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych (zasada TPA), które tworzą trzon systemu prokonkurencyjnej polityki opartej na polityce prewencyjnej, w odróżnieniu od represyjnej regulacji antymonopolowej (M. Pawełczyk).

W przytoczone kwestie wpisuje się rozdział autorstwa T. Długosza wskazujący na instytucję klastra energii, powołaną na mocy ustawy z 20.2.2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹⁸ jako przejaw nowych tendencji regulacyjnych. Problematyka odnawialnych źródeł energii w odniesieniu do regulacji prawnych jest tematem niezwykle dynamiczną. Kontrola zużycia energii w Europie oraz zwiększenie stosowania energii ze źródeł odnawialnych, wraz z oszczędnością energii, stanowią istotne elementy pakietu środków zawartych w aktach prawa wtórnego, koniecznych do realizacji polityki energetycznej UE. Rozwój sektora energetyki odnawialnej, charakteryzujący się wystę-

¹⁷ Dz.Urz. L 157 z 15.6.2016 r., s. 1.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1148 ze zm.

powaniem szeregu specyficznych uwarunkowań o charakterze prawnym, jak i pozaprawnym, przyczyni się, jak podnosi w swoim rozdziale *K. Olczak*, do dynamicznego rozwoju wszystkich sektorów gospodarki, pobudzając innowacyjność i wzrost gospodarczy. Uzupełnieniem podjętej wyżej problematyki są kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych pod lokalizację elektrowni wiatrowych (*D. Trzczińska*).

Kolejny rozdział zawiera ocenę konstytucyjności ustawy o przyspieszeniu rezygnacji z energii atomowej w Niemczech w ujęciu komparatystycznym (*A. Szafrński*). Autor podnosi, że przeobrażenia gospodarcze na taką skalę dzieją się przy zasadniczym udziale państwa i zarazem rodzą problemy prawne, zwłaszcza co do legalności podejmowanych przez władzę państwową decyzji (konstytucyjność, zgodność z prawem UE czy też zobowiązaniami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony inwestycji) w kontekście zaskarżenia ustawy niemieckiej nowelizującej prawo atomowe z 2011 r. do Federalnego Sądu Konstytucyjnego przez koncerny energetyczne. Prezentowane opracowanie stanowi znakomitą refleksję naukową nad ważnym zagadnieniem ewentualnej budowy elektrowni jądrowej w Polsce.

Sprawowanie nadzoru nad rynkiem sprzedaży paliw w Polsce przez administrację miar (*A. Żywicka*) stanowi refleksję prawniczą kolejnego opracowania. Pomimo jego ważności dla gospodarki, problem ten jest rzadko podejmowany przez doktrynę. Warto zauważyć, że wprowadzenie do obrotu i stosowanie przyrządów pomiarowych na rynku wewnętrznym UE zostało objęte procesem harmonizacji technicznej dokonanej dyrektywami nowego podejścia¹⁹. Na mocy ustawy z 13.4.2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku²⁰ organy administracji miar otrzymały kompetencje w zakresie weryfikacji przestrzegania procedur zgodności przyrządów pomiarowych przez podmioty gospodarcze w ramach systemu nadzoru rynku.

Telekomunikacja, szerzej komunikacja elektroniczna, jest sektorem infrastrukturalnym, w którym przewidziano szczególną formę reglamentacji działalności gospodarczej (Część III). Proces europejskiej integracji i związana z nim postępująca liberalizacja i prywatyzacja części usług świadczonych w interesie ogólnym, uważanych w przeszłości za publiczne i tradycyjnie świadczone przez państwo sprawiły, że wiele z nich dziś jest świadczone przez podmioty prywatne w warunkach rynkowych. Odnosi się to do usługi powszechnej w łączności elektronicznej. Usługi świadczone w ogólnym interesie są uważane za istotny element europejskiego modelu społeczeństwa i nie wykluczają się z polityką wspólnego rynku i regułami konkurencji, ale wręcz uzupełniają się (*K. Krzystek*). Problematyka ta jest kontynuowana w opracowaniu *E. Małeckiej*, która analizuje decyzję Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o dostępie telekomunikacyjnym jako szczególnym instrumencie regulacyjnym. Autorka ustosunkowuje się

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/32/UE z 26.2.2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępnienia na rynku przyrządów pomiarowych (MID) (Dz.Urz. L 96 z 29.3.2014 r., s. 149 ze zm.).

²⁰ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1398 ze zm.

do zagadnień związanych z dostępem do nieruchomości oraz do infrastruktury telekomunikacyjnej, również w płaszczyźnie praktyki.

W tej części zwrócono też uwagę na specyfikę działalności Poczty Polskiej S.A. jako dostawcy usług płatniczych w zakresie ochrony klienta poprzez informację (*J. Byrski, M. Szaraniec*). Rozważania dotyczą tych usług płatniczych, które Poczta Polska S.A. może świadczyć względem klienta, na tle tradycyjnie świadczonych przez nią usług, bez konieczności uzyskiwania odpowiedniego zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie ustawy z 19.8.2011 r. o usługach płatniczych²¹.

Warto, moim zdaniem, podkreślić, że rozwijający się w sektorze telekomunikacyjnym postęp technologiczny sprawił, iż przyczyny występowania monopolu naturalnego zaczęły powoli zanikać. Wspomnieć należy przede wszystkim o zjawisku cyfryzacji, czyli możliwości kodowania i przesyłania sygnałów telekomunikacyjnych jako bitów. Cyfryzacja spowodowała szerokie wkroczenie do telekomunikacji komputerów oraz integrację wielu sieci telekomunikacyjnych z różnorodnymi technologiami informatycznymi.

Sektor transportu (Część IV) nie zawiera jednorodnego i zwartego systemu norm zarówno z punktu widzenia działań transportu, jak i charakteru regulacji. Prawo transportowe dzieli się na działy właściwe dla rodzaju środka transportu wykorzystywanego w transporcie. W tej części książki uwagę poświęcono transportowi lotniczemu i kolejowemu. Zasada konkurencji w sektorze transportu lotniczego stanowi jeden z głównych (obok bezpieczeństwa pasażerów i ochrony środowiska naturalnego) czynników wpływających zarówno na wzrost tego sektora (w liczbach bezwzględnych), jak i na wzrost znaczenia usług lotniczych dla całej gospodarki (*A. Dobaczewska*). Wywody zawarte w tym rozdziale koncentrują się na ograniczeniach konkurencji w tym sektorze, poprzez porozumienia zawierane pomiędzy przewoźnikami lotniczymi. Znajdziemy też argumenty, czy w obecnym stanie prawnym i faktycznym przewoźnicy decydują się na alianse czy na koncentrację, mając możliwość elastycznego prowadzenia strategii rozwojowej oraz możliwość bieżącej weryfikacji, czy planowane zachowania przewoźników są w zgodzie z zasadą konkurencji.

Merytorycznie kompatybilna z wywodami *E. Kosińskiego* (rozdział III), który wskazał na kryteria niezależności organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego przez pryzmat międzynarodowych, unijnych i polskich rozwiązań prawnych, jest analiza przeprowadzona przez *M. Kraśniewskiego* w przedmiocie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej jako elementu prawnego modelu regulacji kolejowej przewozów pasażerskich w Polsce. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że obecny stan funkcjonowania rynku oraz analiza zaprezentowanych rozstrzygnięć organu regulacyjnego nie spowodowały oczekiwanego poziomu ochrony usług świadczonych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, a jednocześnie nie przyczyniły się do uruchomienia większej liczby połączeń kolejowych świadczonych na zasadach komercyjnych.

²¹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2003 ze zm.

Nowe uwarunkowania polityczne i gospodarcze w Europie pociągnęły za sobą szereg istotnych zmian w podejściu do europejskiego transportu. Zmiany te, jak przedstawia *K. Zapolska*, stworzyły potrzebę uwzględnienia w ramach polityki transportowej koncepcji zrównoważonego rozwoju, czyli idei integrującej cele ekologiczne, społeczne i gospodarcze.

Na problematykę Części V składają się cztery opracowania. Ekonomiczne i prawne aspekty koncesji budowlanych analizuje *R. Szostak* przez pryzmat ustawy z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi²³, implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23 z 26.2014 r. w sprawie udzielania koncesji²⁴ – postrzega koncesje budowlane i usługowe w kategoriach zamówień publicznych. Dyrektywa eksponuje cywilnoprawny charakter koncesji umownej (odgraniczając ją wyraźnie od rozmaitych koncesji, zezwoleń i licencji administracyjnych), funkcjonującej na zasadzie równorzędności stron, umocnionej licznymi wymogami i gwarancjami proceduralnymi. Jednak tradycyjny związek koncesji z bezpośrednią realizacją zadań publicznych łączy się, jak podkreśla autor, już tylko z samą nazwą oraz z udzieleniem jej przez instytucje państwowe, samorządowe albo inne osoby prawa publicznego. Brak bowiem warunku ustawowego, aby koncesja udzielana była w celu realizacji usług publicznych, co zbliża ją do roli zwykłych zamówień publicznych.

W kolejnym opracowaniu położono akcent na konieczność właściwego współdziałania w projektowaniu obiektów budowlanych dla infrastruktury społecznej realizowanych ze środków publicznych (*M. Lidzbarski*).

Uwzględnienie celów ekologicznych w zamówieniach publicznych (*A. Górczyńska*) przyczynia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Opracowanie wpisuje się także w trend promowania gospodarki o obiegu zamkniętym. Procedury wydatkowania środków publicznych powinny uwzględniać problematykę ochrony środowiska. Aspekty środowiskowe mogą być uwzględnione na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia oraz na etapie realizacji umowy wykonawczej. W rozdziale podniesiono, że warunki proekologiczne mogą pojawiać się już podczas fazy przygotowawczej np. w dialogu technicznym, w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach kwalifikacji wykonawców do udziału w postępowaniu i wśród przesłanek wykluczania wykonawców oraz na etapie oceny ofert. Zielone zamówienia publiczne mogą być także istotnym czynnikiem pobudzającym innowacje, w szczególności w sektorze budownictwa, usług zdrowotnych i transportu.

Ostatnie opracowanie z zakresu zamówień publicznych dotyczy zamawiania usług pocztowych przez administrację (*A. Piotrowska*). Ustawodawca wprowadzając wymaganą prawem unijnym deregulację i pełne otwarcie rynku usług pocztowych nie dokonał zmian w przepisach proceduralnych, pozwalających na świadczenie usług pocztowych przez wszystkich operatorów pocztowych na równych zasadach. Aktualnie w procedurze administracyjnej i cywilnej złożenie pisma w placówce operatora pocztowego

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.

²⁴ Dz.Urz. L 94 z 29.3.2014 r., s. 1 ze zm.

niebędącego operatorem wyznaczonym, nie jest równoznaczne ze złożeniem tego pisma do sądu.

Ostatnia część monografii wieloautorskiej została poświęcona programom operacyjnym Unii Europejskiej na rzecz sektorów infrastrukturalnych (*D. Klimaszewska*). W tym obszernym rozdziale, uwzględniającym płaszczyznę normatywną, doktrynalną i praktyczną, przybliżono tematykę rozwoju sektorów infrastrukturalnych poprzez wykorzystanie możliwości, jakie dają europejskie środki pomocowe Unii Europejskiej dostępne w programie HORYZONT 2020, a także dostępne na poziomie krajowym – krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne. Osiać rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy programy operacyjne i regionalne oraz europejskie przyczynią się do rozwoju kraju i poprawy funkcjonowania sektorów infrastrukturalnych.

prof. zw. dr hab. *Maria Królikowska-Olczak*

Łódź, sierpień 2018 r.